



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

DELIBERAZIONE N. 48/30 DEL 29.11.2019

Oggetto: Atto d'indirizzo in materia di bilancio dei consorzi di bonifica. Sospensione dell'efficacia della Delib.G.R. n. 60/30 del 11 dicembre 2018 per l'esercizio 2020.

L'Assessore dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale richiama l'art. 17, comma 1, della legge regionale n. 6/2008, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera a), legge regionale 30 novembre 2016, n. 31, secondo cui "I consorzi di bonifica uniformano la contabilità ai principi, agli schemi di bilancio e ai piani dei conti della contabilità finanziaria ed economico patrimoniale, secondo gli indirizzi e le direttive approvate dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale, tenuto conto della particolare natura giuridica dei consorzi di enti di diritto pubblico vigilati dalla Regione autonoma della Sardegna".

L'Assessore ricorda che nella relazione al disegno di legge poi divenuto legge regionale 30 novembre 2016, n. 31, approvato con la deliberazione della Giunta regionale n. 49/14 del 13.9.2016, si diceva che "l'articolo 2 al comma 1 punto a) apporta modifiche sostanziali all'art. 17 della L.R. n. 6 /2008 che rimanda i consorzi all'obbligo di uniformare la propria contabilità e gli schemi di bilancio alle norme vigenti per la Regione Sardegna.

Con l'adozione del bilancio armonizzato da parte della Regione tale prescrizione non risulta automaticamente estendibile ai consorzi di bonifica, sia sotto il profilo funzionale della operatività dei medesimi che sotto il profilo giuridico, anche a seguito di chiarimenti e confronti avvenuti in ambito nazionale che portano ad escludere l'applicazione del D.Lgs. n. 118/2011, e pertanto l'adozione di questo tipo di contabilità, per tali Enti. Per tali ragioni il disegno di legge propone che ai consorzi di bonifica siano applicati i principi, gli schemi di bilancio e i piani dei conti della contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale secondo il regolamento di contabilità da approvarsi dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore dell'Agricoltura".

La legge regionale n. 31/2016 non è stata impugnata dal Governo, nonostante la richiesta in tal senso da parte della Ragioneria dello Stato. Successivamente però, anche a seguito dell'acquisizione di un parere in tal senso della Ragioneria dello Stato, con la deliberazione della Giunta regionale n. 60/30 del 11.12.2018 è stato dettato l'atto di indirizzo secondo cui i Consorzi di Bonifica sono soggetti all'applicazione del D.Lgs. n. 118/2011. Ciò in forza dei seguenti passaggi



argomentativi. "L'art. 11-ter del D.Lgs. n. 118/2011 definisce, in particolare, ente strumentale controllato da un ente territoriale l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nei cui confronti la regione o l'ente locale ha una delle seguenti condizioni:

- a. il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda;
- b. il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività di un ente o di un'azienda;
- c. la maggioranza, diretta o indiretta, dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente o dell'azienda;
- d. l'obbligo di ripianare i disavanzi, nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione;
- e. un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali contratti o clausole. I contratti di servizio pubblico e di concessione, stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti, comportano l'esercizio di influenza dominante".

Ai fini della corretta qualificazione dei consorzi in esame (ai soli fini dell'applicazione del D.Lgs. n. 118/2011), è opportuno richiamare le disposizioni della legge regionale n. 6 del 2008 (Legge quadro in materia di consorzi di bonifica). Nello specifico, l'art. 15 della predetta legge regionale prevede l'esercizio da parte della Regione di un'attività di indirizzo, vigilanza e, soprattutto, di controllo sui consorzi di bonifica; tale attività si esplica nell'adozione da parte dell'amministrazione regionale di atti di indirizzo e criteri in ordine all'attività programmatica, gestionale e contabile dei consorzi di bonifica (articolo 37), nella richiesta di documenti, informazioni e chiarimenti e nel disporre ispezioni e perizie volte ad accertare il regolare funzionamento degli organi e il regolare esercizio dell'attività del consorzio (articolo 38) e, in particolare, nel potere di scioglimento, devoluto al Presidente della Regione previa deliberazione della Giunta, degli organi dei consorzi di bonifica (e nella conseguente nomina di un commissario ad acta) qualora, nella gestione degli stessi, venga accertata grave inefficienza nello svolgimento dell'attività consortile, per gravi violazioni di leggi e di regolamenti, dello statuto e degli atti di indirizzo e criteri regionali, per l'omesso immotivato perseguimento degli



obiettivi del piano regionale di bonifica e di riordino fondiario, nonché per gravi irregolarità amministrative o contabili che compromettano il conseguimento delle finalità istituzionali del consorzio di bonifica (articolo 39). Inoltre, sono soggetti al controllo di legittimità della Regione diversi atti dei consorzi, quali lo statuto e regolamenti, i bilanci e il conto consuntivo (articolo 40).

In virtù delle disposizioni richiamate i consorzi di bonifica rientrano chiaramente nell'alveo degli enti sottoposti al controllo della regione Sardegna, la quale ha il compito di adottare gli atti di vigilanza in ordine all'attività programmatica, gestionale e contabile, a cui i consorzi devono attenersi. Tal assetto, chiarisce il MEF, risulta peraltro, recepito nei singoli Statuti vigenti e rappresenta la condizione sufficiente per ricondurre i consorzi in parola nel perimetro degli enti strumentali, ai soli fini dell'applicazione della disciplina contabile armonizzata prevista dal D.Lgs. n. 118/2011.

L'Assessore ricorda che avverso la deliberazione della Giunta regionale n. 60/30 del 11.12.2018 sei consorzi di bonifica della Sardegna hanno proposto ricorso al TAR Sardegna. Con Ordinanze adottate in data 15.3.2019 il TAR Sardegna ha accolto l'istanza di sospensiva cautelare dell'efficacia della Delib.G.R. n. 60/30 del 11.12.2018, con riferimento all'esercizio 2019, in forza di un complesso di motivazioni che si riportano in sintesi di seguito:

1. la L.R. 30.11.2016, n. 31 "Norme varie in materia di agricoltura. Modifiche alla legge regionale 23 maggio 2008, n. 6 (Legge-quadro in materia di consorzi di bonifica)" ha innovato l'articolo 17 della legge regionale n. 6 del 2008 (rubricato "contabilità"), sostituendo, con la lett. a), il primo comma, prevedendo che "I consorzi di bonifica uniformano la contabilità ai principi, agli schemi di bilancio e ai piani dei conti della contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, secondo gli indirizzi e le direttive approvate dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale, tenuto conto della particolare "natura giuridica dei consorzi di enti di diritto pubblico vigilati dalla Regione Autonoma della Sardegna". La norma, nella precedente versione (L.R. n. 6/2008) stabiliva, invece, che "i consorzi di bonifica devono uniformare la contabilità (norme generali di contabilità pubblica) vigenti per la Regione Autonoma della Sardegna. A tal fine i consorzi provvedono ad adeguare i propri schemi di bilancio entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e ad utilizzare i servizi di gestione informatizzata in uso presso la Regione autonoma della Sardegna";
2. l'imposizione di redazione dei bilanci secondo la normativa del D.Lgs. n. 118/2011 è stata effettuata, con la deliberazione impugnata n. 60/30 dell'11.12.2018, nella convinzione di dover



dare applicazione “diretta” della stessa sulla base del presupposto della qualificazione dei consorzi come “enti strumentali”, natura giuridica che sarà approfondita nel merito, considerato, peraltro, fin d'ora, che la normativa contenuta nella L.R. n. 14/1995, in materia di “Indirizzo, controllo, vigilanza e tutela sugli enti, istituti ed aziende regionali”, non risulta applicabile ai consorzi, in quanto disciplina circoscritta alla “attività di indirizzo, controllo, vigilanza e tutela sugli enti elencati nell'allegata tabella A”, tra i quali non figurano, sub voce “Agricoltura”, i consorzi di bonifica;

3. allo stato, mancano gli schemi di bilancio (da predisporre a cura della Regione), secondo la “competenza finanziaria potenziata” che è stata imposta ai consorzi, e che tali enti debbono previamente avere e considerare come riferimento contabile. Va considerato che il bilancio viene elaborato ed approvato sulla base di “schemi regionali” nonchè in applicazione dei rispettivi Statuti (Parte IV dedicata al “Bilancio e contabilità”, cfr. artt. da 32 a 48), e che rappresentano il parametro giuridico fondamentale per la disciplina dell'attività del consorzio, anche finanziaria. E lo Statuto, attualmente vigente, è stato approvato dal consorzio sulla base dei (previgenti) schemi adottati dalla Regione. Si consideri, inoltre, in punto di redazione dell'atto fondamentale di regolazione del consorzio (Statuto), che l'art. 16 della legge quadro n. 6/2008 prevede, al fine di garantire uniformità, l'obbligo di emanazione dello schema regionale dello Statuto consortile nel rispetto di una "peculiare procedura d'approvazione" con acquisizione di pareri da parte di organi differenziati. In particolare stabilendo che “la Giunta regionale, sentito il parere della competente Commissione consiliare, su proposta dell'Assessore competente in materia di agricoltura approva con apposita deliberazione uno schema di statuto. L'Assessore, al fine della predisposizione della proposta di deliberazione, acquisisce il preventivo parere della Consulta Regionale per la Bonifica e il riordino fondiario ai sensi dell'articolo 13. I consorzi di bonifica, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione della deliberazione, provvedono ad adottare o adeguare il proprio statuto (in conformità allo schema approvato dalla Giunta regionale)” e “lo statuto è adottato dal consiglio dei delegati, nel rispetto della presente legge e dello schema adottato dalla Giunta regionale, assicura la separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e decisionale e quelle attuative gestionali, regolando in particolare: modalità di costituzione, composizione, attribuzioni e funzionamento degli organi di amministrazione”. Ne consegue che risulta fase fondamentale e prioritaria sia la deliberazione degli “schemi di bilancio regionali”, sia l'apporto agli Statuti delle



correlate modifiche (in materia finanziaria, parte IV). Con elaborazione di una nuova sezione dello Statuto, anch'essa redatta sulla base degli "schemi di Statuto regionale".

A seguito delle succitate ordinanze del TAR Sardegna è stata pertanto sospesa l'efficacia della deliberazione della Giunta regionale n. 60/30 del 2018 per la prima annualità (2019), per cui i consorzi di bonifica dall'esercizio 2020 dovrebbero applicare il D.Lgs. n. 118/2011, salvo diversa decisione del TAR nell'udienza di merito del marzo 2020.

L'Assessore prosegue riferendo che, a seguito del cambio di legislatura, dal mese di giugno 2019 gli uffici dell'Assessorato hanno avviato con i consorzi di bonifica della Sardegna un Tavolo tecnico per studiare e condividere delle proposte di direttive da sottoporre all'approvazione della Giunta regionale ai sensi del succitato art. 17 della legge regionale n. 6/2008 (come modificato dalla legge regionale n. 31/2016), per la definizione di nuovi schemi di statuto e di nuovi schemi di bilancio dei consorzi di bonifica della Sardegna, per la predisposizione di un modello comune di regolamento di contabilità, ma ad oggi non è stato possibile definire il relativo iter. Ciò in considerazione della complessità della materia e dei tempi necessari per la ricostituzione, a seguito dell'intervenuto cambio di legislatura, della Consulta regionale di Bonifica di cui all'articolo 13 della legge regionale n. 6/2008, organo competente, come evidenziato dalle succitate ordinanze del TAR Sardegna, ad esprimere il parere sugli schemi di statuto dei consorzi.

L'Assessore ricorda infine che i consorzi di bonifica, a termini dello Statuto vigente, dovrebbero procedere all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020 entro la data del 30 novembre 2019 per poi sottoporre la relativa deliberazione al vaglio di legittimità dell'Assessorato dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale secondo quanto stabilito dall'art. 40 della legge regionale 23 maggio 2008, n. 6, ed osserva in ogni caso che ai fini dell'applicazione del D.Lgs. n. 118/2011 la stessa Regione e gli Enti del sistema regione hanno impiegato un periodo transitorio di diversi esercizi.

Alla luce di quanto sopra rappresentato l'Assessore dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale, posto che non ci sono oramai i tempi tecnici per poter procedere all'approvazione di nuove direttive in materia di contabilità dei consorzi di bonifica prima che gli stessi procedano all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020, propone di sospendere gli effetti della deliberazione della Giunta regionale n. 60/30 dell'11 dicembre 2018 anche per l'esercizio 2020.

La Giunta regionale, udita la proposta dell'Assessore dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale, visto il parere favorevole di legittimità espresso dal Direttore generale dell'Assessorato



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

DELIBERAZIONE N. 48/30
DEL 29.11.2019

DELIBERA

di disporre la sospensione dell'efficacia della deliberazione della Giunta regionale n. 60/30 del 11 dicembre 2018 per l'esercizio 2020.

Letto, confermato e sottoscritto

Il Direttore Generale

Silvia Curto

Il Vicepresidente

Alessandra Zedda