



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 137 del 22/10/2013

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 27 settembre 2013, n. 1785

Leggi regionali 13/03/2012, n.4 art. 16 comma 5 e 28/12/2012 n. 45 art. 37. autorizzazione alla contrazione di un mutuo da parte del consorzio per la bonifica della capitanata. Diniego.

L'Assessore alle Risorse Agroalimentari, dott. Fabrizio Nardoni, sulla base dell'istruttoria espletata dall'Ufficio Infrastrutture rurali Bonifica ed Irrigazione confermata dal Dirigente del Servizio Foreste, riferisce quanto segue:

Premesso che:

I Consorzi di bonifica, a cui é dedicato il capo I del titolo V del r.d. n. 215/1933, contemplati, nei loro lineamenti fondamentali, dall'art. 862 del codice civile, sono qualificati come "persone giuridiche pubbliche" (art. 59 r.d. n. 215 del 1933; art. 862, quarto comma, cod. civ.), e costituiti con atto dell'autorità amministrativa, fra tutti i proprietari dell'ambito considerato, su iniziativa della maggioranza di questi (art. 55 r.d. n. 215 del 1933), o "eccezionalmente" anche d'ufficio (art. 56), e assoggettati ai poteri di conformazione, di vigilanza e di tutela dell'autorità amministrativa (artt. da 60 a 66) - sentenza n. 326/1998 Corte Costituzionale

Circa la natura giuridica dei Consorzi di bonifica la Cassazione ha più volte qualificato gli stessi come enti pubblici economici e li ha definiti come enti non commerciali con personalità giuridica pubblica.

L'art. 73 del decreto legislativo 24 luglio 1977, n. 616, ha trasferito alle Regioni le funzioni esercitate dallo Stato concernenti i Consorzi di bonifica e di bonifica montana anche regionale. Tra tali funzioni, rientra il potere (già spettante al prefetto ed al Ministro dell'agricolture e foreste) di vigilare sui Consorzi e di intervenire, anche in via surrogatoria, per assicurare il buon funzionamento degli enti e la regolare attuazione dei loro fini istituzionali (art. 66 del testo unico 13 febbraio 1933, n. 215), e dunque anche il potere di emettere provvedimenti di indirizzo che specificino le competenze spettanti ai Consorzi (al fine di evitare l'emanazione di atti illegittimi, perché invasivi della competenza di altri enti pubblici) ed evitino che i Consorzi avanzino infondate pretese creditorie nei confronti dei proprietari consorziati. Consiglio di Stato (Sezione Sesta) decisione n. 4286/03

Già con riferimento al sistema antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 112 del 1998, la Corte Costituzionale (con la sentenza n. 326 del 24 luglio 1998) ha chiarito che la materia della bonifica in quanto inclusa in quella della agricoltura e foreste si inquadra per diversi aspetti nelle attribuzioni regionali in tema di assetto ed utilizzazione del territorio (con la conseguente possibilità di esercitare la potestà legislativa regionale, ai sensi dell'art. 117 Cost., con i limiti derivanti dai principi fondamentali della legislazione statale in materia).

Secondo un costante orientamento, i Consorzi di Bonifica, i cui consorziati sono sia soggetti privati che comuni, sono considerati quali enti pubblici economici: seppur dotati di una diversa configurazione degli altri enti locali, la loro natura pubblica non può essere messa in discussione e pertanto sono da

considerare enti pubblici alla stessa stregua di comunità montane, unioni di comuni e comuni. Lo stesso TUEL dispone che le disposizioni del testo unico si applicano ai Consorzi ove non esista diversa disciplina che potrà essere dettata soltanto da norma regionale.

L'art. 202 del D.Lgs. 267/2000 disciplina il ricorso all'indebitamento per il finanziamento delle spese degli enti locali fissando il principio generale in base al quale l'indebitamento può essere destinato solo a finanziare spese in conto capitale e non spese correnti. Subito dopo, la norma prevede un'eccezione nel momento in cui considera la possibilità di ricorrere all'accensione di mutui per il finanziamento di debiti fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 194 del medesimo testo unico, e per altre destinazioni di legge.

A limitare la possibilità di contrarre mutui degli enti è intervenuta la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; infatti, l'art. 5, comma 1, ha sostituito l'art. 119 della Costituzione, il cui comma 6, ora così recita: "I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".

Viene pertanto esclusa, con una disposizione di rango costituzionale, la possibilità per gli enti indicati di emettere titoli di debito o contrarre mutui per il finanziamento di spese correnti. La norma in esame consente a regioni ed enti locali di contrarre mutui anche successivamente alla modifica della Costituzione sopra indicata, ma, alla luce del nuovo disposto costituzionale, richiede che tali mutui siano destinati al ripiano di disavanzi che comunque si riferiscano ad esercizi anteriori al 2001 e risultino dai relativi bilanci. L'assunzione di mutui, pertanto, deve essere finalizzata a finanziare oneri maturati in esercizi anteriori alla modifica della Costituzione, vale a dire oneri già sussistenti al momento in cui detta modifica è intervenuta.

L'articolo 41, comma 4, della Legge 448/2001, disciplina della facoltà, per gli enti locali, di ricorrere a mutui per il finanziamento di spese correnti riferendosi, in generale, al ripiano dei debiti fuori bilancio e stabilendo che: "Per il finanziamento di spese di parte corrente, il comma 3 dell'art. 194 del citato Testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, si applica limitatamente alla copertura dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

La norma in esame interviene a precisare, nel contesto dei nuovi vincoli costituzionali, il regime di applicazione delle disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 194 del D.Lgs. 267/2000 in materia dei debiti fuori bilancio. In particolare, si prevede che l'ente locale possa ricorrere alla contrazione di mutui per il finanziamento di spese correnti derivanti dalla copertura dei debiti fuori bilancio, limitatamente a quelli maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Pertanto, il finanziamento dei debiti fuori bilancio è possibile solo nei seguenti casi:

- a) sempre, se riguardano spese in conto capitale;
- b) solo per quelli maturati entro l'8 novembre 2001, se relativo a spese di parte corrente. L'articolo 204 del Tuel definisce, inoltre, il limite agli interessi passivi per poter contrarre nuovi mutui.

Il comma 5 dell'articolo 16 della L.R. n. 4 del 13/03/2012 avente ad oggetto: "Nuove norme in materia di bonifica integrale e di riordino dei Consorzi di bonifica" (comma così modificato dall'art. 37, comma 1, L.R. 28 dicembre 2012, n. 45 a decorrere dal giorno stesso della sua pubblicazione) stabilisce che: "A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, i consorzi di bonifica possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese per investimenti, fatto salvo l'indebitamento necessario ad anticipare le entrate rivenienti dagli oneri di contribuzione risultanti dal piano annuale di riparto. Possono ricorrere, altresì, alla stipula di mutui o altri finanziamenti di scopo per il ripiano di disavanzi di amministrazione e per i debiti concernenti passività accertate alla data di entrata in vigore del presente periodo, previa comunicazione alla Giunta, la quale può, entro dieci giorni dalla data di notifica della richiesta, opporre diniego motivato".

Vista la nota prot. 15974 in data 20/09/2013 acquisita al numero di protocollo n. AOO/001/23-09-2013

n.2729 con la quale il Consorzio per la bonifica della Capitanata ha richiesto l'autorizzazione a contrarre un mutuo chirografario per euro 15.000.000,00 precisando che:

- Tale decisione è stata assunta per fare fronte al deficit di cassa esistente, all'epoca dell'adozione della deliberazione, con il tesoriere dell'Ente, Banca Popolare di Milano, di euro 19.403.179,47, divenuto di euro 20.245.333,35 (3 dicembre 2011, consuntivo esercizio 2011).
- Alla data di entrata in vigore dell'emendamento di cui all'art. 37 della legge regionale 28/12/2012, n. 45, detto deficit di cassa era di €. 17.473.79,69 (31 dicembre 2012, consuntivo esercizio 2012).
- Lo scoperto di conto corrente di tesoreria (deficit di cassa) è riconducibile ai debiti verso banche, contemplati dall'art. 2424 del c.c. (contenuto dello Stato patrimoniale) tra i debiti del passivo (punto 4 della lettera D).
- Poiché la detta passività (scoperto di tesoreria o deficit di cassa) diviene esigibile nell'esercizio finanziario successivo, l'operazione di mutuo è diretta a ristrutturare il debito verso la Banca Popolare di Milano, trasferendo l'esigibilità del debito dal breve termine al medio - lungo termine.
- i deficit di cassa del Consorzio risultano indicati nella relazione al bilancio consuntivo e nella relativa situazione finanziaria dei competenti esercizi di riferimento, nonché nelle relazioni rese dal Consorzio ai sensi della legge regionale n.12 del 21 giugno 2011.

All'uopo il Consorzio si perita di precisare che: "Lo scoperto di tesoreria non è dipeso da inefficienza gestionali del Consorzio, ma, nella su gran parte, è stato causato dagli oneri inerenti alla gestione irrigazione ed anche dall'assenza di trasferimenti di risorse finanziarie regionali per la manutenzione ordinaria delle opere di bonifica idrauliche e di irrigazione, i cui costi sono rimasti a totale carico delle casse consortili."

Dall'esame della documentazione trasmessa e degli atti giacenti in Ufficio si deduce che il mutuo è destinato non già al "ripiano di disavanzi di amministrazione e per i debiti concernenti passività accertate alla data di entrata in vigore del presente periodo", bensì alla copertura di uno "scoperto di cassa" con l'Istituto di credito tesoriere del Consorzio, circostanza non rientrante nelle fattispecie individuate dall'articolato di legge invocato.

Non va sottaciuta la circostanza che, in sede di bilancio consuntivo 2012, lo scoperto riconosciuto in euro 17.743.719,69 risulta compensato con residui attivi connessi a crediti per mancati incassi rinvenienti dall'irrigazione.

Nello specifico appare necessario evidenziare che i centri di spesa irrigazione e bonifica sono confusi, nel senso che non esiste un chiaro riferimento agli stessi e, peraltro, nella richiesta consortile nulla è detto in ordine al recupero del "residuo attivo" né per quantità né per tempo di esazione.

Da quanto sopra premesso e visto discende la impossibilità di aderire favorevolmente alla richiesta autorizzazione, non ricorrendo i presupposti di applicazione della sopra richiamata normativa regionale.

Si dispone inoltre che il Consorzio provveda con ogni urgenza all'accertamento dei residui attivi che hanno determinato la anticipazione di cassa ed alla conseguente iscrizione a ruolo delle somme accertate, dandone comunicazione al competente ufficio regionale.

Si dispone la comunicazione della presente deliberazione al Revisore unico del Consorzio per gli adempimenti di competenza

Copertura finanziaria ai sensi della legge regionale 28/01 e successive modifiche e integrazioni"

La presente deliberazione non comporta implicazioni di natura finanziaria sia di entrata che di spesa e dalla stessa non deriva alcun onere a carico del bilancio regionale.

L'Assessore relatore, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, propone alla Giunta Regionale l'adozione del conseguente atto finale di competenza della medesima, ai sensi della L.R. n° 7/1997, art. 4, comma 4, lett. i).

LA GIUNTA

Udita la relazione e la conseguente proposta dell'Assessore alle Risorse Agroalimentari.

Vista la sottoscrizione posta in calce al presente provvedimento dal Dirigente dell'Ufficio Infrastrutture rurali Bonifica ed Irrigazione e dal Dirigente del Servizio,

A voti unanimi espressi nei modi di legge

DELIBERA

- di prendere atto di quanto riportato nelle premesse e che qui si intende integralmente richiamato;
- di esprimere diniego alla autorizzazione richiesta dal Consorzio per la bonifica della Capitanata inerente la contrazione di un mutuo chirografario di euro 15.000.000,00, non ricorrendo i presupposti di applicazione della norma regionale dettata dall'art. 16, comma 5, della legge regionale 13/03/2012, n. 4, come integrata dall'art. 37 della legge regionale 28/12/2012, n. 45;
- di dare mandato al Consorzio per la bonifica della Capitanata di procedere con ogni urgenza all'accertamento dei residui attivi che hanno determinato la anticipazione di cassa ed alla conseguente iscrizione a ruolo delle somme accertate, dandone comunicazione al competente ufficio regionale;
- di disporre la trasmissione della presente deliberazione al Revisore unico del Consorzio per gli adempimenti di competenza a cura del Servizio proponente;
- di disporre la pubblicazione nel B.U.R.P., ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge regionale n. 12 del 21 giugno 2011.

Il Segretario della Giunta Il Presidente della Giunta
Avv. Davide F. Pellegrino Prof.ssa Alba Sasso
