



Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Cristina ZUCCHERETTI	Presidente
Nicola BONTEMPO	Consigliere
Francesco BELSANTI	Consigliere
Vincenzo DEL REGNO	Consigliere
Paolo BERTOZZI	Consigliere
Fabio ALPINI	Referendario
Rosaria DI BLASI	Referendario, relatore

nell'adunanza da remoto del 2 aprile 2020;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/01/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 05/06/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/04/2004 e del 04/06/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di “ulteriori forme di collaborazione” tra Corte ed autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dal Sindaco del comune di Cetona (SI), come di seguito meglio specificata;

VISTA l’ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna adunanza;

UDITO il relatore, ref. Rosaria Di Blasi;

FATTO

Con nota inviata tramite Consiglio delle Autonomie Locali, acquisita al protocollo della Sezione al n. 209 in data 10 gennaio 2020, il comune di Cetona (Si) ha formulato alla Sezione un quesito con il quale chiede se le spese relative al rinnovo della “carta di qualificazione del conducente” (CQC), prevista dagli artt. 14 e 20 del d. lgs. n. 286/2005, necessaria per lo svolgimento dell’attività di guida dello scuolabus comunale, siano da porre a carico del bilancio dell’ente oppure del singolo dipendente addetto alla guida dell’automezzo.

DIRITTO

1. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali della Corte dei conti pareri “in materia di contabilità pubblica”.

L’esercizio di tale funzione consultiva è subordinato alla verifica preliminare in ordine alla sussistenza di presupposti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell’organo richiedente) che oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica), come individuati dalle pronunce di orientamento generale rese dalle Sezioni Riunite in sede di controllo e dalla Sezione delle Autonomie.

2. Il requisito di ammissibilità soggettiva concerne la legittimazione dell’organo richiedente il parere e risulta integrato laddove quest’ultimo sia richiesto dal

legale rappresentante dell'Ente (Presidente della Regione, Presidente della Provincia o della Città Metropolitana, Sindaco) per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, laddove costituito.

Come peraltro chiarito dalla giurisprudenza contabile, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7 comma 8 della legge n. 131 del 2003 (Regioni, Comuni, Province, Città Metropolitane).

Nel caso di specie, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto è stata sottoscritta dal Sindaco del Comune di Cetona ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali.

3. Per quanto concerne l'ammissibilità oggettiva, è necessario precisare che alla Sezione non compete una generica funzione consultiva a favore delle Amministrazioni controllate, bensì una funzione specifica e limitata alle materie della "contabilità pubblica", da intendersi anche in relazione al rapporto intercorrente tra la funzione medesima e la più ampia funzione di controllo che la legge intesta a questa Sezione regionale della Corte dei conti.

In quest'ottica, occorre tener presente, per quanto attiene alla nozione di "contabilità pubblica" rilevante ai fini dell'esercizio della funzione consultiva, quanto precisato dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5/2006 e dalle SSRR della Corte dei Conti con la deliberazione n. 54/2010, emanata ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17, co. 31 del d.l. 01/07/2009 n. 78 e quindi ai fini dell'affermazione di un orientamento generale, cui tutte le sezioni regionali sono tenute a conformarsi.

Le Sezioni Riunite, in particolare, hanno delineato una nozione unitaria di "contabilità pubblica" incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici" da intendersi in senso dinamico, anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri e all'interpretazione di norme che disciplinano limiti e divieti posti dal legislatore a tutela dei suddetti equilibri.

È stato ulteriormente precisato, dalla giurisprudenza contabile, che l'ammissibilità oggettiva presuppone l'inerenza del quesito a questioni:

- astratte e/o di interesse generale;

- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Tutto ciò premesso, la Sezione rileva che la fattispecie in esame, pur presentando aspetti collegati a scelte gestionale di esclusiva spettanza dell'ente, presuppone l'interpretazione di norme rilevanti sotto il profilo contabile, poiché interessa il calcolo della spesa di personale, assoggettata dal legislatore a limiti per finalità di contenimento della spesa pubblica.

La richiesta di parere in oggetto, inoltre, è relativa ad una fattispecie che può connotarsi come generale e astratta in quanto finalizzata a chiarire se la spesa di cui trattasi possa gravare, in via ordinaria e generalizzata, sui comuni con conseguente imputazione a carico del bilancio dell'ente locale.

Di qui, dunque, la riferibilità del quesito posto alla materia della contabilità pubblica così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. deliberazione 5/AUT/2006 e deliberazione SS.RR 54/2010).

4. La questione in esame concerne la possibilità o meno, per l'ente locale, di porre a carico del bilancio comunale il costo relativo al corso di formazione necessario per conseguire il rinnovo della "carta di qualificazione del conducente" (CQC) prevista, dal d.lgs. n. 286/2005, per l'esercizio dell'attività di guida dello scuolabus comunale.

Ciò premesso, la Sezione ritiene utile ripercorrere brevemente la disciplina comunitaria e nazionale in tema di CQC:

L'articolo 3, par. 1, della direttiva 2003/59/CE in tema di "qualificazione iniziale e periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri"

prevede, al fine di migliorare la sicurezza stradale e quella del conducente, un obbligo di qualificazione iniziale e un successivo obbligo di formazione periodica.

Tali principi sono stati recepiti, in ambito nazionale, dal d.lgs. n. 286/2005 che, per i conducenti che effettuano professionalmente autotrasporto di persone e di cose su veicoli per la cui guida è richiesta la patente della categoria “D”, ha sancito l’obbligo di qualificazione iniziale per il conseguimento della “carta di qualificazione del conducente” e l’obbligo di formazione periodica per il rinnovo della stessa (art. 14).

La normativa interna, inoltre, ha previsto che la “carta di qualificazione del conducente” sostituisca il “certificato di abilitazione professionale” (CAP) di tipo KC e KD previsto dall’art. 311 del DPR 495/1992 (art. 18 co. 2) e che venga rilasciata a seguito di frequenza obbligatoria di uno specifico corso di formazione iniziale e previo superamento di un esame di idoneità (art 19).

I titolari della “carta” sono tenuti al rinnovo della stessa, ogni cinque anni, dopo aver frequentato obbligatoriamente un ulteriore corso di formazione, di durata pari a 35 ore, in materia di sicurezza stradale e razionalizzazione del consumo di carburante, e dopo aver superato un esame finale (art. 20).

Ulteriori disposizioni attuative relative ai corsi di formazione e ai soggetti erogatori dei corsi sono contenute nel decreto ministeriale 20/09/2013.

La normativa citata, quindi, pone un obbligo di formazione, sia iniziale che ricorrente (ogni 5 anni), per i soggetti che svolgono un servizio che necessita della massima tutela, proprio a garanzia della sicurezza della circolazione e dell’incolumità dei cittadini.

Tanto premesso e con specifico riferimento all’obbligo di conseguimento iniziale della CQC (art.19), la Sezione rileva che tale documento rappresenta una particolare abilitazione, in mancanza della quale non è consentito l’esercizio dell’attività di cui trattasi. Il possesso di tale abilitazione, di solito, è richiesto dal bando di concorso (in aggiunta al possesso della patente di categ. D) quale requisito per la partecipazione dei candidati alla selezione, oppure, per il superamento del periodo di prova successivo all’assunzione. In questa ipotesi, il conseguimento della CQC risponde ad un “interesse proprio” del lavoratore che intende proporsi sul mercato del lavoro, candidandosi alla selezione finalizzata all’assunzione o al superamento del successivo periodo di prova. La Sezione, conseguentemente, ritiene che in tal caso il costo del conseguimento iniziale della CQC debba gravare sul lavoratore stesso.

A diversa soluzione si ritiene doversi pervenire, invece, nell'ipotesi in cui l'Amministrazione nel corso del rapporto di lavoro, per motivi organizzativi, modifichi il profilo professionale del lavoratore, precedentemente assegnato ad altre mansioni, assegnandolo alla guida dello scuolabus. In tal caso, il conseguimento iniziale della CQC risponde ad un "interesse esclusivo" dell'amministrazione comunale che, nell'ambito della sua autonomia organizzativa e nell'ottica della razionalizzazione e dell'uso efficiente delle risorse umane, dispone unilateralmente le modifiche organizzative ritenute necessarie ad assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi, con le modalità ritenute più adeguate rispetto alle peculiarità del relativo contesto territoriale. Il costo del conseguimento iniziale della CQC, in questo caso particolare, dovrà gravare sull'ente datore di lavoro e al dipendente dovrà essere riconosciuto il relativo rimborso, qualora ne abbia sostenuto in anticipo il costo (in senso conforme cfr. Sezione regionale del Piemonte, deliberazione n. 366/2013 e Sezione regionale della Sicilia, deliberazione n. 397/2013).

Dopo l'assunzione il rapporto di lavoro si configura come un rapporto di durata, nel quale la prestazione professionale del conducente dello scuolabus è resa continuativamente, anno dopo anno, nell'interesse dell'ente di appartenenza e i dipendenti, per poter svolgere l'attività di cui trattasi, devono essere titolari di CQC, la cui validità è assicurata, nel tempo, dal rinnovo quinquennale conseguito a seguito di corso di formazione e di superamento del relativo esame finale.

Il rinnovo della CQC è funzionale, pertanto, allo svolgimento di un'attività professionale svolta nell'ambito di una prestazione di lavoro dipendente. Ne consegue che i costi per lo svolgimento di detta attività (tra i quali rientra il costo del rinnovo della CQC) devono essere sostenuti dall'Amministrazione.

L'onere del rinnovo quinquennale della CQC dell'autista scuolabus deve gravare, pertanto, ad avviso di questa Sezione, sul bilancio dell'ente locale sia nel caso in cui il dipendente sia stato assunto *ab initio* per lo svolgimento di detta attività, sia nel caso di successivo cambio di mansioni; conseguentemente, qualora il dipendente avesse anticipato il relativo costo, ha diritto ad ottenere il rimborso dall'ente datore di lavoro.

Tali conclusioni sono avvalorate, ad avviso di questa Sezione, da una considerazione ulteriore che attiene alla natura delle spese necessarie ad ottenere il rinnovo della CQC: si tratta di spese di formazione che, in costanza di rapporto di lavoro, fanno carico al datore di lavoro. Tale costo non configura, comunque, un onere aggiuntivo per l'ente locale essendo, quest'ultimo, già obbligato dalle previsioni del CCNL di comparto (art. 49-ter CCNL 21 maggio 2018, confermativo di analoga previsione contenuta nel precedente art. 23 CCNL Regioni-Enti locali

1° aprile 1999) a stanziare in bilancio, nel rispetto dei vincoli derivanti dalla normativa di finanza pubblica, una quota annuale non inferiore all'1% del monte salari del personale, da destinare al finanziamento delle attività di formazione del personale.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Toscana – nei termini sopra esposti rende il parere in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Cetona.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del comune richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio da remoto del 2 aprile 2020.

Il relatore

f.to Rosaria Di Blasi

Il presidente

f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in Segreteria il 3 aprile 2020

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

f.to Claudio Felli