

**Deliberazione n. 225/2013/PAR**



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati

dott. Massimo Romano	presidente f.f.;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

**Adunanza del 28 maggio 2013.**

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

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229

dell'11 giugno 2008;

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 l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Busseto con nota del 22 aprile 2013, pervenuta in Sezione il 6 maggio 2013, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 35 del 24 maggio 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella camera di consiglio del 28 maggio 2013 il relatore Benedetta Cossu;

### **Fatto**

Il Sindaco del Comune di Busseto ha formulato alla Sezione un quesito con il quale intende conoscere se la spesa per il rinnovo della carta di qualificazione del conducente (CDQ) del personale dipendente con qualifica di autista scuolabus possa rientrare tra gli oneri sostenuti dall'amministrazione per la formazione del personale.

Nella richiesta di parere viene richiamata una deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto (133/2009) nella quale era stato precisato che l'onere per il rinnovo della carta di qualificazione del conducente è a carico del dipendente.

Secondo le prospettazioni dell'Ente istante, tale orientamento era stato espresso allorquando vigeva un sistema per il quale, per il rinnovo del titolo abilitativo per il trasporto di persone e cose, non era prevista la frequenza obbligatoria a corsi di formazione, ma era sufficiente effettuare una visita medica e pagare i bolli e la tassa per il rinnovo dell'importo di circa € 50,00.

## **Diritto**

### **1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.**

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proveniente dal Sindaco, organo di vertice dell'Ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL.

La valutazione dei presupposti di ammissibilità oggettiva è volta ad accertare, oltre l'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la rilevanza generale della questione

proposta, la mancanza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, l'assenza di interferenze con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei conti o ad altre giurisdizioni, né con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei conti.

In relazione al primo presupposto, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 17, co. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo. Tale locuzione comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici) anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile anche sul piano oggettivo in quanto volta a stabilire se l'onere finanziario per il rinnovo quinquennale della carta di qualificazione del conducente possa rientrare tra le spese di personale dell'ente locale, e quindi andare a gravare sul bilancio dell'ente locale.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenti il carattere della generalità nei limiti in cui potranno essere indicati principi utilizzabili anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente.

## **2. Merito**

**2.1.** La Sezione è chiamata ad esprimere il proprio parere circa la possibilità di far rientrare nell'ambito della spesa di personale dell'ente locale l'onere derivante dal rinnovo della carta di qualificazione del conducente (CQC) per il cui conseguimento è richiesta la frequenza obbligatoria ad un corso di formazione di almeno 35 ore.

Come già ricordato nelle premesse in fatto, sulla questione è già intervenuta la Sezione di controllo Veneto, con deliberazione n. 133/2009/PAR nella quale è stato precisato che l'onere per il conseguimento ed il mantenimento della carta di qualificazione del conducente deve far carico al personale interessato sulla base delle seguenti argomentazioni. In primo luogo perché *"il possesso di una particolare abilitazione per lo svolgimento di un'attività di conducente professionale di veicoli per il trasporto di persone, quale è la scuolabus, costituisce requisito che si caratterizza per la sua natura strettamente personale ed in mancanza del quale non è consentito l'esercizio dell'attività di cui trattasi"*. In secondo luogo perché *"mancando una espressa previsione normativa"*, deve *"ricadere sui soggetti interessati allo svolgimento di una particolare attività l'onere conseguente l'acquisizione, prima, ed il mantenimento nel tempo, poi, dello speciale documento, sia nel caso di tratti di assunzione ex*

*novo, oppure di nuovo affidamento di mansione, o infine, di conferma di attività precedentemente svolta". Infine, perche' "esiste un divieto di porre a carico dei degli enti pubblici oneri non previsti e che possano incidere sulla situazione finanziaria degli enti stessi. Tra questi limiti, in particolare, vengono in rilievo quelli sanciti dal d.lgs. 165/2001 riguardanti il contenimento dello spesa complessiva del personale entro i vincoli di finanza pubblica (art. 1, comma 1, lett. b) e quello che rimanda ai contratti collettivi o individuali nell'attribuzione di trattamenti economici (art. 2, comma 3), nonché le disposizioni delle varie leggi finanziarie quale ad esempio quelle recate dai commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge 296/2006".*

Più di recente, tale orientamento è stato condiviso e confermato dalla Sezione regionale di controllo per le Marche che, con deliberazione n. 37/2013/PAR, ha ribadito che *"gli oneri per il conseguimento e per il mantenimento del Certificato di Qualificazione (CQC) debbano far carico al personale"*.

**2.2.** Ciò premesso, la Sezione intende ripercorrere brevemente la disciplina comunitaria e nazionale in tema carta di qualificazione del conducente (CQC) al fine di dimostrare che l'obbligo di formazione periodica mediante la frequenza obbligatoria ad un corso di almeno 35 ore era già prevista sia dalla normativa comunitaria, sia da quella nazionale di attuazione vigente all'epoca (i.e. nel 2009) in cui la Sezione regionale di controllo per il Veneto aveva espresso il proprio parere.

L'articolo 3, par. 1, della direttiva 2003/59/CE del Parlamento e del Consiglio del 13 luglio 2003 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, oltre ad un obbligo di qualificazione

iniziale, un obbligo di formazione periodica. L'allegato I, Sezione IV, stabilisce, inoltre, che il sistema di formazione periodica richiede la frequenza obbligatoria di corsi, organizzati da un centro di formazione autorizzato, la cui durata è di 35 ore ogni cinque anni suddivisi per periodi di almeno 7 ore.

Tali principi sono stati recepiti anche in ambito nazionale dall'articolo 20 d.lgs. 21 novembre 2005, n. 286, che, proprio in tema di formazione periodica, stabilisce che *"tutti i conducenti titolari della carta di qualificazione sono tenuti al rinnovo della medesima, ogni cinque anni, dopo aver frequentato un corso di formazione, secondo le modalità di cui all'allegato I, sezioni 3 e 4"* consistenti nella partecipazione ad un corso, ogni quinquennio, con durata pari a 35 ore suddivisi per periodi di almeno sette ore.

Ulteriori disposizioni attuative sono contenute nei decreti ministeriali 16 ottobre 2009 e 5 agosto 2011. Il DM 16 ottobre 2009 fissava i termini di inizio dei corsi di formazione obbligatoria in dodici mesi antecedenti la data di scadenza di validità della carta di qualificazione del conducente; il DM 5 ottobre 2011 ha accordato termini più ampi per l'accesso alla formazione periodica, concedendo la possibilità di iniziare i corsi diciotto mesi prima della data di scadenza di validità della carta di qualificazione del conducente.

Tale *excursus* normativo consente di poter affermare che, già all'epoca in cui fu espresso il primo parere da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, era previsto un sistema di formazione obbligatoria necessario per il conseguimento ogni quinquennio del rinnovo del titolo di abilitazione per il trasporto di cose o passeggeri.

Tutto ciò premesso, ritiene la Sezione che l'orientamento già espresso nelle citate deliberazioni –dal quale questo Collegio non ha

motivo per discostarsi, condividendone le argomentazioni poste a suo fondamento- possa essere validamente mantenuto con la conseguenza che gli oneri per il rinnovo della carta di qualificazione del conducente non possono gravare sul bilancio dell'ente locale, ma devono essere sostenuti dal personale dipendente.

**P.Q.M.**

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

**ORDINA**

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione – mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Busseto ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella camera di consiglio del 28 maggio 2013.

Il presidente f.f.

*f.to (Massimo Romano)*

Il relatore

*f.to (Benedetta Cossu)*

Depositata in segreteria il 28 maggio 2013.

Per il Direttore di segreteria

*f.to (Annarita Sinigaglia)*