



CORTE DEI CONTI
SEZIONE DELLE AUTONOMIE

*APPLICABILITÀ DEL DIVIETO TEMPORANEO DI ASSUNZIONI, EX ART. 9,
COMMA 1-QUINQUIES, DECRETO LEGGE 24 GIUGNO 2016, N. 113,
ALL'ISTITUTO DELLO "SCAVALCO CONDIVISO"*

DELIBERAZIONE N. 10/SEZAUT/2020/QMIG





CORTE DEI CONTI
SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 10/SEZAUT/2020/QMIG

Adunanza del 19 maggio 2020

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Angelo BUSCEMA

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Maurizio GRAFFEO, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI, Fulvio Maria LONGAVITA, Fabio VIOLA, Donata CABRAS, Maria Teresa POLITO, Anna Maria Rita LENTINI, Antonio CONTU, Antonio Marco CANU, Manuela ARRIGUCCI, Vincenzo LO PRESTI, Maurizio STANCO, Andrea ZACCHIA, Roberto BENEDETTI, Salvatore PILATO, Michele ORICCHIO, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Piergiorgio DELLA VENTURA;
Consiglieri	Alfredo GRASSELLI, Stefania FUSARO, Adriana LA PORTA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Dario PROVVIDERA, Marcello DEGNI, Valeria FRANCHI, Tiziano TESSARO.

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e le successive modifiche ed integrazioni;

Vista la deliberazione n. 8/2020/PAR, con la quale la Sezione di controllo per la Regione siciliana, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Commissario straordinario del Comune di San Pietro Clarenza (CT), ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, o dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, una questione di massima sul seguente quesito: "se l'istituto dello scavalco condiviso, in quanto comporta oneri finanziari anche a carico dell'ente utilizzatore, vada ricompreso o meno tra le fattispecie di utilizzo del personale da assoggettare alla disciplina sanzionatoria prevista dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. 24 giugno 2016 n. 113, convertito con legge 7 agosto 2016 n. 160";

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 6 del 3 marzo 2020, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 299 del 12 maggio 2020 di convocazione in video conferenza dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Udito il Relatore, Consigliere Stefania Fusaro;

PREMESSO

La questione di massima rimessa all'esame di questa Sezione trae origine dalla richiesta di parere rivolta, in data 12 dicembre 2019, dal Commissario straordinario del Comune di San Pietro Clarenza (CT) alla Sezione di controllo per la Regione siciliana, in merito al contenuto precettivo dell'art. 9, comma 1-*quinquies*, del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113 (recante "Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio"), convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160.

Nella formulazione del quesito, il legale rappresentante dell'ente ha premesso che il Comune non ha adempiuto all'obbligo di approvare il bilancio pluriennale 2019/2021 e il rendiconto 2018, versando nella situazione di inadempimento che impedisce di procedere ad assunzioni di personale, secondo quanto disposto dalla prefata disposizione.

In particolare, con riguardo all'ambito applicativo del citato art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016, ha rappresentato un dubbio interpretativo in ordine alla possibilità per il

Comune, in vigenza del ricordato inadempimento, di far ricorso all'istituto disciplinato dall'art. 14 del CCNL 22 gennaio 2004 del comparto Regioni – Enti locali (recante, "Personale utilizzato a tempo parziale e servizi in convenzione"), nella prassi denominato "scavalco condiviso".

In proposito ha descritto le caratteristiche di tale peculiare formula organizzativa che consente ai Comuni di utilizzare, per periodi predeterminati, personale assegnato da altri Enti del comparto, previo assenso del dipendente e con il rispetto del complessivo tempo di lavoro d'obbligo, sulla base di una convenzione stipulata fra le amministrazioni interessate.

Ha, poi, evidenziato che siffatta soluzione, di natura temporanea, può consentire di porre rimedio, nelle more dell'attivazione di procedure di assunzione, all'eventuale carenza di figure professionali e di garantire, in definitiva, la regolarità dei servizi istituzionali dell'ente.

Il Commissario straordinario ha, quindi, sottolineato che con lo "scavalco condiviso" non si pone in essere alcuna assunzione, come evincibile dalla stessa ricostruzione dell'istituto effettuata da questa Sezione nella deliberazione n. 23/SEZAUT/2016/QMIG (resa con riferimento alla diversa disciplina vincolistica di cui all'art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010).

Ciò posto, ha osservato che ove si seguisse l'indirizzo ermeneutico propugnato dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo (deliberazione n. 103/2017/PAR), seguito poi da quella per la Puglia (deliberazione n. 98/2018/PAR), la disposizione sanzionatoria di cui all'art. 9, comma 1-*quiquies*, del d.l. n. 113/2016 andrebbe applicata nel senso più ampio possibile, anche a fattispecie che non concretino delle assunzioni, ma che, comunque, comportino una "qualsivoglia" erogazione di spesa per il personale.

Nel rilevare come una siffatta interpretazione della norma impedirebbe l'eventuale spesa derivante dal ricorso alla formula organizzativa prevista dall'art. 14 del CCNL 22/1/2004, il Commissario straordinario del Comune di San Pietro Clarenza ha chiesto, alla Sezione territorialmente competente, di rendere un parere in ordine all'estensibilità della sanzione prevista all'art. 9, comma 1-*quiquies*, del d.l. n. 113/2016 all'ipotesi di "scavalco condiviso".

Con deliberazione n. 8/2020/PAR, depositata in data 10 febbraio 2020, la Sezione di controllo per la Regione siciliana ha ritenuto sussistenti i presupposti di ammissibilità del quesito sia sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente dall'organo di vertice dell'ente locale (in specie, il Commissario straordinario nominato in sostituzione del Sindaco), sia sotto il profilo oggettivo, trattandosi di una questione generale ed astratta inerente alla materia della contabilità pubblica.

La Sezione remittente ha, poi, evidenziato che l'art. 9, comma 1-*quiquies*, del d.l. n. 113/2016 ha introdotto il divieto legale di procedere ad assunzioni di personale nei confronti degli enti territoriali che non rispettino i termini previsti per l'approvazione dei

bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato o dell'invio dei dati alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), limitando la capacità di effettuare assunzioni fino a che gli stessi non abbiano adempiuto agli indicati obblighi di legge.

Nel sottolineare la chiara natura sanzionatoria della norma in esame, la stessa Sezione ha osservato che il precetto, ivi contenuto, deve essere interpretato secondo il principio di stretta legalità (art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 25 della Carta costituzionale), senza la possibilità di un'applicazione estensiva o analogica a fattispecie diverse da quelle espressamente indicate.

In aderenza al ricordato canone ermeneutico, ha, quindi, affermato che l'istituto disciplinato dall'art. 14 del citato C.C.N.L. del 22/01/2004 non può ricadere nel divieto introdotto dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016, la cui declinazione, seppur ampia, fa comunque sempre riferimento al concetto di "assunzione".

In particolare, nel rinviare alle considerazioni esposte nella deliberazione n. 105/2016/PAR della Sezione regionale di controllo per il Molise, in ordine al distinguo tra "scavalco d'eccedenza" e "scavalco condiviso", la Sezione remittente ha osservato come quest'ultimo realizzi una modalità di utilizzo di una medesima forza lavorativa, già incardinata in un rapporto di pubblico impiego, per periodi predeterminati e nell'ambito del tetto orario di lavoro d'obbligo, in forza di un accordo pubblicistico, fra più amministrazioni, formalizzato in una convenzione nella quale sono disciplinati i modi ed i tempi di utilizzo del dipendente, nonché le modalità di ripartizione dei relativi oneri finanziari.

A sostegno dell'assunto che esclude, in radice, la configurabilità di un'assunzione, o della costituzione di un nuovo rapporto di lavoro, mediante lo strumento organizzativo in esame, ha richiamato la ricostruzione dogmatica operata da questa Sezione nella deliberazione n. 23/SEZAUT/2016/QMIG, con riferimento alla diversa disciplina vincolistica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, laddove si è affermato che l'istituto disciplinato dall'art. 14 del C.C.N.L. 22/01/2004 integra una fattispecie concreta a sé stante il quale individua una modalità di utilizzo del dipendente pubblico da parte di più enti, senza costituire un nuovo rapporto di lavoro o comportare un incremento della spesa complessiva tra i due enti.

Nel ribadire che il divieto di assunzioni previsto dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016 non può essere applicato in via estensiva, a fattispecie diverse da quelle espressamente indicate, la Sezione di controllo per la Regione siciliana ha ravvisato un contrasto interpretativo, sul punto, rispetto all'indirizzo ermeneutico propugnato dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo.

Ha osservato che quest'ultima Sezione, nella deliberazione n. 103/2017/PAR, ha interpretato analogicamente la disposizione in esame, affermando che la stessa vieterebbe all'ente inadempiente di disporre qualsiasi "incameramento" di personale anche mediante "distacco" o "comando", seppure in tali casi non si ingeneri mai una nuova

assunzione, o non si configuri l'incremento della spesa pubblica globale (come è stato evidenziato nella deliberazione n. 12/SEZAUT/2017/QMIG di questa Sezione, al fine di escludere la spesa relativa al personale comandato dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010).

La Sezione remittente ha rilevato che secondo l'interpretazione della Sezione regionale per l'Abruzzo il divieto di assunzione, ex art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016, andrebbe esteso anche alle ricordate ipotesi perché "l'utilizzo di personale in comando, in luogo di nuove assunzioni, lungi dallo spronare le amministrazioni all'adempimento potrebbe costituire, di fatto, un aggiramento della preclusione, nonché un possibile fattore di ulteriore perpetuarsi del ritardo, con la perdita di effettività e vanificazione, a tal punto, della sanzione contemplata dal legislatore".

Ha, quindi, evidenziato che un siffatto approccio ermeneutico, oltre ad essere fondato sull'applicazione analogica di una norma di carattere sanzionatorio, non consentirebbe, applicando i medesimi criteri, nemmeno il ricorso allo strumento organizzativo dello "scavalco condiviso".

In ragione della riscontrata difformità di orientamento, la Sezione di controllo per la Regione siciliana ha sospeso la pronuncia ed ha rimesso gli atti al Presidente della Corte dei conti (ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge n. 78/2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 102/2009 o dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012, come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. b), del d.l. n. 91/2014, convertito dalla legge n. 116/2014), invocando l'esercizio della funzione nomofilattica sulla seguente questione: «*se l'istituto dello scavalco condiviso, in quanto comporta oneri finanziari anche a carico dell'ente utilizzatore, vada ricompreso o meno tra le fattispecie di utilizzo del personale da assoggettare alla disciplina sanzionatoria prevista dall'art. 9, comma 1-quinquies, del D.L. 24 giugno 2016 n. 113, convertito con legge 7 agosto 2016 n. 160*».

CONSIDERATO

1. La questione di massima sollevata dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana involge problematiche interpretative concernenti l'art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016, convertito dalla l. n. 160/2016, ovvero di una disposizione che al fine di garantire il rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti, del bilancio consolidato, nonché dell'invio dei relativi dati alla BDAP, prevede temporanei limiti assunzionali a carico degli enti territoriali inadempienti ai ricordati obblighi di legge.

Incontestata la sussistenza degli elementi per una pronuncia nomofilattica, nel merito si rileva che la risoluzione della questione muove dall'individuazione del canone ermeneutico applicabile alla citata disposizione ed interseca i profili ricostruttivi del peculiare istituto dello "scavalco condiviso", alla luce dei principi già enucleati, in materia, da questa stessa Sezione nella deliberazione n. 23/SEZAUT/2016/QMIG.

Infatti, lo specifico *thema decidendum* sottoposto all'esame del Collegio attiene alla riconducibilità, o meno, nell'ambito delle assunzioni vietate dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016, della peculiare fattispecie di utilizzo a tempo parziale, e nei limiti dell'orario d'obbligo, del personale dipendente di altra amministrazione, secondo il modulo organizzativo introdotto dal CCNL del 22 gennaio 2004 (art. 14), attualmente, disciplinato dall'art. 1, comma 124, della legge n. 145/2018.

2. Con riguardo all'inquadramento normativo della questione di massima, si evidenzia che l'art. 9, comma 1 - *quinquies* (recante "Prospetto verifica pareggio di bilancio e norme sul pareggio di bilancio atte a favorire la crescita") del d.l. n. 113/2016, nella formulazione modificata dall'art. 1, comma 904, della legge n. 145/2018, ha espressamente previsto che "in caso di mancato rispetto dei termini indicati dalla legge per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine per l'approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, (...) 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 ai predetti obblighi".

La stessa disposizione, inoltre, ha specificato che "è fatto, altresì, divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo".

Dal punto di vista sistematico, appare evidente come la prescrizione in esame esuli dall'ambito degli interventi normativi che introducono limiti alle assunzioni motivati da un intento di contenimento o di sostenibilità finanziaria, rientrando invece nel novero dei precetti che prevedono blocchi temporanei della capacità di assumere a garanzia, precipua, del rispetto da parte degli enti di alcuni fondamentali adempimenti di legge.

E' di interesse osservare che la *ratio* di siffatta tipologia di norme è stata vagliata dalla Corte costituzionale, con specifico riferimento alla disposizione di cui all'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66/2014, la quale vietava alle amministrazioni pubbliche che non avessero rispettato i tempi di pagamento fissati dall'art. 4 del decreto legislativo n. 231/2002 di 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, prevedendo, altresì, il divieto "di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione".

Orbene, nella sentenza n. 272/2015, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'anzidetta normativa, il Giudice delle leggi ha enucleato dei principi che possono essere di ausilio ai fini esegetici anche con riguardo alla disposizione recata dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016.

Nella richiamata pronuncia, infatti, la Corte costituzionale ha premesso, in via generale, che la normativa in materia di divieto temporaneo di assunzioni può essere usata quale “sanzione prescelta per raggiungere l’obiettivo indicato” (nel caso dell’art. 41 del d.l. n. 66/2014, secondo il Giudice costituzionale, riferito a principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica).

La stessa Consulta ha precisato che l’introduzione del divieto temporaneo di assunzioni, per le amministrazioni inadempienti, rientra nell’ambito dei poteri del legislatore statale, ancorché investa un aspetto essenziale dell’autonomia organizzativa delle Regioni e degli altri enti pubblici (sentenze n. 61 e n. 27 del 2014, n. 130 del 2013, n. 259, n. 217 e n. 148 del 2012),

Nella fattispecie esaminata, il Giudice delle leggi ha ritenuto che la “sanzione prescelta”, prevista dall’art. 41, comma 2, del d.l. n. 66/2014, fosse lesiva degli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, quarto comma, della Costituzione, risolvendosi in una illegittima e non proporzionata compressione dell’autonomia regionale in materia di organizzazione amministrativa e del buon andamento.

Nella citata sentenza la Corte costituzionale, nel valutare il bilanciamento degli interessi coinvolti, ha, significativamente, affermato che “se da un lato il blocco delle assunzioni è senz’altro suscettibile di pregiudicare il buon andamento della Pubblica amministrazione”, dall’altro lato la limitazione introdotta dalla norma, oggetto del sindacato di costituzionalità, “non risulta giustificata dalla tutela di un corrispondente interesse costituzionale, dato che si tratta di una misura inadeguata a garantire il rispetto del termine fissato per il pagamento dei debiti”.

Così delineata la *ratio* delle prescrizioni normative che bloccano le assunzioni degli enti pubblici al fine di presidiare il rispetto di alcuni fondamentali obblighi di legge, può affermarsi che la stessa disposizione di cui all’art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016 svolge una funzione di tutela del fondamentale principio del corretto esplicarsi del ciclo del bilancio, prevedendo delle temporanee conseguenze di natura sanzionatoria-interdittiva (in materia di assunzioni), che incidono sull’autonomia organizzativa dell’ente territoriale, finché lo stesso non adempia agli obblighi di tempestiva elaborazione del “bene pubblico” bilancio, inteso nella sua dinamica articolazione di previsione e di rendicontazione (cfr. sentenze Corte costituzionale, n. 184/2016 e n. 247/2017).

La norma in esame prevede lo stesso meccanismo limitativo delle assunzioni anche nel caso di mancato rispetto del termine di approvazione del bilancio consolidato, nonché del termine relativo all’inserimento dei dati contabili nella BDAP.

Va rilevato che la ricostruzione in termini sanzionatori del precetto contenuto nell’art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016 è fatta propria dalle Sezioni regionali di controllo le quali, in diversi pareri, hanno valorizzato il riferimento letterale al termine “sanzione” contenuto nella norma, al successivo comma 1-*octies* (cfr. *ex multis*, Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, n. 103/2017/PAR; id. n. 12/2018/PAR; Sezione regionale di

controllo per la Puglia n. 98/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania, n. 80/2018/PAR; id. n. 130/2018/PAR). Analoghe considerazioni, peraltro, si rinvencono in numerose deliberazioni rese in sede diversa da quella consultiva (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, n. 136/2018/PRSE; id. n. 144/2018/PRSE; Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 2/2019/PRSP; Sezione regionale di controllo per la Sardegna, n. 56/2019/PRSE; Sezione regionale di controllo Trentino-Alto Adige/Südtirol – sede di Trento, n. 61/2019/PRSE; id. n. 4/2020/PRSE; id. n. 31/2020/PRSE; id. n. 42/2020/PRSE).

Con riguardo ai canoni ermeneutici applicabili alla disposizione in esame, la Sezione regionale di controllo per la Campania, nella deliberazione n. 80/2018/PAR, ha precisato che il divieto di cui trattasi deve ritenersi operante a decorrere dalla sua entrata in vigore “salvo, altrimenti, incorrere in un’applicazione retroattiva della nuova sanzione legale che, in quanto tale, non è ammissibile in applicazione del principio della certezza del diritto (art. 25 Cost.)”.

La stessa Sezione di controllo remittente ha osservato che il precetto normativo *de quo* deve essere interpretato secondo il principio di stretta legalità, tassatività e determinatezza della fattispecie (art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 25 della Carta costituzionale), escludendo la possibilità di applicazione analogica a fattispecie diverse da quelle espressamente indicate.

Ferma, dunque, la ricordata funzione “sanzionatoria-interdittiva”, in senso lato, della predetta normativa, non v’è dubbio che l’art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016 venga a configurarsi come una disposizione di carattere eccezionale che comprime l’autonomia organizzativa dell’ente territoriale nella ricorrenza dei casi indicati dal legislatore (in senso analogo a quanto era previsto nell’art. 41, comma 2, del d.l. n. 66/2014, fatto oggetto dello scrutinio della Corte costituzionale nella richiamata decisione n. 272/2015), sì da doversi escludere l’interpretazione analogica, in applicazione del canone ermeneutico, contenuto nell’art. 14 delle preleggi del codice civile, alla stregua del quale le leggi che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati.

Alla luce delle precisate coordinate interpretative, si reputa che il dettato normativo contenuto nell’art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016 - in forza del quale gli enti inadempienti 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 ai predetti obblighi - non consenta di ricomprendere nel divieto di assunzioni anche la diversa fattispecie dello “scavalco condiviso”.

3. Giova rilevare che la *ratio* di quest’ultimo istituto è quella di soddisfare la migliore realizzazione dei servizi istituzionali e di conseguire una economica gestione delle risorse. L’art. 1, comma 124, della legge n. 145/2018 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”.

E' stato, condivisibilmente, affermato (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n.414/2013/PAR) che nella fattispecie di 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” (fattispecie esaminata, in concreto, nella deliberazione n. 103/2017/PAR della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo), 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.

Mancano, dunque, nella peculiare fattispecie all'esame, i presupposti ritenuti essenziali ed ineludibili dal Legislatore per l'operatività del divieto previsto dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l n. 113/2016, né la norma può essere applicata dall'interprete in via analogica a casi non espressamente previsti dalla disposizione. In particolare, non appare consentita un'interpretazione “additiva” che introduca ulteriori limitazioni all'autonomia organizzativa degli enti territoriali con riguardo ad un istituto, quale quello dello “scavalco condiviso”, che presenta un'ontologica diversità strutturale rispetto alla fattispecie di “assunzioni” colpite dal divieto.

Si osserva che la finalità ordinamentale dell'istituto, ben delineata dall'art. 1, comma 124, della l. n. 145/2018, unitamente alla stessa temporaneità dell'utilizzo congiunto del personale, conducono ad escludere che il ricorso a tale modulo organizzativo possa

costituire una elusione al divieto di assunzioni. Ipotesi, questa, che la disposizione di cui all'art. 9 citato riferisce al solo caso dei contratti di servizio con soggetti privati.

Da ultimo, va rilevato come l'indirizzo espresso si ponga in linea di continuità con l'interpretazione enunciata da questa Sezione nella precedente deliberazione n. 23/SEZAUT/2016/QMIG (resa con riferimento alla diversa disciplina vincolistica di cui all'art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010), 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.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana con la deliberazione n. 8/2020/PAR, enuncia il seguente principio di diritto:

«Il divieto contenuto nell'art. 9, comma 1-quinquies, del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, non si applica all'istituto dello "scavalco condiviso" disciplinato dall'art. 14 del CCNL del comparto Regioni – Enti locali del 22 gennaio 2004 e dall'art. 1, comma 124, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, anche nel caso comporti oneri finanziari a carico dell'ente utilizzatore».

La Sezione di controllo per la Regione siciliana si atterrà ai principi di diritto enunciati nel presente atto di orientamento. Agli stessi principi si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato nell'adunanza del 19 maggio 2020.

Il Relatore

Stefania Fusaro

f.to digitalmente

Il Presidente

Angelo Buscema

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 29 maggio 2020

Il Dirigente

Renato Prozzo

f.to digitalmente

