



# GAZZETTA AMMINISTRATIVA

## DELLA REPUBBLICA ITALIANA

Fondazione costituita esclusivamente da aderenti pubblici

(/)

/servizi (<http://www.gazzettaamministrativa.it/servizi>) / bancadatigari  
(<http://www.gazzettaamministrativa.it/servizicu/bancadatigari>)

Friday 21 April 2017 17:31:43

Giurisprudenza

Pubblico Impiego e Responsabilità Amministrativa

## I rapporti a scavalco negli Enti Locali: il parere della Corte dei Conti sullo scavalco "condiviso" e "d'eccedenza" ()

*segnalazione del Prof. Avv. Enrico Michetti della deliberazione della Corte dei Conti  
Sezione regionale di controllo per il Molise depositata il 7.4.2017*

Sintesi parere: Nello “scavalco condiviso” il dipendente, pur rivolgendo parzialmente le proprie prestazioni lavorative a favore di due enti pubblici, resta legato ad un unico rapporto di lavoro alle dipendenze del soggetto pubblico principale. Pertanto, anche in presenza di una convenzione tra enti ai sensi dell’art.14 del CCNL del 22/01/2004, il Comune può assicurarsi, in riferimento allo stesso dipendente (che giuridicamente è considerato comunque “dipendente a tempo pieno di altro ente”) le prestazioni lavorative oltre le 36 ore settimanali d’obbligo ed entro la durata massima consentita dal D.lgs. n.66/2003 di 48 ore settimanali, a condizione che le prestazioni lavorative aggiuntive non rechino pregiudizio al corretto svolgimento del rapporto di lavoro presso l’ente di appartenenza e siano rispettati i limiti di spesa per il personale previsti dall’art.1 commi 557 o 562 della L. n.296/2006 e dall’rt.9, comma 28, del D.L. n.78/2010 (cfr. anche Orientamento ARAN, RAL 1554) \*\*\*\*\* La questione sottoposta all’esame della Corte dei Conti Sezione regionale di controllo per il Molise si incentra sull’analisi della normativa che disciplina, negli enti locali, una particolare ipotesi di rapporti “a scavalco” (cioè a favore di più enti contemporaneamente) che hanno la peculiarità di consentire – all’interno dell’orario di lavoro, ovvero, al di fuori dello stesso orario di lavoro – lo svolgimento di funzioni presso altri enti locali. Passando all’analisi dei singoli istituti, si osserva che, come già delineato da questa Sezione nella deliberazione n.105/2016/PAR, l’istituto dello “scavalco condiviso” è espressamente disciplinato dall’ordinamento generale del pubblico impiego che – nell’ottica dell’attenuazione del vincolo di esclusività della prestazione – riconosce ai lavoratori a tempo parziale la possibilità di svolgere attività lavorativa per altri enti (art.53, comma 1, D.lgs. n.165/2001; per gli enti locali, l’art.1, comma 58 bis della Legge n.662/1996). Per gli enti locali, esiste, tra l’altro, una precipua norma contrattuale che disciplina tale istituto, ovvero l’art.14 del CCNL enti locali del 22/01/2004, recante il titolo “Personale utilizzato a tempo parziale e servizi in convenzione” (su cui cfr. orientamento ARAN RAL670, Sezione controllo Lombardia SRCLOM/676/2010/PAR e SRCLOM/998/2010/PAR). In particolare, l’art.14, comma 1, del CCNL del 22/01/2004 dispone che “Al fine di soddisfare la migliore realizzazione dei



servizi istituzionali e di conseguire una economica gestione delle risorse, gli enti locali possono utilizzare, con il consenso dei lavoratori interessati, personale assegnato da altri enti cui si applica il presente CCNL per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo mediante convenzione". Come di recente precisato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n.23/2016/QMIG), "trattasi di fattispecie concreta a sé stante che individua una modalità di utilizzo reciproco del dipendente pubblico da parte di più enti, mediante il quale, 'rimanendo legato all'unico rapporto d'impiego con l'ente locale originario, il lavoratore rivolgerebbe parte delle proprie prestazioni lavorative anche di detto comune in forza dell'autorizzazione dell'ente di appartenenza, di cui la convenzione regolativa dei rapporti giuridici tra i due enti assumerebbe carattere accessivo". Ne consegue che, come già evidenziato da questa Sezione nelle precedenti deliberazioni n.35/2015/PAR e n.105/2016/PAR, nel caso di scavalco c.d. condiviso, a differenza della ipotesi dello scavalco d'eccedenza, "se, da un lato, permane la titolarità dell'originario rapporto lavorativo con l'ente di appartenenza, dall'altro non può essere rilevata – dal punto di vista dell'utilizzatore – la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro". Si osserva altresì che nell'ipotesi di scavalco condiviso le spese sostenute pro quota dall'ente di destinazione per la prestazione lavorativa condivisa con l'ente di appartenenza saranno da computarsi, in ogni caso, nella spesa per il personale ai sensi dell'art.1, commi 557 o 562, della legge n.296/2006 e, conseguentemente, saranno soggette alle relative limitazioni (cfr. Sezione delle Autonomie deliberazione n.23/2016; Sezione Regionale Molise deliberazione n. 105/2016/PAR; Linee guida per il rendiconto della gestione 2014, Sezione quinta, quesiti 6.6.3 - 6.2). La fattispecie denominata "scavalco d'eccedenza" trova disciplina, invece, nell'art.1, comma 577, della Legge n.311/2004 che stabilisce: "I comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza". Occorre evidenziare che, a proposito della fattispecie in parola, la Sezione di Controllo per il Piemonte chiamata a pronunciarsi in ordine ad un quesito proposto da un comune, rilevato che sulla stessa questione le Sezioni regionali di controllo avevano adottato degli orientamenti diversi e discordanti tra loro, con la deliberazione n.33/2016/SRCPIE/QMIG ha sospeso la pronuncia e ha sottoposto al Presidente della Corte dei conti la valutazione sull'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie o alle Sezioni riunite in sede di controllo la seguente questione di massima: "se i rapporti di lavoro instaurati da un comune con i dipendenti di altre amministrazioni locali ai sensi dell'art. 1, comma 557, della L. n.311/2004 possano ritenersi esclusi dall'ambito di applicazione dell'art.9, comma 28, del D.L. 78/2010". La Sezione delle autonomie con la citata deliberazione n.23/2016/QMIG ha conseguentemente chiarito che "se l'Ente decide di utilizzare autonomamente la prestazione di un dipendente a tempo pieno presso altro ente locale al di fuori del suo ordinario orario di lavoro, la prestazione aggiuntiva andrà ad inquadrarsi all'interno di un nuovo rapporto di lavoro autonomo o subordinato a tempo parziale, i cui oneri dovranno essere computati ai fini del rispetto dei limiti di spesa imposti dall'art. 9, comma 28, per la quota di costo aggiuntivo". Invero, con tale normativa il legislatore ha compiuto una precisa scelta, prevedendo una specifica limitazione volta a ridurre il ricorso alternativo a forme di lavoro flessibili in senso ampio (cioè diverse dal tempo pieno e subordinato di cui all'art.36, comma 1, del D.lgs. n.165 del 2001), ricomprendendo tutte le prestazioni che vengono svolte al di fuori di un rapporto esclusivo,



indeterminato e “burocratizzato” in senso tradizionale. Pertanto il comune dovrà ridurre la spesa complessiva per i contratti “a tempo determinato” o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa”, in una misura pari al 50% di quella sostenuta nel 2009 (cfr. Sezione di controllo <sup>Banca Dati G.A.R.I.</sup> Lombardia, deliberazione n.303/2014/PAR).

Tanto esposto, in riferimento alla specifica richiesta avanzata dal comune di Pescolanciano, si ritiene di poter affermare che la normativa vigente, anche alla luce dei recenti orientamenti espressi dalla giurisprudenza contabile, non escluda la possibilità che un ente locale possa fare ricorso contestualmente e, con riferimento al medesimo dipendente, ai due diversi istituti giuridici del cd. “scavalco condiviso” e del c.d. “scavalco d’eccedenza”. L’operazione sopra descritta è ammissibile se si considera la configurazione giuridica che la giurisprudenza contabile ha attribuito all’istituto del c.d. “scavalco condiviso”; come visto, infatti, in tale fattispecie il dipendente, pur rivolgendo parzialmente le proprie prestazioni lavorative a favore di due enti pubblici, resta legato ad un unico rapporto di lavoro alle dipendenze del soggetto pubblico principale. Dunque il rapporto di lavoro del personale utilizzato a tempo parziale rimane giuridicamente unico tanto che, ad esempio, la disciplina sulle progressioni verticali e sulle progressioni economiche orizzontali è gestita dall’ente di provenienza titolare del rapporto stesso. Da quanto detto si deve ritenere che, anche in presenza di una convenzione tra enti ai sensi dell’art.14 del CCNL del 22/01/2004, il comune di Pescolanciano possa assicurarsi, in riferimento allo stesso dipendente (che giuridicamente è considerato comunque “dipendente a tempo pieno di altro ente”) le prestazioni lavorative oltre le 36 ore settimanali d’obbligo ed entro la durata massima consentita dal D.lgs. n.66/2003 di 48 ore settimanali, a condizione che le prestazioni lavorative aggiuntive non rechino pregiudizio al corretto svolgimento del rapporto di lavoro presso l’ente di appartenenza. Ne consegue che, come sopra evidenziato, il comune istante dovrà verificare sul piano contabile che nella concreta fattispecie: - in relazione alla spesa sostenuta pro quota dall’ente per le prestazioni del dipendente a “scavalco condiviso” siano rispettati gli obblighi di riduzione della spesa per il personale previsti dall’art.1 commi 557 o 562 della legge n.296/2006; - in relazione alla spesa sostenuta dall’ente per le prestazioni del dipendente a “scavalco d’eccedenza”, la stessa sia correttamente computata, ai fini del rispetto del vincolo ex art.9, comma 28, del D.L. n.78/2010. Peraltro, nello stesso senso sembra essere anche l’orientamento dell’ARAN, il quale ha ritenuto che, in presenza di utilizzo di un dipendente a tempo parziale tra due enti in base all’art.14 del CCNL del 22/01/2004, la possibilità di ricorrere ad un autonomo contratto di lavoro a tempo determinato, al di là dell’orario di obbligo già ripartito in sede di convenzione, pone dubbi di legittimità a causa dei vincoli di incompatibilità di più rapporti di lavoro in capo al medesimo soggetto contemporaneamente, ai sensi dell’art.53 del D.Lgs. n.165/2001, facendo salva la sola particolare ipotesi di cui all’art. 1, comma 557, della legge n.311/2004 (RAL 1554 Orientamenti applicativi). Per approfondire scarica il testo integrale della deliberazione.

### **Testo del Provvedimento (Contenuto Riservato)**

Se hai già aderito: