

# SEZIONE AUTONOMIE SULLO SCAVALCO CONDIVISO

Posted on 29 Ottobre 2020 by Marco Bevilacqua

[Democrazia e contabilità](#), [News](#), [Tutti i contributi assunzioni, comando, personale](#)

[10/2020/Qmig](#)

La Corte dei conti torna a pronunciarsi sull'annosa questione delle condizioni e dei limiti per ricorrere allo strumento dello scavalco condiviso, stavolta nell'ipotesi di un ente locale che ha mancato di rispettare i termini per l'approvazione del bilancio pluriennale e del rendiconto. Brevemente, mediante il ricorso allo scavalco, Regioni ed enti locali possono interscambiarsi il personale di altri enti del comparto per periodi predefiniti.

La Sezione delle Autonomie risolve il contrasto giurisprudenziale sorto sul punto, ritenendo compatibile l'applicabilità dell'istituto in parola con il divieto di cui art. 9, co. 1-*quinquies* del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, in quanto non corrisponderebbe all'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro con l'ente, sebbene inadempiente.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti interviene sull'estensibilità in via analogica del novero delle ipotesi suscettibili di eludere il divieto di procedere ad assunzioni di personale, sancito dall'art. 9, co. 1-*quinquies* del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, che trova applicazione nei confronti di quegli enti locali che non abbiano provveduto all'approvazione del bilancio pluriennale e del rendiconto entro i termini stabiliti dal TUEL.

Il caso di specie prende le mosse dal dubbio interpretativo, sollevato dal Comune di San Pietro Clarenza (CT), circa l'opportunità di ricorrere all'istituto del c.d. scavalco condiviso in costanza del mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, al fine di porre rimedio a una situazione assunzionale che rischia di incidere negativamente sui livelli dei servizi erogati dall'ente.

Sulla natura dello scavalco condiviso, il giudice contabile ribadisce una posizione consolidata della Sezione tale per cui mediante il ricorso all'istituto in parola non si pone in essere alcuna nuova assunzione, in ragione della natura temporanea del rapporto lavorativo instaurato (v. del. n. 23/SEZAUT/2016/QMIG). Lo scavalco consiste, infatti, nella possibilità per Regioni ed enti locali di utilizzare personale di altri enti del comparto, previa stipula di una specifica convenzione che disciplini gli aspetti indicati dall'art. 14 del C.C.N.L. 22 gennaio 2004, per periodi predefiniti (fra gli altri, il tempo di lavoro in assegnazione, nel rispetto del vincolo dell'orario settimanale d'obbligo, la ripartizione degli oneri finanziari e tutti gli altri aspetti utili per regolare il corretto utilizzo del

lavoratore) e previo l'assenso del dipendente.

Merita di essere chiarita la distinzione tra scavalco d'ecedenza e scavalco condiviso, ove il primo ha la peculiarità di consentire - al di fuori dell'orario di lavoro, a tempo pieno, dell'ente di appartenenza - lo svolgimento di funzioni presso altri enti locali. Mentre, a differenza della descritta ipotesi di scavalco, in quello condiviso 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'ente utilizzatore - la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro. Difatti, nello scavalco condiviso, «il lavoratore mantiene il rapporto d'impiego con l'amministrazione originaria, rivolgendo solo parzialmente le proprie prestazioni in favore di un altro ente, nell'ambito dell'unico rapporto alle dipendenze del soggetto pubblico principale» (così la pronuncia in commento). Anche nei casi di convenzioni che prevedano una ripartizione del carico finanziario della spesa complessiva, già prevista per il dipendente, attribuendone una quota parte in capo all'ente beneficiario, la fattispecie in esame non può «mai integrare la costituzione di un nuovo rapporto di impiego», in ragione dell'assenza di un vincolo contrattuale esistente fra il dipendente e l'ente che si avvale dell'istituto dello scavalco condiviso.

Sulla *vexata quaestio*, oggetto della pronuncia in commento, la Corte dei conti si è pronunciata in più occasioni, dando luogo a due indirizzi ermeneutici: da un lato, la Sezione regionale di controllo per il Molise (del. n. 105/2016/ PAR) ha ritenuto ammissibile il ricorso allo strumento dello scavalco condiviso anche in presenza di inadempienze contabili in quanto non assimilabile in via analogica all'assunzione *stricto sensu*, poiché lo scavalco realizza una modalità di utilizzo di una medesima unità lavorativa mediante una convenzione, e non già mediante la stipula di un contratto di lavoro. Dall'altro, l'interpretazione fornita dalle Sezioni regionali di controllo rispettivamente per l'Abruzzo (del. n. 103/2017/ PAR) e per la Puglia (del. n. 98/2018/ PAR), in base alla quale sarebbero oggetto di divieto non solo le assunzioni, ma qualsiasi erogazione di spesa per il personale.

Sulla scorta di tali considerazioni, emerge con evidenza che il *thema decidendum* della pronuncia in commento concerne la ricerca delle coordinate ermeneutiche per interpretare l'art. 9 nel senso di bilanciare, da un lato, l'equilibrio di bilancio, evitando che risorse economiche dell'ente locale siano ulteriormente aggravate in caso di nuove assunzioni (specie in assenza di un bilancio e di un rendiconto approvati); dall'altro, l'esigenza di garantire l'erogazione dei servizi istituzionali. Su quest'ultimo aspetto, la Corte costituzionale ha precisato che «il blocco delle assunzioni è senz'altro suscettibile di pregiudicare il buon andamento della pubblica amministrazione» (sent. n. 272/2015).

La norma poc'anzi richiamata stabilisce che, in caso di mancato rispetto dei termini dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche, «non proceder ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati». L'intenzione del legislatore corrisponde a quella di includere nel divieto il più ampio numero possibile di fattispecie assunzionali, che trova conferma nella deliberazione n. 80/2018 della Sezione regionale per la Campania, per cui il divieto in parola verrebbe esteso anche al caso in cui si tratti di sostituire i componenti della struttura di staff degli organi politici.

Il giudice contabile *de qua* risolve dunque il contrasto interpretativo evidenziando l'ontologica

diversità strutturale dell'istituto dello scavalco condiviso rispetto alle fattispecie colpite dal divieto, non ritenendosi ammissibile l'introduzione di ulteriori limitazioni all'autonomia organizzativa degli enti territoriali a fronte di un'interpretazione additiva. La pronuncia in commento non disconosce la natura sanzionatoria del divieto in esame, condividendone piuttosto l'interpretazione strettamente vincolata al principio di legalità.

Pertanto, la Sezione delle Autonomie aderisce all'interpretazione offerta dalla Sezione regionale per il Molise, condivisa altresì dalla Sezione remittente, ammettendo il ricorso all'istituto in parola in quanto escluso dal novero delle ipotesi soggette al divieto assunzionale di cui all'art. 9 citato, nonché in ragione del preminente interesse di garantire una migliore realizzazione dei servizi istituzionali.