

	<b>CORTE DEI CONTI</b>	<u>Del. n. 9/2009/PAR</u>
	<b>SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE</b>	
	nell'adunanza del 27 marzo 2009	
	composta dai magistrati:	
	Pres. Sez. Giuseppe RANUCCI – Presidente	
	Cons. Franco MASSI – Componente	
	Primo ref. Fabio Gaetano GALEFFI – Componente – relatore	
	Primo ref. Andrea LIBERATI – Componente	
	Ref. Saverio GALASSO – Componente	
	P A R E R E n. 9/ 2009	
	<b>COMUNE DI ARQUATA DEL TRONTO (AP)</b>	
	VISTO l'art. 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia	
	ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni	
	Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;	
	VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il 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 cost. 18	
	ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8°;	

	VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;	
	VISTA la richiesta di parere del 3 marzo 2009 da parte del Sindaco del Comune di Arquata del Tronto, prot. n. 1224;	
	VISTA l'ordinanza n. 4/2009 del 3 marzo 2009, con la quale il Presidente ha nominato il primo referendario Fabio Gaetano Galeffi relatore per la questione in esame;	
	VISTO l'atto n. 1279 del 23 marzo 2009, con il quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna;	
	UDITO il relatore dottor Fabio Gaetano Galeffi;	
	<b>MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE</b>	
	Il Sindaco del Comune di Arquata del Tronto (provincia di Ascoli Piceno) ha chiesto un parere riguardante l'applicazione dell'art. 80 del decreto legislativo 267/2000 (nel testo modificato dal decreto-legge 392/2000 convertito in legge 26/2001), concernente il diritto al rimborso degli oneri per l'espletamento del mandato elettivo o amministrativo.	
	La disciplina di legge (art. 79 del d.lsg. 267/2000, commi 1-2-3) stabilisce infatti il diritto del consigliere comunale o del componente della giunta comunale, dipendente pubblico o privato, di potersi assentare dal lavoro per partecipare rispettivamente alle sedute del consiglio comunale o alle riunioni della giunta. Per gli amministratori, viene stabilito un ulteriore diritto di assentarsi per 24 ore al mese (art. 79, comma 4). I dipendenti, nel corso del loro mandato elettivo o amministrativo, possono inoltre assentarsi per ulteriori 24 ore non retribuite (art. 79,	

comma 5). In ogni caso l'assenza deve essere "prontamente e puntualmente" documentata mediante attestazione dell'ente (art. 79, comma 5).

L'art. 80 del d.lgs. 267/2000 stabilisce che gli oneri per le assenze sono rimborsati dal Comune in favore del datore di lavoro (del consigliere o dell'amministratore), purché quest'ultimo sia un privato o un ente pubblico economico. Il predetto art. 80 corrisponde all'art. 24, comma 5, della legge n. 265 del 3 agosto 1999, che a sua volta riprende il contenuto dell'art. 4, comma 5, della legge n. 816 del 27 dicembre 1985.

Ciò posto, il Comune chiede di conoscere quale comportamento debba tenere a fronte di una richiesta avanzata soltanto nel novembre 2008, da parte di un consorzio di bonifica (nella specie, il Consorzio di bonifica dell'Aso, Tenna e Tronto) in relazione alle assenze di un proprio consigliere ed assessore in tre diverse consultazioni elettorali, per un periodo di circa 10 anni, dipendente del consorzio stesso.

La richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, essendo a firma del Sindaco, sebbene debba osservarsi che il parere non è pervenuto, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, istituito con legge regionale Marche 10 aprile 2007 n. 4.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta appare parimenti ammissibile, sul presupposto che trattasi di materia di contabilità pubblica, da intendersi sotto il profilo delle modalità da seguire per il rispetto degli equilibri di finanza pubblica e per la formazione del bilancio, nonostante il contrario avviso espresso, in casi analoghi, da Sez. Toscana con parere n. 25/2008

e da Sez. Sardegna con parere n. 1/2009.

Nel merito, pertanto, sulla base della richiesta pervenuta, la Corte è chiamata ad esprimere il proprio parere:

1) sulla spettanza del rimborso di oneri per le assenze compiute dal dipendente di un consorzio di bonifica per l'espletamento del mandato elettorale o amministrativo (di assessore) da parte del Comune richiedente in favore del consorzio di bonifica, sull'ipotetico presupposto circa la natura giuridica del consorzio di bonifica; in particolare se esso debba qualificarsi "ente pubblico economico" ai fini di quanto disposto dall'art. 80 del d.lgs. 267/2000 per il conseguente rimborso, a carico del Comune, degli oneri per lo svolgimento del mandato elettivo/amministrativo;

2) in caso di risposta positiva al primo quesito, sul termine di prescrizione del diritto al predetto rimborso.

Quanto al primo punto, occorre osservare che un orientamento costante della giurisprudenza tende a definire il consorzio di bonifica un "ente pubblico economico".

Tale definizione non risulta estranea al contenuto letterale dell'art. 59, comma 1, del R.D. 215/1933: "I Consorzi di bonifica sono persone giuridiche pubbliche e svolgono la propria attività entro i limiti consentiti dalle leggi e dagli statuti".

In particolare Cass. S.U. 191-11/1/1997 specifica che i consorzi di bonifica, pur perseguendo finalità di ordine generale, svolgono un'attività tipicamente economica a carattere privatistico e quindi devono essere classificati fra gli enti pubblici economici con conseguente devoluzione al

	giudice ordinario delle controversie inerenti al rapporto di lavoro dei suoi dipendenti.	
	Cass. S.U. 7147-1/8/1994, precisa che è indubbia la natura di ente pubblico economico del consorzio di bonifica.	
	A partire da Cass. S.U. 3252-29/10/1974, l'orientamento invalso è quello descritto, con una lunga serie di pronunce conformi. Cass. S.U. 8541-28/08/1998: il consorzio di bonifica è un ente pubblico economico.	
	In termini Cass. S.U. 1540-08/02/1993 e 3354-18/03/1992.	
	Secondo Cass. Sez. L. 984-30/01/1992, i consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario hanno natura di ente pubblico economico.	
	Cass. S.U. 2721-14/03/1991: la natura di enti pubblici economici, spettante ai consorzi di bonifica, va riconosciuta pure ai consorzi di bonifica della Regione Marche.	
	Cass. S.U. 11029-18/10/1991: il consorzio di bonifica è un ente pubblico economico.	
	Cass. S.U. 11680-05/12/1990: il consorzio di bonifica ha la natura di ente pubblico economico. In termini Cass. Sez. L. 4081-12/05/1990, Cass. Sez. L. 2840-05/04/1990, Cass. S.U. 4128-17/06/1988, Cass. S.U. 2911-13/04/1988.	
	Cass. S.U. 2991-03/05/1986: il consorzio di bonifica ha la natura di ente pubblico economico. In termini Cass. S.U. 2095-25/03/1986, Sez. L. 201-15/01/1986, Cass. S.U. 5031-15/10/1985, Cass. S.U. 4052-04/07/1985, Cass. S.U. 2873-11/05/1984, Cass. S.U. 2874-11/05/1984, Cass. S.U. 2876-11/05/1984, Cass. S.U. 2845-10/05/1984, Cass. S.U. 2853-10/05/1984, Cass. Sez. L. 1677-	

	10/03/1984, Cass. S.U. 6068–17/10/1983, Cass. Sez. L. 1510–	
	16/03/1981, Cass. S.U. 4436–10/07/1980, Cass. Sez. L. 4200–	
	02/07/1980, Cass. Sez. L. 1943–22/03/1980, Cass. S.U. 924–	
	11/02/1980, Cass. S.U. 926–11/02/1980 e Cass. S.U. 653–28/01/1980.	
	Cass. S.U. 1462 del 09/03/1979: i consorzi di bonifica sono enti pubblici	
	economici. In termini Cass. S.U. 980–15/02/1979, Cass. S.U. 596–	
	26/01/1979, Cass. S.U. 1381–20/03/1978, Cass. S.U. 2068–	
	21/06/1968.	
	Da ultimo, in tempi molto recenti, Cass. Sez. Lavoro 10992–5/5/2008	
	enuncia il principio che i consorzi di bonifica hanno natura di enti pubblici	
	economici.	
	Come precisato anche nella richiesta di parere, la giurisprudenza	
	costituzionale si è occupata dei consorzi di bonifica nella sentenza n. 326	
	del 24 luglio 1998, allorché è stata pronunciata la illegittimità degli	
	articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 – limitatamente ai commi 2, 3,	
	4 e 5 – e 14 della legge regionale Marche 9 maggio 1997, n. 30, recante	
	“Disciplina regionale della bonifica. Attribuzione di funzioni alle Province	
	in attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142. Soppressione dei	
	consorzi di bonifica”.	
	In questa sede, non è necessario ripercorrere l' <i>iter</i> logico seguito dal	
	giudice costituzionale, a cui pertanto si rimanda, in quanto la richiesta di	
	parere si riferisce soltanto alla eventuale spettanza del rimborso per le	
	assenze di un consigliere o assessore da parte di un Comune in favore di	
	un consorzio di bonifica.	
	Un altro elemento che deve essere valutato concerne il trattamento	

giuridico ed economico attribuito ai dipendenti dei consorzi di bonifica, ed in particolare se il rapporto con i dipendenti sia regolato dal diritto comune, ovvero rientri nel lavoro pubblico sia pure privatizzato (art. 1, comma 2, d.lgs. 165/2001).

Nelle Marche, l'art. 19 della L.R. 13 del 17/04/1985 disponeva una equiparazione tra personale dei consorzi di bonifica e personale regionale. Sul punto, Cass. S.U. 3936–23/04/1987 precisava che "L'eventuale trasformazione del datore di lavoro, per effetto della legge regionale Marche 13/85, da ente pubblico economico in ente pubblico non economico, con la conseguenziale trasformazione del rapporto di lavoro privatistico in rapporto di pubblico impiego, potrebbe operare solo a far tempo dall'entrata in vigore della legge medesima." La successiva giurisprudenza – Cass. S.U. 4970–20/11/1989 – ha però modificato questo orientamento, indicando testualmente che "anche i consorzi di bonifica delle Marche hanno natura di enti pubblici economici, essendo irrilevante, al fine di escluderne l'economicità, il fatto che la legge della Regione Marche n. 13 del 17 aprile 1985 – la quale peraltro rinvia al r.d. 13 febbraio 1933 n. 215 per quanto concerne il riparto delle spese e la esecuzione delle opere di competenza dei privati – li definisca enti con personalità di diritto pubblico e senza scopo di lucro, in quanto, mentre la pubblicità è connotazione propria anche degli enti (pubblici) economici, l'economicità sussiste sempreché l'ente svolga la sua attività conseguendo ricavi almeno tendenzialmente idonei a coprire i costi. Pertanto, le controversie relative al rapporto di lavoro dei dipendenti dei consorzi di bonifica della regione predetta (nella specie, del consorzio di

bonifica della valle del Tenna), che ha natura privata indipendentemente dalla fonte della sua disciplina sostanziale, sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, anziché a quella esclusiva del giudice amministrativo.”

Più in particolare, l'applicazione del citato art. 19 della L.R.M. 13/85 era rinviata alla scadenza del contratto di lavoro all'epoca vigente; tuttavia l'intervenuto art. 1, comma 4, della L.R.M. 42/88 rinviava espressamente l'estensione, al personale dei consorzi di bonifica, del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali, ad una successiva legge regionale, che non è stata mai emanata.

Successivamente, la L.R.M. n. 30 del 9 maggio 1997 disponeva la soppressione dei consorzi di bonifica, ma tale legge è stata dichiarata in gran parte costituzionalmente illegittima dalla citata sentenza n. 326 del 24 luglio 1998.

Il legislatore regionale ha abbandonato il proposito di sopprimere gli enti in parola, disponendo in prosieguo di tempo, con legge n. 12 del 13 maggio 2004, la “Fusione dei Consorzi di Bonifica dell'Aso, del Tenna e del Tronto” ed introducendo inoltre, con l'art. 2 della legge n. 13 del 18 maggio 2004, recante “norme concernenti le agenzie, gli enti dipendenti e le aziende operanti in materia di competenza regionale”, l'obbligo per i consorzi di bonifica di adottare la contabilità economica.

E' appena il caso di osservare, infine, che il trattamento giuridico ed economico del personale dei consorzi di bonifica è tutt'ora regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro di diritto privato, stipulati tra lo Snebi – Sindacato Nazionale degli Enti di Bonifica, di Irrigazione e di



	Miglioramento Fondiario – e le organizzazioni sindacali dei dipendenti.	
	Tanto premesso, sulla base dell'indirizzo espresso dalla giurisprudenza	
	sulla materia, il collegio ritiene che il consorzio di bonifica nella Regione	
	Marche debba qualificarsi ente pubblico economico, come tale rientrante	
	nel novero dei soggetti per i quali è dovuto il rimborso degli oneri ai sensi	
	dell'art. 80 del d.lgs. 267/2000, il cui contenuto è stato modificato	
	dall'art. 2-bis del decreto legge 27 dicembre 2000, n. 392, recante	
	disposizioni urgenti in materia di enti locali, convertito con modificazioni	
	in legge 8 febbraio 2001, n. 26.	
	Sulla spettanza del rimborso la Sezione richiama inoltre il contenuto del	
	parere della Sez. Lombardia n. 25 del 13 giugno 2007; sulle modalità	
	documentali della richiesta di rimborso si richiama il contenuto del parere	
	di Sez. Lombardia n. 3 del 23 gennaio 2007; pareri da cui questa	
	Sezione non ha motivo di discostarsi.	
	Quanto infine al secondo punto, attinente la prescrizione, ritiene il	
	Collegio che, in assenza di contrarie disposizioni di legge e trattandosi di	
	rimborso di oneri, debba applicarsi l'ordinario termine decennale previsto	
	dall'art. 2946 del c.c.	
	<b>P.Q.M.</b>	
	La sezione regionale di controllo della Corte dei conti per le Marche	
	esprime il parere che il consorzio di bonifica nella Regione Marche debba	
	qualificarsi ente pubblico economico, come tale rientrante nel novero dei	
	soggetti per i quali è dovuto il rimborso degli oneri ai sensi degli artt.	
	79-80 del d.lgs. 267/2000.	
	La presente deliberazione verrà trasmessa a cura della segreteria al	

Sindaco del Comune di Arquata del Tronto.

Così deliberato in Ancona, nell'adunanza del 27 marzo 2009.

Il relatore

Il Presidente

f.to Fabio Gaetano Galeffi

f.to Giuseppe Ranucci

Depositata in segreteria il 31 marzo 2009

Il Direttore della segreteria – f.to Carlo Serra