



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

DICIASSETTESIMA LEGISLATURA

15 MAG. 2025

Cagliari,

All'Onorevole Presidente
della Prima Commissione

All'Onorevole Presidente
della Seconda Commissione

All'Onorevole Presidente
della Terza Commissione

All'Onorevole Presidente
della Quarta Commissione

All'Onorevole Presidente
della Quinta Commissione

All'Onorevole Presidente
della Sesta Commissione

SEDE

Il Documento
di iniziativa della **Corte dei Conti**

Oggetto: **Relazione n. 33**

concernente:

*"Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle
tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi della Regione autonoma
della Sardegna nell'anno 2024."*

Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 32 del Regolamento interno del Consiglio regionale
trasmetto, con preghiera di sottoporlo all'esame delle Commissioni presiedute dalle SS.VV.
Onorevoli, l'atto di cui all'oggetto.

IL PRESIDENTE

Giampietro Comandini



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE
COPERTURE FINANZIARIE E SULLE TECNICHE
DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI DELLE
LEGGI DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA
SARDEGNA NELL'ANNO 2024**

(art. 1, comma 2, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174,
convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA
E
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N. 0005311/2025 del 14/05/2025
Firmatario: Cdc - Registro Informativo



CORTE DEI CONTI

MAGISTRATO ISTRUTTORE ED ESTENSORE: CRISTINA RAGUCCI

Ha collaborato all'attività istruttoria e all'analisi dei dati:

dott.ssa CAMILLA PIGA

Alla parte grafica:

sig.ra SIMONETTA GAIAS



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE
COPERTURE FINANZIARIE E SULLE TECNICHE
DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI DELLE
LEGGI DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA
SARDEGNA NELL'ANNO 2024**

(art. 1, comma 2, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174,
convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)

MAGISTRATO ISTRUTTORE ED ESTENSORE: CRISTINA RAGUCCI

INDICE

1	PREMESSA	1
2	QUADRO NORMATIVO	3
2.1	Disciplina statale.....	3
2.2	Disciplina regionale.....	8
2.3	Le linee guida della Corte dei conti	11
3	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.....	15
4	ESAME DELLE SINGOLE LEGGI REGIONALI.....	26
4.1	L.R. 05/02/2024, n. 1 - <i>Disposizioni finanziarie in materia di promozione turistica, sanità e su varie materie.</i>	26
4.2	L.R. n. 05/02/2024, n. 2 - <i>Disposizioni in materia di istruzione.</i>	40
4.3	L.R. 05/02/2024, n. 3 - <i>Interventi a favore della circolazione dei crediti fiscali di cui all'articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020, ai fini dell'efficientamento energetico del patrimonio edilizio regionale.</i>	41
4.4	L.R. 26/06/2024, n. 4 - <i>Differimento del termine per l'elezione degli organi provinciali.</i>	44
4.5	L.R. 03/07/2024, n. 5 - <i>Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali.</i>	46
4.6	L.R. 03/07/2024, n. 6. - <i>Misure urgenti di protezione civile.</i>	47
4.7	L.R. 03/07/2024 n. 7 - <i>Disposizioni urgenti a favore degli enti locali in difficoltà finanziarie.</i>	52
4.8	L.R. 03/07/2024, n. 8 - <i>Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 2 del 2014 in materia di razionalizzazione della spesa relativa al funzionamento degli organi statutari della Regione e alla legge regionale n. 11 del 2006 in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione.</i>	55
4.9	L.R. 19/07/2024, n. 9 - <i>Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province.</i> ...	56
4.10	L.R. 19/07/2024, n. 10 - <i>Disposizioni in materia di proroga dei termini di validità delle graduatorie.</i>	60
4.11	L.R. 20/08/2024, n. 11 - <i>Modifiche alla legge regionale n. 25 del 1988 in materia di organizzazione e funzionamento delle compagnie barracellari.</i>	60
4.12	L.R. 20/08/2024, n. 12 - <i>Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria.</i>	61
4.13	L.R. 18/09/2024, n. 13 - <i>Assestamento di bilancio 2024-2026 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e riconoscimento di debiti fuori bilancio.</i>	62

4.14	L.R. 02/10/2024, n. 14 - Disposizioni urgenti in materia di immunizzazione passiva contro l'infezione da Virus respiratorio sinciziale (VRS).	62
4.15	L.R. 09/10/2024, n. 15 - Dirigenti esterni. Interpretazione autentica dell'articolo 29, comma 4, della legge regionale n. 31 del 1998.....	63
4.16	L.R. 24/10/2024, n. 16 - Rendiconto generale della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2023 e Rendiconto consolidato della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2023. 63	
4.17	L.R. 18/11/2024, n. 17 - Modifiche all'articolo 29 della legge regionale n. 9 del 2016 in materia di lavoro.	63
4.18	L.R. 21/11/2024, n. 18 - Variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie.....	64
4.19	L.R. 28/11/2024, n. 19 - Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 21 novembre 2024, n. 18 (Variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie). 86	
4.20	L.R. 05/12/2024, n. 20 - Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi.	86
4.21	L.R. 17/12/2024, n. 21 - Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2025.....	91
4.22	L.R. 18/12/2024, n. 22 - Modifica all'articolo 29, comma 4, della legge regionale n. 31 del 1998 e abrogazione della legge regionale n. 15 del 2024, in materia di dirigenti esterni.....	92
4.23	L.R. 18/12/2024, n. 23 - Realizzazione della Macroregione del Mediterraneo occidentale: attivazione del ruolo propositivo della Regione autonoma della Sardegna.	93
4.24	L.R. 18/12/2024, n. 24 - Realizzazione del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) del Mediterraneo: costituzione di un GECT insulare euromediterraneo.....	94
4.25	L.R. 18/12/2024, n. 25 - Contributi per l'abbattimento del fitto casa studenti universitari e abrogazione di norme.	95
5	CONCLUSIONI SINTETICHE.....	103
	INDICE DELLE TABELLE.....	110
	INDICE DEI GRAFICI	111

1 PREMESSA

La presente relazione espone gli esiti dell'attività di analisi svolta dalla Sezione Regionale di Controllo per la Sardegna sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, adottate nelle leggi approvate dalla Regione Sardegna nell'anno 2024.

Il ciclo della quantificazione degli oneri delle leggi di spesa è stato esteso alle leggi regionali con il d.l. n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, che ha previsto, tra le molte disposizioni riguardanti il controllo contabile sulle regioni, la redazione, da parte della Corte dei conti, di una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, in analogia con quanto già previsto per quelle statali.

La periodicità del referto, inizialmente semestrale, è divenuta annuale con una novella legislativa del 2014 (art. 33, comma 2, lett. a), n. 1, del d.l. n. 91/2014), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116/2014. La relazione è redatta dalla Sezione regionale di controllo, territorialmente competente, destinatario della relazione è il Consiglio regionale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 39/2014, ne ha evidenziato in maniera significativa la finalità, ossia di consentire *“la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell’attivazione di processi di “autocorrezione” nell’esercizio delle funzioni legislative e amministrative.*

Si tratta di un controllo che, da un lato, assolve alla funzione di fornire all'assemblea legislativa un rilevante apporto conoscitivo su un tema connotato da *“un elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile”* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR) e, dall'altro, contribuisce a conferire maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal terzo comma dell'art. 81 della Costituzione.

Gli esiti dell'indagine costituiscono, altresì, una base informativa fondamentale per le analisi da svolgere nel contesto del giudizio di parificazione del rendiconto generale della

regione, essendo chiara l'incidenza che il profilo di corretta copertura finanziaria delle norme di spesa può assumere ai fini del giudizio di regolarità delle poste contabili.

La Sezione Autonomie, con la deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR, ha precisato *“L'emersione di eventuali profili di criticità riferiti alla legislazione regionale potranno essere di ausilio sia in sede di analisi della verifica operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale, sia ai fini di un affinamento della legislazione di spesa da parte degli organi a ciò deputati (Consiglio regionale e Giunta)”*.

Il referto, che deve necessariamente precedere il giudizio di parificazione del rendiconto regionale, rappresenta un utile strumento che rende possibile una valutazione quasi contestuale, da parte della Sezione regionale di controllo, del rendiconto regionale dell'anno precedente e delle leggi approvate nel corso dello stesso periodo. Le due letture, seppur distinte, presentano rilevanti elementi di convergenza, misurando la capacità del decisore di evidenziare il *“programmato”* e il *“realizzato”* ed esaltando la funzione di bene pubblico del bilancio, come ricordato, in più occasioni, dalla Corte costituzionale (sentenza n. 184/2016 e sentenza n. 247/2017). Invero, una corretta quantificazione degli oneri, seguita da una adeguata copertura finanziaria delle iniziative legislative, è funzionale a evitare la frizione con il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio nella sua declinazione dinamica.

Si osserva, inoltre, che in tempi di incertezze legate al contesto internazionale e alle conseguenti ripercussioni sul sistema economico, la presente relazione ha il pregio di analizzare e misurare indirettamente anche l'impegno profuso dal legislatore regionale per il rilancio dell'economia del territorio e il sostegno ai cittadini e alle famiglie, non solo sotto il profilo delle risorse finanziarie stanziare, ma anche in riferimento alla progettualità degli interventi disposti.

2 QUADRO NORMATIVO

2.1 Disciplina statale

L'articolo 81, terzo comma, Cost. contempla l'obbligo di copertura finanziaria, statuendo che *“ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*.

Il principio di analitica copertura degli oneri esprime *“un precetto sostanziale, in virtù del quale ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013)”* (Corte cost. sentenza n. 5/2018). Secondo il consolidato insegnamento della Consulta, la forza espansiva dell'art. 81 della Costituzione, posto a presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria *“clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile”* (Corte costituzionale, sentenze n. 274/2017, n. 184/2016).

Si tratta, pertanto, di una regola che rappresenta il presupposto fondamentale per le sana gestione delle finanze pubbliche, che garantisce il perseguimento dell'obiettivo dell'equilibrio finanziario, introdotto dalla legge costituzionale n. 1/2012, attraverso la responsabilizzazione delle Assemblee legislative rispetto alle grandezze di bilancio.

Il parametro normativo per compiere la verifica sulla tecnica di copertura delle leggi di spesa è rappresentato dalla legge di contabilità dello Stato (l. 31 dicembre 2009, n. 196) che dedica l'intero titolo V (artt. 17-18-19) alla *“copertura delle leggi finanziarie”*.

L'art. 17, che insieme all'art. 19 costituisce *“puntualizzazione tecnica”* del principio di copertura degli oneri, al primo comma, prevede espressamente che: *“in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e dall'articolo 21 della presente legge, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri”*.

Tale disposizione risulta direttamente applicabile alle regioni, in forza della previsione di cui all'art. 19, comma 2, a mente del quale *“Ai sensi dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17”*.

Ne discende che le regioni sono tenute ad uniformare la propria legislazione di spesa ai principi e alle regole tecniche dettate in materia di copertura dalla l. n. 196/2009, nonché ai principi di diritto enucleati dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione (Corte cost. sentenza n. 163/2020).

Si rammenta, inoltre, che la disciplina finalizzata al rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria della legislazione regionale è ulteriormente integrata dal disposto dell'art. 38 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, con cui si stabilisce, per le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo, l'obbligo di quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e di indicare l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, si consente di rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio; per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, invece, la medesima norma aggiunge che deve essere indicato l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi e che la legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.

Le diverse tipologie di oneri finanziari.

L'art. 21, comma 5, della l. n. 196/2009, a seguito delle modifiche dal d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90, individua la morfologia giuridica degli oneri, distinguendo le varie tipologie di spesa.

Si rammenta che l'esatta determinazione della natura della spesa costituisce operazione propedeutica all'individuazione delle relative coperture (Sezione delle autonomie,

deliberazioni nn. 12/2024/FRG e 10/2023/FRG).

La distinzione è tra:

- oneri inderogabili, quali spese vincolate a determinati parametri, determinati da leggi e altri atti normativi, tra i quali rientrano le cd. spese obbligatorie (stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa);
- fattori legislativi, quali spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio; tale
- spese di adeguamento al fabbisogno tipologia di onere può essere oggetto di rimodulazione ai sensi dell'art. 23, comma 3 della l. n. 196/2009 e va esclusa con riferimento alle spese obbligatorie che radicano diritti nei soggetti destinatari (cfr. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR; Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo deliberazione n. 16/SSRRCO/RQ/20), quali spese diverse dalle precedenti che vengono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.
- Una ulteriore distinzione, sotto il profilo della morfologia giuridica degli oneri, è quella tra spese ricorrenti o continuative e spese pluriennali. Soccorre, in tal caso, la previsione di cui al sopra richiamato art. 38, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118/2011 (in linea con quanto statuito dall'art. 30, comma 6, della l. n. 196/2009).

Le diverse tipologie di copertura finanziaria.

L'individuazione delle risorse necessarie a dare copertura finanziaria ai maggiori oneri discendenti dai provvedimenti legislativi avviene secondo le modalità tassativamente individuate dall'art. 17 della l. n. 196/2009.

Al riguardo, i mezzi di copertura vanno opportunamente distinti in “interni”, quando sono già considerati in bilancio ed “esterni”, in presenza di risorse aggiuntive.

Costituiscono mezzi di copertura “interni”:

- l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 18 (legge di

contabilità dello Stato), restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

- la modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa (misura introdotta dalla l. n. 163/2016);
- la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri.

Costituiscono mezzi di copertura "esterni":

- modificazioni legislative, che comportino nuove o maggiori entrate; rimane, in ogni caso, esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale, nonché l'utilizzo della semplice previsione di maggiori entrate non basate su innovazioni legislative.

L'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta a una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nelle sessioni di bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie (cfr. Sezione delle autonomie deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR, *"Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle legge regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d. l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, il legge 7 dicembre 2012, n. 213"*).

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, viceversa, dovrebbe essere una modalità utilizzata per far fronte, principalmente, a nuove, ineludibili esigenze che

richiedono una riprogrammazione della spesa prevista nella sessione di bilancio (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR)

Va precisato, altresì, che lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre, ovviamente, alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento.

La quantificazione degli oneri finanziari.

L'operazione di quantificazione degli oneri associati ai provvedimenti legislativi consiste nella valutazione dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge, in termini di impatto sui saldi di bilancio.

In tale operazione ricostruttiva, un ruolo fondamentale viene svolto dalla cd. relazione tecnica di accompagnamento che offre gli elementi informativi utili a descrivere, attraverso dati di dettaglio di carattere contabile e finanziario, il processo di quantificazione operato. La relazione in parola costituisce uno strumento essenziale per il coordinamento della finanza pubblica e unitamente agli allegati e alle note, consente di valutare l'effettività, la congruità nonché l'adeguatezza della previsione di copertura e, quindi, di verificare il rispetto dell'art. 81, comma 3, Cost. (Corte cost. sentenze n. 25/2021 e n. 26/2013).

Con deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR (*Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d. l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, il legge 7 dicembre 2012, n. 213*), la Sezione delle autonomie ha richiamato l'attenzione delle regioni circa la necessità di approntare una documentazione tecnico-illustrativa, da allegare ad ogni iniziativa legislativa, strutturata secondo i dettami della relazione tecnica di cui all'art. 17 della l. n. 196/2009, tanto nel caso di disegni di legge quanto nel caso di proposte di legge o di emendamenti presentati in Consiglio regionale.

In particolare, ha avuto modo di precisare che *“La relazione tecnica di accompagnamento all’iniziativa legislativa [...] dovrà necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell’onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti, sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l’indicazione dell’entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio”*.

L’esigenza di migliorare il corredo informativo delle relazioni tecniche risulta significativamente ribadita anche dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, con deliberazione n. 3/SSRRCO/RQ/21 (*Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2020*).

È stato, in particolare, evidenziato come, nelle ipotesi di c.d. irrilevanza finanziaria, l’assenza di una relazione tecnico-finanziaria risulti particolarmente grave, poiché si impedisce, di fatto, *“di valutare i dati e gli elementi idonei a suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l’indicazione dell’entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione”* (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/RQ/19).

2.2 Disciplina regionale

L’obbligo di copertura finanziaria è contemplato, altresì, dall’art. 72, comma 2, del Regolamento interno del Consiglio regionale (Capo IX – *“Della presentazione dei progetti di legge e delle proposte di iniziativa consiliare e popolare”*), il quale prevede, tra le condizioni di ricevibilità dei progetti di legge (e degli altri atti da sottoporre all’esame del Consiglio), oltre alla predisposizione di una relazione illustrativa, anche l’indicazione della relativa copertura finanziaria, qualora essi comportino spese.

L’applicazione rigorosa di tale presupposto comporta l’impossibilità di accesso all’esame

consiliare di progetti sprovvisti di ciò che, coerentemente con la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, costituisce un elemento indefettibile della scelta di allocazione delle pubbliche risorse.

Nella sede regolamentare è previsto anche l'onere, in capo alla Presidenza del Consiglio regionale, di *"assicurare"* a tutti i Consiglieri *"l'accesso più adeguato alle informazioni di carattere finanziario necessarie all'adempimento del disposto di cui al comma 2"* (art. 72, comma 3, del RI), il che rafforza l'esigenza di una copertura finanziaria consapevole, ponderata e di intensa responsabilità politica.

Per ciò che concerne la disciplina regionale di contabilità, la l.reg. n. 11/2006, con riferimento alle regole di quantificazione e alle tecniche di copertura dei nuovi oneri finanziari, è stata modificata, in funzione di adeguamento alla normativa statale, con la l.reg. n. 24/2016, recante *"Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi"*.

Il testo novellato dell'art. 33, rubricato *"Leggi regionali di spesa e relativa copertura finanziaria"* della l.reg. n. 11/2006, richiama, innanzitutto, l'obbligo di esplicitazione dei mezzi finanziari occorrenti per fronteggiare le spese *"per un tempo limitato o permanente"* a carico del bilancio regionale, spese che devono essere *"determinate nell'oggetto e nella loro entità"* (comma 1).

Al secondo comma di tale articolo vengono individuate le modalità di copertura finanziaria, secondo tipologie da intendersi dotate di carattere tassativo:

- a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 25, restando precluso l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente. Tali fondi, uno di parte corrente ed uno in conto capitale, sono destinati a far fronte agli oneri derivanti da progetti di legge perfezionati dopo l'approvazione della legge di bilancio, con la precisazione (art. 25, comma 4, l.reg. 11/2006) che la copertura finanziaria è valida limitatamente agli oneri relativi al solo anno di entrata in vigore (in tal caso, ferma restando l'acquisizione della copertura finanziaria al bilancio dell'anno cui essa è pertinente, le nuove o maggiori spese recate dalle leggi corrispondenti sono iscritte nel bilancio dell'anno nel corso del quale esse entrano in vigore);

- b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- c) mediante nuove o maggiori entrate, anche con relative modificazioni legislative.
- d) con riguardo all'obbligo di redazione della relazione tecnico-finanziaria, il successivo comma 3, modificato anch'esso dalla l.reg. 24/2016, prevede che essa abbia a oggetto la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione contenuta nei disegni di legge e negli emendamenti di iniziativa della Giunta regionale oltre le relative coperture e che debba essereredatta conformemente al menzionato art. 17 della l. 196/2009.

E' necessario rammentare che questa Sezione di controllo, già nella Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi della Regione Autonoma della Sardegna nell'anno 2021 (deliberazione n. 127/2022/RQ), aveva evidenziato che la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR riguardante le nuove linee guida in materia, ha avuto modo di chiarire che *“nella logica di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza, la relazione tecnica deve accompagnare anche gli emendamenti eventualmente proposti (ed introdotti) dai componenti del Consiglio regionale”*. **Sicché, questa Sezione rinnova l'invito al Consiglio regionale al fine di adottare le necessarie modifiche ordinamentali, funzionali a rendere trasparenti anche le conseguenze finanziarie ricollegabili agli emendamenti proposti dai componenti dell'Assemblea legislativa.**

Il contenuto della relazione in discorso viene rigorosamente determinato: essa deve indicare *“i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni altro elemento utile per la verifica in sede consiliare del rispetto degli equilibri di bilancio e dell'obbligo di copertura finanziaria dei provvedimenti”*.

La relazione deve essere predisposta dall'Assessorato regionale competente per materia e verificata dall'Assessorato regionale competente in materia di bilancio e programmazione chene cura la trasmissione al Consiglio regionale.

La l.reg. n. 24/2016, inoltre, con l'inserimento del comma 3-bis nel medesimo art. 33, ha introdotto un'importante facoltà di accesso all'approfondimento tecnico-finanziario dell'Esecutivo nella misura in cui prevede che *“Le commissioni consiliari competenti possono richiedere alla Giunta regionale la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli*

emendamenti al loro esame al fine della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati”.

Occorre ricordare, infine, il ruolo di filtro svolto dalla Terza Commissione consiliare che, ai sensi dell’art. 45, comma 1 del Regolamento interno, deve esprimere il proprio parere su richiesta obbligatoria delle altre Commissioni *“ogniquale volta il progetto implichi entrate o spese sia per le disposizioni contenute nel testo del proponente, sia per le modifiche che allo stesso si intendono apportare”*. Il parere della Commissione, ai sensi del successivo comma 10, deve essere espresso entro il termine di quindici giorni (prorogabile dal Presidente del Consiglio per *“giustificato motivo”*), decorso il quale *“si intende”* che non sia stato *“trovato nulla da eccepire”*.

Si rammenta, altresì, che la l.reg. n. 24 del 2016, all’art. 8, comma 3, prevede che *“I disegni di legge presentati dalla Giunta regionale sono accompagnati obbligatoriamente dalla relazione di ATN (analisi tecnico normativa)”*; la disposizione risulta richiamata anche nelle Direttive sul procedimento normativo adottate con deliberazione della Giunta regionale n. 3/1 del 23 gennaio 2018.

2.3 Le linee guida della Corte dei conti

La Sezione delle autonomie, con delibera n. 10/2013/INPR, ha fornito le *“Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali”*.

L’obiettivo del controllo trasfuso nella presente relazione è definito nel senso *“di un maggior concorso degli enti regionali alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell’intero settore pubblico ed al perseguimento degli obiettivi nazionali condizionati da obblighi comunitari”*, in primo luogo quello del principio del pareggio di bilancio sancito dal novellato art. 81 Cost. Secondo tali indirizzi la verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali presuppone l’accertamento della morfologia giuridica degli oneri finanziari, la loro quantificazione e l’individuazione delle risorse. Le coperture devono essere credibili, sufficientemente sicure, non arbitrarie o irrazionali, in equilibrato rapporto con la spesa prevista negli esercizi futuri.

In caso di leggi regionali con previsione di spese pluriennali non è consentita la stima

apodittica degli oneri ma si rende necessaria una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio.

La Sezione delle autonomie ha sottolineato che la relazione tecnica deve essere predisposta anche nel caso di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio con l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio.

Con la menzionata deliberazione, inoltre, si è rimarcato la differenza tra leggi istitutive di spese continuative e ricorrenti incidenti su più esercizi finanziari, per le quali è consentito il rinvio dell'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale di previsione e le leggi istitutive di spese pluriennali, intese come variabili e circoscritte nel tempo. In questo caso è richiesta l'esplicita indicazione sia degli oneri incidenti sull'esercizio in corso e su ciascuno degli esercizi successivi che dei relativi mezzi di copertura.

La Sezione delle autonomie, con delibera n. 8/SEZAUT/2021/INPR ha fornito nuove linee di orientamento che, ponendosi in continuità con le precedenti, si caratterizzano per chiarezza e specificità della trattazione. Il documento è strutturato in paragrafi, di cui si sintetizzano di seguito i tratti più significativi.

Tempistica

Sotto il profilo della tempistica è stato evidenziato che la relazione sulle coperture delle leggi di spesa deve necessariamente precedere il giudizio di parificazione del rendiconto regionale, in quanto può avere una funzione ausiliaria alle analisi da svolgere in quella sede.

Metodo – Morfologia giuridica dell'onere

Si dedica attenzione alla morfologia giuridica dell'onere richiamando le tre diverse tipologie indicate dall'art. 21, comma 5, della l. n. 196/2009.

Viene inoltre puntualizzata la centralità dei documenti specificativi e informativi richiamando anche la recente pronuncia n. 25/2021 del Giudice delle leggi che ha chiarito *“gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo*

dell'adeguatezza della copertura finanziaria". Pertanto, nella logica di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza, la relazione tecnica deve accompagnare anche gli emendamenti eventualmente proposti (ed introdotti) dai componenti del Consiglio regionale.

Un paragrafo delle nuove linee guida è dedicato al rapporto copertura finanziaria e equilibrio di bilancio richiamando la giurisprudenza costituzionale per cui *"la copertura economica (recte, finanziaria) delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano dunque una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale":* infatti *"la forza espansiva dell'art. 81, terzo comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile"* (Corte cost., sentenza n. 274 del 2017). La Sezione delle autonomie, al riguardo, osserva, tuttavia, che copertura ed equilibrio finanziario operano, in realtà, su piani diversi; difatti, mentre la copertura finanziaria riguarda ogni singola legge di spesa e deve essere valutata ex ante, il principio dell'equilibrio finanziario riguarda tutti i flussi finanziari regionali in entrata e in uscita ed è verificabile ex post ad opera della Corte dei conti in occasione del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale.

Tetto di spesa

Con riguardo alla quantificazione della spesa operata con la tecnica del cosiddetto *"tetto di spesa"*, con cui si procede ad individuare il limite massimo di stanziamento entro il quale vanno contenute le prestazioni disposte dalla norma legislativa, è stato escluso che la stessa possa riferirsi alla tipologia delle spese obbligatorie che radicano diritti nei soggetti destinatari.

Estensione temporale della copertura finanziaria

In riferimento all'art. 38, comma 1, del d.lgs. 118/2011 è stato chiarito che la copertura deve essere comunque prevista nella legge istitutiva dell'onere, e non già nelle varie leggi di

bilancio (Corte cost., sentenza n. 244 del 2020), a meno che non si tratti di oneri non obbligatori, in ragione del fatto che questi ultimi non creano un obbligo per i bilanci a stanziare risorse. Infatti, solo se l'onere non è obbligatorio, la compensazione può avvenire a carico dei bilanci dei vari anni, in quanto essi non sono obbligati dal titolo sottostante (legge sostanziale istitutiva dell'onere medesimo) ad indicare un quantum, non trattandosi appunto di un obbligo in tal senso, tenuto conto della natura flessibile della prestazione prevista dalla legge istitutiva.

Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico.

È stato evidenziato che il principio costituzionale di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. non può essere eluso dal legislatore addossando ad enti, rientranti nella così detta finanza pubblica allargata, nuove e maggiori spese, senza indicare i mezzi con cui farvi fronte. Il collegamento finanziario tra simili enti e lo Stato è infatti tale da dar luogo ad un unico complesso, come lo stesso legislatore ha riconosciuto con l'art. 27 della legge n. 468 del 1978, secondo cui *“le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico di bilanci degli enti di cui al precedente art. 25, devono contenere la previsione dell'onere stesso nonché l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali”* (Corte cost., sentenza n. 92/1981, punto 6 del diritto).

Si annota che la Sezione Autonomie, in raccordo con le relazioni delle Sezioni Riunite sulla copertura delle leggi di spesa, raccoglie gli esiti delle verifiche svolte in sede regionale sulle modalità di copertura delle leggi regionali di spesa facendone l'oggetto di uno specifico referto al Parlamento nel quale sono esposte anche le risultanze della ampia giurisprudenza costituzionale che si è andata formando sulla tematica.

3 GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

La Corte costituzionale, nel corso degli anni, è intervenuta con diverse pronunce a regolare i molteplici profili relativi all'obbligo di copertura delle leggi, sancendo una serie di principi che qui di seguito si vanno sinteticamente a richiamare:

- requisito indefettibile della copertura finanziaria è che essa deve essere sempre valutata ex ante e deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria e irrazionale (ex plurimis, Corte cost., sentenze nn. 70/2012, 106/2011, 68/2011, 141/2010, 213/2008, 384/1991 e 1/1966);
- la copertura di nuove spese deve essere altresì ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza *“in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare» in esercizi futuri”* (ex multis, Corte cost., sentenze n. 192/2012, n. 106/2011, n. 141/2010);
- l'indicazione della copertura finanziaria è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte in bilancio, sia perché rientranti in un capitolo che abbia sufficiente capienza sia perché fronteggiabili con lo *“storno”* di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli. In tali casi, è comunque necessaria l'espressa menzione dei capitoli di bilancio ovvero delle variazioni compensative fra capitoli sui quali far gravare l'onere della spesa, fermo restando che non si possono incidere fondi già impegnati a fronte di obbligazioni giuridicamente perfezionate (cfr. Corte cost. sentenza n. 272/2011, secondo un principio espresso sin dalla pronuncia n. 30/1959);
- l'indicazione del tutto generica e non analiticamente quantificata, sia degli oneri derivanti dalla nuova previsione legislativa, sia delle risorse destinate a farvi fronte, viola il principio espresso dall'art. 81, terzo comma, Cost. (Corte cost., sentenza n. 183/2016);
- non è consentita la c.d. copertura ex post, in quanto quest'ultima non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità dell'equilibrio (in questo senso, Corte cost., sentenza n. 26/2013);
- non può farsi riferimento a una entrata aleatoria, del tutto incerta nell'*an* e nel quando

(Corte cost. sentenza n. 13/1987) e tale deve ritenersi anche la copertura di oneri attuali mediante entrate future qualora la stessa non tenga conto dei costi da sostenere per l'anticipazione delle entrate medesime (sentenza n. 213/2008 e n. 54/1983);

- deve ritenersi illegittima la legge regionale che preveda entrate di incerta consistenza a copertura di spese certe (Corte cost. sentenza n. 36/1961);
- non costituiscono, inoltre, idoneo mezzo di copertura né le partite di giro (Corte cost. sentenza n. 16/1961) né i residui passivi (Corte cost. sentenze nn. 16 e 31 del 1961) né le risorse di enti terzi (Corte cost. sentenza n. 314/2003; contra sentenza n. 23/1967);
- la determinazione degli oneri e delle relative coperture deve essere necessariamente contestuale (cd. principio dell'autosufficienza della legge di spesa che richiede la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di onere quanto dei presupposti posti a fondamento delle previsioni di maggiore entrata e/o di minore spesa necessarie a finanziare le prime); in questo senso, la copertura di spese mediante crediti futuri è da ritenere tanto più irrazionale quanto più si riferisce a crediti futuri lontani nel tempo (ex multis, Corte cost. sentenze n. 213/2008, n. 356/1992, n. 75/1992, n. 294/1991, n. 320/1989, n. 478/1987 e n. 19/1970);
- per ciò che concerne l'utilizzo dei fondi e le variazioni di bilancio, è stato affermato che *“nel momento in cui viene deliberata l'assunzione di un nuovo servizio e quantificata la corrispondente spesa per il triennio relativo al coevo bilancio triennale, attraverso il prelievo da uno specifico fondo congruente con tali finalità, si realizza una variazione di bilancio che deve essere illustrata nella sua complessiva neutralità. In altre parole, una legge che istituisce un nuovo servizio, coprendone la spesa attraverso il prelievo da un fondo di riserva, è un atto che incide sull'articolazione del bilancio, mutandone – sia pure in modo compensativo – le singole componenti. Per questo motivo la variazione dovrebbe essere illustrata in modo completo ed esaustivo, non limitandosi alla dimensione del prelievo dal fondo e all'assegnazione al pertinente programma, bensì corredandola dei nuovi stanziamenti conseguenti all'operazione modificativa. Tale regola non è meramente formale, ma si collega teleologicamente alla garanzia degli equilibri e al principio di trasparenza. Sotto il primo profilo, è evidente che il mancato contestuale aggiornamento degli stanziamenti può costituire*

una causa di squilibrio nel caso in cui successive variazioni non tengano conto della precedente rideterminazione; sotto il profilo della trasparenza, una simile prassi è idonea a creare pericolose zone d'ombra nel corso della gestione finanziaria” (sentenza n. 138/2018).

Nell’anno 2024 la giurisprudenza costituzionale ha elaborato rilevanti principi in tema di obbligo di copertura finanziaria degli oneri di spesa.

Con la sentenza n. 1/2024 la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 90, comma 10, della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 , la norma regionale siciliana è stata, in primo luogo, ritenuta confliggente con il parametro interposto di cui all’art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 che richiede alle regioni di garantire, nell’ambito del bilancio, *«un’esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale»*, al dichiarato *«fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti»* di programmazione finanziaria sanitaria. Infatti, la disposizione censurata, nel prevedere che tutte le spese per il funzionamento dell’Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, si pone in contrasto con la predetta norma interposta, poiché, nel testo vigente *ratione temporis*, assegnava risorse all’ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell’Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale.

Con la sentenza n. 9/2024, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., l’art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019, che prevede la modifica del piano di rientro dal disavanzo pregresso già approvato per ripianare il saldo finanziario negativo che rappresenta l’ammontare residuo del disavanzo dell’esercizio finanziario 2014 non ancora recuperato al 31 dicembre 2018 e di quello determinato dal riaccertamento straordinario dei residui alla data del 1° gennaio 2015, secondo una ripartizione in quote costanti su un arco temporale che varia da un minimo di dieci ad un massimo di trenta anni. La disposizione, censurata dalla Corte dei conti, sez. riunite per la Regione Siciliana, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale per l’esercizio finanziario 2020, anziché prevedere misure di contenimento della spesa, dispone modalità di recupero del

disavanzo che consentono addirittura di ampliarla senza adeguata copertura, in tal modo compromettendo il già difficile assetto della finanza regionale, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri, gravati dall'esigenza di un maggiore prelievo fiscale necessario a ripristinare il turbato equilibrio. Né il legislatore regionale siciliano ha tenuto conto, tra l'altro, che il recupero del disavanzo in dieci annualità, invece che nelle consuete tre previste dalla regola generale di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, sarebbe stato subordinato alla sottoscrizione di un accordo tra la regione e lo Stato per l'adozione di specifici impegni per l'effettivo rientro dal disavanzo; accordo che al momento dell'adozione della disposizione censurata non era tuttavia intervenuto. Al contrario, in presenza di difficoltà nel risanamento dell'ente strutturalmente deficitario, il recupero del disavanzo non può essere ulteriormente procrastinato, dovendosi, per converso, porre in essere azioni indispensabili ad incentivare il buon andamento dei servizi e pratiche di amministrazione ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività, anche per evitare gravose "eredità" per i futuri amministrati; ciò che dispiega altresì effetti negativi sull'equilibrio della finanza pubblica allargata, in quanto i conti della Regione Siciliana confluiscono nelle risultanze dei conti nazionali, con ciò ostacolando la realizzazione degli obiettivi macroeconomici nazionali e di quelli concordati in sede euro unitaria e sovranazionale.

Con la sentenza n. 58/2024, la Corte costituzionale ha affermato che l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari – che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale – coinvolge la legge di approvazione del rendiconto nella sua interezza, non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura. Nel caso di specie, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e, Cost., la legge reg. Molise n. 27 del 2022, che approva il rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2021. La legge regionale impugnata dal Governo presenta un risultato di amministrazione inferiore a quello effettivo in ragione della mancata adozione, in sede di assestamento del bilancio, di adeguate misure volte a rappresentare in maniera corretta il disavanzo da ripianare. Le irregolarità accertate con la precedente sentenza n. 39 del 2024 – ossia la grave sottostima del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020 che ha condizionato la

gestione finanziaria per l'intero esercizio successivo comportando l'indebito ampliamento della spesa – si riflettono sulla legge regionale impugnata che viola, pertanto, la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici». La Regione non ha assestato correttamente il bilancio di previsione dell'esercizio 2021 né per quanto riguarda l'esatta quantificazione del disavanzo complessivo, né per quanto riguarda la quota annuale da ripianare; la mancata applicazione dell'esatto ammontare della quota di recupero del disavanzo comporta pertanto una sottostima della spesa complessiva tale da compromettere l'equilibrio del bilancio 2021 e di quelli successivi; la corretta contabilizzazione e il recupero del disavanzo avrebbero infatti richiesto l'adozione di idonee forme di copertura e di una revisione complessiva dei saldi di bilancio. Né la l.reg. Molise n. 4 del 2023, che ha successivamente rettificato le risultanze contabili relative al rendiconto generale 2021, consente di dichiarare la cessazione della materia del contendere, dal momento che la legge regionale impugnata è rimasta in vigore per un tempo sufficiente a produrre effetti sull'intero ciclo di bilancio. La Corte ha, in proposito, ribadito che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è *«finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci»* (sentenza n. 184 del 2016). Pertanto, anche il sistema contabile regionale è soggetto ai già menzionati principi, che si configurano come limitazioni necessarie idonee *«a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti»* (sentenza n. 279 del 2006). In particolare, l'autonomia della regione in questo ambito normativo trova il suo limite nelle disposizioni poste dallo Stato per la salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili, sotto il profilo teleologico, a plurimi parametri costituzionali, quali il coordinamento della finanza pubblica, la disciplina degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 Cost. (sentenza n. 6 del 2017), i principi del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97, commi primo e secondo, Cost.

Con la sentenza n. 63/2024, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse, dalla Regione Liguria in riferimento agli artt. 5, 114, 119, primo e quarto comma, e 120, secondo comma, Cost., dell'art. 1, comma 332, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui pone a carico del bilancio dei comuni gli oneri derivanti dal riconoscimento – anche in favore dei dipendenti di tali enti – dell'emolumento accessorio *una tantum* previsto per il personale statale dall'art. 1, comma 330, della medesima legge, da corrisondersi per tredici mensilità e determinato nella misura dell'1,5% dello stipendio. L'emolumento previsto dal legislatore statale, temporaneo e circoscritto al trattamento di quiescenza, ha trovato applicazione per un periodo di tempo limitato e ben determinato, motivo per cui la disposizione impugnata presenta natura eccezionale e temporanea, tale da non inficiare l'autonomia politica e finanziaria dei comuni. Il legislatore statale, poi, operando nell'ambito di una propria competenza legislativa esclusiva, riferibile alla materia «ordinamento civile», ha eccezionalmente inteso individuare *ex lege* uno specifico e temporaneo aumento retributivo, non destinato a essere recepito in sede di contrattazione collettiva e inidoneo, anche sotto questo profilo, a determinare la violazione del coinvolgimento del sistema delle autonomie.

Con la sentenza n. 68/2024 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 19, 20 e 21, e 16, comma 7, della legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9. Le spese sottese alle disposizioni regionali citate, per loro natura e caratteristiche, sono state ritenute in contrasto con l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 - funzionale ad evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati al finanziamento delle spese sanitarie - in quanto, per il loro esorbitare dall'ambito delle risorse connesse al finanziamento del servizio sanitario regionale, alterano la struttura del perimetro delle spese sanitarie prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011. Detto parametro, espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è stato ritenuto applicabile anche nei confronti della Regione Sardegna, ancorché questa, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296

del 2006, provveda al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.

Con la sentenza n. 120/2024 la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto il profilo del principio dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria, l'art. 5 della l.reg. Siciliana n. 30 del 2021, che ha rideterminato integralmente il previgente percorso di rientro dal disavanzo della Regione Siciliana, recependo le innovazioni introdotte dalla normativa di attuazione statutaria di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*, sospendendo e dilatando i tempi di recupero del disavanzo. La disposizione regionale censurata dalla Corte dei conti, sez. riunite per la Regione Siciliana, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021, contrastando con la regola generale dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, comporta un illegittimo ampliamento della capacità di spesa della Regione e provoca, così, un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri. In presenza di difficoltà nel risanamento dell'ente strutturalmente deficitario, il recupero del disavanzo non può essere ulteriormente procrastinato, dovendosi, per converso, porre in essere azioni indispensabili ad incentivare il buon andamento dei servizi e pratiche di amministrazione ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività, anche per evitare gravose eredità per i futuri amministrati; ciò che dispiega effetti negativi sull'equilibrio della finanza pubblica allargata, in quanto i conti della Regione Siciliana confluiscono nelle risultanze dei conti nazionali, ostacolando la realizzazione degli obiettivi macroeconomici nazionali e di quelli concordati in sede euro unitaria e sovranazionale.

Con la sentenza n. 141/2024 la Corte ha affermato che la Regione autonoma Sardegna rientra nel novero degli enti ad autonomia speciale che provvedono integralmente al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale; ciò comporta che lo Stato non possa intervenire con norme che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Regione autonoma, perché in siffatta ipotesi neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario. Nel caso di specie, sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento

all'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, come conv., dell'art. 56 della l.reg. Sardegna n. 9 del 2023, per cui le risorse non utilizzate di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l'assistenza ospedaliera possono essere redistribuite tra gli erogatori privati accreditati che abbiano prodotto un'attività ospedaliera eccedente il budget assegnato nell'anno 2021 e per incrementare il tetto di spesa dell'assistenza ospedaliera nell'anno 2023 anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali; e dell'art. 5, comma 1, della l.reg. Sardegna n. 21 del 2023, che modifica il suddetto art. 56, per cui la Giunta regionale è autorizzata a incrementare la spesa per l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera e ambulatoriale da soggetti privati accreditati non oltre il 40% rispetto alla spesa consuntivata nel 2011. La Regione autonoma Sardegna non è sottoposta a un piano di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria e l'intervento oggetto di impugnazione è finalizzato a garantire i livelli essenziali di assistenza e a ridurre i tempi di attesa. Entro il già menzionato limite, pertanto, l'entità delle risorse occorrenti agli indicati fini viene stabilita dalla Regione autonoma in relazione alla consistenza del proprio bilancio sul quale grava la spesa sanitaria regionale fermo restando l'equilibrio economico finanziario generale del Servizio sanitario regionale.

Si compendiano di seguito, in termini generali e in riferimento al panorama delle leggi regionali esaminate dalla Corte dei conti negli anni, ulteriori tematiche di rilievo riguardanti le modalità di copertura delle spese:

Coperture su stanziamenti di bilancio: si riscontrano di continuo casi di copertura finanziaria su stanziamenti del bilancio in essere, nel presupposto della sussistenza di fondi disponibili, rispetto a cui, raramente, la relazione tecnica dà conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se, in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. Le Sezioni Riunite evidenziano come, in siffatte ipotesi, *“si assiste ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti ex ante già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo si viene ad alterare l'ordinato rapporto tra leggi ordinarie onerose*

e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio, come prevede l'art. 81, terzo comma, Cost. Non appare inutile ricordare, infine, soprattutto in presenza della natura inderogabile del tipo di spesa, l'esigenza di coperture sicure, non arbitrarie o irrazionali, su scala ovviamente permanente se gli oneri presentano tale profilo, in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia (ex plurimis, sentenza n. 70 del 2012)".

Accuratezza delle relazioni tecniche: si riscontra di continuo il fenomeno di relazioni che non sempre consentono una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, limitandosi, le stesse, a fornire elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere, così come stimato. Le cause sono molteplici, come è stato osservato nel passato, e vanno dalla scarsa collaborazione da parte delle amministrazioni interessate ai tempi estremamente brevi in cui spesso matura la decisione legislativa, specialmente in riferimento all'approvazione di emendamenti, in ordine ai quali le amministrazioni competenti spesso si trovano in condizioni non idonee per una ponderata valutazione dei corrispondenti effetti. Il margine di incertezza collegato a tale criticità vale anche, pur se in tono minore, nelle ipotesi di ricorso alla tecnica del tetto di spesa: in tali ipotesi, *"è lo stesso limite di spesa a poter risultare travolto ovvero trascinato dalla pressione degli elementi di base che determinano l'onere, soprattutto in presenza non solo di diritti soggettivi come tali espressamente dichiarati dalla norma, ma anche di una serie di situazioni più sfumate ma soggettivamente rilevanti e difficilmente comprimibili (ovvero modulabili) per tener conto delle risorse di volta in volta disponibili"*. Le possibili sottostime degli oneri, di rado verificabili ex ante in assenza di relazioni tecniche esaustive, potrebbero, pertanto, rappresentare la premessa di evoluzioni negative delle grandezze di finanza pubblica, soprattutto in riferimento a provvedimenti di manovra ovvero comunque di grande rilevanza quantitativa. L'esito di tutto ciò, nel caso di un quadro poco sostenibile circa gli elementi alla base della stima degli oneri, può tradursi nella creazione di condizioni favorevoli per il verificarsi di fenomeni gestionali come, ad esempio, i debiti fuori bilancio.

Clausole di copertura generiche: si riscontra di continuo la fattispecie di clausole di copertura che genericamente (oppure anche in riferimento a singole norme) vengono

imputate alle maggiori entrate e alle minori spese contestualmente recate dal provvedimento ovvero di clausole di coperture di oneri riferiti alla somma degli effetti di numerosi articoli. Quest'ultimo fenomeno, oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche, appare anche dissonante rispetto alla legge di contabilità, la quale prevede singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad un onere.

Mancata individuazione dell'onere da parte della singola norma: si verifica l'ipotesi per cui singole norme non riportano il proprio impatto finanziario, ma si limitano a rinviare alle apposite disposizioni relative alla copertura finanziaria. Ne consegue che l'informazione riferita all'onere della singola disposizione è ricavabile solo dalla relazione tecnica, nonché dal relativo allegato informativo. Tale criticità mina il principio di trasparenza, in quanto non consente di conoscere, se non in alcuni casi specificati dalla relazione tecnica, se si sia in presenza di un limite di spesa o di una valutazione degli oneri.

Osservazioni sulla tecnica del limite di spesa: la legge di contabilità prevede, essenzialmente, due modalità di copertura della spesa, da un lato l'opzione di fissare un tetto di spesa, dall'altro l'opzione volta a prevedere solo oneri valutativi. Il punto di fondo della problematica è che, a fronte di fattispecie normative di particolare delicatezza e complessità nonché tali da creare una pressione sui bilanci con forti elementi di automaticità, la tecnica del tetto di spesa può presentare maggiori rischi sul piano finanziario ovvero in ordine all'effettiva implementazione della normativa nel suo complesso (che potrebbe infatti risultare rallentata, per altro verso, nel caso di rigido rispetto del tetto).

Considerazioni sulle coperture a debito: la fase aperta con la pandemia ha registrato l'adozione di numerosi provvedimenti d'urgenza (decreti-legge nn. 18, 23, 34 e 104 del 2020) caratterizzati dalla copertura a debito mediante utilizzo della procedura di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012, avendo la Commissione europea attivato la clausola di salvaguardia generale prevista dal Patto di stabilità e crescita, che consente temporanee deviazioni dall'obiettivo di bilancio di medio termine o dal percorso di avvicinamento a

quest'ultimo. Ciò consente di rilevare, dal punto di vista costituzionale, che il tema della copertura a debito degli effetti degli eventi eccezionali, che trova radice nel novellato comma secondo dell'art. 81 Cost., induce a considerare tale secondo comma come sostanzialmente un'eccezione (naturalmente, al verificarsi del presupposto dell'evento eccezionale) rispetto al successivo terzo comma della stessa norma costituzionale, dal punto di vista non solo della tipologia di copertura ammissibile (indebitamento), ma anche della deroga al principio del non peggioramento della qualità del bilancio, in base al quale non si possono utilizzare mezzi di copertura di parte capitale per compensare oneri correnti (senza considerare la coerenza con gli obiettivi del Patto di stabilità e crescita). Si tratta di un principio che, se a livello di enti territoriali, trova suggello nell'art. 119 Cost., mentre a livello di Stato trova enunciazione in varie norme della legge di contabilità concernenti le compensazioni orizzontali nella costruzione del bilancio e, dunque, la flessibilità nella relativa gestione in corso di esercizio, nonché, per le leggi ordinarie, le modalità di rispetto dell'obbligo di copertura di cui all'art. 17 della legge di contabilità. Articolo quest'ultimo, che, al comma 1, si pone come norma attuativa dell'art. 81 Cost., facendo appunto esplicitamente salvo l'art. 6 della citata legge n. 243 del 2012.

Clausole di neutralità: la legge di contabilità prevede, nel caso di ricorso alle clausole di neutralità, l'obbligo di indicare l'entità delle risorse in essere, anche tenendo conto delle facoltà in termini di riprogrammazione, e le unità gestionali di bilancio interessate, escludendo, peraltro, la previsione di tali clausole nel caso di spese di natura obbligatoria. Nonostante tali stringenti vincoli, continua a registrarsi la persistenza di una legislazione regionale corredata di clausole di invarianza prive delle citate indicazioni nelle relative relazioni tecniche e riferite anche a spese obbligatorie.

4 ESAME DELLE SINGOLE LEGGI REGIONALI

Di seguito vengono esposti gli elementi salienti della quantificazione degli oneri e della predisposizione delle relative coperture finanziarie delle leggi regionali (onerose) approvate nel 2024, rinviando per gli aspetti critici riscontrati anche a quanto esposto nelle considerazioni di sintesi.

4.1 L.R. 05/02/2024, n. 1 - *Disposizioni finanziarie in materia di promozione turistica, sanità e su varie materie.*

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 6 febbraio 2024, n. 7
P.L. n. 410 del 23 gennaio 2024**

La legge in esame presenta un contenuto eterogeneo, recando disposizioni produttive di effetti finanziari che investono una pluralità di materie. Sotto questo profilo, la legge n. 1 del 2024 può essere assimilata alle diverse leggi *omnibus* approvate in molteplici occasioni nel corso della XVI legislatura, già oggetto di rilievi da parte di questa Sezione, dalle quali si differenzia unicamente per la minore estensione del testo normativo nel suo complesso (8 articoli e 2 allegati); pertanto, si rinnovano le osservazioni già svolte sul punto nei precedenti referti, ribadendo la necessità di riflettere su un possibile ridimensionamento del fenomeno, in funzione di una maggiore omogeneità interna dei provvedimenti legislativi e di una migliore ponderazione e valutazione delle loro ricadute finanziarie.

Ciò premesso, la documentazione a corredo della legge consta esclusivamente della relazione dei proponenti, la quale si riferisce al testo della proposta di legge nella sua versione originaria (testo proponente). Se rapportata a quest'ultimo, la documentazione a disposizione risulta essere adeguata, poiché dà conto dei criteri utilizzati per la quantificazione dei nuovi oneri introdotti e delle relative tecniche di copertura (il riferimento è, in particolare, alla spesa di euro 2.500.000 autorizzata per l'anno 2024 ex art. 1, comma 2, della legge: v. *infra*); tuttavia, nel corso dell'*iter* legislativo sono stati approvati diversi emendamenti aggiuntivi che hanno introdotto oneri ulteriori, risultati

sprovvisti della necessaria relazione tecnica e, quindi, privi di quel supporto documentale strettamente necessario per svolgere le dovute verifiche sui riflessi finanziari delle decisioni di spesa approvate, *in primis* ad opera dei componenti dell'Assemblea legislativa. Sul punto, peraltro, dall'esame del resoconto della seduta tenutasi in data 23 gennaio 2024 emerge che, del complesso degli emendamenti presentati e approvati dall'Aula, ben n. 16 si configurano in termini di emendamenti orali "*il cui testo è ignoto ai più*" (v. p. 30), ciò che rende ancor più evidente il grave possibile *vulnus* alla consapevolezza della decisione consiliare. La Sezione osserva che il Regolamento interno del Consiglio regionale, per gli emendamenti in aula, all'art. 84, comma 5, stabilisce che devono essere presentati entro le ore 14 del giorno precedente la seduta nella quale verrà votato il passaggio all'esame degli articoli; da ciò si desume la necessità della forma scritta, nonché l'inammissibilità della sola proposizione orale, aspetto che, a parere della Sezione, non potrebbe essere messo in discussione dal comma 8 della stessa norma, che prevede la possibilità di non rispettare il termine ma di presentare l'emendamento anche solo prima della votazione. Si evidenzia, altresì, una certa inadeguatezza del citato Regolamento in riferimento alla mancata previsione di una "bollinatura" per gli emendamenti onerosi in Aula, in ordine alla quale si invita il Consiglio a valutare una integrazione.

Per quanto riguarda la quantificazione, dalla tabella A allegata alla legge ("*Prospetto dimostrativo delle coperture finanziarie*") risultano oneri complessivi nel triennio pari a euro 235.727.168,26, di cui **euro 91.599.968,26 nel 2024, euro 69.273.600 nel 2025 ed euro 74.853.600 nel 2026**, prodotti, in particolare, dagli interventi di spesa di seguito brevemente descritti. Si precisa che, del totale di ciascuna annualità, euro 60.600.000 sono riconducibili ad un onere solo formalmente nuovo (art. 4 della legge), poiché derivante dalla correzione di un errore materiale di rappresentazione nell'allegato A della l.reg. n. 18/2023, al fine di adeguare la medesima tabella a quanto stanziato con la manovra 2024/2026 in favore del Mater Olbia in conto della missione 13, programma 01, titolo 1, sul capitolo inerente al Fondo sanitario regionale (capitolo SC05.0001) (cfr. relazione illustrativa in relazione all'art. 3 della proposta di legge).

Si esaminano di seguito le sole disposizioni onerose.

Art. 1

Euro 2.500.000 per l'anno 2024, iscritti in conto della missione 07 – programma 01 – titolo 1, per garantire il rimborso delle spese sostenute dalla Dinamo Lab ssd arl per le attività svolte dal 1° gennaio al 31 dicembre 2023 ai sensi dell'art. 9, comma 2, della l.reg. n. 1/2023, ossia *“attività dirette alla promozione turistica, valorizzazione delle eccellenze sarde, inclusione sociale e benessere, anche attraverso la valorizzazione delle strutture sportive e la partecipazione ai campionati che possano favorire la promozione dell'immagine della Sardegna”*. Dalla relazione illustrativa emerge che la spesa è stata così quantificata *“sulla base dei costi sostenuti e rappresentati nel bilancio della ssd per le attività suddette”*, mentre dalla sopra citata tabella A si ricava la relativa copertura finanziaria, assicurata: in parte, per euro 500.000, attingendo al Fondo nuovi oneri legislativi (missione 20 – programma 03 – titolo 1, cap. SC08.0024); in parte, per i residui euro 2.000.000, mediante riduzione delle risorse iscritte in conto della missione 7 – programma 01 – titolo 1 (cap. SC06.0169) ai sensi dell'art. 1, lett. c), della l.reg. n. 7/1955 e della l.reg. n. 18/2023 (legge di stabilità 2024), finalizzate all'erogazione di contributi per *“sostenere progetti, iniziative e manifestazioni anche della tradizione identitaria di matrice religiosa o laica radicate nella memoria della comunità in cui si svolgono, che favoriscano la promozione dell'immagine della Sardegna e siano suscettibili di produrre importanti ricadute positive in termini economici e di generare flussi turistici sui territori interessati”* (art. 1, lett. c), l.reg. n. 7/1955). Si sottolinea che per quanto riguarda il *“Fondo nuovi oneri legislativi”* (FNOL) non risulta allegato né alla legge di stabilità, né alla legge di bilancio e né alla legge di assestamento il prescritto elenco dei progetti di legge da finanziarsi con i fondi speciali (art. 25, comma 2, l.reg. n. 11/2006), difettando, dunque, un preciso collegamento tra accantonamento di risorse finanziarie e progetti, necessario per salvaguardare l'utile copertura di questi ultimi, ai fini di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza. Al riguardo si osserva che dalle scritture contabili in SAP (sistema contabile regionale) risulta nel suddetto fondo (bilancio 2024 cap. SC08.0024) uno stanziamento iniziale di 1.300.000,00 euro e saldo finale di 800.000,00 euro, quale quota non utilizzata. In ordine

alla riduzione dell'autorizzazione di spesa ex art. 1, lett. c), l.reg. n. 7/1955, come rifinanziata dalla legge di stabilità 2024, avendo interessato il medesimo programma nel quale è “confluito” l'onere aggiuntivo (programma 01 della missione 07 - titolo 1, cap. SC09.0473), nel caso di specie risulta essere stata disposta a bilancio invariato, non avendo dato luogo alla necessità di variazioni compensative fra diverse missioni e programmi di spesa. In ogni caso, in quanto forma di riprogrammazione di risorse già stanziata in bilancio, la loro diversa finalizzazione avrebbe richiesto l'esplicitazione delle ragioni alla base del definanziamento dello stanziamento utilizzato a copertura, mentre, sul punto, la relazione illustrativa si rivela carente, limitandosi a dare conto, genericamente, della disponibilità di dette risorse in quanto, al tempo, (ancora) non programmate (cfr. relazione illustrativa, p. 2 atti consiliari), aspetto che pone non poche perplessità in relazione alla costruzione degli stanziamenti di bilancio.

Tabella 1 – Legge regionale n. 1/2024

L.R. n. 1/2024	Oneri (2024)	Modalità di copertura			
		Accantonamenti (FNOL)	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente
Art. 1	2.500.000	500.000		2.000.000	

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Art. 3

Introduce una serie di disposizioni in materia di sanità, produttive dei seguenti nuovi oneri, derivanti da emendamenti approvati in Aula non supportati da relazione tecnica, per cui non è possibile valutare né il procedimento seguito per la quantificazione, né ricostruire le valutazioni effettuate dal legislatore in punto di copertura finanziaria.

- Euro 1.000.000 per l'anno 2024, iscritti in conto della missione 13 – programma 05 – titolo 2 (cap. NI SC09.2356), per la realizzazione di lavori manutentivi presso l'Ospedale Marino Regina Margherita di Alghero. La copertura è assicurata mediante pari riduzione delle risorse iscritte per il medesimo anno in conto della missione 01 – programma 12 – titolo 2, cap. SC01.0641, denominato “Fondo Unico di

parte capitale per la programmazione comunitaria 2014-2020 - Quota Regione (art. 1, comma 2, L.R. 11 aprile 2016, n.5 e art. 10, comma 2, L.R. 5 novembre 2018, n. 40)”.

Una specifica annotazione deve essere riservata al Fondo Unico in discorso, istituito come compartecipazione alla realizzazione di interventi finanziati dalla UE, che nel 2022 è stato finanziato da entrate libere e poi vincolato, mentre nel 2024 è stato rifinanziato in bilancio e utilizzato, appunto, per la copertura di norme onerose. Si rileva, altresì, che sul precitato capitolo SC01.0641, in cui lo stesso è allocato, nel 2024 risulta: previsione per 20.590.507,04 euro, variazioni in diminuzione (utilizzi) per - 17.947.243,12 euro, previsione finale pari a 2.970.465,12 euro.

Si deve dar conto che il Consiglio regionale con nota del 3 marzo c.a. e la Regione (D.g. dei servizi finanziari) con nota del 27 febbraio, a seguito di richiesta istruttoria formulata dal Magistrato istruttore con nota prot. n. 883 del 18.02.2025, hanno depositato la relazione illustrativa dalla quale emerge nel dettaglio la necessità dell'intervento, mentre non è stata depositata la relazione di stima e il quadro sommario della spesa redatto dal Direttore della SC Progettazione e Innovazione Tecnologica della AOU di Cagliari¹, che avrebbe contribuito a rendere maggiormente trasparente la spesa autorizzata.

- Euro 100.000 per l'anno 2024, iscritti in conto della missione 13 – programma 03 – titolo 1 (cap. SC05.6002), ad integrazione delle risorse stanziato nel Fondo destinato al finanziamento degli accordi integrativi regionali per la medicina generale, per la pediatria di libera scelta e per l'emergenza sanitaria territoriale previsto dall'art. 7, comma 16, della l.reg. n. 1/2018, con la finalità specifica di *“favorire l'assistenza sanitaria dei medici di medicina generale nelle frazioni aventi distanza superiore a 20 chilometri dal comune di appartenenza”* (art. 3, comma 2, l.reg. n. 1/2024). Anche in tal caso, la copertura è disposta a valere sulle risorse di cui al Fondo Unico di parte capitale per la programmazione comunitaria 2014-2020 - Quota Regione, con pari riduzione per il 2024 alla missione 01 – programma 12 – titolo 2, cap. SC01.0641. Si deve dar conto che il Consiglio regionale con nota del 3 marzo c.a. e la Regione (D.g.

¹ Citata nella relazione illustrativa.

dei servizi finanziari) con nota del 27 febbraio, a seguito di richiesta istruttoria formulata dal Magistrato istruttore con nota prot. n. 883 del 18 febbraio 2025, hanno depositato la relazione tecnico finanziaria in cui si espone che la proposta di incremento del fondo è pari ad euro 100.000 con la quale, considerando l'importo dell'incentivo pari a euro 6 a quota capitaria, si riuscirebbe a garantire l'incentivo per l'apertura di sedi che coprono una popolazione di circa 15.000 assistibili.

- Il comma 3 dell'art. 3 introduce nuovi oneri per euro 3.093.600 nel 2024, euro 8.673.600 nel 2025 ed euro 14.253.600 nel 2026, iscritti in conto della missione 12 – programma 05 – titolo 1, cap. SC08.9479, ad integrazione delle risorse destinate alla concessione di contributi ai comuni finalizzati al contrasto dello spopolamento ai sensi dell'art. 13, comma 2, lett. a), della l.reg. n. 3/2022; tali contributi sono a loro volta diretti all'erogazione di sussidi a favore dei nuclei familiari residenti nei territori interessati dalla misura, che, per effetto di tale integrazione di risorse, viene estesa anche ai comuni con popolazione compresa fra i 3.000 e i 5.000 abitanti². Per la relativa copertura: in parte si attinge al Fondo per lo sviluppo e competitività di cui alla missione 14 – programma 01, sia di parte corrente (cap. SC01.0649) che di parte capitale (cap. SC01.0628); in parte si provvede mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 30, comma 13, lett. d), della l.reg. n. 5/2015, come rimodulata dall'art. 1, comma 2, tabella C, della l.reg. n. 1/2023 (Legge di stabilità 2023) e rifinanziata da ultimo dall'art. 1, comma 2, tabella A, della l.reg. n. 18/2023 (Legge di stabilità 2024), iscritta in conto della missione 08 – programma 01 – titolo 2, cap. SC04.2630 denominato *“Trasferimenti ai comuni per la realizzazione di interventi inclusi nei piani e programmi nell'ambito delle politiche per le aree urbane e di riqualificazione urbanistica”*; in parte, infine, si attinge al Fondo di accantonamento per la salvaguardia degli equilibri di bilancio (missione 20 – programma 03 – titolo 1, cap. SC08.8353).

Quest'ultimo è un fondo che funziona, come già rilevato dalla Sezione con deliberazione n. 74/2024/RQ, come un fondo di riserva o, meglio, come un fondo

² Originariamente la misura era circoscritta ai comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti.

destinato a far fronte agli oneri derivanti da progetti e disegni di legge perfezionati dopo l'approvazione della legge di bilancio, senza i vincoli di applicazione stabiliti dal d.lgs. n. 118/2011 per i fondi di riserva tipici, che a livello regionale sono disciplinati dalla l.reg. n. 11/2006. Ciò posto, la Sezione osserva che le variazioni corrispondenti al prelievo dal fondo non risultano mai illustrate in modo adeguato, limitandosi alla dimensione della ricavata copertura finanziaria e all'assegnazione al pertinente programma. Invero si dovrebbe provvedere ad indicare il margine esistente prima e dopo l'operazione modificativa. Si tratta di un aspetto che non è meramente formale, ma si collega teleologicamente alla garanzia degli equilibri e al principio di trasparenza. L'aspetto, in realtà, riguarda anche il Fondo per lo sviluppo e competitività di cui alla missione 14. Si deve dar conto che il Consiglio regionale con nota del 3 marzo c.a. e la Regione (D.g. dei servizi finanziari) con nota del 27 febbraio, a seguito di richiesta istruttoria formulata dal Magistrato istruttore con nota prot. n. 883 del 18 febbraio 2025, hanno depositato la relazione illustrativa e tecnico finanziaria in cui si illustra che la misura, applicata dall'anno 2022, prevede l'estensione del bonus natalità anche ai comuni con un numero di abitanti ricompreso tra i 3.000 e i 5.000, che sulla base dei dati ISTAT "Demo demografia in cifre" sono 40. Viene, poi, illustrato un articolato procedimento di stima dell'onere basato sulle nascite negli ultimi cinque anni nei comuni interessati dall'intervento, con riduzione del bonus in caso di seconde nascite.

- Euro 2.880.000 per l'anno 2024, iscritti in conto della missione 13 – programma 01 – titolo 1 (cap. SC05.0001), per il finanziamento delle risorse aggiuntive regionali da destinare all'emergenza ortopedica nell'area vasta di Cagliari. Ancora una volta, la copertura è individuata a valere sulle risorse di cui al Fondo Unico di parte capitale per la programmazione comunitaria 2014-2020 - Quota Regione, con pari riduzione per il 2024 alla missione 01 – programma 12 – titolo 2, cap. SC01.0641. Si deve dar conto che il Consiglio regionale con nota del 3 marzo c.a. e la Regione (D.g. dei servizi finanziari) con nota del 27 febbraio, a seguito di richiesta istruttoria formulata dal Magistrato istruttore con nota prot. n. 883 del 18 febbraio 2025, hanno depositato la relazione illustrativa in cui si espone che la norma si rende necessaria

al fine di consentire al personale medico specializzato in ortopedia l'erogazione di prestazioni in presidi periferici in modo tale da garantire, anche tramite attività in elezione e programmata, di sgravare i DEA (Dipartimento di Emergenza Urgenza e Accettazione) dei carichi di lavoro non più gestibili. È stata acquisita anche la relazione tecnico finanziaria in cui si espone che gli oneri sono stati quantificati ipotizzando una prestazione oraria dal costo medio di 100 euro a professionista, per 10 ore settimanali e 60 professionisti.

- Euro 9.000.000 per l'anno 2024, iscritti in conto della missione 12 – programma 02 – titolo 1 (cap. SC05.0666 e cap. SC05.0676), per il finanziamento dei rimborsi spese in favore dei talassemici, degli emofilici e degli emolinfopatici ai sensi dell'art. 4 della l.reg. n. 27/1983. A copertura si ricorre, nuovamente, alle risorse di cui al Fondo Unico di parte capitale per la programmazione comunitaria 2014-2020 - Quota Regione, con pari riduzione per il 2024 del relativo stanziamento (missione 01 – programma 12 – titolo 2, cap. SC01.0641). Anche in questo caso si deve rilevare che non risultano elementi indicativi circa la capienza del Fondo in discorso. Si deve dar conto che il Consiglio regionale con nota del 3 marzo c.a. e la Regione (D.g. dei servizi finanziari) con nota del 27 febbraio, a seguito di richiesta istruttoria formulata dal Magistrato istruttore con nota prot. n. 883 del 18 febbraio 2025, hanno depositato la relazione illustrativa in cui si espone che gli aggiornamenti riguardano l'eliminazione del limite di reddito per beneficiare dei rimborsi delle spese di viaggio e di soggiorno, il valore del rimborso delle spese di viaggio nel caso di uso del proprio automezzo è parametrato rispetto al costo di un litro di benzina super, e infine il valore del rimborso per le spese di soggiorno è rideterminato nella misura di 20,00 euro per i talassemici, gli emofilici e gli emolinfopatici e i malati oncologici che si recano in comuni della Sardegna distanti oltre 30 km da quello di residenza, per l'effettuazione delle terapie o esami connessi allo specifico status morbosus purché il trattamento sanitario non venga effettuato in regime di ricovero. È stata acquisita, sempre in ambito di contraddittorio cartolare, anche la relazione tecnico finanziaria in cui si espone che l'onere è stato quantificato utilizzando i dati rilevati sul sistema informativo SIPSO della Direzione generale delle politiche sociali, in

particolare, quelli relativi alla rendicontazione delle spese sostenute dagli enti locali con riferimento all'anno 2015 nell'applicazione delle l.reg. n.27/95, n. 11/85 e n. 9/2004, i dati si riferiscono a circa n. 322 su 377 enti locali. Nella richiamata relazione sono contenute due dettagliate tabella la prima rubricata “Analisi dati storici” la seconda “Stima costo proposta di revisione normativa” che sono così commentate: *Considerato che i suddetti calcoli si basano su una significativa rappresentazione della spesa sostenuta dagli enti locali ma non totale e che l'importo come proposto in aggiornamento per il rimborso delle spese di soggiorno è pari a €20,00, quindi leggermente superiore all'importo medio utilizzato di €19,37 per i soprariportati calcoli, considerato inoltre che si sta eliminando il limite di reddito per l'accesso al beneficio, si stima che la maggiore spesa complessiva si attesti sui €9.000.000/10.000.000 di euro annuali.*

- Euro 3.300.000 per l'anno 2024, iscritti in conto della missione 13 – programma 01 – titolo 1, per la remunerazione delle prestazioni rese nel 2021 dal Mater Olbia S.p.A. a titolo di compartecipazione alla gestione dell'emergenza Covid-19³. Al finanziamento di tale maggiore onere si fa fronte con lo stanziamento già disponibile a legislazione vigente alla missione 13 – programma 01 – titolo 1, cap. SC05.0001, ossia a valere sul fondo sanitario regionale 2024. Si deve dar conto che il Consiglio regionale con nota del 3 marzo c.a. e la Regione (D.g. dei servizi finanziari) con nota del 27 febbraio, a seguito di richiesta istruttoria formulata dal Magistrato istruttore con nota prot. n. 883 del 18.02.2025, hanno depositato la Relazione illustrativa in cui si espone che la somma richiesta è necessaria al fine di assicurare la remunerazione delle tariffe Covid, 2021, riconosciute ma non ancora quantificate, aspetto, quest'ultimo, che la Sezione considera particolarmente critico.
- Euro 3.291.344,42 per l'anno 2024, iscritti in conto della missione 13 – programma 01 – titolo 1 (cap. SC09.2357), assegnati in favore di Ares per le finalità di cui all'art. 5, comma 12, della l.reg. n. 1/2023, a norma del quale “Le risorse non utilizzate di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l'assistenza ospedaliera possono essere redistribuite tra gli erogatori privati accreditati che abbiano prodotto un'attività ospedaliera eccedente il

³ Tale importo, da quanto si può evincere dalla d.g.r. n. 14/91 del 22.05.2024, “Attribuzione provvisoria alle aziende sanitarie regionali delle risorse destinate al finanziamento indistinto della spesa sanitaria di parte corrente per l'esercizio 2024”, risulta imputato al capitolo SC09.2477.

budget assegnato nell'anno 2021 e per incrementare il tetto di spesa dell'assistenza ospedaliera nell'anno 2023 anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali che prevedono la riduzione dell'acquisto di volumi di prestazioni sanitarie da privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera finalizzate alla contrazione della spesa pubblica, in quanto la Regione provvede con proprie risorse al finanziamento della spesa sanitaria". Tali risorse, che Ares è tenuta a destinare al pagamento delle prestazioni effettuate dalle strutture private accreditate per abbattere le liste d'attesa nell'anno 2021, derivano dalle maggiori entrate iscritte al titolo 2 (trasferimenti correnti) – tipologia 101 (trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche), cap. EC242.230 ("Riversamento da ATS in liquidazione destinata alle finalità di cui all'articolo 5, comma 12, della legge regionale n. 1 del 2023, con riferimento all'anno 2021 - Rif. Cap. spesa SC09.2357").

- Euro 5.835.023,84 per l'anno 2024, iscritti in conto della missione 13 – programma 01 – titolo 1, che Ares viene autorizzata a trasferire ai privati accreditati ex art. 5, comma 12, l.reg. n. 1/2023, in relazione alle attività 2023⁴. Al finanziamento di tale maggiore onere si fa fronte con lo stanziamento già disponibile a legislazione vigente alla missione 13 – programma 01 – titolo 1, cap. SC05.0001, ossia a valere sul fondo sanitario regionale 2024.

Si deve dar conto che il Consiglio regionale con nota del 3 marzo c.a. e la Regione, con nota del 27 febbraio, a seguito di richiesta istruttoria formulata dal Magistrato istruttore con nota prot. n. 883 del 18.02.2025, hanno depositato la Relazione tecnico-finanziaria in cui si espone, unicamente, che gli oneri quantificati corrispondono al valore delle prestazioni effettivamente rese oltre il budget autorizzato.

Di seguito una tabella che compendia le modalità di copertura rilevate per l'art. 3.

⁴ Tale importo, da quanto si può evincere dalla d.g.r. n. 14/91 del 22.05.2024, "Attribuzione provvisoria alle aziende sanitarie regionali delle risorse destinate al finanziamento indistinto della spesa sanitaria di parte corrente per l'esercizio 2024", risulta imputato al capitolo SC09.2476.

Tabella 2 – Legge regionale n. 1/2024 art. 3

L.R. n. 1/2024	Oneri (2024)	Modalità di copertura			
		Accantonamenti (FNOL)	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente
2024					
co. 1	1.000.000			1.000.000	
co. 2	100.000			100.000	
co. 3	3.093.600			3.093.000	
co. 4	2.880.000			2.880.000	
co. 5-6	9.000.000			9.000.000	
co. 11	3.300.000				3.300.000
co. 12	3.291.344,42		3.291.344,42		
co. 13	5.835.023,84				5.835.023,84
2025					
co. 3	8.673.600			8.673.600	
2026					
co. 3	14.253.600			14.253.600	

Fonte: elaborazione Corte dei conti

In conclusione e per completezza dell'esposizione, si richiamano, seppur non aventi un impatto di tipo quantitativo sul bilancio, alcune disposizioni della legge che comunque incidono, su piani diversi, sulle rappresentazioni ivi contenute, a livello di collocazione delle risorse (art. 2 e art. 6, lett. a)) ovvero di destinatari delle autorizzazioni di spesa finanziate (art. 6, lett. a), b) e c)); nonché, per la sua rilevanza finanziaria, la previsione di cui all'art. 5, che dispone l'attribuzione di un vincolo di destinazione, per interventi specifici elencati nella norma, alle entrate straordinarie iscritte con la legge regionale n. 1 del 2023 e accertate nel corso dell'esercizio, accantonate⁵ nel "Fondo salvaguardia equilibri", per euro 31.395.000, ai sensi dell'art. 42, comma 5, lett. d), d.lgs. n. 118/2011. Si rammenta che il principio contabile 9.2.8 lett. d, allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, prescrive che le somme vincolate debbano essere oltre che accertate anche riscosse, ossia il vincolo deve essere apposto per la quota di accertamento riscossa.

Il Magistrato Istruttore, con nota prot. n. 883 del 18.02.2025, ha chiesto al Consiglio regionale e alla Regione (D.g. dei Servizi finanziari) di esplicitare i passaggi essenziali dell'istruttoria e dell'attività valutativa degli oneri recati dalla legge regionale n. 1/2024, considerato:

⁵ In conto della missione 20 - programma 03 - titolo 1, con variazione disposta con la l.reg. 5 ottobre 2023, n. 8.

- che la proposta di legge nella sua formulazione originaria presentava unicamente l'onere di cui all'art. 1, pari a euro 2.500.000 per l'anno 2024;
- che il testo è stato poi successivamente modificato, in esito all'approvazione di numerosi emendamenti, e che per effetto di tali modifiche sono stati introdotti oneri complessivi nel triennio pari a euro 235.727.168,26, di cui euro 91.599.968,26 nel 2024, euro 69.273.600 nel 2025 ed euro 74.853.600 nel 2026;
- che, nel sito istituzionale del Consiglio regionale, non risultano pubblicati (o, comunque, non risultano agevolmente reperibili) documenti specificamente concernenti i profili della quantificazione dei nuovi/maggiori oneri e della relativa copertura finanziaria (relazioni tecniche a supporto degli emendamenti proposti e approvati).

È stato chiesto, altresì, se i risultati della suddetta attività valutativa siano o meno confluiti in documenti che, seppur non pubblicati nel sito istituzionale del Consiglio, siano comunque entrati a far parte del procedimento legislativo.

Il Consiglio regionale, con nota del 3 marzo c.a. (acquisita al protocollo della Sezione con n. 1205 del 7 marzo c.a.), ha rappresentato che tutti i progetti di legge da cui sono scaturite le leggi regionali oggetto della richiesta di acquisizione documentale (l.reg. n. 1, 3, 4, 6) sono stati iscritti all'ordine del giorno del Consiglio regionale attraverso la procedura d'urgenza disciplinata dall'articolo 102 del Regolamento interno, il quale prevede che siano discussi sul testo del proponente i progetti di legge, non ancora esitati dalle Commissioni, qualora la Conferenza dei Presidenti di Gruppo accolga all'unanimità la richiesta presentata in tal senso da un suo componente o dal rappresentante della Giunta. Pertanto, sui progetti di legge in parola non è stato svolto alcun esame istruttorio in sede referente da parte delle Commissioni competenti per materia.

La Sezione osserva che la eccepita procedura d'urgenza è disciplinata al capo XII del regolamento interno del Consiglio, ove l'art. 102 *“Iscrizione immediata all'ordine del giorno”* così stabilisce: *Vengono iscritti all'ordine del giorno e discussi sul testo del proponente i progetti di legge e gli altri atti sottoposti all'esame del Consiglio, non ancora esitati dalle*

Commissioni, qualora la Conferenza dei Presidenti di Gruppo accolga all'unanimità la richiesta presentata in tal senso da un suo componente o dal rappresentante della Giunta. Orbene, nel primo semestre 2024 sono state approvate n. 4 leggi di cui ben 3 con la procedura d'urgenza (l.reg. n. 1,3,4), come anche la n. 6, approvata nella prima decade di luglio, al riguardo il Consiglio regionale, nella risposta in atti, non ha chiarito, neanche sinteticamente, le motivazioni alla base della precitata procedura d'urgenza, aspetto che la Sezione ritiene necessario in quanto si tratta di una procedura abbreviata ed eccezionale che neutralizza completamente il ruolo delle Commissioni in sede referente che istruiscono ogni atto proposto all'esame del Consiglio (v. art. 25, comma 3, lett. a, del regolamento interno).

Per quanto concerne specificamente la legge n. 1, il Consiglio regionale ha confermato, come già rilevato dalla Sezione, che il testo del progetto di legge è stato oggetto di emendamenti presentati e discussi in Assemblea, trasmettendo in allegato gli emendamenti approvati dall'Assemblea corredati dalle relazioni, qualora presentate, che sono state sopra illustrate in relazione alle specifiche misure autorizzate, mentre per le entrate straordinarie vincolate ai sensi dell'art. 42, comma 5, d.lgs. n. 118/2011, per la realizzazione di specifici interventi la Sezione rileva (le riportate evidenze documentali sono state allegate anche dalla Regione con la precitata nota del 27 febbraio c.a.):

- art. 5, lett. d, quota pari a euro 2.000.000 da destinare alla bonifica dei siti contaminati dei comuni, nella relazione illustrativa non è indicata la tecnica di stima dell'onere ma solo la finalità della spesa ossia: *“riferimento alle ex discariche comunali che costituiscono fonte di potenziale rischio per suolo e falde acquifere”*;
- art. 5, lett. f, quota pari a euro 10.000.000 per l'intervento legato all'aumento, la manutenzione e la valorizzazione del patrimonio boschivo, nella relazione illustrativa si espone che risulterebbero coinvolti un numero di comuni stimato in 186, con una significativa ricaduta occupazionale. Sicché, il fabbisogno è stato valutato avuto riguardo alla pregressa esperienza, alle indicazioni contenute nelle d.g.r. di riferimento, tenuto conto dei criteri di quantificazione dei

contributi fissati dalle norme vigenti (popolazione residente, estensione territoriale, dati ISTAT rilevati alla data del 31 dicembre 2021, sito: www.tuttitalia.it/sardegna/), rilevanza ed entità degli insediamenti estrattivi, entità della riduzione dell'occupazione nel comparto forestazione. Pertanto, alla luce dell'evidenza documentale acquisita, la Sezione ritiene assolto l'obbligo della stima dell'onere, posto che l'iter valutativo che conduce alla stima della spesa prevista costituisce il presupposto logico di attendibilità e correttezza della copertura, ai fini di un rispetto sostanziale e non meramente formale dell'art. 81 della Costituzione.

A sua volta la D.g. dei servizi finanziari in sede di contraddittorio cartolare, con nota del 27 febbraio 2025, ha affermato che l'attività valutativa degli oneri recati dalla legge regionale n. 1 è confluita e trova riscontro negli emendamenti all' ex P.L. n. 410, entrati a far parte del procedimento legislativo e approvati dal Consiglio Regionale, alcuni dei quali proposti dalla Giunta regionale, allegando le stesse evidenze documentali del Consiglio regionale, come sopra partitamente rilevato.

In ultimo, si deve sottolineare che la Corte costituzionale con la pronuncia n. 170 depositata il 29 ottobre 2024 ha dichiarato inammissibili, per omessa indicazione del parametro costituzionale violato e l'impossibilità di desumerlo dalla motivazione complessiva del ricorso, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale e all'art. 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo relativamente ai principi fondamentali nella materia coordinamento della finanza pubblica, recati dall'art. 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché per mancanza di coordinamento con l'art. 5, commi 12 e 13, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2023, dell'art. 3, commi 12 e 13, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2024, con cui la Regione autonoma Sardegna disciplina la destinazione delle risorse che residuano dai bilanci dell'Azienda per la tutela della salute (ATS), in liquidazione, autorizzando l'Azienda regionale della salute (ARES) rispettivamente a destinare: la somma di euro 3.291.344,42 alla redistribuzione tra gli erogatori privati accreditati, che abbiano prodotto un'attività ospedaliera eccedente il budget assegnato nell'anno 2021; e la somma di euro 5.835.023,84 all'incremento del tetto di spesa ospedaliera nell'anno 2023.

Il Giudice delle leggi ha affermato che il ricorrente non ha chiarito come il denunciato difetto di coordinamento tra norme regionali possa tradursi in un vizio di legittimità costituzionale, come invece previsto dall'art. 23, primo comma, lettera b), della legge n. 87 del 1953, in virtù del richiamo di cui all'art. 34, primo comma, della stessa legge. Con riferimento poi alla questione concernente la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e degli artt. 3 e 4 dello statuto, il Giudice delle leggi ha affermato che il ricorrente ha illustrato in maniera parziale il contenuto della disposizione recante la norma interposta, dunque con una motivazione meramente assertiva.

4.2 L.R. n. 05/02/2024, n. 2 - Disposizioni in materia di istruzione.

Pubblicata nel B.U. Sardegna 6 febbraio 2024, n. 7.

P.L. n. 404/A del 15 dicembre 2024.

La Corte costituzionale, con sentenza 25 settembre - 28 ottobre 2024, n. 168 (pubblicata nella Gazz. Uff. 30 ottobre 2024, n. 44, prima serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della presente legge per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. n) e g), Cost., posto che, nelle more dell'approvazione di una legge regionale di riforma, interviene in materia di istruzione e formazione stabilendo l'avvio della procedura per definire una norma di attuazione che preveda il mantenimento di tutte le autonomie scolastiche in essere nell'a.s. 2023-2024 (art. 1) nonché l'istituzione, presso le autonomie scolastiche oggetto di soppressione, e in via sperimentale, di un presidio con funzioni organizzative e gestorie (artt. 2 e 3), i cui relativi oneri sono posti a carico della Regione (art. 4). Invero, nello svolgimento della funzione di dimensionamento scolastico le regioni, libere di definire il tipo e l'ubicazione delle istituzioni scolastiche e di decidere di istituire nuovi plessi o aggregare gli esistenti, devono, ai sensi della legge n. 197 del 2022 sulla riorganizzazione della rete scolastica, rispettare il contingente organico determinato dallo Stato e superare, a regime, l'istituto della reggenza (fatta salva la puntuale deroga percentuale per l'a.s. 2024-2025). La revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici va, infatti, ricondotta alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di norme generali sull'istruzione mirando la citata

rimodifica a ridefinire un aspetto di fondo dell'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, tramite l'istituzione di un binomio tra l'autonomia e la titolarità effettiva di un dirigente. L'impugnato art. 1, pertanto, nel porsi l'obiettivo di mantenere tutte le autonomie scolastiche esistenti, a prescindere dal contingente dirigenziale definito dallo Stato, contrasta con il principio della corrispondenza tra dirigenti assegnati alle regioni e istituzioni scolastiche presenti sul territorio. Allo stesso modo, gli artt. 2 e 3 – sottraendo parte del personale docente all'espletamento delle funzioni didattiche, incidono sull'autonomia scolastica e sulla stessa determinazione degli organici. Il Giudice delle leggi ha affermato che le disposizioni regionali impuginate dal Governo violano, altresì, la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, riguardando tutto personale inserito nel pubblico impiego statale; ciò senza peraltro chiarire, per gli artt. 2 e 3, in quale modo dovrebbe essere scelto il personale da assegnare ai citati presidi. Rimanendo la restante disposizione della legge regionale, relativa alla sua entrata in vigore (art. 5), priva di autonoma portata normativa, la declaratoria di illegittimità costituzionale si è estesa all'intero testo normativo.

4.3 L.R. 05/02/2024, n. 3 - *Interventi a favore della circolazione dei crediti fiscali di cui all'articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020, ai fini dell'efficientamento energetico del patrimonio edilizio regionale.*

Pubblicata nel B.U. Sardegna 6 febbraio 2024, n. 7.

P.L. n. 412 del 1° febbraio 2024.

Con la legge in commento il legislatore regionale ha inteso (art. 1) attribuire alla Regione, agli enti pubblici economici regionali e alle società partecipate da essa controllate un ruolo attivo nella circolazione dei crediti fiscali derivanti dalle spese sostenute per gli interventi di cui all'art. 121, comma 2, lettere da a) a f *bis*), del d.l. n. 34/2020⁶, ove riferiti a edifici o unità immobiliari ubicati nel territorio della Regione ed

⁶ Nello specifico gli interventi oggetto della presente disciplina sono i seguenti: a) recupero del patrimonio edilizio; b) efficienza energetica; c) adozione di misure antisismiche; d) recupero o restauro della facciata degli edifici esistenti, ivi inclusi quelli di sola pulitura o tinteggiatura esterna; e) installazione di impianti fotovoltaici; f) installazione di colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici; f-bis) superamento ed eliminazione di barriere architettoniche.

effettuati da fornitori aventi sede legale ed operativa sul territorio regionale che abbiano applicato il cd. sconto in fattura ai sensi dell'art. 121, comma 1, lett. a), del menzionato d.l. oppure realizzati dai beneficiari che hanno sostenuto le spese e possono optare per la cessione del credito a norma dell'art. 121, comma 1, lettera b), del medesimo decreto. In particolare, la circolazione dei crediti di imposta relativi ai vari bonus edilizi viene favorita tramite le seguenti misure (art. 2):

- istituzione di apposita piattaforma elettronica per il monitoraggio dell'andamento degli interventi e la consultazione di domanda-offerta di acquisto dei crediti;
- la promozione, ad opera della Regione, dell'acquisto dei crediti da parte di propri enti pubblici economici regionali e di società partecipate non inclusi nell'elenco di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, anche per un loro utilizzo diretto in compensazione nei limiti della capienza fiscale e contributiva propria;
- il coordinamento a livello regionale con i comuni, le province e i consorzi, affinché venga favorito l'acquisto dei crediti nella Regione da parte di altri soggetti non inclusi nell'elenco di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009.

La norma finanziaria di cui all'art. 5 è formulata in termini di clausola di neutralità (*"La presente legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione"*).

La documentazione a corredo della legge consta della sola relazione illustrativa, che, tuttavia, si limita a fornire la descrizione dell'intervento, senza in alcun modo considerarne le ricadute finanziarie.

Deve, dunque, rilevarsi l'incoerenza del provvedimento legislativo in commento rispetto alla normativa in materia di copertura:

- sia lato quantificazione degli oneri, in specie assente, pur a fronte di una disciplina all'evidenza idonea a produrre nuove spese a carico del sistema Regione: a) per l'acquisto dei crediti; b) per la gestione operativa degli adempimenti necessari per l'attuazione della legge (oneri organizzativi); c) per l'eventuale mancato realizzo dei crediti oggetto del trasferimento, profilo di rischio che avrebbe meritato una particolare attenzione in quanto ipotesi di minore entrata, seppur potenziale;
- sia, conseguentemente, lato copertura, poiché la clausola di neutralità finanziaria non risulta sorretta da adeguate analisi idonee a dimostrare la pretesa invarianza di

spesa, ossia la possibilità di far fronte ai nuovi oneri, pure presenti, “a costo zero” con risorse già stanziare in bilancio.

Il Magistrato Istruttore, con nota prot. n. 883 del 18 febbraio 2025, ha chiesto al Consiglio regionale e alla Regione (D.g. dei Servizi finanziari), considerata l’assenza di specifica relazione tecnica e di elementi valutativi delle ricadute finanziarie del provvedimento legislativo nella relazione illustrativa, di esplicitare i passaggi essenziali dell’istruttoria svolta con riguardo agli oneri, peraltro non espressamente quantificati, recati dalla legge, chiarendo sulla base di quali considerazioni e approfondimenti si sia deciso di formulare la norma finanziaria (art. 5) in termini di clausola di neutralità. Si è rammentato, infatti, che quest’ultima deve essere sorretta da adeguate analisi idonee a dimostrare la pretesa invarianza di spesa, sia laddove essa derivi dalla natura non onerosa della legge, sia quando si ritenga che i nuovi oneri introdotti possano essere coperti “a costo zero” con risorse già stanziare in bilancio.

Il Consiglio regionale, con nota del 3 marzo c.a. (acquisita al protocollo della Sezione con n. 1205 del 7 marzo c.a.), si è limitato a rappresentare che il progetto di legge è stato iscritto all'ordine del giorno del Consiglio regionale attraverso la procedura d'urgenza disciplinata dall'articolo 102 del Regolamento interno, il quale prevede che siano discussi sul testo del proponente i progetti di legge, non ancora esitati dalle Commissioni, qualora la Conferenza dei Presidenti di Gruppo accolga all'unanimità la richiesta presentata in tal senso da un suo componente o dal rappresentante della Giunta. Pertanto, non è stato svolto alcun esame istruttorio in sede referente da parte delle Commissioni competenti per materia. Mentre la Direzione generale dei servizi finanziari, con nota del 27.02 c.a., ha riferito che il succitato provvedimento legislativo è di iniziativa esclusivamente Consiliare e, poiché non è stata coinvolta in nessuna delle fasi di costruzione e approvazione del medesimo, ha ritenuto di non possedere elementi aggiuntivi utili all’analisi richiesta.

4.4 L.R. 26/06/2024, n. 4 – Differimento del termine per l'elezione degli organi provinciali.

Pubblicata nel B.U. Sardegna 28 giugno 2024, n. 34.

P.L. n. 27 del 26 giugno 2024.

Il comma 8 dell'art. 23 della l.reg. n. 7/2021⁷, recante *“Riforma dell'assetto territoriale della Regione. Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2016, alla legge regionale n. 9 del 2006 in materia di demanio marittimo e disposizioni urgenti in materia di svolgimento delle elezioni comunali”*, fissava al 30 giugno 2024 il termine per l'indizione delle elezioni degli organi provinciali e delle città metropolitane da parte del Presidente della Regione. La legge in commento posticipa tale termine, portandolo al 30 aprile 2025, al fine di consentire la preventiva e propedeutica definizione delle procedure di individuazione delle nuove circoscrizioni territoriali (cfr. relazione illustrativa).

La misura è coperta ad invarianza finanziaria (art. 3), mediante ricorso alle risorse già stanziare nell'ambito della missione 18 (relazioni con le altre autonomie territoriali e locali) - programma 01 (relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali) - titolo 1 (spese correnti) del bilancio regionale 2024-2026, senza che nella relazione illustrativa si dia conto dell'esistenza di margini disponibili per la copertura di nuove spese, sottese dalla norma finanziaria, ossia implicite nella formulazione della norma, ma non quantificate e nemmeno identificate nella loro morfologia.

La mancata quantificazione dell'onere, in uno con il rinvio a risorse già stanziare in bilancio, rendono l'onere determinabile solo *ex post* in sede di attuazione della legge, con un *deficit* in termini di trasparenza nella costruzione di stanziamenti e coperture che nemmeno risulta “compensato” dalla relazione tecnica, nel caso di spese assente.

Il Magistrato Istruttore, con nota prot. n. 883 del 18 febbraio 2025, ha chiesto al Consiglio regionale e alla Regione (D.g. dei Servizi finanziari) di esplicitare i passaggi essenziali dell'istruttoria e dell'attività valutativa degli oneri, anche in tal caso non espressamente quantificati, recati dalla legge, chiarendo sulla base di quali considerazioni e

⁷ Come modificato dall'art. 120, comma 1, lettera f), della legge regionale n. 9 del 23 ottobre 2023, che ha sostituito l'intero articolo 23 cit. inserendo il già menzionato termine.

approfondimenti si sia deciso di provvedere alla relativa copertura mediante ricorso alle risorse già stanziare nell'ambito della missione 18 (relazioni con le altre autonomie territoriali e locali) - programma 01 (relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali) - titolo 1 (spese correnti) del bilancio regionale 2024-2026; in particolare, considerata l'assenza della relazione tecnica, si è chiesto di specificare se l'effettiva sussistenza di risorse disponibili in bilancio sia stata oggetto di un apposito vaglio preventivo e, in caso di risposta affermativa, di indicare se i risultati di tale attività di accertamento siano o meno confluiti in documenti che, seppur non pubblicati nel sito istituzionale del Consiglio, siano comunque entrati a far parte del procedimento legislativo.

Il Consiglio regionale, con nota del 3 marzo c.a. (acquisita al protocollo della Sezione con n. 1205 del 7 marzo c.a.), si è limitato a rappresentare che il progetto di legge è stato iscritto all'ordine del giorno del Consiglio regionale attraverso la procedura d'urgenza disciplinata dall'articolo 102 del Regolamento interno, il quale prevede che siano discussi sul testo del proponente i progetti di legge, non ancora esitati dalle Commissioni, qualora la Conferenza dei Presidenti di Gruppo accolga all'unanimità la richiesta presentata in tal senso da un suo componente o dal rappresentante della Giunta. Pertanto, non è stato svolto alcun esame istruttorio in sede referente da parte delle Commissioni competenti per materia.

Mentre la Direzione generale dei servizi finanziari, con nota del 27 febbraio c.a., riferisce che la legge oggetto di analisi è di iniziativa consiliare come anche l'emendamento n. 2 di modifica della relativa norma finanziaria, approvato in data 26 giugno 2024, formulata pertanto, nella sua ultima stesura, come di seguito: *“All'attuazione della presente legge si provvede con le risorse già stanziare per tali finalità nel bilancio di previsione della Regione per gli anni 2024-2026 in conto della missione 18 - programma 01 - titolo 1”*, ritenendo, pertanto, di non possedere elementi aggiuntivi utili all'analisi richiesta.

4.5 L.R. 03/07/2024, n. 5 - *Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali.*

Pubblicata nel B.U. Sardegna 4 luglio 2023, n. 35.

D.L. n. 15/A del 10 maggio 2024.

Il presente provvedimento è stato abrogato dall'art. 4, comma 1, della l.reg. 5 dicembre 2024, n. 20, a decorrere dal 6 dicembre 2024, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 6, comma 1, della medesima legge.

Per completezza della trattazione è necessario dar conto che, con ricorso depositato il 30 agosto 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 5, in riferimento all'art. 117, commi primo e terzo, Cost., in relazione al d.lgs. n. 199 del 2021, alla direttiva 2018/2001/UE e al regolamento n. 2021/1119/UE; nonché in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale; e, infine, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost.

A parere del ricorrente l'art. 3 introdurrebbe “*misure di salvaguardia*” comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 e, comunque, per un periodo non superiore a diciotto mesi dall'entrata in vigore della stessa legge regionale, indicando una serie di aree escluse (tra cui aree naturali protette, zone umide, aree della rete Natura 2000, aree agricole, eccetera). La disposizione impugnata, nell'imporre un divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, introdurrebbe una deroga, seppur transitoria, rispetto alla disciplina statale che demanda a decreti ministeriali l'individuazione dei principi e criteri omogenei e, comunque, anche in caso di mancata adozione di siffatti decreti, vieterebbe ogni moratoria dei procedimenti di autorizzazione.

La Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 28 del 11 marzo 2025, posto che l'intervenuta abrogazione non assume rilievo poiché le disposizioni impugnite hanno ricevuto medio tempore applicazione (come si ricava dall'ordinanza del Consiglio di Stato del 16 dicembre 2024, n. 04777/2024, in cui si dà conto che l'assessorato regionale competente “*ha comunicato la sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 3 della l.reg.*

Sardegna 3 luglio 2024 n. 5''), condizione che esclude la dichiarazione della cessazione della materia del contendere. È stata, così, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 in quanto viola i principi introdotti dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, quali il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 (comma 5), il divieto di introduzione di moratorie (comma 6), e l'avvio di procedure autorizzatorie agevolate per l'installazione di FER nelle aree individuate temporaneamente da considerarsi idonee (comma 8). Il Giudice delle leggi ha altresì affermato che non assume poi alcun rilievo la circostanza, sulla quale ha insistito la Regione autonoma Sardegna, che tale divieto sia temporalmente circoscritto, anche con la fissazione di un termine massimo di diciotto mesi, il quale peraltro, al di là d'ogni altra considerazione, è di gran lunga superiore a quello, di centottanta giorni, che l'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021 prescrive per l'individuazione con legge delle aree idonee.

4.6 L.R. 03/07/2024, n. 6. – *Misure urgenti di protezione civile.*

Pubblicata nel B.U. Sardegna 4 luglio 2024, n. 35.

P.L. n. 26 del 26 giugno 2024

La legge in commento ha la finalità di rafforzare il Sistema di protezione civile della Regione Sardegna per la stagione estiva 2024, mettendo a disposizione ulteriori risorse da destinare, in particolare, alla campagna antincendi boschivi e al salvamento balneare:

- euro 500.000 (missione 11 - programma 01 - titolo 1, cap. SC09.0886) per incrementare, per l'anno 2024, le risorse già destinate (euro 1.000.000) alla collaborazione con il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco nella campagna estiva antincendi (art. 1, comma 1, lett. a)); lo stanziamento viene così portato a euro 1.500.000, eguagliando quello previsto per la medesima finalità nel precedente esercizio 2023;
- euro 900.000 (missione 11 - programma 01 - titolo 1, cap. SC04.5063) per incrementare, per l'anno 2024, l'autorizzazione di spesa – rifinanziata da ultimo dalla l.reg. n. 18/2023 (legge di stabilità 2024) – destinata al programma di salvamento a mare a realizzazione comunale (art. 1, comma 1, lett. b)); dalla relazione dei

proponenti si ricava che l'importo aggiuntivo è stato così determinato *“sulla base del rendiconto medio trasmesso dai comuni costieri negli ultimi 4 anni”* e che l'ulteriore finanziamento *“dovrebbe pertanto consentire di rimborsare interamente le spese per la stagione balneare 2024”*;

- euro 1.000.000 per l'anno 2024 (missione 09 - programma 05 - titolo 1, cap. NI SC09.2772) per l'attivazione di convenzioni con le organizzazioni di volontariato di protezione civile e le compagnie barracellari aventi ad oggetto attività di presidio dei territori maggiormente esposti al rischio di insorgenza di incendi boschivi individuati annualmente dal Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi (art. 1, comma 2). Tale previsione di spesa è il frutto di un emendamento aggiuntivo approvato in aula non supportato da apposita relazione tecnica; tuttavia, dal resoconto della seduta del Consiglio tenutasi in data 2 luglio 2024 si evince che l'aspetto della copertura finanziaria del nuovo onere è stato oggetto di preventiva verifica da parte dell'Assessorato al bilancio, verifica che ha condotto a ridimensionare la spesa (determinata in via definitiva in euro 1.000.000) rispetto a quanto inizialmente previsto (euro 1.500.000) (cfr. p. 42 del resoconto integrale).

La copertura dei maggiori oneri così introdotti è assicurata mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa e attraverso il ricorso a fondi accantonati alla missione 20 – programma 03 – titolo 1:

Tabella 3 – Legge regionale n. 6

L.R. n. 6/2024	Oneri (2024)	Modalità di copertura			
		Accantonamenti	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente
Art. 1, co. 1	1.400.000			1.400.000	
Art. 1, co. 2		1.000.000			

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Viene ridotta, in particolare, l'autorizzazione di spesa disposta dall'art. 83, comma 1, lett. b), punto 1, della legge regionale n. 9 del 2023, pari a euro 2.000.000 per il 2024 per il potenziamento del sistema regionale di protezione civile, iscritta in conto della

missione 11 - programma 01 - titolo 2 (SC09.0884), mentre agli oneri recati dal comma 2 dell'art. 1 si fa fronte attingendo alle risorse di cui al *"Fondo per la reiscrizione di passività non contabilizzate e correlate a riscossioni di entrata, e per la copertura di passività potenziali (art. 8, comma 1, L.R. 11 aprile 2016, n. 6)"*, stanziato nel cap. SC08.5100.

Le conseguenti variazioni di bilancio sono autorizzate dalla norma finanziaria, art. 2, comma 3, e sono state disposte, ai sensi dell'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011, con la d.g.r. n. 28/54 del 31.07.2024, recante *"Aggiornamento del Bilancio di previsione 2024-2026, del Documento tecnico di accompagnamento e del Bilancio finanziario gestionale, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale 3 luglio 2024, n. 6, concernente "Misure urgenti di protezione civile"*. Si segnala che i riscontri effettuati sugli allegati alla citata delibera hanno evidenziato una variazione, correlata alla previsione di spesa ex art. 1, comma 2, della legge in commento, pari a euro 2.000.000, con un'eccedenza, dunque, di euro 1.000.000 che non trova giustificazione nell'ambito del provvedimento normativo.

Nel complesso, gli oneri risultano correttamente quantificati e coperti dalla legge, sebbene risultino ignoti i criteri utilizzati per giungere alla loro quantificazione e le ragioni giustificative delle disposte variazioni, non esplicitati nella relazione illustrativa e non desumibili dal verbale della seduta consiliare in atti, con conseguente impossibilità di accertare se, in sede di istruttoria legislativa, siano stati o meno considerati gli effetti della riduzione di spesa sulla copertura dei fabbisogni derivanti dagli interventi finanziati con le risorse oggetto del capitolo portato in riduzione.

Il Magistrato Istruttore, con nota prot. n. 883 del 18 febbraio 2025, ha chiesto al Consiglio regionale e alla Regione (D.g. dei Servizi finanziari) di chiarire se la decisione di ricorrere alla tecnica della variazione compensativa sia stata supportata da adeguate indagini in ordine: a) alla sussistenza di margini disponibili in conto dello stanziamento da cui si è attinto a copertura (missione 11 - programma 01 - titolo 2, cap. SC09.0884; missione 20 - programma 03 - titolo 1, cap. SC08.5100); b) alle ragioni giustificative delle disposte variazioni; aspetti di cui non si è dato conto né nella relazione illustrativa, né nel verbale della seduta consiliare in atti, il quale si limita a riferire in modo del tutto generico dell'avvenuta verifica, da parte dell'Assessorato al bilancio, della copertura finanziaria del nuovo onere ex art. 1, comma 2, pari a euro 1.000.000, così rimodulato -

in diminuzione – proprio all’esito di tale verifica (cfr. p. 42 del resoconto integrale). Si tratta, difatti, di indagini essenziali, in quanto la prima (a) appare imprescindibile ai fini di una corretta valutazione circa l’effettività della copertura individuata, mentre la seconda (b), che presuppone l’individuazione dei motivi della sovrabbondanza di risorse nei capitoli utilizzati a copertura, costituisce a propria volta il presupposto per poter adeguatamente valutare gli effetti della riduzione di spesa sulla copertura dei fabbisogni legati agli interventi finanziati con le risorse oggetto del capitolo portato in riduzione. In caso di risposta affermativa, è stato chiesto di indicare se i risultati della sopra descritta attività di accertamento siano o meno confluiti in documenti che, seppur non pubblicati nel sito istituzionale del Consiglio, siano comunque entrati a far parte del procedimento legislativo. E’ stato, altresì, segnalato dal Magistrato Istruttore che i riscontri effettuati sugli allegati alla d.g.r. n. 28/54 del 31 luglio 2024, recante *“Aggiornamento del Bilancio di previsione 2024-2026, del Documento tecnico di accompagnamento e del Bilancio finanziario gestionale, a seguito dell’entrata in vigore della legge regionale 3 luglio 2024, n. 6, concernente "Misure urgenti di protezione civile"*, hanno evidenziato una variazione, correlata alla previsione di spesa ex art. 1, comma 2, della legge, pari a euro 2.000.000, ed è stato richiesto di riferire in ordine alla rilevata eccedenza pari a euro 1.000.000 che sembra non trovare giustificazione nell’ambito del provvedimento normativo.

Il Consiglio regionale, con nota del 3 marzo c.a. (acquisita al protocollo della Sezione con n. 1205 del 7 marzo c.a.), si è limitato a rappresentare che il progetto di legge è stato iscritto all’ordine del giorno del Consiglio regionale attraverso la procedura d’urgenza disciplinata dall’articolo 102 del Regolamento interno, il quale prevede che siano discussi sul testo del proponente i progetti di legge, non ancora esitati dalle Commissioni, qualora la Conferenza dei Presidenti di Gruppo accolga all’unanimità la richiesta presentata in tal senso da un suo componente o dal rappresentante della Giunta. Pertanto, non è stato svolto alcun esame istruttorio in sede referente da parte delle Commissioni competenti per materia.

La Sezione richiama al riguardo i rilievi formulati per la l. reg. n. 1.

Mentre la Regione con nota del 27 febbraio ha rappresentato che la competente Direzione Generale della Protezione Civile, riferisce in merito alla ragione giustificativa della riduzione della somma di euro 1.400.000 già iscritta in conto del capitolo di bilancio SC09.0884 per l'anno 2024, argomentando che le risorse stanziare a regime dall'articolo 83, comma 1, lettera b), punto 1), della l.reg. n. 9 del 2023 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), pari a euro 2 milioni destinati al potenziamento del sistema regionale di protezione civile, devono essere programmate in coerenza con il piano regionale di protezione civile disciplinato dall'articolo 81, comma 2, della medesima legge.

L'approvazione del suddetto piano, articolato in parti multirischio e multilivello, inizialmente prevista nel primo semestre 2024, considerata la relativa complessità è, tuttavia, slittata al secondo semestre e successivamente all'anno 2025, comportando, conseguentemente, un impiego di risorse pari a soli 600.000 euro nell'anno 2024. Per questo motivo, le residue risorse disponibili in conto del capitolo SC09.0884 c.d.r. 00.01.07.02, pari a euro 1.400.000 per l'anno 2024 sono state utilizzate in sede di approvazione della l.reg. n. 6/24, per incrementare di 500.000 euro quelle destinate per la convenzione con il Corpo Nazionale Vigili del Fuoco nella campagna antincendi (art. 1, comma 1, lett a) della l.reg. 6/24), in capo al c.d.r. 00.01.07.02, cap. SC09.0886, e di 900.000 euro il contributo che la Regione eroga agli enti locali per le spese sostenute in relazione al programma di salvamento a mare durante la stagione balneare estiva (art. 1, comma 1, lett. b) della L.R. 6/24), in capo al c.d.r. 00.01.07.02, cap. SC04.5063.

In merito alla seconda richiesta la Regione ha riferito che poiché con la d.g.r. n. 28/54 del 31 luglio 2024, per mero errore materiale, si è provveduto, con il relativo Allegato Spese, sezione "dettaglio per capitolo", al trasferimento (pag. 1 di 5) in conto del capitolo SC09.2772 *"Spese per l'attivazione di convenzioni con le organizzazioni di volontariato di protezione civile e le compagnie barracellari per l'attività di presidio del territorio maggiormente esposto all'insorgenza di incendi boschivi (art. 1, comma 2, L.R. 3 luglio 2024, n. 6)"* dell'erronea somma di euro 2.000.000 per l'anno 2024, anziché di Euro 1.000.000, mediante pari riduzione del capitolo SC08.5100, si è successivamente provveduto alla relativa correzione mediante approvazione della successiva d.g.r. n. 37/42 del 25

settembre 2024 avente ad oggetto: *“Rettifica deliberazione della Giunta regionale n. 28/54 del 31 luglio 2024, concernente “Aggiornamento del Bilancio di previsione 2024-2026, del Documento tecnico di accompagnamento e del Bilancio finanziario gestionale, a seguito dell’entrata in vigore della legge regionale luglio 2024, n. 6, concernente “Misure urgenti di protezione civile”, mediante l’operazione inversa di riduzione della somma di euro 1.000.000 per l’anno 2024, dal succitato capitolo SC09.2772 (pag. 1 di 3 Allegato Spese, sezione “dettaglio per capitolo”) a favore del capitolo SC08.5100, allineando, pertanto, gli importi alla disposizione normativa di cui alla l.reg. n. 6, articoli 1, comma 2, e articolo 2, comma 2.*

4.7 L.R. 03/07/2024 n. 7 - Disposizioni urgenti a favore degli enti locali in difficoltà finanziarie.

Pubblicata nel B.U. Sardegna 4 luglio 2024, n. 35.

P.L. n. 19/A dell’11 giugno 2024.

La legge in commento modifica l’art. 2, comma 3, della legge regionale n. 3/2022, che ha istituito un fondo con una dotazione di euro 25.000.000 per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024 (missione 18 - programma 1 - titolo 1) a favore degli enti locali in situazioni di difficoltà finanziaria, integrando le condizioni richieste dalla norma per l’accesso al sostegno regionale.

A seguito della modifica, il già menzionato fondo può essere utilizzato per:

- a) *finanziare gli enti locali che presentano una situazione finanziaria compromessa per l'onere, costituito anche dal debito residuo di mutui, quota capitale e interessi, già contratti, derivante da procedure espropriative relative a sentenze esecutive, arbitrati o transazioni giudiziali o extragiudiziali;*
- b) *assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio per gli enti locali che presentano una condizione finanziaria compromessa tale da incorrere nel rischio di non essere più in grado di svolgere le proprie funzioni e di erogare servizi indispensabili ovvero non essere in grado di assolvere a debiti liquidi ed esigibili per oneri anche derivanti da sentenze esecutive, arbitrati o transazioni giudiziali o extragiudiziali;*

b-bis) assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio per gli enti locali che presentano una condizione finanziaria deficitaria strutturale o si trovano in una delle seguenti condizioni: disavanzo, di gestione o di amministrazione, squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui o che necessitano di un provvedimento di riequilibrio ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e successive modifiche.

In sostanza, dunque, da un lato è stato ampliato l'ambito di operatività della fattispecie, che risulta ora esteso a tutti gli oneri derivanti da sentenze esecutive, arbitrati o transazioni giudiziali o extragiudiziali (e non più solo a quelli derivanti da titoli esecutivi relativi a procedure espropriative); dall'altro è stata meglio definita la finalità di impiego *“assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio”*, con la specificazione delle condizioni che determinano la condizione di sofferenza finanziaria dell'ente locale.

La norma finanziaria (art. 2) è stata formulata in termini di clausola di neutralità *sub specie* invarianza finanziaria: infatti, l'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale viene espressamente correlata alla possibilità di provvedere all'attuazione della legge *“nei limiti delle risorse di cui all'articolo 2, comma 3, della legge regionale n. 3 del 2022 già iscritte per tali finalità in conto della missione 18 - programma 01 - titolo 1, del bilancio di previsione della Regione per gli anni 2024-2026”*.

Deve, tuttavia, rilevarsi un utilizzo della citata clausola non conforme alla disciplina in materia di copertura finanziaria, poiché all'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari della misura di sostegno necessariamente si accompagna la previsione della necessità di un maggiore uso di risorse, che avrebbe richiesto adeguate indagini propedeutiche finalizzate alla loro quantificazione e ad evidenziare, se del caso, la possibilità di far fronte al nuovo fabbisogno stimato mediante le risorse già stanziare.

Tali aspetti sono stati evidenziati anche dalla Commissione bilancio nel corso del procedimento legislativo, in sede di parere sugli effetti finanziari del provvedimento, nel quale è stata proposta la riformulazione della norma finanziaria⁸, suggerendo,

⁸ Originariamente, la norma finanziaria prevedeva: *“Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”*.

altresì, di “valutare l'opportunità di acquisire dall'Assessorato degli enti locali adeguati elementi conoscitivi in ordine alle criticità finanziarie rilevate negli enti locali sardi, alla platea dei potenziali beneficiari delle misure di sostegno individuate e, quindi, in ordine alle valutazioni condotte dagli uffici assessoriali per accertare l'effettiva sufficienza delle risorse stanziare in bilancio”.

La Commissione di merito ha recepito l'osservazione della Terza Commissione relativamente alla norma finanziaria, mentre dalla documentazione a disposizione non risulta aver dato seguito all'invito di maggiori approfondimenti, da svolgersi tramite il competente Assessorato, per la definizione di un quadro più completo degli enti locali potenzialmente interessati dalla misura in quanto in condizioni di difficoltà finanziaria. Ne consegue l'impossibilità di accertare la reale sostenibilità finanziaria degli interventi previsti, valutabile soltanto *ex post* e con il rischio concreto di dar vita a disparità fra le diverse realtà locali, salvo successivi rifinanziamenti finalizzati a consentire la piena attuazione della misura. A margine, la Sezione ritiene di osservare, pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore regionale, e alla luce dei controlli di legalità finanziaria svolti dalla Sezione sui rendiconti degli enti locali che insistono sul territorio della Regione, che il sopra illustrato importante ampliamento delle fattispecie in grado vulnerare gli equilibri di bilancio, se non collegato ad adeguate istruttorie dell'Assessorato EE.LL. a fronte delle richieste di erogazione, può, indirettamente, opacizzare la prudenza dell'ente nell'ambito delle gestioni contabili. Ciò vale essenzialmente a dire che il contributo regionale non deve rappresentare una rete di contenimento *tout court*, bensì deve avere un perimetro ben delineato e rimanere una misura straordinaria finalizzata a evitare l'ulteriore aggravamento dei conti, riportandoli su un sentiero virtuoso di finanza pubblica.

4.8 L.R. 03/07/2024, n. 8 - Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 2 del 2014 in materia di razionalizzazione della spesa relativa al funzionamento degli organi statutari della Regione e alla legge regionale n. 11 del 2006 in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione.

Pubblicata nel B.U. Sardegna 4 luglio 2024, n. 35.

P.L. n. 28 del 27 giugno 2024.

La legge in esame ha l'obiettivo di uniformare la disciplina della materia dei gruppi consiliari, contenuta nella l.reg. n. 2/2014, alla normativa statale di riferimento. A tal fine, viene modificato l'art. 8, comma 1, della citata legge regionale, aggiungendovi la previsione secondo la quale il Consiglio regionale assicura ai gruppi consiliari *“un contributo per le finalità di cui all'articolo 2, comma 1, lettera g), del decreto legge n. 174 del 2012, da erogare ai gruppi consiliari per il loro funzionamento nella misura indicata dalla deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano nella seduta del 6 dicembre 2012 e da utilizzare in conformità alle prescrizioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)”* (art. 8, comma 1, lett. b)-bis).

La norma finanziaria (art. 4) quantifica gli oneri derivanti da tale previsione in euro 378.907 annui a decorrere dall'anno 2024. La relazione tecnica correttamente dà conto dei criteri utilizzati per la quantificazione della nuova spesa, che è stata così determinata *“prevedendo l'importo complessivo di euro 5.000 per ogni Consigliere regionale a titolo di contributo per il finanziamento dei gruppi consiliari cui si aggiunge, ai fini di tenere conto delle dimensioni del territorio e della popolazione residente”, un importo complessivo pari a euro 0,05 per abitante”, così come stabilito nella deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nella seduta del 6 dicembre 2012”* (cfr. p. 2 atti consiliari).

Altrettanto correttamente, in quanto nuovo onere posto a carico del bilancio di altro ente, il legislatore regionale si è posto il problema di individuare le risorse utilizzabili per la relativa copertura, che la norma finanziaria identifica:

- per il triennio 2024-2026, negli stanziamenti *“già iscritti per tali finalità nel bilancio di previsione del Consiglio regionale per gli anni 2024-2026 in conto della missione 01 - programma 01 - titolo 1”*;
- per gli anni successivi e, quindi, a decorrere dal 2027, nelle risorse di cui all'autorizzazione di spesa prevista dall'art. 15 della l.reg. n. 11/2006, ossia nello stanziamento ordinario per il funzionamento del Consiglio regionale, come annualmente quantificato sulla base della comunicazione del Presidente del Consiglio regionale rivolta all'Assessore della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio, che provvede al trasferimento in favore del Consiglio *“in un'unica soluzione all'inizio dell'esercizio finanziario”* (v. comma 2 dell'art. 15 cit., come modificato dall'art. 3 della l.reg. n. 8/2024⁹).

Si segnala che, tuttavia, la sussistenza di risorse disponibili, da destinare all'erogazione dei contributi ai gruppi nelle annualità ricomprese nel bilancio 2024-2026, che è presupposta dalla norma finanziaria, non ha formato oggetto di apposita analisi in sede di relazione tecnica.

4.9 L.R. 19/07/2024, n. 9 - Disposizioni transitorie in materia di riordino delle province.

Pubblicata nel B.U. Sardegna 22 luglio 2024, n. 38.

P.L. n. 20/A dell'11 giugno 2024.

La legge in esame si inserisce nel percorso di riforma dell'assetto territoriale della Regione iniziato con la legge regionale n. 7/2021, la quale ha istituito la Città metropolitana di Sassari e le Province della Gallura Nord-Est Sardegna, dell'Ogliastra, del Sulcis Iglesiente e del Medio Campidano; ha modificato le circoscrizioni territoriali

⁹ Il testo precedente era così formulato: "2. Lo stanziamento per il funzionamento del Consiglio regionale, iscritto in apposita UPB, è trasferito dall'Assessorato regionale della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio, al medesimo Consiglio, in due rate semestrali: la prima il 1° gennaio, la seconda il 1° luglio di ciascun esercizio finanziario".

della Città metropolitana di Cagliari e della Provincia di Nuoro; ha, di conseguenza, disposto la soppressione delle Province di Sassari e del Sud Sardegna.

Per effetto del descritto intervento, l'assetto territoriale della Regione risulta perciò articolato nelle Città metropolitane di Cagliari e Sassari e nelle Province di Nuoro, Oristano, Nord-Est Sardegna, Ogliastra, Sulcis Iglesiente e Medio Campidano.

La legge n. 9/2024 si pone l'obiettivo di agevolare il completamento del processo di riforma, con disposizioni funzionali:

- da un lato, a garantire la futura successione dei nuovi enti di area vasta a quelli preesistenti;
- dall'altro, assicurare, nelle more delle elezioni degli organi rappresentativi, adeguati servizi in favore dei cittadini dei territori interessati dall'intervento di riordino, in modo da garantirne l'immediata funzionalità.

Più in particolare, si ricollegano alla prima finalità le disposizioni di cui ai commi 2 - 6 dell'art. 2 della legge, che prevedono, in sostanza, la nomina di n. 3 commissari straordinari, per le sopresse province di Sassari e del Sud Sardegna e per la provincia di Nuoro, che invece è stata interessata da una modifica territoriale (con riduzione dei comuni ricompresi nella relativa circoscrizione), incaricati di predisporre gli atti preparatori relativi alla successione:

- a) della Città metropolitana di Sassari e della Provincia della Gallura Nord-Est Sardegna alla Provincia di Sassari come configurata dall'art. 25 della legge regionale n. 2 del 2016;
- b) della Provincia dell'Ogliastra e della Provincia di Nuoro, come definite ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 7 del 2021, alla soppressa Provincia di Nuoro come definita dall'art. 25 della legge regionale n. 2 del 2016;
- c) delle Province del Sulcis Iglesiente, del Medio Campidano e della Città metropolitana di Cagliari, come configurata dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2021, alla soppressa Provincia del Sud Sardegna.

Mentre si ricollegano alla seconda finalità evidenziata le previsioni di cui al comma 1 dell'art. 2, che prevede la nomina di n. 8 amministratori straordinari, uno per ogni provincia e città metropolitana: Nuoro; Oristano; Gallura Nord-Est Sardegna; Ogliastra;

Sulcis Iglesiente; Medio Campidano; Città metropolitana di Sassari; Città metropolitana di Cagliari, per la porzione di territorio configurata dall'art. 4 della l.reg. n. 7/2021 esclusi i comuni di cui all'art. 17, comma 2, della l.reg. n. 2/2016 (cioè i comuni facenti parte della Città metropolitana di Cagliari fin dalla sua istituzione¹⁰); ai quali viene demandata la gestione dell'ente nella fase transitoria fino all'insediamento degli organi di governo, con la possibilità di esercitare i poteri previsti dall'ordinamento in capo a questi ultimi¹¹, avvalendosi delle risorse finanziarie individuate dall'art. 3 (norma finanziaria) e del personale, dei mezzi e delle strutture della provincia alla quale l'ente amministrato succede, secondo modalità da concordare con i commissari straordinari incaricati degli adempimenti successivi.

L'art. 2 della legge prevede che amministratori e commissari straordinari siano nominati con deliberazione della Giunta regionale su proposta del Presidente della Regione, da adottarsi entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge, e che ad entrambe le figure spetti, per l'attività svolta, un'indennità: nella misura stabilita dall'art. 24, comma 7, della l.reg. n. 2/2016 per gli amministratori straordinari (cioè, pari alla retribuzione lorda complessiva spettante al dirigente di vertice dell'ente, diminuita dell'indennità di risultato); nella misura stabilita dall'art. 4, comma 3, della l.reg. n. 13/2005 per i commissari straordinari (indennità di carica pari a quella prevista per il sindaco del Comune o per il presidente della Provincia soggetti a commissariamento).

Si osserva, sul punto, che la disposizione relativa all'indennità in favore degli amministratori straordinari (art. 2, comma 1) sembrerebbe, per la sua formulazione, riferirsi agli A.S. delle sole province, non essendo la relativa previsione riproposta espressamente anche in riferimento agli A.S. delle Città metropolitane.

La Giunta regionale ha nominato gli amministratori straordinari dei nuovi enti di area vasta e i commissari straordinari delle “vecchie” province con la d.g.r. n. 36/2 del 19 settembre 2024.

¹⁰ Si tratta dei comuni di Assemini, Capoterra, Elmas, Monserrato, Quartu Sant'Elena, Quartucciu, Selargius, Sestu, Decimomannu, Maracalagonis, Pula, Sarroch, Settimo San Pietro, Sinnai, Villa San Pietro, Uta, oltre al comune di Cagliari.

¹¹ Più in particolare, il comma 2 dell'art. 2 precisa che gli A.S. delle province esercitano i poteri previsti in capo al presidente della provincia, alla giunta e al consiglio provinciale e che l'A.S. della Città metropolitana di Sassari e quello della porzione di territorio della Città metropolitana di Cagliari, come definita dalla disposizione (v. sopra), esercitano i poteri previsti dall'ordinamento in capo agli organi di governo della città metropolitana previsti dalla legge regionale n. 2 del 2016.

Conseguentemente, si è verificata la decadenza degli amministratori straordinari e dei commissari straordinari delle province e delle città metropolitane e dei sub commissari per le zone omogenee in carica al momento dell'entrata in vigore della l.reg. n. 9/2024, nominati sulla base della precedente disciplina (art. 2, comma 7, l.reg. n. 9/2024).

La norma finanziaria (art. 3) quantifica gli oneri derivanti dall'attuazione della legge (art. 2) in euro 2.000.000 per l'anno 2024 e in euro 5.000.000 per l'anno 2025, imputandoli alla missione 18 – programma 01 – titolo 1 (cap. SC01.1059 – *“Fondo regionale a favore del sistema delle autonomie locali- Trasferimenti agli Enti Locali”*), con copertura individuata a valere sulle risorse stanziare, per i medesimi anni, in conto della missione 20 – programma 03 – titolo 1 (in riduzione cap. SC08.5100 denominato *“Fondo per la reiscrizione di passività non contabilizzate e correlate a riscossioni di entrata, e per la copertura di passività potenziali (art. 8, comma 1, L.R. 11 aprile 2016, n. 6)”*).

Le relative variazioni al bilancio di previsione 2024-2026 sono state successivamente autorizzate con la d.g.r. n. 37/43 del 25 settembre 2024.

Il comma 2 dell'art. 3, inoltre, precisa che alle spese collegate allo svolgimento delle funzioni di competenza dei nuovi enti di area vasta *“si provvede a valere sulle risorse di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge regionale 29 dicembre 2023, n. 18 (Legge di stabilità 2024)”*, ossia le risorse del fondo unico istituito dalla l.reg. n. 2/2007.

La documentazione a corredo della legge consta della relazione illustrativa del proponente, della relazione della commissione di merito, del parere della commissione bilancio e della relazione tecnico-finanziaria, oggetto di varie integrazioni, nonché del parere del Consiglio delle autonomie locali.

Per ciò che concerne la quantificazione degli oneri¹², la relazione tecnica stima in euro 1.200.000 per ciascuno degli anni 2024 e 2025 la spesa per i compensi da corrispondere agli amministratori e ai commissari straordinari, posto che le citate annualità non sono coinvolte per intero ma, ciascuna, per un solo semestre (in particolare, il secondo semestre del 2024 ed il primo del 2025, considerato il termine del 30 aprile per l'indizione delle elezioni in base alla l.reg. n. 4/2024). La differenza fra la spesa autorizzata dalla legge

¹² I documenti esaminati sono stati depositati anche dalla Regione, D.g. dei Servizi finanziari, in sede di contraddittorio cartolare con nota del 27 febbraio c.a.

(2.000.000 per il 2024 e 5.000.000 per il 2025) e tale importo (1.200.000) sarebbe, invece, utilizzabile a copertura delle *“altre attività della fase transitoria”*, come la *“ricognizione e regolarizzazione del patrimonio delle province soppresse, oggetto di divisione e ripartizione tra vecchi e nuovi enti”*; mentre le spese per l’esercizio delle funzioni intestate agli enti di area vasta risultavano già coperte a valere sui contributi regionali previsti dal Fondo unico istituito con l'art. 10 della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2, valutazione che ha condotto a inserire la specificazione di cui al comma 2 della norma finanziaria.

Si ritiene di condividere le perplessità espresse dalla Commissione bilancio nel suo parere sugli effetti finanziari del provvedimento, relative all’adeguatezza delle relazioni tecniche trasmesse, che avrebbero richiesto un maggior grado di dettaglio e livello di analiticità nell’esame dei costi, con separata individuazione delle spese per compensi degli amministratori straordinari e di quelle per indennità da corrispondere ai commissari straordinari, nonché l’individuazione degli oneri specificamente legati alle *“altre attività della fase transitoria”*.

4.10 L.R. 19/07/2024, n. 10 - Disposizioni in materia di proroga dei termini di validità delle graduatorie.

Pubblicata nel B.U. Sardegna 22 luglio 2024, n. 38.

P.L. n. 33 del 17 luglio 2024.

La legge in esame non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale e la clausola di neutralità finanziaria contenuta nella norma finanziaria risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

4.11 L.R. 20/08/2024, n. 11 - Modifiche alla legge regionale n. 25 del 1988 in materia di organizzazione e funzionamento delle compagnie barracellari.

Pubblicata nel B.U. Sardegna 22 agosto 2024, n. 44.

P.L. n. 30/A del 2 luglio 2024.

La legge in esame non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale e la clausola di neutralità finanziaria contenuta nella norma finanziaria risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

4.12 L.R. 20/08/2024, n. 12 - *Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria.*

Pubblicata nel B.U. Sardegna 22 agosto 2024, n. 44.

D.L. n. 36/A del 19 luglio 2024.

La legge in esame non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale e la clausola di neutralità finanziaria contenuta nella norma finanziaria risulta coerente con la natura non onerosa della legge. Si deve dar conto che la legge prevede che le Aziende sanitarie locali (ASL) sono autorizzate a fornire a tutti i medici impegnati nei progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale i ricettari di cui all'art. 50 del decreto-legge n. 269 del 2003, come convertito, la disposizione è applicabile anche ai medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, anche con contratti libero professionali, laddove non sia garantita la completa copertura delle cure primarie, per assicurarne le medesime funzioni, per le sole attività e limitatamente ai pazienti degli ambiti territoriali riferibili ai predetti progetti, sino al 31 dicembre 2024. La legge è stata impugnata dal Consiglio dei ministri, con ricorso n. 39 del 2024 pubbl. sulla G.U. del 13 novembre 2024 n. 46, in quanto andrebbe oltre le competenze statutarie della Regione Sardegna di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); e, risulterebbe in contrasto con la normativa statale di riferimento nonché con l'art. 21, comma 1, lettera j), dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) dei Medici di medicina generale del 4 aprile 2024, quali norme interposte, per cui a parere del ricorrente si pone in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione. Sicché, a parere del Governo, le disposizioni contrasterebbero con la normativa statale interposta che demanda alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro

dei medici di medicina generale (MMG) la quale, a sua volta, prevede l'incompatibilità allo svolgimento delle attività di medico di medicina generale per coloro che fruiscono del trattamento di quiescenza.

L'udienza pubblica è stabilita per il giorno 21 maggio 2025.

4.13 L.R. 18/09/2024, n. 13 - Assestamento di bilancio 2024-2026 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Pubblicata nel B.U. Sardegna 19 settembre 2024, n. 48, S.O. n. 1.

D.L. n. 31/A del 12 luglio 2024.

La legge fa parte del ciclo di bilancio, pertanto, sarà oggetto di esame in sede di verifica del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2024.

4.14 L.R. 02/10/2024, n. 14 - Disposizioni urgenti in materia di immunizzazione passiva contro l'infezione da Virus respiratorio sinciziale (VRS).

Pubblicata nel B.U. Sardegna 3 ottobre 2024, n. 51.

P.L. n. 48 del 1° ottobre 2024.

La legge in esame autorizza per l'anno 2024 la spesa di euro 1.310.000 (missione 13 - programma 02 - titolo 1, cap. NI SC09.3294) per la realizzazione di una campagna di immunizzazione passiva contro l'infezione da Virus respiratorio sinciziale (VRS) nei bambini entro il compimento del primo anno di vita. Dalla relazione tecnica si evince che la spesa è stata così quantificata sulla base di una precisa "strategia" fondata sulla stima del numero di dosi occorrenti (5.680) e del costo unitario per singola per singola dose di farmaco (euro 230,00). Al nuovo onere così introdotto si fa fronte attingendo alle risorse di cui al "Fondo per la reiscrizione di passività non contabilizzate e correlate a riscossioni di entrata, e per la copertura di passività potenziali (art. 8, comma 1, L.R. 11 aprile 2016, n. 6)", stanziato nel cap. SC08.5100, ridotto per corrispondente ammontare. Dalla medesima relazione tecnica si evince che la scelta della modalità di copertura da

impiegare è stata correttamente preceduta da una attività di ricognizione delle risorse disponibili nello stanziamento, esitata in una valutazione di eccedenza delle risorse “rispetto all'attuale fabbisogno”.

In sede attuativa è stata adottata la d.g.r. n. 44/29 del 20 novembre 2024, con la quale la Giunta regionale ha autorizzato le necessarie variazioni di bilancio.

4.15 L.R. 09/10/2024, n. 15 - *Dirigenti esterni. Interpretazione autentica dell'articolo 29, comma 4, della legge regionale n. 31 del 1998.*

Pubblicata nel B.U. Sardegna 11 ottobre 2024, n. 53.

D.L. n. 38/A del 30 luglio 2024.

Il presente provvedimento è stato abrogato dall'art. 2, comma 1, della l.reg. n. 22/2024, a decorrere dal 21 dicembre 2024 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 4, comma 1, della medesima legge).

4.16 L.R. 24/10/2024, n. 16 - *Rendiconto generale della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2023 e Rendiconto consolidato della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2023.*

Pubblicata nel B.U. Sardegna 25 ottobre 2024, n. 56.

D.L. n. 49/A del 14 ottobre 2024.

Per la legge regionale in esame si rimanda agli esiti del Giudizio di parificazione di cui alla decisione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 1/2024/SS.RR./PARI del 1° ottobre 2024.

4.17 L.R. 18/11/2024, n. 17 - *Modifiche all'articolo 29 della legge regionale n. 9 del 2016 in materia di lavoro.*

Pubblicata nel B.U. Sardegna 21 novembre 2024, n. 60.

P.L. n. 56/A del 5 novembre 2024.

La legge in esame non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale e la clausola di neutralità finanziaria contenuta nella norma finanziaria risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

4.18 L.R. 21/11/2024, n. 18 - *Variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie.*

Pubblicata nel B.U. Sardegna 22 novembre 2024, n. 61.

D.L. n. 53/A del 18 ottobre 2024.

La legge in commento si compone di 21 articoli e n. 6 allegati. Si tratta di disposizioni produttive di effetti finanziari che investono una pluralità di materie, sotto questo profilo, dunque, anche la legge n. 18 – come già osservato in relazione alla legge n. 1/2024 – può essere assimilata alle diverse leggi *omnibus* approvate in molteplici occasioni nel corso della XVI legislatura, già censurate da questa Sezione in occasione dei precedenti referti sulla legislazione regionale, ai quali si rinvia.

Si premette ulteriormente che l'esame della legge n. 18 è stato effettuato in maniera integrata rispetto alle modifiche ad essa apportate dalla successiva l.reg. n. 19/2024, recante “Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 21 novembre 2024, n. 18 (Variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie)”; dal punto di vista metodologico, dunque, le integrazioni di rilievo finanziario introdotte dalla citata l.reg. n. 19 trovano evidenza volta per volta nel corso della trattazione delle singole disposizioni della legge n. 18 interessate dalla modifica normativa.

Non ha formato oggetto di esame, invece, l'art. 18 della legge, dedicato al riconoscimento dei debiti fuori bilancio della Regione, in quanto la materia sarà oggetto di analisi nell'ambito della procedura di Verifica/Parifica del rendiconto regionale 2024.

La documentazione a corredo consta della relazione illustrativa della Giunta, la quale si sofferma anche sugli aspetti relativi alla quantificazione-copertura di alcuni dei nuovi oneri previsti dal disegno di legge, della relazione della Terza Commissione consiliare e dei pareri delle altre Commissioni permanenti in relazione agli aspetti di rispettiva competenza; manca, invece, la relazione di ATN. Permane la criticità dell'assenza della

relazione tecnica in riferimento ai molteplici emendamenti modificativi-aggiuntivi approvati nel corso del procedimento legislativo, che rende impossibile effettuare una verifica delle valutazioni effettuate in questa sede in punto di adeguatezza della stima degli oneri e della relativa copertura.

Di seguito le singole disposizioni vengono analizzate in forma sintetica per dare rilievo, in particolare, alle modalità di copertura impiegate (poi ulteriormente “scomposte” nei grafici per mettere in evidenza gli stanziamenti di bilancio concretamente interessati dalle operazioni di copertura), sulla base delle risultanze di cui alla Tabella A – “*Prospetto dimostrativo delle coperture finanziarie*” (Allegato n. 2).

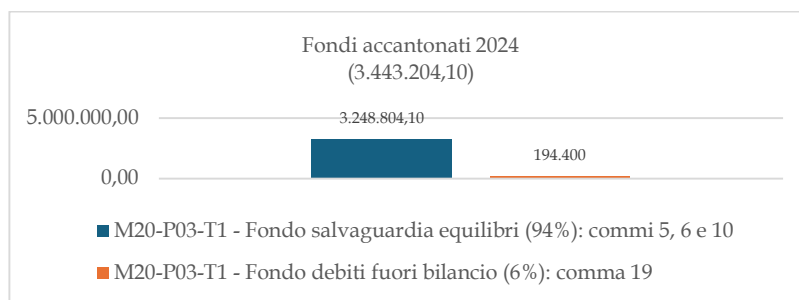
Tabella 4 – Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali (art. 1)

L.R. n. 18 del 2024	Oneri	Misura	Modalità di copertura			
			Accantonamenti	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente
2024						
co. 1	12.000.000	Cofinanziamento PNRR sanitario		12.000.000		
co. 2	161.769.690,10	Copertura perdite SSR		161.769.690,10		
co. 3	300.000	Trasferimento ARNAS Brotzu		12.000.000		
co. 4	10.218.852	Adeguamento sismico ospedali		10.218.852		
co. 5	65.000	Vaccinazione in farmacia	65.000			
co. 6	15.000.000	Incremento finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA	683.804,10	5.000.000	9.316.195,9	
co. 7	2.391.406,70	Borse di studio regionali specializzazioni area sanitaria non medica			2.391.406,70	
co. 10	2.500.000	Incremento fondi fibromialgia (art. 12 l.reg. 22/2022)	2.500.000			
co. 11	2.250.000	Incremento fondo regionale per la non autosufficienza		2.250.000		
co. 14	420.000	Sistema integrato servizi alla persona – servizi di supporto		420.000		
co. 15	5.000.000	Contributo nuclei familiari percettori REIS			5.000.000	
co. 17	765.000	Recupero Istituto Ciechi		765.000		
co. 19	194.400	Convenzione Regione/Cassa delle Ammende - emergenza covid istituti penitenziari	194.400			
co. 20	14.091,73	Rimborso spese personale RUNTS in favore di ASPAL				14.091,73
co. 21	20.579,66	Acquisto arredi Nido d’infanzia Villanova Monteleone		20.579,66		
co. 23	1.600.000	Incremento stanziamento per contributi contro spopolamento ex art. 13, co. 9, lett. a), l.reg. n. 3/2022			1.600.000	
TOTALE			3.443.204,10	204.444.122	188.307.602,6	14.091,73

L.R. n. 18 del 2024	Oneri	Misura	Modalità di copertura			
			Accantonamenti	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente
2025						
co. 6	15.000.000	Incremento finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA		15.000.000		
co. 7	1.498.823,08	Borse di studio regionali specializzazioni area sanitaria non medica			1.498.823,08	
TOTALE				15.000.000	1.498.823,08	
2026						
co. 6		Incremento finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA		15.000.000		
co. 7	750.204,56	Borse di studio regionali specializzazioni area sanitaria non medica			750.204,56	
TOTALE				15.000.000	750.204,56	
Note: Gli importi dell'autorizzazione di spesa ex art. 1, comma 7, relativa alle borse di studio regionali per la frequenza delle scuola di specializzazione di area sanitaria non medica, sono stati successivamente rivisti, in aumento, con l'art. 1, comma 1, l.reg. n. 19/2024, che li ha quantificati in euro 2.623.147,37 per l'anno 2024 (+ 231.740,67), euro 1.842.753,28 per l'anno 2025 (+ 343.930,20) e euro 993.359,19 per l'anno 2026 (+ 243.154,63), con copertura del maggior onere a valere sulle risorse iscritte in conto della missione 20 (Fondi e accantonamenti) – programma 03 (Altri fondi) – titolo 1.						

Fonte: elaborazione Corte dei conti

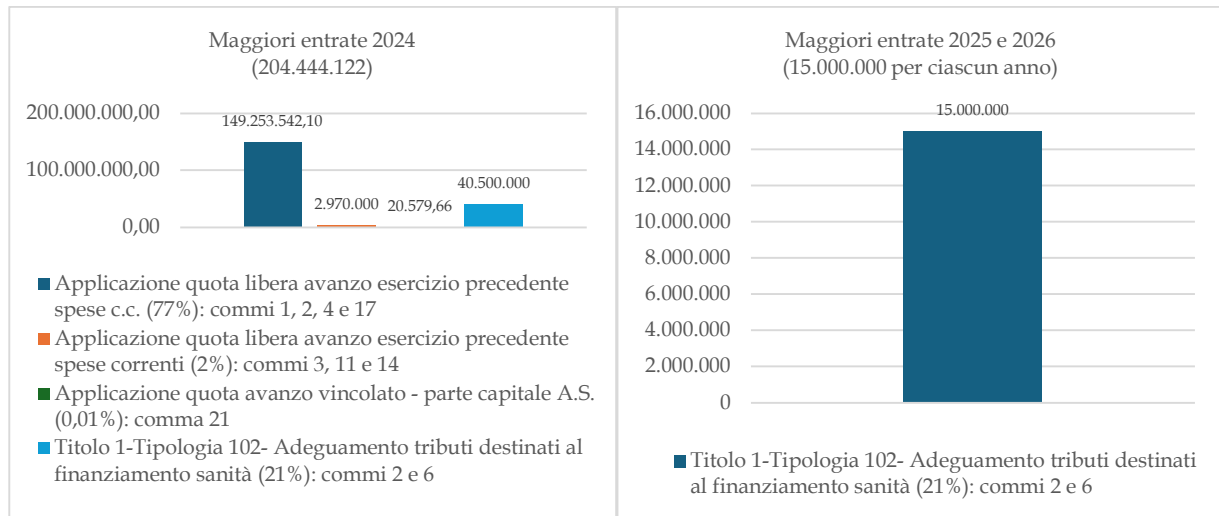
Più nel dettaglio, la copertura individuata tramite l'utilizzo di **fondi accantonati**, che ha interessato il solo 2024 per l'importo complessivo di euro 3.443.204,10, può essere ulteriormente scomposta come segue:

Grafico n.1 – Fondi accantonati 2024

Fonte: elaborazione Corte dei conti

La copertura disposta tramite l'utilizzo di **maggiori entrate**, invece, ha interessato tutte le annualità comprese nel bilancio triennale. Nei tre grafici che seguono viene data evidenza degli stanziamenti effettivamente impiegati a livello di macroaggregati:

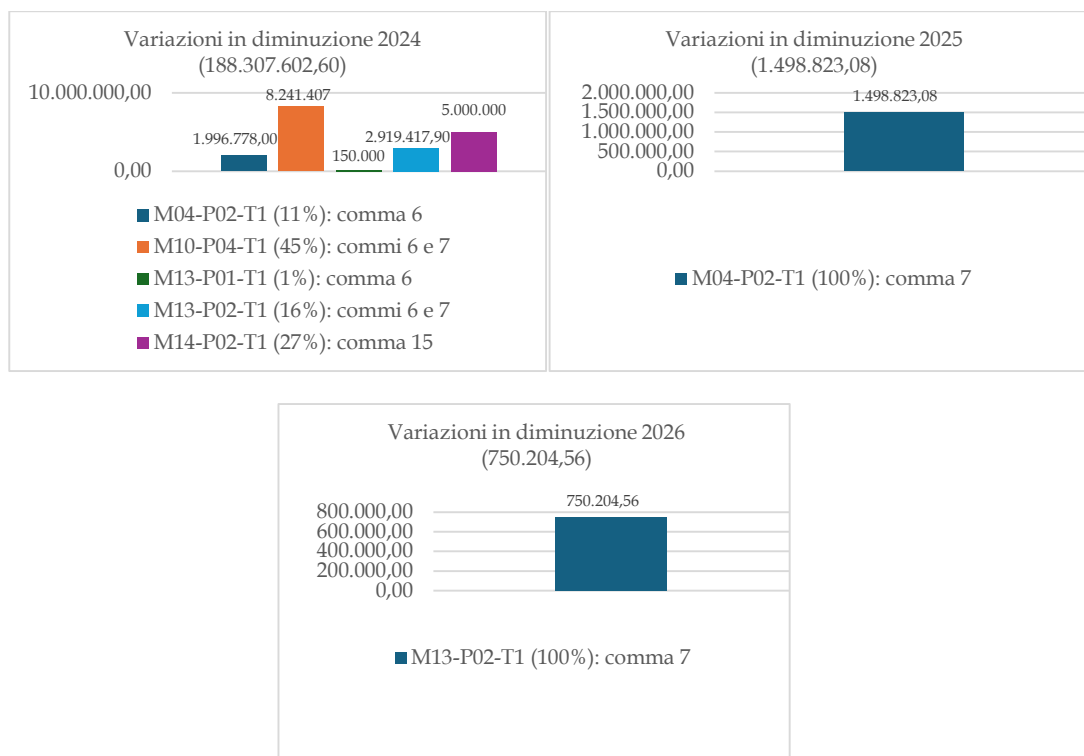
Grafico n.2 – Maggiori entrate 2024 e 2025-2026



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Quanto alla copertura tramite **riduzioni di spese**, che ha interessato il 2024 per euro 188.307.602,60, il 2025 per euro 1.498.823,08 e il 2026 per euro 750.204,56, più nello specifico le operazioni di definanziamento possono essere così sinteticamente rappresentate:

Grafico n.3 – Variazioni in diminuzione 2024-2026



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Infine, la tecnica della **copertura a invarianza finanziaria** è stata utilizzata, nel solo esercizio 2024, per far fronte all'onere derivante dall'attuazione del comma 20 (Rimborso spese personale RUNTS in favore di ASPAL), sul presupposto della disponibilità dell'importo pari a euro 14.091,73 da destinare a tale finalità in conto della missione 12 – programma 08 – titolo 1.

Tabella 5 – Disposizioni in materia di enti locali, lavori pubblici, edilizia residenziale (art. 2)

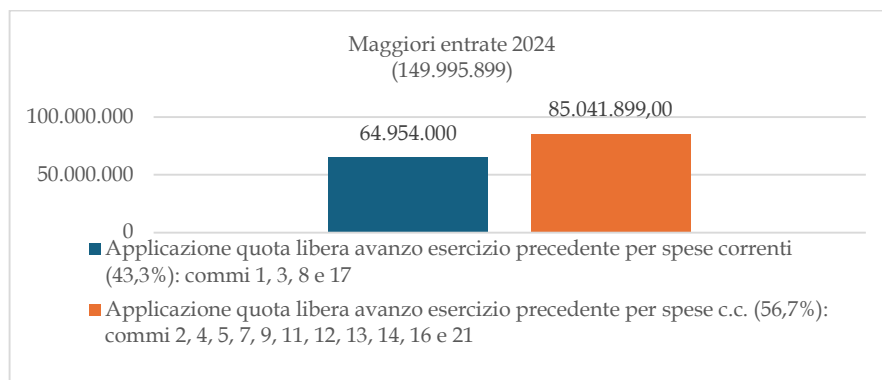
L.R. n. 18 del 2024	Oneri	Misura	Modalità di copertura			
			Accantonamenti	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente
2024						
co. 1	50.000.000	Incremento FUEL		50.000.000		
co. 2	32.570.000	Scorrimento graduatoria programma Rriqualificazione centri urbani (bando 2022)		32.570.000		
co. 3	2.204.000	Fascicolo informatico immobili pubblici		2.204.000		
co. 4	1.000.000	Viabilità di accesso all’area montana Bruncu Spina		1.000.000		
co. 5	750.000	Contributo Comune di Tissi per lavori viabilità		750.000		
co. 7, a)	2.252.234,31	Collegamento Burcei - Sinnai - Maracalagonis - SS.125		2.252.234,31		
co. 7, b)	1.870.000	Completamento Circonvallazione Capoterra - SP 91		1.870.000		
co. 7, c)	1.220.000	Svincolo di Campo Pisano sulla S.S. 130 – Messa in sicurezza del sovrappasso		1.220.000		
co. 7, d)	300.000	Messa in sicurezza ponte per Masainas		300.000		
co. 8	750.000	Avvio struttura supporto Commissario straordinario governo rete viaria Regione		750.000		
co. 9	30.000.000	Manutenzione viabilità province e Città Metropolitane		30.000.000		
co. 10	700.000	Ristrutturazione- adeguamento Chiesa San Salvatore e Casa parrocchiale site nella Foresta di Burgos (art. 1, c. 22, l.reg. n. 17/2023)				
co. 11	1.185.000	Manutenzione- riqualificazione chiese – tabella D l.reg. n. 17/2021		1.185.000		
co. 12	1.054.664,73	Condotta idrica per fornitura acqua insediamenti su SS 125		1.054.664,73		
co. 13	1.500.000	Interconnessione diga Maccheronis		1.500.000		
co. 14	200.000	Delimitazione corpi idrici ENAS		200.000		

co. 16	837.500	Incremento Tab. A, rubrica Presidenza, rigo "LR 12/11, art. 16, c. 6 e smi - Gestione PAI", allegata l.reg. n. 18/2023		837.500		
co. 17	12.000.000	Incremento Fondo sostegno locazione ex art. 11 l. n. 431/1998		12.000.000		
co. 19	88.889,94	Urbanizzazione area PEEP Iglesias				88.889,94
co. 20	919.176,16	AREA Programma interventi straordinari su alloggi				919.176,16
co. 21	10.302.500	Contributi per interventi urgenti su reti idriche e fognarie		10.302.500		
co. 22	1.000.000	Incremento Tab. A, rubrica Lavori Pubblici, rigo "L.R. 3/22 - art. 4, c. 2 Rispristino e messa in sicurezza infr portuali dann da eventi met avversi", allegata a l.reg. n. 18/2023				1.000.00
TOTALE				149.995.899		2.008.066,10

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Come si evince dalla tabella di cui sopra, i nuovi oneri introdotti dall'art. 2 insistono sul solo esercizio 2024, per complessivi euro 152.003.965,10, con copertura in parte mediante maggiori entrate, in parte a valere su risorse già stanziare in bilancio.

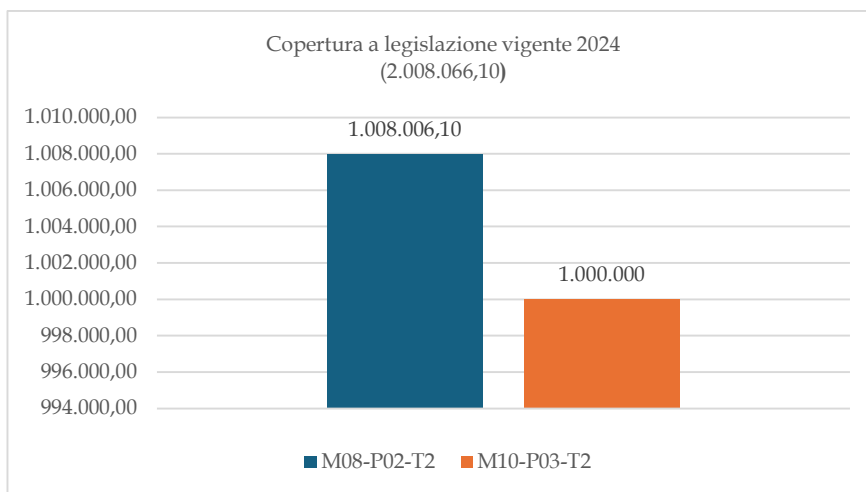
Più nel dettaglio, nel grafico che segue trovano rappresentazione le spese finanziate utilizzando la **quota non vincolata dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2023**, applicata al bilancio 2024 per dare copertura, nel rispetto dei limiti di utilizzo previsti dal comma 6 dell'art. 42 del d.lgs. n. 118/2011, a spese di investimento e a spese correnti a carattere non permanente, per complessivi euro 149.995.899:

Grafico n. 4 – Maggiori entrate 2024

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Gli oneri residui, pari a euro 2.008.066,10, hanno, invece, trovato copertura ad **invarianza finanziaria**, con ricorso, in particolare, alle risorse già stanziare nell'ambito dei seguenti stanziamenti:

Grafico n. 5 – Copertura a legislazione vigente 2024



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Si segnala che risulterebbe **privo di copertura** l'onere di cui al **comma 10** dell'art. 2, che modifica l'art. 1, comma 22, della l.reg. n. 17/2023 stanziando la somma di euro 700.000 in favore del Comune di Burgos, da destinare a lavori di adeguamento della Chiesa di San Salvatore e della Casa parrocchiale site nella Foresta di Burgos a una nuova destinazione d'uso degli edifici¹³. Di tale onere, infatti, non v'è traccia né nella Tabella A allegata alla legge, relativa alle coperture finanziarie, né nella documentazione di accompagnamento alla proposta di legge; non risulta, peraltro, che la rilevata criticità sia stata superata dalla successiva l.reg. n. 19/2024, che non reca alcuna previsione integrativa.

¹³ Art. 1, comma 22, l.reg. n. 17/2023, post modifica: "Sono concesse in comodato d'uso gratuito alla Diocesi di Ozieri la Chiesa di San Salvatore e la Casa parrocchiale site nella Foresta di Burgos (Sassari), attualmente in evidente stato di abbandono, per l'attuazione di iniziative formative e sociali rivolte alle comunità del territorio. Per i lavori di ristrutturazione, messa in sicurezza e adeguamento alla nuova destinazione d'uso degli edifici, è autorizzata a favore del Comune di Burgos la spesa di euro 700.000".

Tabella 6 - Disposizioni finanziarie in materia di trasporti (art. 3)

L.R. n. 18 del 2024	Oneri	Misura	Modalità di copertura			
			Accantonamenti	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente
2024						
co. 1	1.500.000	Mitigazione costi fornitura di rotabili ferroviari e automobilistici		1.500.000		
co. 2	8.862.519,82	Cofinanziamento opere mitigazione dissesto idrogeologico su linea ferroviaria		8.862.519,82		
co. 3	6.200.000	Soppressione passaggi a livello Oristano e Sassari		6.200.000		
co. 4	10.000.000	Prosecuzione lavori metropolitana leggera Cagliari		10.000.000		
TOTALE				26.562.519,82		

Fonte: elaborazione Corte dei conti

La copertura degli oneri complessivamente derivanti dall'attuazione dell'art. 3, pari a euro 26.562.519,82 per il 2024, è assicurata mediante applicazione della **quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2023**, anche in tal caso correttamente impiegata per il finanziamento di spese di investimento ai sensi dell'art. 42, comma 6, lett. c), d.lgs. n. 118/2011.

Tabella 7 - Disposizioni finanziarie in materia di pubblica istruzione, sport, spettacolo e beni culturali (art. 4)

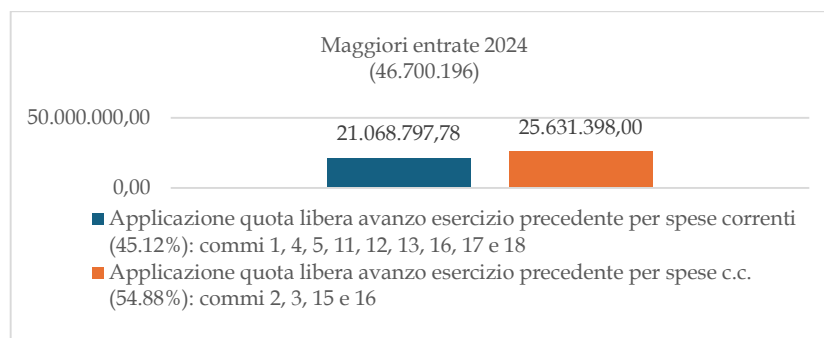
L.R. n. 18 del 2024	Oneri	Misura	Modalità di copertura			
			Accantonamenti	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente
2024						
co. 1	3.951.200	Incremento spesa per borse di studio – Tab. A l.reg. n. 18 del 2023		3.951.200		
co. 2	20.149.607,80	Interventi edilizia scolastica		20.149.607,80		
co. 3	441.790,20	Completamento intervento FSC 2007/2013, Obiettivi di servizio (ora Piano sviluppo e coesione - PSC) - Acquisto scuolabus per il trasporto scolastico		441.790,20		
co. 4	2.840.000	Trasporto scolastico		2.840.000		
co. 5	8.200.000	Incremento fondo “Interventi regionali per l’Università”		8.200.000		
co. 6	127.500	Contributo Consorzio Polo UnjOlbia				127.500

co. 7	1.065.611,50	Contributi UniOlbia e UniCa nell'ambito del progetto Università diffusa				1.065.611,50
co. 9	550.000	Contributo Consorzio per la promozione degli studi universitari nella Sardegna centrale di Nuoro			550.000	
co. 10	50.000	Fondo di dotazione Fondazione studi Nuoro			50.000	
co. 11, a)	1.221.435,39	Cinema Sardegna - impegni pregressi		1.221.435,39		
co. 11, b)	700.000	Incremento contributi lungometraggi		394.162,39	305.837,61	
co. 12, a)	1.000.000	Manifestazioni sportive l.reg. n. 17/1999 art. 26		900.000	100.000	
co. 12, b)	600.000	Serie D calcio a 11 l.reg. n. 1/2018 art. 9, comma 1		600.000		
co. 12, c)	140.000	Art. 27, comma 1, l.reg. n. 17/1999 - contributo regionale per la partecipazione a campionati nazionali		140.000		
co. 12, d)	100.000	Art. 31 l.reg. n. 17/1999 - Contributi regionali per la partecipazione ai campionati federali nazionali di maggior rilievo		100.000		
co. 12, e)	50.000	Art. 24, co. 4, g), l.reg. n. 3/2008 - rimborso spese disabili e accompagnatori da parte delle associazioni sportive che ne promuovono la partecipazione ad attività sportive non agonistiche		50.000		
co. 12, f)	171.000	Art. 28 l.reg. n. 17/1999 - Contributi partecipazione a manifestazioni sportive in territorio extra regionale		100.000	71.000	
co. 13	75.000	Art. 31 l.reg. n. 17/1999 - contributi partecipazione campionati nazionali in fascia A-B-C Piano triennale sport 2023-2025		75.000		
co. 14	200.000	Accelerazione istruttorie procedimenti sport e cultura (tabelle L-M l.reg. 17/2023; tabelle F-G l.reg. 13/2024)			200.000	
co. 15	5.000.000	Contributi luoghi della cultura		5.000.000		
co. 16	442.000	Candidatura UNESCO Domus de Janas		442.000		
co. 17	495.000	Progetto CunSonoS		495.000		
co. 18	1.600.000	Progetti lingua sarda e minoranze		1.600.000		
TOTALE			0	46.700.196	1.276.838	1.193.112
2025						
co. 6	111.400	Contributo Consorzio Polo UniOlbia				111.400
co. 16	100.000	Candidatura UNESCO Domus de Janas			100.000	
TOTALE			0	0	100.000	111.400

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Nel grafico che segue trovano rappresentazione le spese finanziate utilizzando la **quota non vincolata dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2023**, applicata al bilancio 2024 per dare copertura, nel rispetto dei limiti di utilizzo previsti dal comma 6 dell'art. 42 del d.lgs. n. 118/2011, a spese di investimento e a spese correnti a carattere non permanente, per complessivi euro 46.700.196:

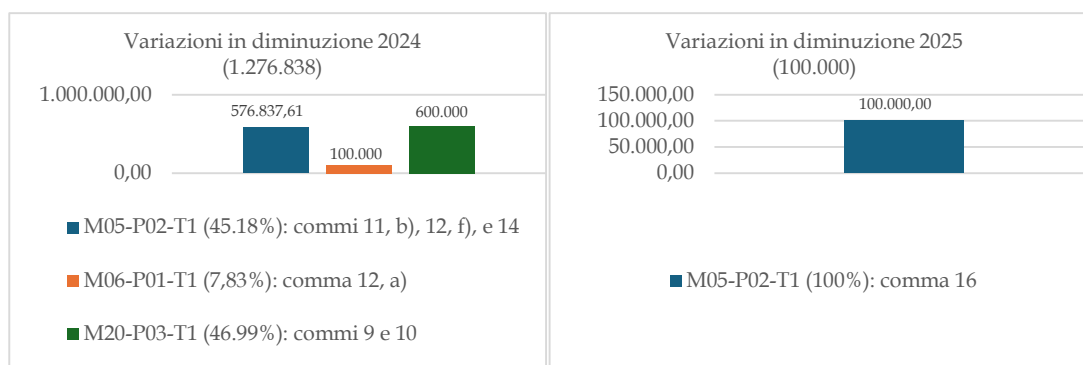
Grafico n. 6 – Maggiori entrate 2024



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Quanto alla copertura tramite **riduzioni di spese**, che ha interessato prevalentemente l'esercizio 2024 (euro 1.276.838) e, in misura più circoscritta, l'esercizio 2025 (euro 100.000), più nello specifico le operazioni di definanziamento possono essere così sinteticamente rappresentate:

Grafico n. 7 – Variazioni in diminuzione 2024-2025



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Anche la tecnica della **copertura a invarianza finanziaria** è stata utilizzata per gli esercizi 2024 e 2025, per far fronte agli oneri introdotti nel settore dell'istruzione universitaria dagli

artt. 6 e 7, sul presupposto della sussistenza delle necessarie disponibilità a legislazione vigente in conto della missione 4 – programma 04 – titolo 1 (euro 620.961,5 per il 2024 ed euro 111.400 per il 2025) e titolo 2 (euro 572.150).

Tabella 8 – Disposizioni in materia di agricoltura e pesca (art. 5)

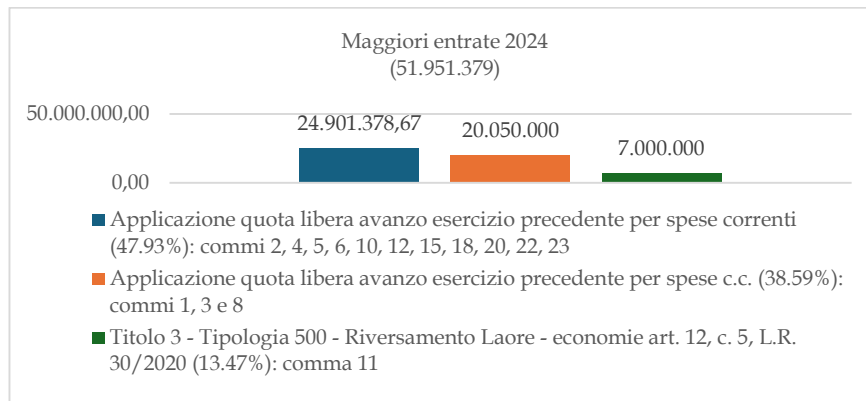
L.R. n. 18 del 2024	Oneri	Misura	Modalità di copertura			
			Accantonamenti	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente
2024						
co. 1	10.000.000	Investimenti per riserve idriche e antincendio		10.000.000		
co. 2	3.381.378,67	Incremento spesa per premi assicurativi		3.381.378,67		
co. 3	10.000.000	Consorzi di bonifica della Sardegna – Piano regionale di bonifica e riordino fondiario		10.000.000		
co. 4	6.000.000	Contributo straordinario Consorzi di Bonifica per finalità art. 31, comma 3, l.reg. n. 5/2015		6.000.000		
co. 5	3.000.000	Compensazione danni emergenza idrica Ogliastro		3.000.000		
co. 6	220.000	Compensazione dei molluscoltori da sospensione attività (FEAMP 2014-2020)		220.000		
co. 7	305.000	Progetti innovativi biodiversità agraria Laore			305.000	
co. 8	50.000	Laore - Gestione portale agrobiodiversità		50.000		
co. 10	1.000.000	Laore - Prevenzione virus bluetongue		1.000.000		
co. 11	7.000.000	Utilizzo fondi Laore per danni da piogge		7.000.000		
co. 12	3.000.000	Compensazione danni da emergenza idrica		3.000.000		
co. 14	8.507.305,78	Utilizzo economie produzioni agricole				8.507.305,78
co. 15	3.500.000	Sovvenzioni comparto apistico e indennizzo perdite arnie		3.500.000		
co. 16	150.000	Interventi agrobiodiversità Agris Sardegna			150.000	
co. 17	40.000	Funzioni fitosanitarie AGRIS Sardegna			40.000	
co. 18	1.000.000	Contributo straordinario AGRIS per spese gestione aziende e laboratori di ricerca		1.000.000		
co. 20	2.500.000	Sostegno ai distretti del cibo in Sardegna		2.500.000		
co. 21	300.000	Spesa per distretti pesca e acquacoltura			300.000	
co. 22	1.000.000	Spesa per enoturismo e oleoturismo		1.000.000		
co. 23	300.000	Spesa per Rete Enoturismo Sardegna		300.000		
co. 24	300.000	Centro Equitazione Ozieri			300.000	
co. 25	120.000	Accordo Pests Survey Università Sassari				120.000
TOTALE			0	51.951.379	1.095.000	8.627.305,78
2025						
co. 24	300.000				300.000	
TOTALE			0	0	300.000	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti

L'art. 5 ha introdotto nuovi oneri per complessivi euro 61.673.685 per il 2024 ed euro 300.000 per il 2025.

Degli oneri complessivi per l'esercizio 2024, euro 51.951.379 sono stati coperti mediante l'impiego di **maggiori entrate**, nella misura rappresentata nel seguente grafico:

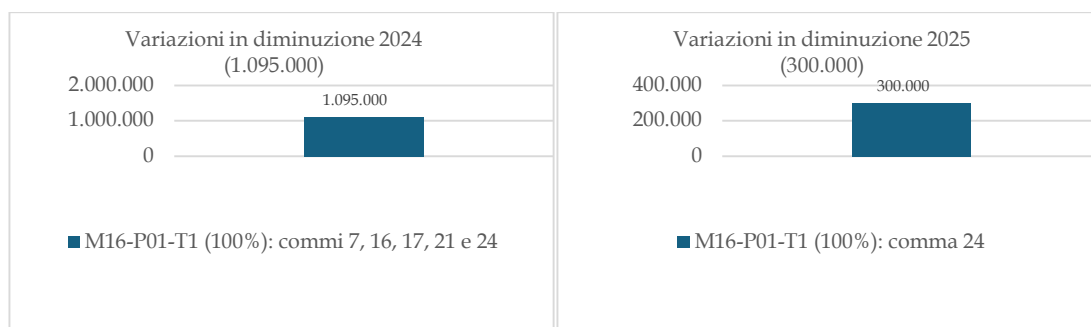
Grafico n. 8 – Maggiori entrate 2024



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Tramite **riduzione di spesa** si è fatto fronte a nuovi oneri per complessivi euro 1.095.000 per il 2024 ed euro 300.000 per il 2025, con variazione in diminuzione per corrispondente ammontare e per i medesimi anni alla missione 16 – programma 01 – titolo 1:

Grafico n. 9 – Variazioni in diminuzione 2025



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Gli oneri residui dell'esercizio 2024, pari a complessivi euro 8.627.305,78, sono stati coperti a **invarianza finanziaria**, tramite ricorso alle risorse già stanziare in bilancio e disponibili per le finalità di cui ai commi 14 e 25 in conto della sopra citata missione 16 – programma 01 – titolo 1.

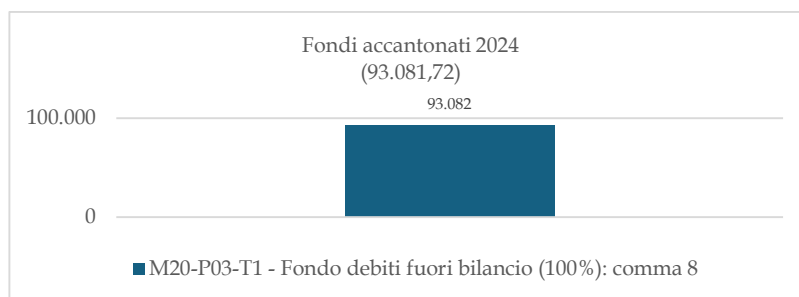
Tabella 9 – Disposizioni finanziarie in materia di industria, innovazione tecnologica e competitività (art. 6)

L.R. n. 18 del 2024	Oneri	Misura	Modalità di copertura			
			Accantonamenti	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente
2024						
co. 1	7.694.870,21	Piano di chiusura miniera Carbosulcis		7.694.870,21		
co. 2	3.344.502,45	Contributo termovalorizzatore di Tossilo		3.344.502,45		
co. 3	244.761,18	Compensi per Banca Intesa e Sfirs SpA		244.761,18		
co. 4	250.000	Incremento spesa per internazionalizzazione		250.000		
co. 5	119.313,67	Completamento Progetti filiera sviluppo locale		119.313,67		
co. 6	7.626.375	Convenzioni Gallura				7.626.375
co. 8	93.081,72	Contributo spese di funzionamento DigitPA	93.081,72			
co. 9	30.000.000	Interventi per Informatica e Data Center		30.000.000		
TOTALE			93.081,72	41.653.447,51	0	7.626.375
2025						
co. 6	14.195.925	Convenzioni Gallura				14.195.925
TOTALE			0	0	0	14.195.925

Fonte: elaborazione Corte dei conti

L'art. 6 ha introdotto nuovi oneri per complessivi euro 49.372.904,23 per il 2024 ed euro 14.195.925 per il 2025.

Degli oneri complessivi per l'esercizio 2024, euro 93.081,72 sono stati coperti mediante l'impiego di risorse stanziare nell'ambito della **missione 20 – programma 03 – titolo 1**, attingendo in particolare al Fondo Debiti Fuori Bilancio:

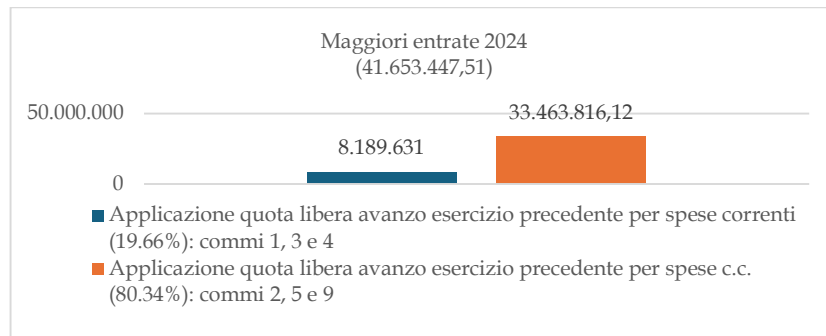
Grafico n. 10 – Fondi accantonati 2024

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Nel grafico che segue trovano, invece, rappresentazione le spese finanziate utilizzando la **quota non vincolata dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2023**, applicata al bilancio 2024 per dare copertura, nel rispetto dei limiti di utilizzo previsti dal comma 6

dell'art. 42 del d.lgs. n. 118/2011, a spese di investimento e a spese correnti a carattere non permanente, per complessivi euro 41.653.447,51:

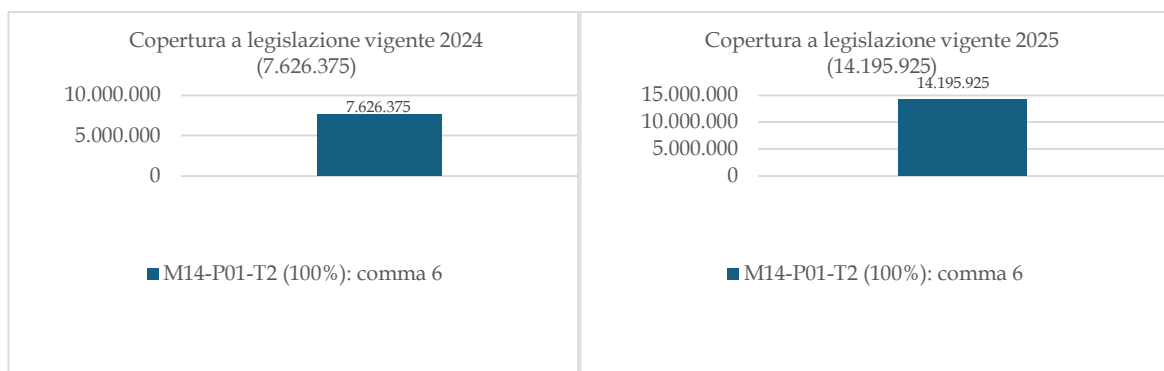
Grafico n. 11 – Maggiori entrate 2024



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Gli oneri residui imputati all'esercizio 2024, pari a euro 7.626.375, sono stati coperti tramite ricorso alle risorse già stanziare in bilancio e disponibili per le finalità di cui al comma 6 in conto della missione 14 – programma 01 – titolo 2 (**invarianza finanziaria**); la stessa tecnica di copertura è stata impiegata, inoltre, in relazione ai nuovi oneri introdotti dal citato comma 6 per l'esercizio 2025, pari a euro 14.195.925.

Grafico n. 12 – Copertura a legislazione vigente 2024 -2025



Fonte: elaborazione Corte dei conti

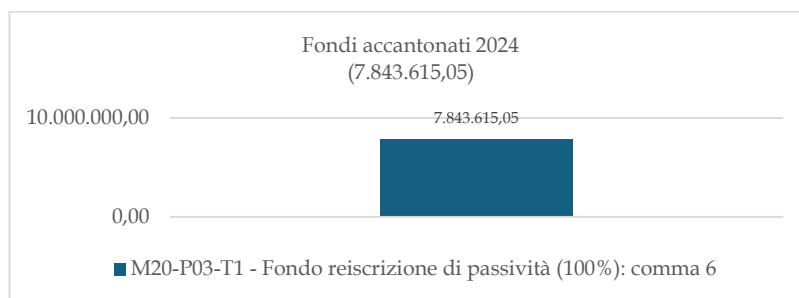
Tabella 10 – Disposizioni in materia di ambiente (art. 7)

L.R. n. 18 del 2024	Oneri	Misura	Modalità di copertura			
			Accantonamenti	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente
2024						
co. 1	6.000.000	Incremento spesa per raccolta differenziata		6.000.000		
co. 3	1.000.000	Spesa per ecosistemi parchi regionali				1.000.000
co. 4	500.000	Spesa per contenimento fauna selvatica			500.000	
co. 5	60.150	Spesa per educazione sviluppo sostenibile				60.150
co. 6	7.843.615,05	Spesa per bonifica aree minerarie dismesse	7.843.615,05			
co. 7	2.700.000	Spesa per prevenzione fitosanitaria forestale		2.700.000		
co. 10	600.000	Incremento aree marine protette		600.000		
co. 11	350.000	Contributo Centri recupero fauna marina		350.000		
co. 13	36.313,82	Trasferimento a Comuni per spese Piano gestione rischio alluvioni (PGRA)				36.313,82
TOTALE			7.843.615,05	9.650.000	500.000	1.096.464
2025						
co. 8	10.000.000	Recupero patrimonio sughericolo				10.000.000
TOTALE			0	0	0	10.000.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti

L'art. 7 ha introdotto nuovi oneri per complessivi euro 19.090.079 per il 2024 ed euro 10.000.000 per il 2025.

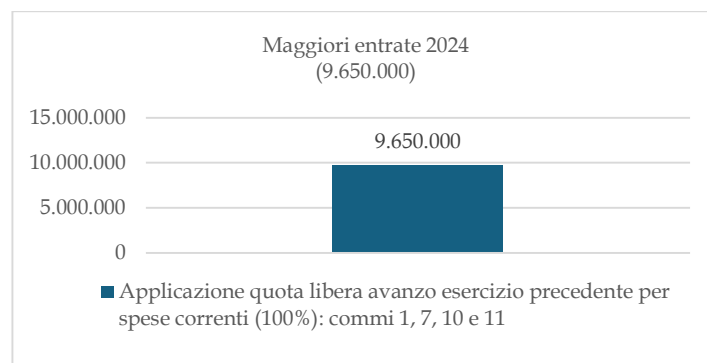
Degli oneri complessivi per l'esercizio 2024, euro 7.843.615,05 sono stati coperti mediante l'impiego di risorse stanziato nell'ambito della missione 20 – programma 03 – titolo 1, attingendo in particolare al Fondo reiscrizione di passività:

Grafico n. 13 – Fondi accantonati 2024

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Nel grafico che segue trovano, invece, rappresentazione le spese finanziate utilizzando la **quota non vincolata dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2023**, applicata al bilancio 2024 per dare copertura, nel rispetto dei limiti di utilizzo previsti dal comma 6 dell'art. 42 del d.lgs. n. 118/2011, a spese correnti a carattere non permanente, per complessivi euro 9.650.000:

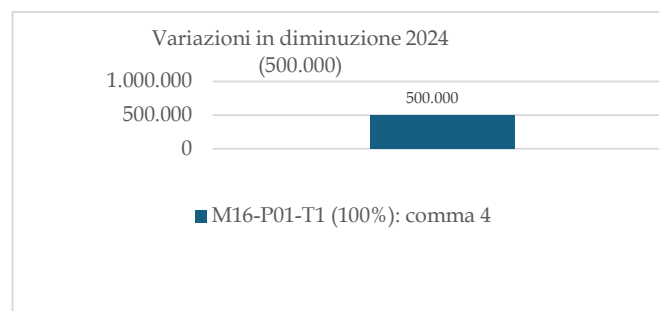
Grafico n. 14 – Maggiori entrate 2024



Fonte: elaborazione Corte dei conti

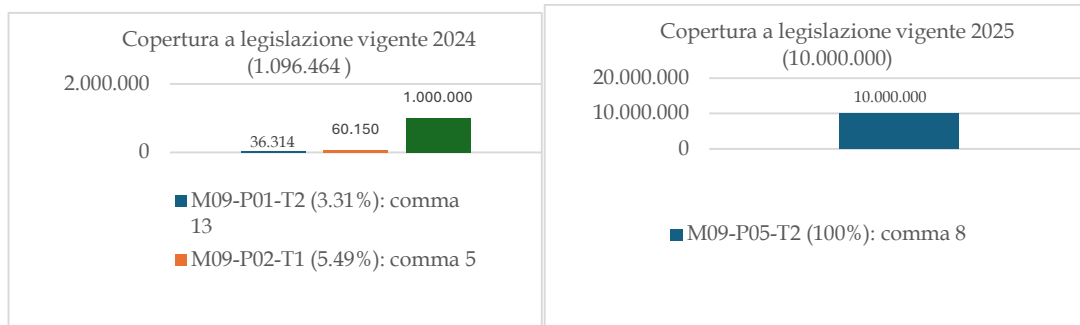
Tramite **riduzione di spesa** si è fatto fronte all'onere introdotto dal comma 4 pari a euro 500.000 per il 2024, con variazione in diminuzione per corrispondente ammontare e per il medesimo anno alla missione 16 – programma 01 – titolo 1:

Grafico n. 15 – Variazioni in diminuzione 2024



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Mentre con la tecnica della **copertura a legislazione vigente** si è provveduto a dare copertura agli oneri residui dell'esercizio 2024 e all'unico nuovo onere introdotto nell'esercizio 2025, pari, rispettivamente, a complessivi euro 1.096.464 e ad euro 10.000.000:

Grafico n. 16 – Copertura a legislazione vigente 2024-2025

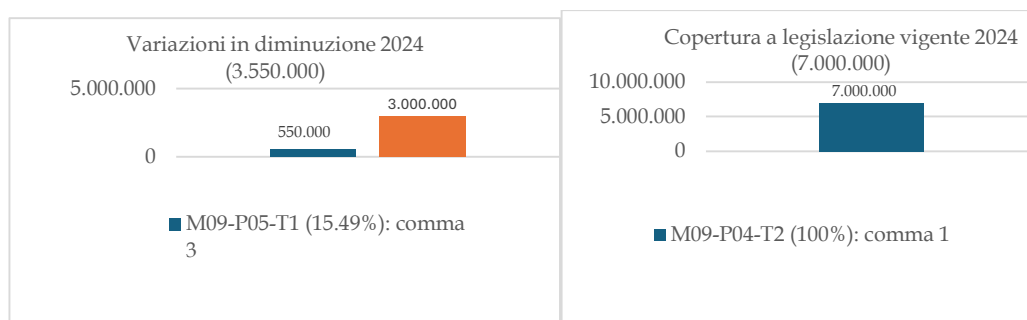
Fonte: elaborazione Corte dei conti

Tabella 11 – Disposizioni in materia di protezione civile (art. 8)

L.R. n. 18 del 2024	Oneri	Misura	Modalità di copertura			
			Accantonamenti	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente
2024						
co. 1	10.000.000	Misure strutturali crisi idrica			3.000.000	7.000.000
co. 3	550.000	Contributi protezione civile			550.000	
TOTALE			0	0	3.550.000	7.000.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti

L'art. 8 introduce nuovi oneri per il solo 2024 per complessivi euro 10.550.000; la loro copertura è assicurata in parte mediante **riduzioni di spesa**, con variazioni in diminuzione alla missione 09 – programma 05 – titolo 1 e alla missione 11 – programma 02 – titolo 1, in parte mediante ricorso alle risorse già stanziare in bilancio in conto della missione 09 – programma 04 – titolo 2, il medesimo stanziamento in cui è confluito il nuovo onere discendente dal comma 1 (**invarianza finanziaria**):

Grafico n. 17 – Variazioni in diminuzione e copertura a legislazione vigente 2024

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Tabella 12 – Rimborso spese relative ai danni prodotti dall'evento calamitoso del 14, 15 e 16 novembre 2021 (art. 9)

L.R. n. 18 del 2024	Oneri	Misura	Modalità di copertura				
			Accantonamenti	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente	Stanziamiento
2024							
co. 1	200.000	Rimborso spese Comune Villa San Pietro eventi calamitosi			200.000		M09-P05-T1

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Tabella 13 – Interventi per fronteggiare gli eventi calamitosi del 27 ottobre 2024 (art. 10)

L.R. n. 18 del 2024	Oneri	Misura	Modalità di copertura				
			Accantonamenti	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente	Stanziamiento
2024							
commi 1-2	8.000.000	Contributi enti locali per interventi urgenti e per interventi strutturali per la riduzione del rischio			8.000.000		M09-P05-T2

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Tabella 14 – Norme in materia di personale (art. 11)

L.R. n. 18 del 2024	Oneri	Misura	Modalità di copertura				
			Accantonamenti	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente	Stanziamiento
2024-2025-2026 e anni successivi							
co. 1	30.000	Incarichi personale D.G. Sanità per piani regionali di controllo pluriennali		30.000			Titolo 3 – Tipologia 500

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Tabella 15 – Modifiche all'art. 9 della legge regionale n. 7 del 2023 (art. 12)

L.R. n. 18 del 2024	Oneri	Misura	Modalità di copertura				
			Accantonamenti	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente	Stanziamiento
2024							
co. 2	9.516	Oneri rimborso revisori	9.516				M20-P03-T1
2025 e 2026							
co. 2	19.032	Oneri rimborso revisori	19.032				M20-P03-T1

Fonte: elaborazione Corte dei conti

La norma introduce il nuovo comma 2-bis all'art. 9 della l.reg. n. 7/2024, il quale attribuisce ai componenti del Collegio dei revisori dei conti il diritto al rimborso delle spese "sostenute e documentate per viaggi effettuati dal luogo di residenza, alle sedi del Collegio, della Giunta regionale, del Consiglio regionale e degli altri organi istituzionali regionali per lo svolgimento delle funzioni, nella misura prevista per i dirigenti dell'Amministrazione regionale, fino a un massimo annuo di euro 5.000 per ciascun componente, al netto di IVA e oneri previdenziali".

Non sono indicati i criteri utilizzati per la quantificazione degli oneri, né viene indicato il capitolo interessato dalla variazione ai fini di copertura.

L'art. 12 è stato oggetto di modifica da parte dell'art. 1, comma 2, della l.reg. n. 19/2024, che ha disposto l'abrogazione della modalità di copertura finanziaria dell'intervento, già correttamente esplicitata nell'Allegato n. 2 - Tabella A - Prospetto dimostrativo delle coperture finanziarie, della stessa legge regionale n. 18 del 2024 (e che prima della modifica era indicata anche nel corpo dell'art. 12 l.reg. n. 18/2024, peraltro in maniera non coerente rispetto alle indicazioni di cui alla citata tabella A); e con integrazione dell'indicazione della missione-programma-titolo della spesa, mancanti nel testo dell'art. 12 ante modifica.

Tabella 16 – Disposizioni in materia di turismo (art. 13)

L.R. n. 18 del 2024	Oneri	Misura	Modalità di copertura				
			Accantonamenti	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente	Stanziamento
2024							
co. 1	2.860.000	Scorrimento graduatorie bandi 2022 e 2023 per concessione contributi aree comunali attrezzate di sosta temporana a fini turistici		2.860.000			Quota libera avanzo esercizio 2024 spese c.c.
co. 2	250.000	Tab. A l.reg. 18/2023 – rubrica turismo – aggiunta rigo “art. 1, comma 3, L.R. 1/23, tab. D, Evento Italia Polo Challenge - Portocervo"				250.000	M07-P01-T1
co. 3	3.400.000	Rally Italia Sardegna e Rally Asinara			500.000	2.900.000	M07-P01-T1
co. 4	64.833	Contributo centri commerciali naturali art. 36 l.r. 5/2006			64.833		M07-P01-T1
co. 6	1.000.000	Contributo ASD Vento Sardegna capitale			200.000	800.000	M07-P01-T1
TOTALE			0	2.860.000	764.833	3.950.000	
2025 e 2026							
co. 2	250.000	Tab. A l.reg. 18/2023 – rubrica turismo – aggiunta rigo “art. 1, comma 3, L.R. 1/23, tab. D, Evento Italia Polo Challenge - Portocervo"				250.000	M07-P01-T1
TOTALE			0	0	0	250.000	

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Tabella 17 – Disposizioni in materia di lavoro (art. 14)

L.R. n. 18 del 2024	Oneri	Misura	Modalità di copertura				
			Accantonamenti	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente	Stanziamiento
2024							
co. 1	2.000.000	Progetti formativi sperimentali professioni emergenti rivolti ai giovani				2.000.000	Bilancio ASPAL M15- P03-T1

Fonte: elaborazione Corte dei conti

L'art. 15 della legge in commento, recante “**Contributi e trasferimenti**”, ha autorizzato per l'anno 2024 una spesa pari a complessivi euro 73.604.021,24 (comma 1) e una spesa di complessivi euro 22.492.412,32 (comma 2), per finanziare una serie di misure più specificamente individuate, rispettivamente, negli allegati nn. 3 e 4 della legge, distinte in base alla natura della spesa correlata:

Tabella 18 – Prospetto riepilogativo spese art. 15

art. 15	Allegato	Rif. Tabella	Spesa complessiva	Natura della spesa
Comma 1	n. 3	Tabella B	73.604.021,24	Spesa in conto capitale
Comma 2	n. 4	Tabella C	22.492.412,32	Finanziamenti correnti

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Si segnala fin d'ora che l'art. 15 è stato, poi, successivamente modificato dalla l.reg. n. 19/2024 (v. art. 1, comma 3, l.reg. n. 19/2024), che ha rimodulato in diminuzione gli importi di cui sopra, i quali, attualmente, per effetto della modifica, risultano pari a euro 72.333.021,24 (allegato n. 3 – Tabella B) ed euro 21.928.412,32 (allegato n. 4 – Tabella C)¹⁴. Nella tabella che segue si dà atto delle modalità di copertura impiegate, in relazione agli oneri così come introdotti dalla l.reg. n. 18/2024 (cfr. Tabella A relativa alle coperture finanziarie), considerata l'oggettiva difficoltà nel ricostruire le specifiche variazioni conseguenti alle modifiche apportate dalla l.reg. n. 19/2024, insita nella tecnica di redazione delle norme (quella originaria e quella modificativa) basata sul rinvio ad allegati “esterni” al corpo della legge, il cui impiego necessiterebbe di essere supportato da elementi informativi di maggior dettaglio all'interno delle relazioni a corredo della

¹⁴ Si veda anche art. 1, comma 5, l.reg. n. 19/2024, che sostituisce gli allegati nn. 3 e 4 della l.reg. n. 18/2024 con gli allegati nn. 1 e 2 della legge n. 19.

proposta di legge, volti appunto a chiarire meglio la portata innovativa delle disposizioni modificative (nel caso di specie, invece, la relazione dei proponenti, unico documento presente, si limita a fornire una descrizione generica del contenuto della disposizione – cfr. art. 1, comma 3, p.d.l.).

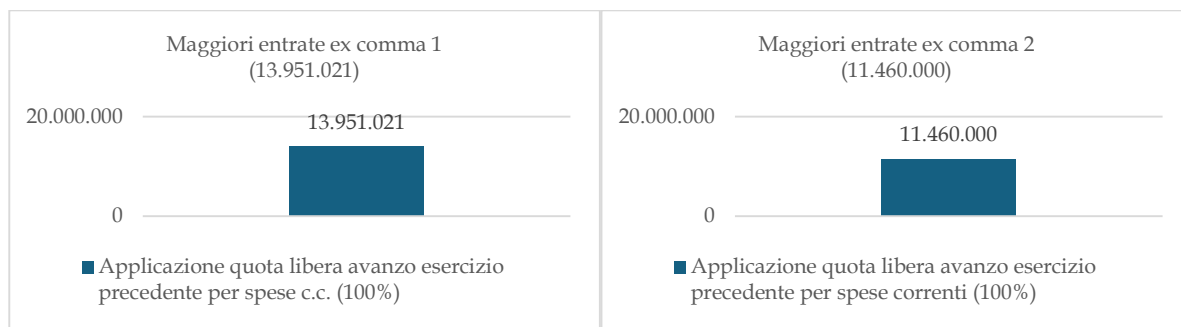
Tabella 19 – Mezzi di copertura oneri art. 15

Rif. normativo	Oneri autorizzati	Modalità di copertura	
		Maggiori entrate	Riduzioni spesa
Art. 15, c. 1	73.604.021,24 (spesa corrente)	13.951.021 (18.95%)	59.653.000 (81.05%)
Art. 15, c. 2	22.492.412,32 (investimenti)	11.460.000 (50.95%)	11.032.412 (49.05%)

Fonte: elaborazione Corte dei conti

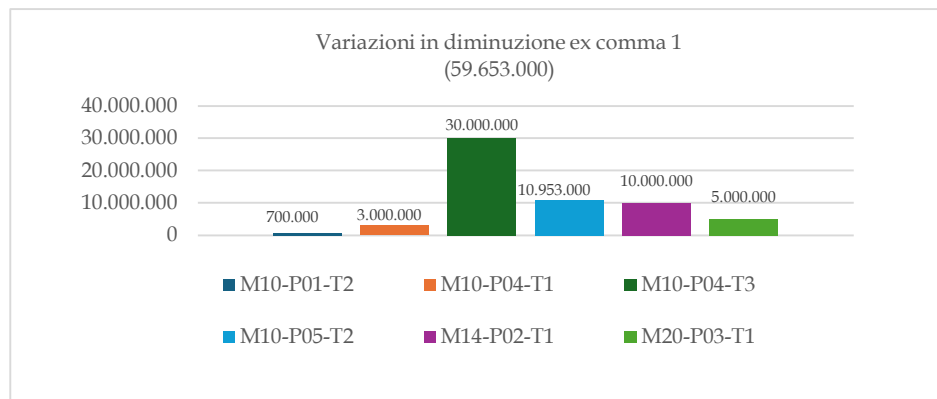
Nei grafici che seguono, invece, i mezzi di copertura utilizzati vengono “scomposti” per evidenziare più specificamente gli stanziamenti interessati dalle operazioni di variazione:

Grafico n. 18 – Maggiori entrate ex commi 1 e 2

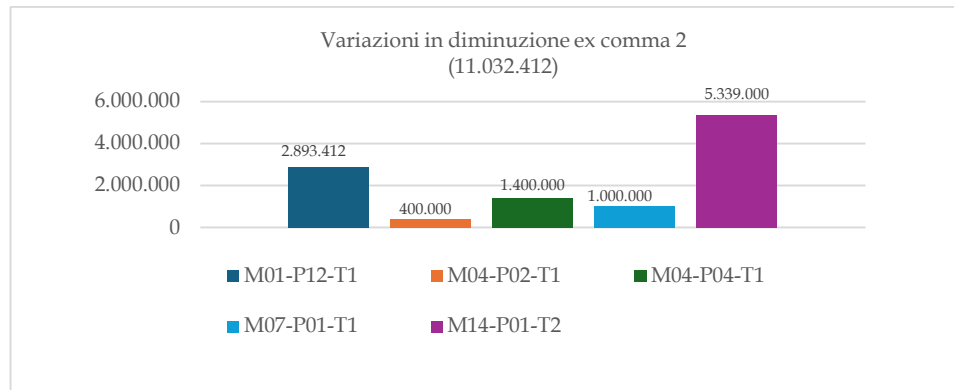


Fonte: elaborazione Corte dei conti

Grafico n. 19 – Variazioni in diminuzione ex comma 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Grafico n. 20 – Variazioni in diminuzione ex comma 2

Fonte: elaborazione Corte dei conti

L'art. 16 della l.reg. n. 18/2024 incide sulla legge regionale n. 17/2023 (*“Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie”*) e sulla legge regionale n. 13/2024 (*“Assestamento di bilancio 2024-2026 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e riconoscimento di debiti fuori bilancio”*), modificando le tabelle M ed L allegate alla prima e le tabelle F e G allegate alla seconda.

Dall'art. 16 cit., come successivamente integrato dall'art. 1, comma 4, della l.reg. n. 19/2024, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, se non nel limitato senso della diversa collocazione in bilancio di oneri già precedentemente introdotti con le suddette tabelle M ed L della l.reg. n. 17/2023 e con le tabelle F e G della l.reg. n. 13/2024, che rimangono invariati dal punto di vista della loro consistenza quantitativa; difatti, come emerge anche dalla relazione della giunta al d.d.l. n. 53/A, gli interventi di spesa individuati nelle predette tabelle sono stati oggetto di modifica sotto tre distinti profili: 1) diversa individuazione dei soggetti beneficiari delle risorse; 2) diversa definizione dell'oggetto di alcuni interventi, che *“vengono ricondotti a più specifici ambiti di azione o ampliati al fine di ricomprendere ulteriori attività nell'ambito della medesima tipologia di intervento”*; 3) infine, appunto, la diversa collocazione in bilancio, con alcuni cambi di missione e programma *“ritenuti maggiormente consoni ai fini di una più corretta allocazione delle risorse in linea con il Glossario delle Missioni e dei Programmi di cui al Dlgs 118/2011 e ss*

mm” e alcune modifiche in relazione al titolo di spesa “al fine di ovviare ad alcun errate classificazioni contenute nelle disposizioni legislative precedenti”.

4.19 L.R. 28/11/2024, n. 19 - Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 21 novembre 2024, n. 18 (Variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie).

Pubblicata nel B.U. Sardegna 28 novembre 2024, n. 63.

P.L. n. 60 del 27 novembre 2024.

La presente legge è stata esaminata in modalità integrata alla l. n. 18.

4.20 L.R. 05/12/2024, n. 20 - Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi.

Pubblicata nel B.U. Sardegna 5 dicembre 2024, n. 65.

D.L. n. 45/A del 20 settembre 2024.

Con il provvedimento normativo in esame il legislatore regionale ha inteso dare attuazione alle previsioni di cui all'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199/2021, il quale ha attribuito alle Regioni il compito di individuare con legge le superfici e le aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, entro 180 giorni dall'entrata in vigore dei decreti ministeriali recanti le linee guida in materia¹⁵.

La legge risponde a una duplice finalità, avendo l'obiettivo di favorire la transizione energetica verso l'impiego di fonti rinnovabili, in linea con gli obblighi europei per la decarbonizzazione, garantendo al contempo le esigenze legate alla tutela del patrimonio paesaggistico-ambientale e storico-culturale dell'isola, tramite la minimizzazione dell'impatto ambientale e paesaggistico degli impianti rinnovabili, da un lato, e l'individuazione di aree incompatibili con la loro installazione, dall'altro.

¹⁵ I principi e i criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee sono stati stabiliti dal D.M. 21 giugno 2024, in vigore dal 3 luglio 2024 (GU Serie Generale n. 153 del 02-07-2024).

Deve essere esaminato, in particolare, per quanto di rilievo in questa sede, l'art. 2 della legge, recante *“Promozione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili destinati all'autoconsumo e alle comunità energetiche”*. La disposizione, infatti, riveste significativa rilevanza finanziaria, istituendo un fondo alimentato con risorse regionali, nazionali e europee, con una dotazione iniziale per gli anni 2025-2030 pari a complessivi euro 678.000.000 (missione 17 - programma 02 - titolo 2), finalizzato alla *“concessione di misure di incentivo, sia mediante l'erogazione di sovvenzioni a fondo perduto sia mediante il ricorso a strumenti finanziari o attraverso la loro combinazione finalizzate al sostegno di interventi di installazione di impianti fotovoltaici e di accumulo di energia elettrica destinati all'autoconsumo”*, a vantaggio di cittadini, imprese, professionisti, comunità energetiche, enti pubblici regionali e territoriali¹⁶.

L'importo complessivo di euro 678.000.000 è così ripartito e coperto nelle diverse annualità (art. 5):

Tabella 20 – Articolazione temporale dell'onere e relativa copertura

Esercizio	Oneri	Tecnica di copertura
2025	20.000.000	
	30.000.000	
2026	70.000.000	Riduzione di autorizzazione di spesa
2027-2030	139.500.000 annui	Maggiori entrate
Totale	678.000.000	678.000.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti

¹⁶ I destinatari sono così individuati:

- a) persone fisiche residenti in Sardegna per impianti da installarsi nelle superfici di copertura degli edifici residenziali ad uso abitativo, legittimamente realizzati e nella disponibilità del richiedente e ubicati in Sardegna;
- b) imprese e professionisti con sede operativa in Sardegna per impianti da installarsi nelle superfici di copertura dei manufatti edilizi, di qualsiasi natura, legittimamente realizzati, e negli spazi pertinenziali già impermeabilizzati, tutti nella disponibilità del richiedente e nel rispetto della dotazione minima degli spazi da destinare a parcheggi e ubicati in Sardegna;
- c) comunità energetiche ed altre forme di autoconsumo e condivisione ammesse dalla legge per impianti ubicati in Sardegna;
- d) comuni, unione di comuni, province, città metropolitane per impianti da installarsi nelle superfici di copertura dei manufatti edilizi, di qualsiasi natura, legittimamente realizzati, e negli spazi pertinenziali già impermeabilizzati, tutti nella disponibilità del richiedente e nel rispetto della dotazione minima degli spazi da destinare a parcheggi e ubicati in Sardegna;
- e) altri enti pubblici regionali, territoriali per impianti da installarsi nelle superfici di copertura dei manufatti edilizi, di qualsiasi natura, legittimamente realizzati, e negli spazi pertinenziali già impermeabilizzati, tutti nella disponibilità del richiedente e nel rispetto della dotazione minima degli spazi da destinare a parcheggi e ubicati in Sardegna.

In punto di quantificazione degli oneri, si dà atto che la relazione finanziaria correttamente dà conto dei criteri utilizzati per la determinazione dell'ammontare del fondo ex art. 2 della legge. In particolare, la relazione:

- individua le misure di incentivo fondamentalmente nei contributi a fondo perduto e stima la percentuale media del contributo - che sarà diversificata in ragione delle categorie di soggetti beneficiari - intorno al 30% del valore degli impianti;
- stima di incentivare almeno un sesto del totale degli impianti necessari per raggiungere la potenza aggiuntiva di 4,197 GW, individuata come obiettivo da conseguire entro il 31 dicembre 2030;
- ipotizza che la maggior parte degli impianti autorizzati sarà di tipo fotovoltaico di medio-piccole dimensioni;
- individua in circa 16 kW, sulla base di una stima preliminare e tenuto conto della potenza nominale degli impianti esistenti, la dimensione media degli impianti fotovoltaici in Sardegna;
- calcola come necessaria, al fine del raggiungimento della potenza aggiuntiva di 4,197 GW, la realizzazione di 307.312 impianti fotovoltaici;
- ipotizza in euro 1.500 per kW il costo medio per l'installazione di impianti fotovoltaici e in circa euro 1.500 gli "eventuali" costi di investimento per accumulo fotovoltaico, arrivando a stimare, quindi, in euro 2.750 per kW il costo medio per l'installazione di impianti fotovoltaici e di accumulo;
- sulla base di quanto sopra, assumendo che il costo totale per la realizzazione dei 307.312 impianti ipotizzati, della potenza di circa 16 kW ciascuno, al costo medio di 2.750 euro a kW, sia di euro 13.521.750.000 e valutando di incentivare negli anni 2025-2030 un sesto degli impianti nella misura media del 30% del relativo costo, quantifica per approssimazione la spesa in 678 milioni di euro.

Quanto alla copertura finanziaria, più nel dettaglio, l'art. 5 dispone che all'onere previsto per l'anno 2025, pari a complessivi euro 50.000.000, si provveda: in parte, quanto a euro 20.000.000, mediante utilizzo delle risorse già autorizzate per tali finalità

dall'art. 15, comma 2, della l.reg. n. 1/2023 (Legge di stabilità 2023)¹⁷ e in seguito vincolate, ai sensi dell'art. 42, comma 5, lett. d), d.lgs. n. 118/2011, con la successiva l.reg. n. 17/2023 (cfr. art. 24, comma 4, l.reg. n. 17 cit.¹⁸); in parte, quanto a euro 30.000.000, mediante corrispondente reiscrizione delle economie di spesa derivanti da stanziamenti di bilancio relativi al Programma regionale FESR 2021-2027, priorità 3¹⁹. Si tratta, dunque, di risorse oggetto di una precedente programmazione che, con la legge in commento, vengono impiegate per il finanziamento di interventi coerenti con la destinazione originariamente prevista. All'onere 2026, invece, pari a euro 70.000.000, si fa fronte mediante corrispondente prelievo dalla missione 20 - programma 03 - titolo 1, senza possibilità di dedurre dalla relazione tecnica l'esistenza di margini disponibili in conto dello stanziamento da cui si attinge a copertura, indicato genericamente e solo a livello di macro-aggregati di spesa; aspetto che è stato evidenziato anche nel parere finanziario dalla Terza Commissione, che ha conseguentemente invitato la Commissione di merito *“ad acquisire dall'esecutivo elementi di dettaglio sui capitoli di spesa interessati dal prelievo al fine di suffragare l'effettiva eccedenza di risorse disponibili utilizzabili per fronteggiare la maggiore spesa”*; dalla documentazione a corredo della legge, tuttavia, non risulta che la Commissione di merito abbia dato seguito al suggerimento della Commissione bilancio.

Da ultimo, la copertura dell'onere previsto per ciascuno degli anni 2027, 2028, 2029 e 2030, pari a euro 139.500.000 annui, è individuata nella quota parte disponibile delle entrate di cui all'art. 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948 e relative norme di attuazione.

Si rileva che risulta foriera di oneri, per quanto indiretti, anche la previsione di cui all'art. 3, commi 1-4, che introduce misure per semplificare la promozione di impianti

¹⁷ La disposizione autorizzava per l'anno 2023 la spesa di euro 40.000.000 (missione 17 - programma 01 - titolo 2) quale *“contributo a favore delle famiglie per interventi volti a garantire il risparmio di energia e l'efficientamento energetico”*.

¹⁸ Art. 24, comma 4, l.reg. n. 17/2023: *“Una quota pari ad euro 20.000.000 dell'avanzo libero dell'esercizio precedente è utilizzata, ai sensi dell'articolo 42, comma 6, lettera c), del decreto legislativo n. 118 del 2011, per il finanziamento delle spese di investimento di cui all'articolo 15, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2023, così come modificata dall'articolo 66, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 9 del 2023, ed è vincolata, per tali finalità ai sensi del medesimo articolo 42, comma 5, lettera d), del decreto legislativo n. 118 del 2011”*.

¹⁹ Si rammenta che la legge di stabilità 2023 aveva anche autorizzato per l'anno 2023, a valere sulle risorse del PR FESR 2021/2027 - Priorità 3, la spesa di euro 30.000.000 *“per sostenere gli investimenti delle imprese per la transizione energetica, tra i quali gli interventi di elettrificazione dei consumi e di efficientamento energetico, la promozione dell'utilizzo delle energie rinnovabili e lo sviluppo di sistemi di accumulo e di stoccaggio dell'energia prodotta”* (v. art. 15, comma 1, l.reg. n. 1/2023).

di produzione da fonti rinnovabili in aree non idonee, permettendo agli enti locali di presentare alla Giunta regionale istanze per realizzazione dei singoli impianti. Dell'esistenza di tali oneri a carico degli enti locali si dà conto anche nella relazione tecnica, la quale conclude per la possibilità di provvedere alla relativa copertura a legislazione vigente, tramite le *“risorse finanziarie e umane attualmente in essere”*. Si prende atto di tale valutazione del legislatore regionale, pur segnalando la necessità che le relazioni tecniche si soffermino maggiormente, esplicitandole, sulle ragioni che giustificano l'ipotizzata invarianza e, quindi, la possibilità di far fronte realmente all'incremento delle attività amministrative conseguente alla previsione normativa (o altre *“spese riflesse”*) con i mezzi disponibili a bilancio invariato.

Si segnala, infine, che la legge è stata impugnata con delibera del Consiglio dei ministri del 28 gennaio 2025, ricorso n. 8 del 2025, pubblicato nella G.U. del 26 febbraio 2025 n. 9, ma non risulta ancora fissata l'udienza in cui il giudizio sarà discusso. Il ricorrente prospetta l'illegittimità costituzione dell'art. 1, commi 2, 5, 7, 8, e 9 per contrasto con l'art. 117, primo comma della Costituzione in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il Regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio (Renewable Energy Directive c.d. RED III); per contrasto con l'art. 117, terzo comma in relazione agli articoli 20, 22 e 23 del decreto legislativo n. 199/2021 (1) e al decreto ministeriale 21 giugno 2024 recante *“Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili”* (articoli 1, comma 2, 2 e 7; per contrasto con l'art 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e con la legge costituzionale n. 3 del 1948 (articoli 3 e 4, lett. e) anche in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. s) per invasione della Regione Autonoma Sardegna in materia di tutela dei beni paesaggistici, nonché infine per contrasto gli articoli 3, 41 e 97 della Costituzione.

In estrema sintesi si tratterebbe di disposizioni regionali irragionevolmente incidenti, in senso restrittivo, sul minimum di aree idonee come identificate dalla normativa statale fondamentale di riforma economico-sociale, con violazione dei vincoli derivanti

dall'ordinamento comunitario, con lesione delle previsioni legislative statali di principio attinenti alla materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, applicabili in virtù della c.d. clausola di adeguamento automatico di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in eccedenza dalle competenze statutarie, con lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia dei beni culturali e del paesaggio, e in contrasto con i principi di uguaglianza, di certezza del diritto e di legittimo affidamento.

4.21 L.R. 17/12/2024, n. 21 - Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2025.

Pubblicata nel B.U. Sardegna 19 dicembre 2024, n. 67.

D.L. n. 65/A del 16 dicembre 2024.

Con la legge in esame è autorizzato l'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2025 per il periodo di un mese dal 1° gennaio al 31 gennaio 2025, secondo gli schemi di bilancio di cui alla l.reg. n. 19/2023 (Bilancio di previsione 2024-2026) e successive modifiche ed integrazioni.

Si segnala fin d'ora che la durata dell'esercizio provvisorio è stata prorogata dalla successiva l.reg. n. 1/2025; per effetto della proroga disposta, la Regione ha potuto continuare ad operare in regime di esercizio provvisorio fino al 28 febbraio 2025.

Inoltre, per la sua rilevanza contabile, è opportuno richiamare la previsione di cui al comma 4 dell'art. 1 della legge, a norma del quale *“Ai sensi dell'accordo in materia di finanza pubblica del 20 ottobre 2024 tra la Regione autonoma della Sardegna e il Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, per l'anno 2025, il "Fondo obiettivi di finanza pubblica" a valere sulla missione 20, programma 03, titolo 1 per l'importo di 27 milioni di euro”*.

Il citato accordo Governo-RAS, infatti, ha definito la quota dell'ulteriore contributo alla finanza pubblica a carico della Regione, in attuazione della nuova *governance* economica europea entrata in vigore il 30 aprile 2024 con la pubblicazione del regolamento (UE) 1263/2024 (cd. "braccio preventivo"), del regolamento (UE) 1264/2024 (cd. "braccio correttivo") e della direttiva (UE) 2024/1265. Il predetto accordo, così come

quelli che hanno interessato le altre autonomie speciali, è stato poi recepito dalla legge di bilancio per il 2025, legge n. 207/2024, che all'art. 1, comma 715, ha previsto l'impegno a carico della Regione Sardegna di accantonare nel bilancio di previsione un importo pari a 27 milioni di euro per l'anno 2025, a 85 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 134 milioni di euro per l'anno 2029, secondo le modalità e nel rispetto degli ulteriori obblighi previsti dal medesimo accordo²⁰.

Il comma 4 dell'art. 1 della l.reg. n. 21/2024, dunque, si inserisce in tale quadro normativo, dandovi attuazione mediante la previsione di uno specifico Fondo nel quale far confluire l'accantonamento destinato alle descritte finalità e, più in particolare, secondo quanto si evince anche dalla relazione illustrativa, al ripiano anticipato del disavanzo o, in caso di avanzo di amministrazione, a sostenere spese di investimento nell'esercizio successivo in via prioritaria rispetto alla formazione di nuovo debito. Sicché, in relazione al precitato Fondo si deve annotare che la legge in esame contiene anche previsioni diverse da quelle autorizzatorie, tipiche di questo strumento normativo che svolge un ruolo di supplenza in assenza di un nuovo bilancio di previsione. Deve osservarsi che una tale pratica legislativa potrebbe rivelarsi disfunzionale rispetto alla natura di questa particolare legge, quale atto normativo a contenuto puntuale che si connota per una reale omogeneità teleologica e contenutistica.

4.22 L.R 18/12/2024, n. 22 - *Modifica all'articolo 29, comma 4, della legge regionale n. 31 del 1998 e abrogazione della legge regionale n. 15 del 2024, in materia di dirigenti esterni.*

Pubblicata nel B.U. Sardegna 20 dicembre 2024, n. 68.

D.L. n. 61/A del 28 novembre 2024.

²⁰ Il contributo aggiuntivo alla finanza pubblica è stabilito in termini complessivi per tutte le autonomie speciali dal comma 787 dell'art. 1 della legge di bilancio 2025, a norma del quale "Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano un contributo alla finanza pubblica, aggiuntivo rispetto a quello previsto a legislazione vigente, pari a 150 milioni di euro per l'anno 2025, a 440 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 700 milioni di euro per l'anno 2029, nel rispetto delle norme dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione, secondo le modalità previste dagli accordi di cui ai commi da 710 a 724. Il contributo alla finanza pubblica delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano è determinato considerando anche gli enti locali dei rispettivi territori. Agli enti locali di cui al secondo periodo non si applicano le disposizioni di cui ai commi da 789 a 793".

La legge in esame non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale e la clausola di neutralità finanziaria contenuta nella norma finanziaria risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

4.23 L.R. 18/12/2024, n. 23 - *Realizzazione della Macroregione del Mediterraneo occidentale: attivazione del ruolo propositivo della Regione autonoma della Sardegna.*

Pubblicata nel B.U. Sardegna 20 dicembre 2024, n. 68.

P.L. n. 1/A del 9 aprile 2024.

La legge in esame persegue la finalità di promuovere la costituzione della Macroregione del Mediterraneo occidentale, tramite l'elaborazione di una proposta progettuale strategica ad opera di un apposito Tavolo di progettazione, istituito dall'art. 3 della legge, che coinvolge Regione, ISPROM (Istituto studi e programmi per il Mediterraneo) e le Università di Cagliari e di Sassari e che dovrà concludere la propria attività – compresa la fase di coinvolgimento delle istituzioni regionali della Corsica e delle Isole Baleari – entro 24 mesi dall'insediamento, riferendo ogni 6 mesi dell'attività svolta alla competente Commissione del Consiglio regionale ed al Consiglio delle autonomie locali.

Per l'attuazione della legge viene autorizzata la spesa di euro 100.000 per ciascuno degli anni 2025 e 2026, iscritta in conto della missione 19 - programma 01 - titolo 1; alla copertura del nuovo onere si provvede mediante corrispondente riduzione delle risorse iscritte per i medesimi anni in conto della missione 20 - programma 03 - titolo 1 attingendo, in particolare, al capitolo SC08.5100 per il 2025 e al capitolo SC08.0024 per il 2026.

La documentazione a corredo della proposta di legge consta della relazione illustrativa del proponente e della relazione della Terza Commissione consiliare. Esaminandole si evince che la norma finanziaria (art. 4) è stata interessata da un "*emendamento sostitutivo finanziario*" (cfr. relazione di minoranza), che ha condotto ad eliminare la previsione di spesa relativa all'anno 2024 (la proposta è stata approvata in Commissione in data 23

ottobre 2024) e ad una diversa individuazione dei capitoli da cui attingere a copertura dei nuovi oneri introdotti (infatti, la spesa 2025 doveva essere originariamente coperta tramite risorse stanziare nel cap. SC08.9901). Tuttavia, neanche in questo caso la citata relazione si sofferma sugli aspetti dell'effettiva capienza dei capitoli interessati dalla variazione in diminuzione e sulle ragioni della ritenuta sovrabbondanza di risorse del relativo stanziamento.

4.24 L.R. 18/12/2024, n. 24 - *Realizzazione del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) del Mediterraneo: costituzione di un GECT insulare euromediterraneo.*

Pubblicata nel B.U. Sardegna 20 dicembre 2024, n. 68.

P.L. n. 41/A del 3 settembre 2024.

La legge in esame persegue la finalità di promuovere la costituzione di un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) fra le regioni insulari euromediterranee, che coinvolga, in particolare, la Regione Sicilia, la Collettività della Corsica (Francia), la Comunità autonoma delle Isole Baleari (Spagna), le Regioni periferia di Creta, dell'Egeo settentrionale, dell'Egeo meridionale e delle isole Ionie (Grecia).

A tal fine viene istituito il “*Tavolo sardo promotore del GECT*”, cui viene demandato il compito di “*promuovere la realizzazione del GECT, curando le relazioni con le regioni insulari euromediterranee interessate e ponendo in essere tutte le altre attività necessarie alla costituzione del GECT*”; l'art. 2 – che lo istituisce – precisa che i componenti del Tavolo²¹ svolgono il proprio incarico a titolo gratuito “*fatti salvi i rimborsi delle spese sostenute nell'esercizio del mandato*”. Inoltre, a supporto dell'attività del Tavolo viene istituito, presso la Presidenza della Regione, un apposito Ufficio, denominato “*Ufficio sardo per il GECT*”, chiamato a garantire, appunto, il “*necessario supporto tecnico, professionale, organizzativo e logistico alle attività del Tavolo di cui all'articolo 2*” (cfr. art. 3).

²¹ Il Tavolo è composto da un rappresentante della Regione, due rappresentanti del Consiglio regionale, un rappresentante del Consiglio delle autonomie locali, un rappresentante dell'Università degli studi di Cagliari, un rappresentante dell'Università di Sassari (art. 2, comma 2).

Per l'attuazione della legge (funzionamento del Tavolo e dell'Ufficio e realizzazione dei loro compiti istituzionali) viene autorizzata la spesa di euro 200.000 a decorrere dall'anno 2025, iscritta in conto della missione 19 - programma 02 - titolo 1; alla copertura degli oneri per gli anni 2025 e 2026 si provvede mediante corrispondente riduzione delle risorse iscritte, per i medesimi anni, in conto della missione 20 - programma 03 - titolo 1, mentre per l'onere a regime (anni 2027 e successivi) si fa rinvio alle entrate di cui all'art. 8 della legge cost. n. 3/1948 e relative norme di attuazione.

Come si evince dall'esame della documentazione a corredo della legge, la norma finanziaria (art. 4) è stata così formulata all'esito di emendamenti modificativi approvati in Aula, che hanno condotto ad eliminare, per ragioni legate alle tempistiche dell'*iter* legislativo, la previsione di spesa relativa all'anno 2024 (la Commissione ha approvato il testo licenziandolo per l'esame dell'Aula in data 23 ottobre 2024) e a rivedere la quantificazione dell'onere per renderla maggiormente coerente con la natura di spesa continuativa (in precedenza, infatti, la norma da un lato prevedeva una "*spesa complessiva di euro 500.000*", dall'altro, però, faceva riferimento all'onere a regime da coprire mediante le entrate della Regione ex art. 8 dello Statuto).

Ancora una volta, tuttavia, deve rilevarsi la carenza del contenuto informativo delle relazioni di accompagnamento, le quali dovrebbero dare contezza, in maniera dettagliata, dei capitoli in cui sussiste un'eccedenza di risorse rispetto alla previsione di bilancio, tale da giustificare un'operazione di definanziamento, e delle ragioni della stessa.

4.25 L.R. 18/12/2024, n. 25 - *Contributi per l'abbattimento del fitto casa studenti universitari e abrogazione di norme.*

Pubblicata nel B.U. Sardegna 20 dicembre 2024, n. 68.

P.L. n. 55/A del 24 ottobre 2024.

La legge in esame ha l'obiettivo di rafforzare il sistema regionale di supporto agli studenti universitari, tramite l'innalzamento dell'importo del contributo per il "fitto

casa”, erogato dall’ERSU e destinato agli studenti fuori sede, portato da euro 2.500 a euro 3.000 annui per studente.

Per tale finalità la norma finanziaria (art. 3) autorizza, a decorrere dall’anno 2025, la spesa annua di euro 4.900.000, iscritta in conto della missione 04 – programma 04 – titolo 1. La medesima norma prevede che ai nuovi oneri conseguenti all’aumento del limite massimo del contributo si provveda, per gli anni 2025 e 2026, in parte mediante riduzione di spesa, in parte mediante risorse già stanziati in bilancio:

Tabella 21 – Mezzi di copertura degli oneri

L.R. n. 25/2024	Onere annuale	Modalità di copertura			
		Accantonamenti (FNOL)	Maggiori entrate	Riduzioni di spesa	Copertura a legislazione vigente
Art. 2	4.900.000			1.100.000	3.800.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Più in particolare, la riduzione di spesa interessa le risorse iscritte in conto della missione 20 – programma 03 – titolo 1, mentre la parte restante della spesa viene coperta attingendo alle risorse *“già stanziati per le medesime finalità nel bilancio di previsione della Regione per gli anni 2024-2026 in conto della missione 04 - programma 04 - titolo 1”*.

La documentazione a corredo della proposta di legge consta della relazione del proponente e della relazione della Commissione di merito; manca, invece, una relazione tecnica, mentre risulta essere stato espresso tacitamente il parere sugli effetti finanziari del provvedimento di competenza della Commissione bilancio.

Dagli atti a disposizione si evincono unicamente le ragioni che hanno indotto il legislatore regionale a determinare in euro 500 la misura dell’aumento del limite massimo annuale del contributo agli studenti, già previsto dall’art. 27, comma 2, lettera r), della legge regionale n. 2 del 2007 e fissato in euro 2.500 dall’art. 4, comma 3, della successiva legge regionale n. 3 del 2008 (disposizioni entrambe abrogate dalla legge in commento, cfr. art. 2). Si è, infatti, fatto riferimento ai dati forniti dall’ERSU, che hanno evidenziato *“un aumento medio degli affitti di circa 40 euro al mese”*, che, moltiplicati per 12 mensilità, implicano un aumento annuo di euro 480 (arrotondato poi, per eccesso, a euro

500). Tuttavia, nessun riscontro viene fornito in ordine ai criteri e ai parametri utilizzati per quantificare la spesa complessiva autorizzata per tale finalità in euro 4.900.000 annui (fra tutti, il numero potenziale di beneficiari della misura di sostegno), la cui indicazione è, invece, presupposto indispensabile per poter valutare adeguatezza e razionalità della decisione di spesa.

Ugualmente, quest'ultima non risulta supportata da un adeguato corredo informativo sotto il profilo delle modalità di copertura impiegate, considerata l'impossibilità di individuare con più precisione lo stanziamento da cui si attinge nell'ambito della missione 20 – programma 03 – titolo 1 e della missione 04 – programma 04 – titolo 1 e, quindi, di valutarne l'effettiva capienza, ricostruendo le ragioni dell'eccedenza di risorse destinabili ad altra, seppure affine, finalità; tutti elementi che devono formare oggetto di attente verifiche in sede di istruttoria legislativa e che devono essere esplicitati in sede di relazione tecnica.

Tabella 22 – Tabella riepilogativa leggi onerose (in euro)

Oneri finanziari e modalità di copertura					
Legge	2024	2025	2026	2027ss.	Modalità di copertura (norma finanziaria)
n. 1 del 05/02/2024	91.599.968,26	69.273.600	74.853.600		Art. 7 Norma finanziaria Alla copertura finanziaria degli oneri della presente legge si provvede con le riduzioni di spese ed utilizzi riportati nell'allegato n. 1, tabella A (Prospetto dimostrativo delle coperture finanziarie) allegata alla presente legge. 2. Nel bilancio di previsione regionale per gli anni 2024 - 2026 sono introdotte le variazioni in termini di competenza e di cassa, comprese quelle di cui all'allegato n. 2 (Variazioni delle entrate per titolo e tipologia e delle spese per missioni, programmi e titoli) alla presente legge. SI RINVIA ALLA TRATTAZIONE
n. 4 del 06/06/2024					Art. 3 Norma finanziaria Invarianza finanziaria SI RINVIA ALLA TRATTAZIONE
n. 6 del 3/07/2024	art. 1 comma 1: 1.400.000 art. 1 comma 2: 1.000.000				Art. 2 Norma finanziaria Agli oneri derivanti dall'articolo 1, comma 1, pari a euro 1.400.000 per l'anno 2024 (missione 11 - programma 01 - titolo 1) si fa fronte con pari riduzione delle risorse di cui all'articolo 83, comma 1, lettera b), punto 1), della legge regionale 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), già iscritte per l'anno 2024 in conto della medesima missione 11 - programma 01 - titolo 2. 2. Agli oneri derivanti dall'articolo 1, comma 2, pari a euro 1.000.000 per l'anno 2024 (missione 09 - programma 05 - titolo 1) si fa fronte mediante corrispondente riduzione delle risorse iscritte nel medesimo anno in conto della missione 20 - programma 03 - titolo 1. 3. Nel bilancio di previsione della Regione per gli anni 2024-2026 sono introdotte le seguenti variazioni: spesa in aumento missione 11 - programma 01 - titolo 1 2024 euro 1.400.000 missione 09 - programma 05 - titolo 1 2024 euro 1.000.000 in diminuzione missione 11 - programma 01 - titolo 2 2024 euro 1.400.000 missione 20 - programma 03 - titolo 1 2024 euro 1.000.000.

n. 8 del 03/07/2024	378.907	378.907	378.907	378.907	Art. 4 Norma finanziaria Ai predetti oneri si fa fronte mediante utilizzo degli stanziamenti già iscritti per tali finalità nel bilancio di previsione del Consiglio regionale per gli anni 2024-2026 in conto della missione 01 - programma 01 - titolo 1 e, a decorrere dall'anno 2027, a valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 15 della legge regionale n. 11 del 2006.
n. 9 del 19/07/2024	2.000.000	5.000.000			Art. 3 Norma finanziaria Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge e relativi all'articolo 2, quantificati in euro 2.000.000 per l'anno 2024 ed euro 5.000.000 per l'anno 2025 (missione 18 - programma 01 - titolo1), si fa fronte mediante pari riduzione delle risorse stanziate, per i medesimi anni, in conto della missione 20 - programma 03 - titolo 1 del bilancio di previsione 2024-2026, come rappresentato al comma 3. 2. Alle spese relative allo svolgimento delle funzioni di competenza dei nuovi enti di area vasta, si provvede a valere sulle risorse di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge regionale 29 dicembre 2023, n. 18 (Legge di stabilità 2024). 3. Nel bilancio della Regione per gli anni 2024-2026 sono introdotte le seguenti variazioni: spesa in diminuzione missione 20 - programma 03 - titolo 1 2024 euro 2.000.000 (cassa e competenza) 2025 euro 5.000.000 (competenza) in aumento missione 18 - programma 01 - titolo 1 2024 euro 2.000.000 (cassa e competenza) 2025 euro 5.000.000 (competenza).
n. 14 del 02/10/2024	1.310.000				Art. 2 Norma finanziaria Agli oneri derivanti dalla presente legge si provvede con le seguenti variazioni nel bilancio di previsione della Regione per gli anni 2024-2026: in aumento missione 13 - programma 02 - titolo 1 2024 euro 1.310.000 in diminuzione missione 20 - programma 03 - titolo 1 2024 euro 1.310.000.
n. 18 del 21/11/2024 e n. 19 del 28/11/2024					Per la complessità si rimanda direttamente alla trattazione.

n. 20 del 05/12/2024		50.000.000	70.000.000	139.500.000	Art. 5 Norma finanziaria Gli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 2 sono quantificati in euro 50.000.000 per l'anno 2025, euro 70.000.000 per l'anno 2026 ed euro 139.500.000 per ciascuno degli anni 2027, 2028, 2029 e 2030 (missione 17 - programma 02 - titolo 2). 2. Agli oneri di cui al comma 1 si provvede: a) quanto ad euro 20.000.000 per l'anno 2025 mediante utilizzo, nel rispetto dei termini e delle modalità previste dall'articolo 42 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), delle risorse già autorizzate per tali finalità dall'articolo 15, comma 2, della legge regionale 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023), e successive modificazioni e integrazioni e in seguito vincolate ai sensi dell'articolo 24, comma 4, della legge regionale 19 dicembre 2023, n. 17 (Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie); b) quanto ad euro 30.000.000 per l'anno 2025 mediante corrispondente reiscrizione delle economie di spesa derivanti da stanziamenti di bilancio relativi al Programma regionale FESR 2021-2027, priorità 3; c) quanto ad euro 70.000.000 per l'anno 2026 mediante corrispondente prelievo dalla missione 20 - programma 03 - titolo 1; d) quanto ad euro 139.500.000 per ciascuno degli anni 2027, 2028, 2029 e 2030 mediante utilizzo di quota parte disponibile delle entrate di cui all'articolo 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948 e relative norme di attuazione.
n. 23 del 18/12/2024		100.000	100.000		Art. 4 Norma finanziaria Per le finalità di cui alla presente legge è autorizzata la spesa di euro 100.000 per ciascuno degli anni 2025 e 2026 (missione 19 - programma 01 - titolo 1). 2. Agli oneri di cui al comma 1 si fa fronte con le seguenti variazioni nel bilancio di previsione della Regione per gli anni 2024-2026: in aumento missione 19 - programma 01 - titolo 1 2025 euro 100.000 2026 euro 100.000 in diminuzione missione 20 - programma 03 - titolo 1 2025 euro 100.000 (capitolo SC08.5100) 2026 euro 100.000 (capitolo SC08.0024).
n. 24 del 18/12/2024		200.000	200.000	200.000	Art. 4 Norma finanziaria Per le spese inerenti al funzionamento del Tavolo e dell'Ufficio e la realizzazione dei loro compiti istituzionali, è autorizzata la spesa di euro 200.000 a decorrere dall'anno 2025 (missione 19 - programma 02 - titolo 1). 2. Nel bilancio di previsione della Regione per gli anni 2024-2026 sono apportate le seguenti variazioni:

					in aumento missione 19 - programma 02 - titolo 1 2025 euro 200.000 2026 euro 200.000 in diminuzione missione 20 - programma 03 - titolo 1 2025 euro 200.000 2026 euro 200.000. 3. A decorrere dall'anno 2027, agli oneri di cui al comma 1 si provvede mediante utilizzo di quota parte disponibile delle entrate di cui all'articolo 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e relative norme di attuazione.
n. 25 del 18/12/2024		4.900.000	4.900.000	4.900.000	Art.3 Norma finanziaria Per le finalità di cui all'articolo 1 è autorizzata, a decorrere dall'anno 2025, la spesa di euro 4.900.000 annui (missione 04 - programma 04 - titolo 1). 2. Agli oneri derivanti dal comma 1 si provvede per ciascuno degli anni 2025 e 2026: a) quanto a euro 3.800.000 mediante le risorse già stanziare per le medesime finalità nel bilancio di previsione della Regione per gli anni 2024-2026 in conto della missione 04 - programma 04 - titolo 1; b) quanto a euro 1.100.000 mediante pari riduzione delle risorse stanziare nel bilancio di previsione della Regione per gli anni 2024-2026 per i medesimi anni in conto della missione 20 - programma 03 - titolo 1. 3. Nel bilancio di previsione della Regione per gli anni 2024-2026 sono introdotte le seguenti variazioni: in aumento missione 04 - programma 04 - titolo 1 2025 euro 1.100.000 2026 euro 1.100.000 in diminuzione missione 20 - programma 03 - titolo 1 2025 euro 1.100.000 2026 euro 1.100.000. 4. A decorrere dall'anno 2027, agli oneri derivanti dal comma 1 si provvede mediante utilizzo di quota parte disponibile delle entrate di cui all'articolo 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e relative norme di attuazione.

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Tabella 23 – Tabella riepilogativa leggi non onerose

Leggi regionali con clausole di neutralità finanziaria (leggi non onerose)		
Legge regionale	Titolo	Norma finanziaria
n. 3 del 05/02/2024	Interventi a favore della circolazione dei crediti fiscali di cui all'articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020, ai fini dell'efficientamento energetico del patrimonio edilizio regionale.	Non ci sono ricadute finanziarie. SI RINVIA ALLA TRATTAZIONE
n. 7 del 03/07/2024	Disposizioni urgenti a favore degli enti locali in difficoltà finanziarie.	Non ci sono ricadute finanziarie. SI RINVIA ALLA TRATTAZIONE
n. 10 del 19/07/2024	Disposizioni in materia di proroga dei termini di validità delle graduatorie.	Non ci sono ricadute finanziarie
n. 11 del 20/08/2024	Modifiche alla legge regionale n. 25 del 1988 in materia di organizzazione e funzionamento delle compagnie barracellari.	Non ci sono ricadute finanziarie.
n. 12 20/08/2024	Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria.	Non ci sono ricadute finanziarie.
n. 17 18/11/2024	Modifiche all'articolo 29 della legge regionale n. 9 del 2016 in materia di lavoro.	Non ci sono ricadute finanziarie.
n. 22 18/12/2024	Modifica all'articolo 29, comma 4, della legge regionale n. 31 del 1998 e abrogazione della legge regionale n. 15 del 2024, in materia di dirigenti esterni.	Non ci sono ricadute finanziarie.

Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

5 CONCLUSIONI SINTETICHE

Durante l'esercizio 2024 sono state approvate dal Consiglio regionale della Sardegna n. 25 leggi, fra le quali la legge di assestamento 2024, l. n. 13, oggetto di esame in sede di Verifica e conseguente Parifica del rendiconto 2024 della Regione Sardegna; si annota che n. 9 leggi sono state adottate a seguito di disegni di legge presentati dalla Giunta regionale e n. 16 sulla base di proposte di legge formulate da Consiglieri regionali, inoltre, le l. n. 1, 2, 3 sono state varate nella XVI legislatura, le altre appartengono alla XVII legislatura, considerato che il nuovo Consiglio regionale si è insediato in data 9 aprile 2024.

La Sezione intende porre fin da subito in rilievo l'importanza della piena rispondenza del procedimento della formazione delle leggi al principio costituzionale della copertura finanziaria degli oneri, che, appunto, trova applicazione nella fase dell'approvazione di nuove norme onerose: perciò i suoi effetti sono diretti al perseguimento del cosiddetto "pareggio a margine", ossia alla neutralizzazione degli effetti onerosi delle disposizioni via via introdotte nell'ordinamento. L'enunciata regola differisce, dunque, da quella dell' *"equilibrio di bilancio"* riferita al complesso delle voci di spesa ed entrata del bilancio.

Più precisamente, sulla base della più recente prassi applicativa della regola costituzionale, la coerenza tra gli oneri ed i relativi mezzi di copertura è stata dalla Sezione verificata:

- in termini quantitativi, dovendo l'ammontare degli oneri essere equivalente a quello dei mezzi di copertura;
- in termini qualitativi, essendo posto un divieto generale di compensare maggiori oneri di parte corrente con risorse di conto capitale;
- in termini temporali, in quanto l'equivalenza tra oneri e relativi mezzi di copertura deve sussistere con riferimento a ciascun esercizio finanziario e, in linea di principio, per un periodo corrispondente alla durata dell'onere medesimo; di fatto, in sede di valutazione ex ante del rispetto del vincolo di copertura, il periodo preso in considerazione nel quadro del procedimento di quantificazione varia a seconda della tipologia di onere oggetto di quantificazione.

L'esame della produzione legislativa della Regione Sardegna relativa al 2024 ha portato ad evidenziare criticità ormai ripetute e a formulare osservazioni in ordine alle relazioni tecnico-finanziarie di accompagnamento alle iniziative legislative, al procedimento di quantificazione degli oneri, nonché ai mezzi di copertura impiegati, si tratta di aspetti ricorrenti il cui superamento

appare ancora molto lontano. Invero, si vuole fin da subito annotare che anche nel 2024 sono state varate due leggi, l. n. 1 e n. 18 (come modificata dalla l. n. 19), che presentano le caratteristiche delle c.d. leggi omnibus e corrispondono a due imponenti variazioni di bilancio.

Di talché, la Sezione reputa necessario osservare che il ricorso in questi ultimi anni a leggi omnibus (v. anche l.reg. n. 17/2021 e n. 22/2022, n. 9/2023 e n. 17/2023) impone una riflessione su un possibile ridimensionamento del fenomeno, si tratta, difatti, di contenitori di norme di vario genere e di difficile valutazione anche sotto il profilo della copertura degli oneri, in particolare, come nel caso delle leggi 2024 sopra menzionate, allorquando la stessa sia diffusamente stabilita in termini di invarianza finanziaria, preferendo, di contro, una legislazione più trasparente in punto di tecniche di copertura della spesa e omogenea per i contenuti.

Si deve rilevare, come in passato, la mancanza, in molti casi, della relazione tecnico-finanziaria che lascia le disposizioni prive di quel supporto descrittivo, funzionale a rendere trasparente il dettato normativo; peraltro, molte leggi derivano da progetti di legge e riportano a corredo esclusivamente la relazione dei proponenti, ne rappresenta un esempio significativo la l. n. 1. La citata legge costituisce, altresì, plastica espressione di una ulteriore problematica che appare diffusa nella legislazione esaminata (v. anche l. n. 18), ossia nel corso dell'*iter* legislativo sono stati approvati diversi emendamenti aggiuntivi che hanno introdotto oneri ulteriori, risultati sprovvisti della necessaria relazione tecnica. Si annota che in sede istruttoria sono state acquisite, in ordine alla precitata legge, evidenze istruttorie che hanno consentito solo in parte di colmare le rilevate lacune. Permane il problema risalente della necessità di arricchire le relazioni tecniche (v. anche l. n. 8 e n. 9), che non sempre consentono una ricostruzione della quantificazione degli oneri riportati, limitandosi, il più delle volte, a fornire elementi di sintesi ossia insufficienti ai fini della piena comprensione della metodologia utilizzata per la stima. Ne discende che una relazione tecnica inadeguata non permette di valutare l'effettività, la congruità nonché l'adequatezza della previsione di copertura e, quindi, di verificare il rispetto sostanziale dell'art. 81, comma 3, Cost. (Corte cost. sentenze n. 25/2021 e n. 26/2013).

Sicché, ancora una volta risulta inevitabile ribadire che le relazioni tecniche sono documenti con funzione di controllo dell'adequatezza della copertura finanziaria (Corte cost., sentenza n. 25 del 2021), necessari a garantire la massima trasparenza nelle scelte contabili, e diretti a migliorare il corredo informativo, non solo per i meri aspetti quantitativi, pur essenziali, ma anche ai fini dell'intellegibilità della reale portata normativa, in primis finanziaria, del singolo testo di legge.

In particolare, mina il principio di trasparenza anche la rilevata circostanza (v. essenzialmente le l.reg. n. 1 e 18), già sopra accennata, della mancata predisposizione di un “*aggiornamento*” della relazione tecnica a seguito degli emendamenti aggiuntivi approvati in sede di discussione in Aula. Per cui la relazione, pur presente agli atti, si caratterizza per un vizio sopravvenuto che la rende parziale e incompleta, in conseguenza della mancata attualizzazione, che ha l’effetto di lasciare alcune disposizioni totalmente prive di quegli aspetti analitici e dettagliati che la relazione deve assicurare se vuole assolvere alla funzione sua propria di guida nell’analisi delle conseguenze finanziarie dei provvedimenti legislativi.

Questa Sezione deve, pertanto, ribadire alcune considerazioni già formulate (v. deliberazione n. 27/2023/RQ), ossia che l’estrema lacunosità e disorganicità delle relazioni tecniche, o la mancanza di una relazione in accompagnamento anche al testo della deliberazione legislativa, non consentono di vagliare le decisioni di spesa, sia quelle “*originarie*” che quelle “*definitive*”, secondo i consueti canoni dell’attendibilità della stima degli oneri previsti (quantificazione) e, a cascata, di affidabilità e adeguatezza della relativa copertura finanziaria.

Ne discende che, in ragione di quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie, con la delibera n. 8/SEZAUT/2021/INPR, ossia che “*nella logica di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza, la relazione tecnica deve accompagnare anche gli emendamenti eventualmente proposti (ed introdotti) dai componenti del Consiglio regionale*”, **questa Sezione invita il Consiglio regionale a adottare, le necessarie modifiche ordinamentali, funzionali a rendere trasparenti anche le conseguenze finanziarie ricollegabili agli emendamenti proposti dai componenti dell’Assemblea legislativa.**

In riferimento al procedimento di quantificazione degli oneri è opportuno ribadire che l’iter valutativo che conduce alla stima della spesa prevista, costituisce il presupposto logico di attendibilità e correttezza della copertura, ai fini di un rispetto sostanziale e non meramente formale dell’art. 81 della Costituzione, ben potendosi una mancata copertura celare sotto una quantificazione complessiva determinata a forfait, senza cioè trovare riferimento in dati oggettivi. Dalle analisi svolte da questa Sezione è emerso che in alcuni casi, sono state riscontrate difficoltà nella ricostruzione del procedimento di stima seguito, attese le carenze informative e contenutistiche in riferimento ai criteri adottati e agli elementi posti a base dei calcoli effettuati, la quantificazione dell’onere è risultata frutto di un processo deduttivo, ossia fissato il “*quantum*” dello stanziamento, l’onere è stato stabilito implicitamente con un rovesciamento del rapporto fra onere e copertura.

La stima dell'onere, fase che deve logicamente precedere la copertura finanziaria, difatti, deve rappresentare l'esito di un processo accurato di quantificazione degli effetti finanziari della disposizione sul bilancio regionale, senza tradursi in un mero importo apoditticamente determinato, che finirebbe per svilire la funzione propria dell'esercizio di quantificazione richiesto dal legislatore. Non da ultimo per importanza, si evidenzia come la non corretta stima degli oneri finanziari si traduce nell'impossibilità di procedere ad una programmazione della spesa secondo criteri di efficienza e buon andamento, con conseguenti difficoltà di realizzazione concreta degli interventi regionali.

Si richiama, pertanto, l'attenzione sulla necessità, in sede di redazione della relazione tecnica, di dettagliare in modo analitico il disegno elaborato dall'Amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziare e la congruità delle risorse rispetto alla finalità perseguita dalla norma; ciò appare ancor più necessario nei casi di costruzione dell'onere come tetto di spesa.

Si osserva, inoltre, che il legislatore regionale non ha fatto uso della tecnica del tetto di spesa.

In punto di copertura finanziaria si rileva che è stata assicurata mediante diverse modalità: utilizzo di mezzi esterni, a) ossia maggiori entrate che garantiscono l'afflusso al bilancio regionale di risorse ulteriori e aggiuntive precedentemente non considerate nel bilancio medesimo, e mezzi interni, b) ossia utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, c) disponibilità finanziarie già appostate in bilancio, alle quali si è attinto nella duplice forma delle variazioni compensative (aumenti e diminuzioni correlati fra diverse missioni e programmi di spesa), d) e per il tramite della cd. invarianza finanziaria. Si deve, inoltre dare atto, che per la copertura finanziaria degli oneri, in particolare la l. n. 18, è stata utilizzata quota parte dell'avanzo libero di amministrazione in conformità alle regole di cui al comma 6 dell'art. 42 del d.lgs. n. 118/2011.

In relazione alle coperture ricavate dall'incremento delle entrate regionali si deve dar conto che nelle relazioni finanziarie non risultano fornite informazioni sulle nuove o maggiori entrate previste, che devono essere acquisite ex ante agli equilibri del singolo provvedimento di copertura, per quanto questa criticità interessi essenzialmente due provvedimenti legislativi (l.reg. n. 1 e n. 18), pur di grandi dimensioni sotto il profilo delle disposizioni onerose. Si rimanda, in termini più specifici, alle analisi che verranno effettuate in ambito di Verifica e Parifica del rendiconto dell'esercizio 2024 sui dati a consuntivo, in questa sede, si rimanda alle tabelle elaborate per l'analisi delle l. n. 1 e n. 18.

Un cenno è necessario riservare, per la sua rilevanza finanziaria, alla previsione di cui all'art. 5 della l. reg. n. 1, che dispone l'attribuzione di un vincolo di destinazione, per interventi specifici

elencati nella norma, alle entrate straordinarie iscritte con la legge regionale n. 1 del 2023 e accertate nel corso dell'esercizio, accantonate nel "Fondo salvaguardia equilibri", per euro 31.395.000, ai sensi dell'art. 42, comma 5, lett. d), d.lgs. n. 118/2011, che si pone come rafforzativo della tecnica di copertura degli oneri, per gli aspetti di dettaglio si rimanda alla trattazione dedicata.

È stato registrato un utilizzo diffuso, in particolare rispetto al 2023, degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali (v. l.reg. n. 6, 9, 14), mentre molte coperture sono state ricavate con prelievi (l. n. 1) dal fondo preordinato a garantire gli equilibri di bilancio attraverso la preventiva sterilizzazione di una certa quantità di risorse necessarie a bilanciare sopravvenienze che possano pregiudicare il mantenimento durante la gestione, che appare fungere da riserva anche per prelievi non in linea con la finalità dell'accantonamento. Inoltre, si è rilevato che le variazioni corrispondenti al prelievo dal fondo non risultano mai illustrate in modo adeguato, si rinvia alle considerazioni formulate nel corpo della presente Relazione.

Si rileva, altresì, che per il "*Fondo nuovi oneri legislativi*" (FNOL), di cui si è fatto uso per le coperture finanziarie della l. n. 1, non risulta allegato né alla legge di stabilità, né alla legge di bilancio il prescritto elenco dei progetti di legge da finanziarsi con i fondi speciali (art. 25, comma 2, l.reg. n. 11/2006), difettando, dunque, un preciso collegamento tra accantonamento di risorse finanziarie e progetti, necessario per salvaguardare l'utile copertura di quest'ultimi, ai fini di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza.

Una considerevole parte delle coperture (in particolare l. n. 1, 6, 18 e 23) è ottenuta mediante variazione in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa, senza tuttavia esternare, nella relazione tecnica, le valutazioni e i riscontri condotti per accertare l'effettiva disponibilità di stanziamenti e l'idoneità degli stessi a garantire, mediante una loro riduzione, margini di copertura per nuove iniziative di spesa.

Ne discende, in termini generali, che seppure nel corso della gestione del bilancio possono senz'altro verificarsi rimodulazioni/variazioni delle precedenti autorizzazioni di spesa a copertura di nuovi o maggiori oneri; ciò, tuttavia, richiede un'analitica verifica circa l'individuazione, all'interno dei programmi di spesa, dei capitoli che presentano margini sui quali sia possibile effettuare un'operazione di definanziamento. Ciò premesso, la relazione finanziaria costituisce la sede più adeguata a dare contezza, in maniera dettagliata, dei capitoli in cui sussiste una eccedenza di risorse, rispetto alla previsione di bilancio, e le ragioni della stessa. Contrariamente a questo principio, l'esame condotto sulle leggi di spesa ha evidenziato che, in plurime occasioni, la relazione finanziaria non ha esposto i motivi in ordine alla sussistenza di margini disponibili. Tale

carenza istruttoria è suscettibile di determinare, a valle, un duplice effetto pregiudizievole: il rischio che emerga in futuro la necessità di integrazione degli stanziamenti di bilancio per il conseguimento delle originarie finalità, espresse dalle precedenti autorizzazioni di spesa non venute meno; una potenziale alterazione del rapporto tra leggi onerose e legge di bilancio, dovendo le prime trovare autonoma copertura, diversa da quella del ricorso al bilancio, come prevede l'art. 81, comma 3, della Costituzione.

Tale problematica non appare priva di rilevanza anche sotto il profilo della programmazione, in termini di pianificazione della spesa, poiché continuano a non risultare trasparenti i criteri di costruzione degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, non potendo essi risultare costruiti scontando gli effetti di oneri futuri. Tutto ciò a meno di non ritenere che le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di spesa conseguenti all'implementazione delle nuove normative previste. In tal caso si determinerebbe però una scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra di finanza regionale. Ne deriva che l'elevata frequenza del rinvio alle "risorse in essere" come metodologia di risoluzione degli obblighi di quantificazione e di copertura degli oneri costituisce una tendenza che va giudicata negativamente, in quanto in buona sostanza elusiva dell'obbligo di copertura. Ciò a meno che non si dimostri che effettivamente le "risorse in essere" risultino capienti, nel qual caso però, il problema si sposta sulla scarsa trasparenza dei parametri in base ai quali si costruiscono le previsioni tendenziali, aspetto che ripropone il tema della carenza delle relazioni tecniche. Quest'ultima considerazione pone in luce la circolarità a caduta/risalita delle regole contabili, ciò vale essenzialmente a dire che le stesse si pongono in un rapporto di consequenzialità logica, per cui se non rispettate vulnerano le successive fasi attraverso le quali viene costruita la disposizione onerosa, minando l'intelleggibilità della reale portata normativa, e in primis finanziaria della legge di spesa.

Ciò posto, la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa costituisce una modalità di copertura da utilizzare non in maniera sistematica, come rilevato nella legislazione di spesa esaminata, bensì per far fronte, principalmente, a nuove, ineludibili esigenze che richiedono una riprogrammazione della spesa prevista nella sessione di bilancio (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 10/2013/INPR).

Da ultimo, si deve annotare che la Sezione delle autonomie (deliberazione n. 8/2021/INPR), aveva avuto modo di precisare che, posto il persistere della fase emergenziale per tutto il 2021, e

considerata la scarsità delle risorse disponibili, va preso atto che la scelta al momento più realistica per la copertura di oneri nuovi o maggiori finisce per essere costituita dal ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, da esplicitare in modo puntuale nelle clausole di copertura in ossequio ai principi contabili di chiarezza e trasparenza. A parere di questa Sezione di controllo la metodologia di copertura degli oneri in discorso, durante l'attuale congiuntura economica, con le condizioni e i presupposti di attendibilità sopra partitamente illustrati, continua a mantenere la sua validità

Si annota, inoltre, che la clausola di invarianza finanziaria, presente in alcune disposizioni normative (l. n. 4 e 7), si limita a un mero enunciato testuale, senza essere suffragata da un'effettiva analisi concernente l'impatto delle disposizioni che si intende introdurre.

Tali adempimenti, lungi dall'essere mere clausole di stile, costituiscono presidi indefettibili per dare, in sede legislativa, piena attuazione al contenuto precettivo dell'art. 81 Cost. e per consentire, in sede di controllo da parte di questa Corte, una più analitica ricostruzione dell'effettiva assenza di oneri. Ciò assume maggiore pregnanza alla luce del nuovo testo legislativo dell'art. 17 della l. n. 196/2009, come emendato dalla l. n. 163/2016, il quale accentua il ruolo della clausola di neutralità finanziaria, rafforzando l'onere informativo a supporto dell'effettiva assenza di oneri scaturenti dai provvedimenti legislativi.

Sul punto, peraltro, proprio al fine di evitare che dall'esame delle leggi sfugga la presenza di oneri indiretti, nonché al fine di rendere il più possibile effettiva la clausola di invarianza, risulterebbe opportuno attestare, in termini maggiormente consapevoli, la effettiva assenza di oneri per il bilancio regionale

Conclusivamente, questo Collegio intende sottolineare che il rispetto delle regole che impongono e codificano la copertura finanziaria delle leggi onerose è funzionale al mantenimento di una gestione finanziaria in equilibrio, nel continuo e delicato bilanciamento fra esigenze della collettività e risorse disponibili. Anche se copertura ed equilibrio finanziario operano, in realtà, su piani diversi. Difatti, mentre la copertura finanziaria riguarda ogni singola legge di spesa e va (come si è visto) valutata *ex ante*, il principio dell'equilibrio finanziario riguarda tutti i flussi finanziari regionali in entrata e in uscita ed è verificabile *ex post* ad opera della Corte dei conti in occasione del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale (Sezione delle Autonomie, delibera n. 8/SEZAUT/2021/INPR).

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 – Legge regionale n. 1/2024	29
Tabella 2 – Legge regionale n. 1/2024 art. 3	36
Tabella 3 – Legge regionale n. 6.....	48
Tabella 4 – Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali (art. 1).....	65
Tabella 5 – Disposizioni in materia di enti locali, lavori pubblici,	68
Tabella 6 - Disposizioni finanziarie in materia di trasporti (art. 3)	71
Tabella 7 – Disposizioni finanziarie in materia di pubblica istruzione, sport, spettacolo e beni culturali (art. 4)	71
Tabella 8 – Disposizioni in materia di agricoltura e pesca (art. 5).....	74
Tabella 9 – Disposizioni finanziarie in materia di industria, innovazione tecnologica e competitività (art. 6)	76
Tabella 10 – Disposizioni in materia di ambiente (art. 7).....	78
Tabella 11 – Disposizioni in materia di protezione civile (art. 8)	80
Tabella 12 – Rimborso spese relative ai danni prodotti dall’evento calamitoso del 14, 15 e 16 novembre 2021 (art. 9).....	81
Tabella 13 – Interventi per fronteggiare gli eventi calamitosi del 27 ottobre 2024 (art. 10)	81
Tabella 14 – Norme in materia di personale (art. 11)	81
Tabella 15 – Modifiche all’art. 9 della legge regionale n. 7 del 2023 (art. 12).....	81
Tabella 16 – Disposizioni in materia di turismo (art. 13)	82
Tabella 17 – Disposizioni in materia di lavoro (art. 14).....	83
Tabella 18 – Prospetto riepilogativo spese art. 15	83
Tabella 19 – Mezzi di copertura oneri art. 15.....	84
Tabella 20 – Articolazione temporale dell’onere e relativa copertura	87
Tabella 21 – Mezzi di copertura degli oneri.....	96
Tabella 22 – Tabella riepilogativa leggi onerose (in euro)	98
Tabella 23 – Tabella riepilogativa leggi non onerose.....	102

INDICE DEI GRAFICI

Grafico n .1 – Fondi accantonati 2024	66
Grafico n.2 – Maggiori entrate 2024 e 2025-2026	67
Grafico n.3 – Variazioni in diminuzione 2024-2026	67
Grafico n. 4 – Maggiori entrate 2024	69
Grafico n. 5 – Copertura a legislazione vigente 2024.....	70
Grafico n. 6 – Maggiori entrate 2024	73
Grafico n. 7 – Variazioni in diminuzione 2024-2025	73
Grafico n. 8 – Maggiori entrate 2024	75
Grafico n. 9 – Variazioni in diminuzione 2025	75
Grafico n. 10 – Fondi accantonati 2024	76
Grafico n. 11 – Maggiori entrate 2024	77
Grafico n. 12 – Copertura a legislazione vigente 2024 -2025	77
Grafico n. 13 – Fondi accantonati 2024	78
Grafico n. 14 – Maggiori entrate 2024	79
Grafico n. 15 – Variazioni in diminuzione 2024	79
Grafico n. 16 – Copertura a legislazione vigente 2024-2025	80
Grafico n. 17 – Variazioni in diminuzione e copertura a legislazione vigente 2024	80
Grafico n. 18 – Maggiori entrate ex commi 1 e 2	84
Grafico n. 19 – Variazioni in diminuzione ex comma 1	84
Grafico n. 20 – Variazioni in diminuzione ex comma 2	85

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA



POSTA CERTIFICATA: ConTe. Notifica invio documento istruttorio
Documento di chiusura (esterno), relativo all'ente Regione - SARDEGNA

Mittente: sardegna.controllo.supporto@corteconticert.it
Destinatari: consiglioregionale@pec.crsardegna.it; presidenza@pec.regione.sardegna.it;
presidenza@pec.regione.sardegna.it
Inviato il: 14/05/2025 11.34.03
Posizione: PEC istituzionale CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA/Posta in ingresso

Con la presente si invita a prendere visione del documento in allegato Documento di chiusura (esterno), dell'Ente Regione - SARDEGNA con protocollo CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_SAR - SC_SAR - 0002313 - Uscita - 14/05/2025 - 11:30.

Il documento in oggetto, insieme ai suoi eventuali Allegati, riguarda i seguenti iter istruttori:

Esercizio:

2024

Fase:

Periodico

Adempimenti normativi:

Relazioni sulle leggi di spesa regionali

Si chiede di far pervenire qualunque documento di risposta da parte dell'ente tramite l'applicativo "CONTE:ISTRUTTORIA -> Procedimento istruttorio EETT".

Distinti saluti,

Amministrazione del sistema ConTe - Contabilità Territoriale.

=== LISTA DEGLI ALLEGATI ===

Relazione leggi spesa 2024 -RQ.pdf ()

E
CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA
Protocollo N.0005311/2025 del 14/05/2025