

Organo emittente: Sezione Controllo Regione Veneto

Identificativo locale: SRCVEN/140/2026/PAR

Data pubblicazione: 30/07/2026

Tipo deliberazione: Attività consultiva ai sensi dell'art. 7, co. 8, l. 131/2003 (pareri)

Descrizione: Comune di Cazzano Tramigna (VR) - Richiesta di parere presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge 5 giugno 2003, n. 131, in merito all'interpretazione dell'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nella parte in cui consente l'utilizzo di un dipendente di altra amministrazione al di fuori del normale orario di lavoro (cd. "scavalco d'eccezione"). La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto dichiara ammissibile la richiesta di parere e si pronuncia nel merito.

Deliberazione n. 140 /2026/PAR/ Cazzano di Tramigna (VR)

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 27 luglio 2026

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO Presidente

Amedeo BIANCHI Consigliere

Giuseppe LA GALA Consigliere

Emanuele MIO Primo Referendario – relatore

Germano MARCELLI Referendario

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti,

approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale";

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Cazzano di Tramigna (VR), acquisita al prot. Cdc n. 3566 del 16 luglio 2026;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 23/2026, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Primo Referendario Emanuele Mio;

FATTO

Il Comune di Cazzano di Tramigna (VR) ha inviato una richiesta di parere, a firma del Sindaco *pro tempore*, inerente all'interpretazione dell'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nella parte in cui consente l'utilizzo di un dipendente di altra amministrazione al di fuori del normale orario di lavoro (cd. "scavalco d'eccedenza").

Come precisato dal Comune istante, *"La richiesta trae origine dall'esigenza di individuare il corretto inquadramento giuridico dell'istituto disciplinato dal citato comma 557, alla luce della sua finalità e della sua concreta modalità di attuazione"*.

Secondo l'Amministrazione, *"l'istituto appare finalizzato non già alla costituzione di un nuovo e distinto rapporto di lavoro a termine, bensì a consentire una diversa modalità di utilizzazione della prestazione lavorativa nell'ambito dell'unico rapporto di lavoro a tempo indeterminato già intercorrente tra il dipendente e l'amministrazione di appartenenza"*.

L'Ente premette che la disciplina di tale utilizzazione al di fuori del normale orario di lavoro potrebbe avvenire mediante una convenzione nella quale sia espressamente evidenziato che l'impiego del dipendente presso l'ente utilizzatore risponde non solo all'interesse di quest'ultimo, ma anche a quello dell'amministrazione di appartenenza, la quale beneficerebbe dell'accrescimento della professionalità del proprio dipendente derivante dall'esperienza maturata presso altra amministrazione, con conseguente acquisizione di competenze organizzative, tecniche e gestionali suscettibili di essere successivamente poste a beneficio dell'ente di appartenenza. La convenzione configurerebbe, pertanto, una forma di collaborazione istituzionale idonea a soddisfare

gli interessi di entrambe le amministrazioni coinvolte.

Ciò premesso, l'Amministrazione chiede di conoscere se *“alla luce della ratio dell'art. 1, comma 557, della legge n. 311/2004 e della configurazione convenzionale sopra descritta, possa ritenersi che l'attività svolta presso il Comune utilizzatore fuori dal normale orario di lavoro e nei limiti delle 48 ore settimanali, costituisca una modalità di svolgimento dell'originario rapporto di lavoro a tempo indeterminato, che permane unico e in capo all'amministrazione di appartenenza, anziché un autonomo rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato instaurato con l'ente utilizzatore. Conseguentemente, si chiede di conoscere se tale qualificazione possa comportare la non applicazione dei vincoli normativi previsti per il lavoro a tempo determinato e, più in generale, per le forme di lavoro flessibile, fermo restando il rispetto dei limiti propri dell'istituto di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 311/2004 e della disciplina in materia di orario di lavoro, coordinamento tra enti e contenimento della spesa di personale”*.

DIRITTO

1. Pregiudiziale all'esame nel merito dei quesiti sottoposti all'esame di questa Sezione, è la verifica dei requisiti di ammissibilità soggettiva della richiesta (legittimazione dell'organo richiedente) e di ammissibilità oggettiva (attinenza alla materia della contabilità pubblica, carattere di generalità ed astrattezza delle questioni sottoposte, che non devono implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti, né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti e, infine, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

Con riferimento al caso di specie, il requisito soggettivo risulta integrato con riguardo sia all'ente richiedente sia all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, infatti, dal Comune, ente espressamente indicato dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente. La richiesta di parere, inoltre, seppur non sia pervenuta per il tramite del Consiglio delle autonomie locali (CAL), non inficia l'ammissibilità del parere, atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (cfr. Sezione di controllo per la Puglia, deliberazione n. 110/2024/PAR; con riferimento al ruolo del CAL, vedasi Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione n.136/2026/PAR).

Sotto il profilo oggettivo, si rende necessario verificare l'attinenza della questione alla materia della «contabilità pubblica», così come delineata nella deliberazione delle Sezioni riunite n. 54 del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5 del 2006 nonché nella deliberazione della Sezione delle autonomie n. 3 del 2014.

Nel caso di specie, il quesito appare oggettivamente ammissibile, in quanto relativo all'interpretazione di una norma la cui applicazione concreta influisce sui vincoli di spesa in materia di personale dell'ente e che, pertanto, ha un effetto diretto sulla formazione e gestione del relativo bilancio, *“bene pubblico ... funzionale a sintetizzare e rendere certe le*

scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche", secondo la ben nota definizione della Corte costituzionale (sentenza n. 184 del 2016).

2. Quanto al merito, il quesito proposto 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, ai sensi del d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66 (attuazione della direttiva comunitaria n. 93/104/CE e n. 2000/34/CE relativamente all'orario di lavoro, pause, riposi settimanali, applicabile alle pubbliche amministrazioni) e dell'art. 1, co. 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 – lo svolgimento di funzioni presso altri enti locali.

Come ben evidenziato dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia nella deliberazione n. 149/2023/PAR, *"L'istituto dello scavalco rientra nelle varie forme organizzative del rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che trovano riconoscimento in diverse disposizioni dell'ordinamento giuridico. A titolo esemplificativo si citano gli istituti dell'avvalimento, del comando, della convenzione tra enti per l'esercizio associato delle funzioni amministrative ex art. 30 del D. Lgs. 267/2000 (TUEL) che si affiancano ai tradizionali rapporti di lavoro autonomo e subordinato che trovano fonte normativa nel D. Lgs. 165/2001. (...) Conseguentemente, il legislatore, pur prevedendo l'unicità del rapporto di lavoro del dipendente pubblico (art. 53 del D. Lgs. 165/2001), ha previsto una serie di deroghe per facilitare lo svolgimento delle funzioni amministrative fondamentali da parte di enti di piccole dimensioni o di enti che si trovano in particolari condizioni di riduzione di organico a causa dei vincoli legislativi sulle assunzioni di personale nelle pubbliche amministrazioni. Il Consiglio di Stato già con il parere n. 3764/2013, di conferma del precedente parere n. 2141/2005, recepito in toto dal Ministero dell'Interno con la circolare n. 2 del 26 maggio 2014, mette in evidenza proprio questo aspetto di «deroga al principio dell'unicità del rapporto di lavoro espresso dall'art. 53, del d.lgs. n. 165/2001». Per il Consiglio di Stato si intende consentire ai dipendenti degli Enti locali di svolgere, previa autorizzazione, attività lavorativa a favore di altri Enti locali, di piccole dimensioni ovvero associati tra loro o che si trovano in particolari difficoltà nello svolgimento dei compiti istituzionali per carenza di personale, non solo ai titolari di un rapporto di lavoro a tempo parziale ma anche ai titolari di un rapporto di lavoro a tempo pieno (parere n. 2141/2005). In questo assetto, la seconda attività lavorativa del dipendente di altro Ente può avvenire sulla base sia di un nuovo contratto di lavoro subordinato (a tempo parziale) sia di un contratto di lavoro autonomo. In entrambi i casi, la permanenza del rapporto di lavoro a tempo pieno con l'Amministrazione di appartenenza fa sì che quest'ultima «possa subordinare l'autorizzazione a vincoli ed oneri che assicurino il permanere della compatibilità della prestazione lavorativa con il rapporto a tempo pieno in essere». È chiaro, dunque, che in queste ipotesi, l'atto autorizzatorio avrà ad oggetto essenzialmente la definizione dei tempi e dei modi attraverso i quali l'attività lavorativa svolta presso l'Ente utilizzatore non arrechi pregiudizio al corretto svolgimento dei compiti istituzionali dell'Ente di appartenenza. Ne discende che, una volta definiti i limiti esterni ed interni cui l'Ente utilizzatore dovrà informare lo svolgimento della prestazione lavorativa, l'Amministrazione di appartenenza continuerà a gestire il proprio rapporto di lavoro a tempo pieno in assoluta autonomia e senza alcuna modificazione o novazione, oggettiva o soggettiva, dello stesso: ciò in stretta correlazione con l'art. 97*

della Costituzione”.

Fatta questa premessa di carattere generale, il Collegio, alla luce della richiesta dell’Ente di *“individuare il corretto inquadramento giuridico dell’istituto disciplinato dal citato comma 557, alla luce della sua finalità e della sua concreta modalità di attuazione”*, ritiene necessario chiarire e distinguere l’istituto dello “scavalco d’eccedenza” da quello dello “scavalco condiviso”, tenuto conto, altresì, del riferimento alla “convenzione” contenuto nell’istanza (*“Il Comune intende, pertanto, valutare la possibilità di disciplinare tale utilizzazione fuori dal normale orario di lavoro mediante una convenzione nella quale sia espressamente evidenziato che l’impiego del dipendente presso l’ente utilizzatore risponde non solo all’interesse di quest’ultimo, ma anche a quello dell’amministrazione di appartenenza”*).

3. L’istituto dello “scavalco di eccedenza” è disciplinato dall’art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, la cui attuale formulazione prevede che: *“I comuni con popolazione inferiore ai 25.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni nonché gli enti del comparto funzioni locali compresi nei crateri del sisma del 2009 e del sisma del 2016, a prescindere dalla relativa dimensione demografica, e gli Uffici speciali per la ricostruzione dei territori colpiti dai sismi del 2009 e del 2016 possono servirsi dell’attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall’amministrazione di provenienza”*.

Originariamente, il limite demografico previsto dalla normativa per i comuni che volessero usufruire dell’istituto era stabilito in 5.000 abitanti, successivamente esteso, dapprima, a 15.000 abitanti (con l’art. 3, co. 6-bis, del d.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2023, n. 74) e attualmente a 25.000 abitanti (in virtù dell’art. 28, co. 1-ter, del d.l. 22 giugno 2023, n. 75, convertito, con modificazioni, nella legge 10 agosto 2023, n. 112).

Il Collegio condivide l’orientamento espresso, al riguardo, dalla Sezione di controllo per la Puglia nella richiamata deliberazione n. 149/2023/PAR, secondo il quale: *“Dalla lettura della norma emerge che:*

- *gli incarichi conferibili a dipendenti di terze amministrazioni sono circoscritti all’ambito degli enti locali;*
- *essi dovranno essere svolti fuori orario;*
- *occorre la previa autorizzazione dell’ente di appartenenza del dipendente. Ente che, ovviamente, non sarebbe obbligato a concederla se individuasse ragioni organizzative ostative;*
- *non è prevista la necessità di alcuna convenzione tra i due enti interessati, a differenza di quanto accade nell’ipotesi dello scavalco condiviso, oggi regolato dall’art. 23 del CCNL 16 novembre 2022.*

Dal punto di vista interpretativo, richiamando le diverse deliberazioni della giurisprudenza contabile (SCR Puglia, deliberazione n. 80/2022/PAR; SCR Molise deliberazione n. 109/2017/PAR e n. 105/2016/PAR; SCR Lombardia n. 3/2009/PAR), l'inquadramento degli incarichi è formalizzato attraverso la stipula di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e parziale, regolato dal CCNL del Comparto delle Funzioni locali e contenuto entro le 12 ore settimanali medie, in modo da garantire il rispetto delle 48 ore settimanali medie imposte dall'art. 4, comma 4, del d.lgs. 66/2003, richiamato dall'art. 29, comma 2, del CCNL medesimo. Si tratterà di un contratto diverso e distinto rispetto a quello intrattenuto dal dipendente con l'ente di appartenenza, che comporterà l'applicazione degli istituti contrattuali previsti per i contratti a tempo determinato e parziale.

Gli incarichi in esame devono essere previsti e motivati nel piano triennale dei fabbisogni di personale, nell'ambito del PIAO. Essi, inoltre, formano spesa di personale a tutti gli effetti, e come stabilito dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione 23/SEZAUT/2016/QMIG:

- sono soggetti al comma 557 o 562 della legge 296/2006 (spesa media 2011/2013 o spesa dell'anno 2008);*
- sono soggetti al limite di spesa per il lavoro flessibile ex art. 9 comma 28 del d.l. 78/2010 (tetto 2009).*

La Sezione delle autonomie con la citata deliberazione n. 23/2016/QMIG ha 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 Lombardia, deliberazione n. 303/2014/PAR)».

La giurisprudenza contabile successiva (Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna, delibera n. 104/2022/PRSP; Sezione di controllo per la Puglia, deliberazione n. 110/2024 PAR; Sezione di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 41/2024/PAR) ha ribadito tale inquadramento.

Alla luce di quanto sopra esposto e di quanto si dirà in prosieguo, va totalmente disattesa e rigettata l'opzione ermeneutica dell'Amministrazione, secondo cui "l'istituto appare finalizzato non già alla costituzione di un nuovo e distinto rapporto di lavoro a termine, bensì a consentire una diversa modalità di utilizzazione della prestazione lavorativa nell'ambito dell'unico rapporto di lavoro a tempo indeterminato già intercorrente

tra il dipendente e l'amministrazione di appartenenza".

Inoltre, con riferimento al limite assunzionale previsto dall'art. 9, co. 1-quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, il Collegio condivide l'orientamento della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna che, nella deliberazione n. 104/2022/PRSP, ha statuito che "l'assunzione del dipendente di ruolo di altro Comune ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge n. 311/2004 configura, per il periodo dal 01 giugno al 14 luglio 2021, una violazione del disposto di cui al già citato art. 9, comma 1-quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113, il quale prevede che: «in caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali (...) non possono procedere 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 che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo».

Essendo il periodo di inadempimento compreso tra il 1° giugno 2021 e il 14 luglio 2021 si ritiene che non trovino applicazione i regimi derogatori successivamente previsti dall'art. 3-ter del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, introdotto dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, di conversione del medesimo decreto-legge, sulla base del quale gli enti possono procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nonché l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i servizi, e del settore sociale, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia, né l'art. 31-bis, comma 4, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, secondo il quale le assunzioni finalizzate all'attuazione degli interventi del PNRR di cui ai commi 1 e 3 del medesimo art. 31-bis possono avvenire anche in deroga al divieto disposto dall'art. 9, comma 1-quinquies, del citato d.l. n. 113/2016".

4. Ontologicamente distinto dall'istituto dello scavalco di eccedenza è quello dello "scavalco condiviso".

Come ben evidenziato sempre dalla Sezione di controllo per la Puglia nella deliberazione n. 149/2023/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, ai sensi dell'art. 1 comma 124 della L. 145/2018, è consentito utilizzare personale assegnato ad altri Enti per periodi predeterminati e per una parte delle 36 ore settimanali - che costituiscono il tempo di lavoro d'obbligo - mediante convenzione volta a definire, tra l'altro, la ripartizione degli oneri finanziari (c.d. scavalco condiviso o co-utilizzo).

La ratio dell'istituto è quella di soddisfare la migliore realizzazione dei servizi istituzionali e di conseguire una economica gestione delle risorse. La norma dispone, infatti, che, a tali fini «gli enti locali possono utilizzare, con il consenso dei lavoratori interessati, personale assegnato da altri enti, cui si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto funzioni locali, per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo, mediante convenzione e previo assenso dell'ente di appartenenza. La convenzione definisce, tra l'altro, 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. Si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 14 del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto delle regioni e delle autonomie locali del 22 gennaio 2004».

L'art. 14 del C.C.N.L. enti locali del 22/01/2004 che trova applicazione, come precisato dal legislatore, in quanto compatibile con le disposizioni della L. 145/2018, 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».

Il predetto art. 14 è stato disapplicato e sostituito dall'art. 23 del CCNL del 16 novembre 2022 che prevede che: "1. (...) La convenzione definisce, tra l'altro, 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. La utilizzazione parziale, che non si configura come rapporto di lavoro a tempo parziale, è possibile anche per la gestione dei servizi in convenzione. (...)".

Dall'esame delle disposizioni normative emerge che con l'avvalimento parziale del dipendente in servizio presso un altro ente non si è al cospetto di una prestazione lavorativa totalmente trasferita, come nell'ipotesi del "comando" ma di fronte ad una più duttile utilizzazione convenzionale. Ed invero, il legislatore prescrive che, in sede di convenzione, debba essere definito «il quomodo di ripartizione del carico finanziario, in estrema ipotesi anche insussistente ex latere accipientis». Nello «scavalco condiviso», infatti, 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. Pertanto, quand'anche la convenzione sottoscritta fra le amministrazioni preveda una ripartizione del carico finanziario della spesa complessiva, già in essere per il dipendente, attribuendone una quota parte in capo all'ente utilizzatore, la fattispecie in esame non può mai integrare la costituzione di un nuovo rapporto di impiego per la mancanza di un vincolo contrattuale diretto tra l'ente che si avvale delle prestazioni «a scavalco» ed il lavoratore, trattandosi di un modulo organizzativo di condivisione del personale fra amministrazioni pubbliche.

Va rilevato come l'indirizzo espresso si ponga in linea di continuità con l'interpretazione enunciata dalla Sezione autonomie (deliberazione n. 23/SEZAUT/2016/QMIG), in cui si è affermato che l'istituto previsto dall'art. 14 del CCNL del 22 gennaio 2004 individua una modalità di utilizzo del dipendente pubblico da parte di più enti, per periodi predeterminati

e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo, senza che si possa configurare un autonomo rapporto di lavoro a tempo parziale, o un'assunzione. La soluzione ermeneutica appena illustrata non esime, tuttavia, dal mettere in luce come il ricorso al ricordato strumento organizzativo – di per sé legittimo ed ammissibile – debba avvenire in modo coerente con la relativa funzione ordinamentale, nel rispetto della concreta necessità di assicurare il regolare svolgimento di un servizio per l'effettivo fabbisogno dell'Ente e nell'ambito dei limiti di legge. Come precisato dalla Sezione delle autonomie «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 nel caso di scavalco c.d. 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'utilizzatore – la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro» (Deliberazione Sezione Controllo Puglia n. 80/2022; Deliberazione Sezione Controllo Molise n.35/2015/PAR, n.105/2016/PAR, n. 109/2017/PAR). 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).

Diversamente, se non ricorrono i presupposti per lo scavalco condiviso per periodo determinato ed al di fuori del rapporto di lavoro, senza conflitti di servizio, previa autorizzazione dell'Ente di appartenenza, sarà possibile ricorrere a forme di collaborazione temporanea ed occasionale ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii., nel rispetto dei limiti dettati dal legislatore”.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto dichiara ammissibile la richiesta di parere del Comune Cazzano di Tramigna e rende il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Funzionario preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Cazzano di Tramigna (VR) e al Consiglio delle autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 27 luglio 2026.

Il Relatore

Il Presidente

Emanuele MIO

Francesco UCCELLO

f.to digitalmente f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 28 luglio 2026.

Il Funzionario f.f. preposto al Servizio di supporto

Alessandra TORRESAN

f.to digitalmente

1

1

1