



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

Ugo MONTELLA	Presidente (relatore)
Paolo ONELLI	Consigliere
Enrico TEDESCHI	Consigliere
Matteo SANTUCCI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario
Federica LELLI	Referendario

DELIBERAZIONE

ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003

COMUNE DI TORRE DE' PASSERI (PE)

VISTI gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

VISTO il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante *"Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti"*;

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante *"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"*;

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"*;

VISTO, in particolare, l'articolo 7, comma 8, della richiamata legge;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, n. 4, recante *“Indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo”*;

VISTA la deliberazione della medesima Sezione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 4 giugno 2009, recante *“Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo”*;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 8/CONTR/10 del 26 marzo 2010, recante *“Pronuncia di orientamento generale”* sull’attività consultiva;

VISTA la deliberazione del 30 gennaio 2025, n. 7/2025/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha approvato il *“Programma di controllo per l’anno 2025”*;

VISTA la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 16 settembre 2024, n. 10;

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie Locali, protocollo n. 6478 del 9 luglio 2025, con la quale è stata inoltrata richiesta di parere da parte del Sindaco del Comune di Torre De’ Passeri (PE) ai sensi dell’art. 7, comma 8, legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l’ordinanza n. 24 del 17 luglio 2025, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di Consiglio;

UDITO il relatore, Presidente Ugo MONTELLA;

IN FATTO

Con nota del Consiglio delle Autonomie Locali istituito nella Regione Abruzzo, prot. n. 6478 del 9 luglio 2025, perveniva richiesta di parere a firma del Sindaco del Comune di Torre De’ Passeri (PE), prot. n. 6283 del 4 luglio 2025, inerente al rimborso delle spese di viaggio spettanti al dipendente in convenzione ai sensi dell’art. 23 CCNL del 16 novembre 2022.

In dettaglio, il Sindaco chiedeva: *“se, al fine di procedere con il rimborso delle spese di viaggio in favore del dipendente in convenzione ai sensi dell’art. 23 CCNL sia sufficiente inserire nella convenzione stessa: il riconoscimento, in favore del dipendente, delle spese di viaggio per recarsi dal Comune capofila al secondo comune in convenzione; l’autorizzazione al dipendente per l’utilizzo del mezzo proprio; la distanza chilometrica tra i due comuni; la liquidazione mensile delle spese in questione”*.

IN DIRITTO

- Presupposti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere

In rito, la richiesta di parere presentata può dichiararsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 gli Enti Locali possono chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali...".

Anche con riferimento all'ammissibilità oggettiva, il Collegio ritiene ammissibile il parere formulato in quanto rientrante nell'alveo della materia della contabilità pubblica, in base al citato art. 7, comma 8, nonché rispettoso dei caratteri della generalità e astrattezza poiché attinente all'importo del rimborso spettante al dipendente in convenzione, pacificamente rientrante nell'ambito delle spese del personale.

- Quaestio iuris

Entrando nel merito della richiesta di parere, la questione sottoposta al vaglio consultivo della Sezione investe la **tematica dell'istituto dello "scavalco condiviso"** espressamente disciplinato dall'ordinamento generale del pubblico impiego che, nell'ottica dell'attenuazione del vincolo di esclusività della prestazione, riconosce ai lavoratori la possibilità di svolgere attività lavorativa per altri enti (art.53, comma 1, D.lgs. n.165/2001). In sostanza, il legislatore, pur prevedendo l'unicità del rapporto di lavoro del dipendente pubblico, 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.

Anche il Consiglio di Stato con il parere n. 1213/2014, 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.

Per gli Enti locali, l'art. 1, comma 124, della legge n. 145/2018 consente di 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 (cfr. anche art. 1, comma 557, legge n. 311/2004).

La *ratio* dell'istituto è pertanto quella di soddisfare la **migliore realizzazione dei servizi istituzionali e di conseguire una economica gestione delle risorse nel rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità dell'Amministrazione** (cfr. Corte dei conti, Sez. Autonomie, deliberazione n. 10 del 19 maggio 2020).

Si aggiunge, inoltre, che nella specifica fattispecie dello "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. Sul tema si è espressa chiaramente anche la Sezione Autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 23/SEZAUT/2016/QMIG, in cui si è affermato che l'istituto individua una *"modalità di utilizzo del dipendente pubblico da parte di più enti"*. Ne consegue che *"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"* (cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 149/2023/PAR e n. 80/2022/PAR).

– **Lo scavalco condiviso nel CCNL funzioni locali**

L'art. 23 del CCNL del 16 novembre 2022 relativo al personale del comparto Funzioni locali, triennio 2019 - 2021, che trova applicazione in quanto compatibile con le disposizioni della legge n. 145/2018 citata, dispone che *"al fine di soddisfare la migliore realizzazione dei servizi istituzionali e di conseguire una economica gestione delle risorse, gli enti 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. La convenzione definisce, tra l'altro, il tempo di lavoro in assegnazione [...], 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. [...] Il rapporto di lavoro del personale utilizzato a tempo parziale è gestito dall'ente di provenienza, titolare del rapporto stesso, previa acquisizione dei necessari elementi di conoscenza da parte dell'ente di utilizzazione"*.

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 senza alcuna modificazione o novazione, oggettiva o soggettiva, dello stesso. Ciò in stretta correlazione con l'art. 97 della Costituzione.

- **La risposta al quesito**

Per quel che concerne la fattispecie oggetto di richiesta di parere, si ritiene che siano applicabili estensivamente i medesimi principi posti a fondamento della normativa suindicata. L'eventuale previsione del rimborso delle spese di viaggio, nonché la regolamentazione delle modalità, della distanza chilometrica, della tempistica e del *quantum* del riconoscimento devono essere disciplinati nell'ambito della convenzione medesima e, quindi, trovano la propria *sedes materiae* nell'accordo negoziale intercorrente tra gli enti locali interessati.

Per la remunerazione del personale dipendente impegnato nella gestione associata si consente al contratto collettivo decentrato integrativo "*dell'ente utilizzatore*", ovviamente "*con oneri a carico del proprio Fondo*", di prevedere specifiche forme di remunerazione, che devono comunque essere comprese tra le forme di incentivazione istituite e disciplinate dall'articolo 80 dello stesso contratto. Viene inoltre consentita l'applicazione, sempre "*con oneri a carico dell'ente utilizzatore*", delle disposizioni sul trattamento di trasferta (cfr. artt. 23 e 57 CCNL 2022- funzioni locali).

Si osserva altresì che 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. Sul punto l'Aran ha ulteriormente affermato che è possibile riconoscere un rimborso chilometrico per spese di viaggio al personale di altro Comune utilizzato in convenzione secondo il metodo dello scavalco condiviso sulla scorta di quanto previsto dal citato art. 23, comma 4, del CCNL del

16 novembre 2022. In sede di convenzione gli Enti stabiliranno le modalità di riparto degli oneri economici (cfr. ARAN, parere CFL 238).

Inoltre, per il dipendente che intenda avvalersi del mezzo proprio, al fine di rendere più agevole il proprio spostamento, si prevede il possibile rilascio di un'autorizzazione da parte dell'amministrazione di appartenenza, con il limitato effetto di ottenere la copertura assicurativa dovuta in base alle vigenti disposizioni. Le disposizioni interne delle singole amministrazioni potranno prevedere, in caso di autorizzazione all'uso del mezzo proprio, un indennizzo corrispondente alla somma che il dipendente avrebbe speso ove fosse ricorso ai trasporti pubblici, qualora ciò determini un più efficace espletamento dell'attività, garantendo, ad esempio, un più rapido rientro in servizio (cfr. SSRR in sede di controllo, deliberazione n. 8 del 7 febbraio 2011).

Ne consegue che nella convenzione devono essere predeterminate puntualmente le misure volte a circoscrivere gli spostamenti del dipendente pubblico tra una sede e l'altra a quanto strettamente necessario alle esigenze lavorative, attraverso una programmazione delle presenze che riduca al minimo indispensabile gli oneri di rimborso per gli enti interessati.

Ciò posto, è d'obbligo in ultimo rilevare che la regolamentazione della liquidazione delle spese di viaggio tra il Comune convenzionato e il Comune Capofila debba tenere conto anche del luogo di residenza/domicilio del lavoratore in convenzione che, di conseguenza, potrebbe incidere sull'eventuale esclusione della rimborsabilità degli spostamenti (cfr. Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 3/2017/PAR del 17 gennaio 2017 e Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 221/2016/PAR del 3 novembre 2016).

In buona sostanza deve ritenersi consentito il rimborso delle spese di viaggio, sia laddove lo spostamento avvenga dalla sede di un ente a quella dell'altro, sia laddove il dipendente, per recarsi nella sede dell'ente "utilizzatore", si muova dalla propria residenza, in entrambi i casi però purché questa non sia coincidente con quella dell'ente "utilizzatore" stesso.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, rende il parere nei termini sopra indicati.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria del Servizio di Supporto, al Sindaco del Comune di Torre De' Passeri (PE).

Così deliberato nella camera di consiglio del 23 luglio 2025.

Il Presidente
Ugo MONTELLA

Depositata in segreteria

Il Funzionario preposto