



# CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

## DICIASSETTESIMA LEGISLATURA

Cagliari, 13 APR 2026

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. 72**

concernente:

*“Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi approvate della Regione autonoma della Sardegna nell'anno 2025.”*

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*

**Deliberazione 2026/RQ****REPUBBLICA ITALIANA****CORTE DEI CONTI*****La Sezione del controllo per la Regione Sardegna***

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu           Presidente  
Dott.ssa Cristina Ragucci   Primo Referendario (relatore)  
Dott.ssa Elisa Carnieletto   Primo Referendario  
Dott.ssa Tiziana Sorbello   Referendario  
Dott. Raffaele Giannotti   Referendario  
Dott. Davide Nalin           Referendario

nella camera di consiglio del 8 aprile 2026;

**Visto** l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

**Visto** l'art. 81 della Costituzione;

**Vista** la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 di approvazione dello statuto speciale della Sardegna;

**Visto** il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

**Visto** il decreto del Presidente della Repubblica del 16 gennaio 1978, n. 21;

**Visto** l'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

**Vista** la legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante la "*Legge di contabilità e finanza pubblica*";

**Vista** la legge regionale 2 agosto 2006, n. 11, recante *“Norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità della Regione autonoma della Sardegna. Abrogazione della Legge regionale 7 luglio 1975, n. 27, della Legge regionale 5 maggio 1983, n. 11 e della Legge regionale 9 giugno 1999, n. 23;*

Vista la deliberazione n. 27/2026/INPR, con la quale è stata inserita nel programma di attività della Sezione regionale di controllo per la Regione autonoma della Sardegna, per l'anno 2026, la relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi adottate dalla Regione autonoma della Sardegna nel 2025;

Visto il decreto del Presidente della Sezione n. 1/2026 del 7 gennaio 2026, con il quale il Primo Referendario Cristina Ragucci è stato nominato magistrato istruttore per deliberare la già menzionata Relazione;

Vista la nota con la quale il Magistrato istruttore ha deferito all'esame del Collegio la relazione allegata per l'approvazione da parte della Sezione del controllo;

Vista l'ordinanza n. 8/2026 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione in camera di consiglio in data odierna;

Udito il relatore Primo Referendario Cristina Ragucci;

DELIBERA

di approvare la Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi approvate della Regione Autonoma della Sardegna nell'anno 2025,

DISPONE

che la presente deliberazione e l'unita Relazione siano trasmesse:

al Presidente della Giunta regionale della Regione autonoma della Sardegna;

al Presidente del Consiglio regionale della Sardegna;

alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze  
per le determinazioni di competenza, ai sensi dell'art. 1, comma, 8, D.L. 174/2012.

Si ricorda l'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 31,  
d.lgs. n. 33/2013.

Così deciso nella camera di consiglio del 8 aprile 2026.

Il Magistrato relatore

Cristina Ragucci

Il Presidente

Antonio Contu

Depositata in Segreteria il giorno 8 aprile 2026

IL Preposto

Dott.sa Anna Angioni





# 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 2025

(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**

**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 2025**

(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

<b>1</b>	<b>PREMESSA</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>QUADRO NORMATIVO</b> .....	<b>2</b>
2.1	Disciplina statale.....	2
2.2	Disciplina regionale.....	4
2.3	Le linee guida della Corte dei conti .....	5
<b>3</b>	<b>ESAME DELLE SINGOLE LEGGI REGIONALI</b> .....	<b>8</b>
3.1	L.R. 30/01/2025, n. 1 - Proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2025. ....	8
3.2	L.R. 31/01/2025, n. 2 - Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria. ....	9
3.3	L.R. 19/02/2025, n. 3 - Disposizioni sulla classificazione dei Comuni capoluogo di provincia ai fini dell'assegnazione dei segretari comunali.....	10
3.4	L.R. 24/02/2025, n. 4 - Tutela, conservazione e valorizzazione della flora autoctona della Sardegna. ....	10
3.5	L.R. 24/02/2025, n. 5 - Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 2 del 2014 in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa relativa al funzionamento degli organi statutari della Regione e modifiche alla legge regionale n. 20 del 2023 in materia di cessazione anticipata del personale dei gruppi consiliari.....	12
3.6	L.R. 25/02/2025, n. 6 - Ulteriore proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2025. ....	12
3.7	L.R. 27/02/2025, n. 7 - Modifiche alla legge regionale n. 6 del 2008 in materia di delega ai consorzi di bonifica per la manutenzione dei compendi ittici della Sardegna. ....	13
3.8	L.R. 11/03/2025, n. 8 - Disposizioni urgenti di adeguamento dell'assetto organizzativo ed istituzionale del sistema sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 11 settembre 2020, n. 24.....	14
3.9	L.R. 31/03/2025, n. 9 - Ulteriore proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2025 fino al 30 aprile 2025. ....	18
3.10	L.R. 29/04/2025, n. 10 - Disposizioni per la riapertura dei termini per l'accertamento della volontà dei territori interessati e differimento del termine per l'elezione degli organi provinciali e delle città metropolitane. ....	18
3.11	L.R. 29/04/2025, n. 11 - Modifiche all'articolo 7-bis della legge regionale 18 gennaio 2019, n. 5 (Disposizioni per il riconoscimento, la diagnosi e la cura della fibromialgia). ....	22
3.12	L.R. 08/05/2025, n. 12 - Legge di stabilità regionale 2025.....	22

3.13	L.R. 08/05/2025, n. 13 – Bilancio di previsione 2025-2027.....	22
3.14	L.R. 19/05/2025, n. 14 – Disposizioni in materia di graduatorie.....	22
3.15	L.R. 16/06/2025, n. 15 – Ulteriore modifica all’articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria.....	23
3.16	L.R. 16/06/2025, n. 16 – Attuazione dell’articolo 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2005 in materia di disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna. ....	23
3.17	L.R. 16/06/2025, n. 17 – Modifica del comma 15 dell’articolo 5 della legge regionale n. 18 del 2024 inerente agli indennizzi rivolti al settore apistico.....	24
3.18	L.R. 17/06/2025, n. 18 – Riordino e coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica e edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2024, n. 105.....	25
3.19	L.R. 14/07/2025, n. 19 – Disposizioni per l’esonero dalla prestazione di garanzie finanziarie. ....	25
3.20	L.R. 14/07/2025, n. 20 – Norme straordinarie per il superamento dell’emergenza idrica. 26	
3.21	L.R. 30/07/2025, n. 21 – Rendiconto generale della Regione Sardegna per l’esercizio finanziario 2024 e rendiconto consolidato della Regione Sardegna per l’esercizio finanziario 2024. 30	
3.22	L.R. 18/08/2025, n. 22 – Misure straordinarie di sostegno per gli allevatori colpiti da abbattimenti sanitari conseguenti a focolai di dermatite nodulare contagiosa bovina (Lumpy Skin Disease - LSD) in Sardegna.....	30
3.23	L.R. 18/08/2025, n. 23 – Integrazioni alla legge regionale n. 2 del 2014 in materia di personale alle dipendenze del gruppo misto, modifiche alla legge regionale n. 3 del 2022 in materia di indennità dei sindaci e integrazioni alla legge regionale n. 32 del 1988 in materia di composizione degli uffici di gabinetto degli assessori. ....	34
3.24	L.R. 11/09/2025, n. 24 – Assestamento di bilancio 2025-2027 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni, riconoscimento di debiti fuori bilancio e disposizioni varie.....	36
3.25	L.R. 17/09/2025, n. 25 – Adeguamento della legge regionale 1° giugno 1979, n. 47 (Ordinamento della formazione professionale in Sardegna) e successive modifiche e integrazioni ai principi generali contenuti nel Piano nuove competenze - transizioni, approvato con decreto interministeriale del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze.....	37

3.26	L.R. 18/09/2025, n. 26 - Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019. ....	37
3.27	L.R. 19/09/2025, n. 27 - Modifica all'articolo 15, comma 5, della legge regionale n. 24 del 2025, concernente il cofinanziamento regionale per il rimborso dei libri di testo. ....	41
3.28	L.R. 09/10/2025, n. 28 - Disposizioni in materia di attuazione del Comparto unico di contrattazione collettiva della Regione e degli enti locali. ....	41
3.29	L.R. 09/10/2025, n. 29 - Modifica all'articolo 10, comma 5, della legge regionale n. 12 del 2025. ....	47
3.30	L.R. 03/11/2025, n. 30 - Modifiche alla legge regionale n. 20 del 2022 in materia di requisiti degli interpreti LIS e LIST. ....	47
3.31	L.R. 06/11/2025, n. 31 - Modifiche all'articolo 1 e all'allegato G della legge regionale 5 dicembre 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). ....	48
3.32	L.R. 01/12/2025, n. 32 - Termine di efficacia delle graduatorie. Interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 19 maggio 2025, n. 14. ....	48
3.33	L.R. 01/12/2025, n. 33 - Ulteriore modifica all'articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria. ....	49
3.34	L.R. 19/12/2025, n. 34 - Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2026. ....	49
3.35	L.R. 22/12/2025, n. 35 - Attribuzione vincolo di bilancio a seguito dell'Accordo tra Stato e Regione del 5 dicembre 2025 e conseguenti variazioni di bilancio. ....	49
3.36	L.R. 22/12/2025, n. 36 - Proroga dei termini di validità di graduatorie. ....	49
<b>4</b>	<b>CONCLUSIONI SINTETICHE</b> .....	<b>56</b>
	<b>INDICE DELLE TABELLE</b> .....	<b>65</b>

# 1 PREMESSA

La relazione espone gli esiti dell'analisi condotta dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Sardegna sulla quantificazione degli oneri e sulle coperture finanziarie delle leggi regionali approvate nel 2025. L'attività trova fondamento nel d.l. n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012, che ha esteso alle Regioni la verifica sistematica della corretta copertura delle leggi di spesa. La periodicità del referto, inizialmente semestrale, è stata resa annuale nel 2014. Il documento, indirizzato al Consiglio regionale, fornisce un apporto conoscitivo ad elevato contenuto tecnico-contabile e concorre a garantire il rispetto del principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, della Costituzione. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 39/2014, ha evidenziato che detto referto consente al legislatore regionale valutazioni più consapevoli e favorisce processi di "autocorrezione" nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative. La stessa Corte, in successive pronunce (sentenze n. 184/2016 e n. 247/2017), ha richiamato la funzione del bilancio come bene pubblico e la necessità di coerenza tra programmazione e realizzazione.

La relazione assume rilievo anche ai fini del giudizio di parificazione del rendiconto regionale, poiché la correttezza delle quantificazioni e delle coperture incide sulla regolarità delle poste contabili. In tale prospettiva, 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.

Nell'attuale contesto economico il referto consente infine di valutare l'impegno complessivo del legislatore regionale nel sostenere economia, cittadini e famiglie, sia sotto il profilo delle risorse stanziare sia sotto quello della qualità progettuale degli interventi.

## 2 QUADRO NORMATIVO

### 2.1 Disciplina statale

L'art. 81, terzo comma, della Costituzione stabilisce l'obbligo di indicare la copertura finanziaria per ogni disposizione legislativa comportante nuovi o maggiori oneri. Detto obbligo, secondo il consolidato orientamento della Corte costituzionale assume natura di precetto sostanziale, esigendo una istruttoria analitica sugli effetti finanziari delle norme e sulla loro compatibilità con le risorse disponibili (sentenze nn. 133/2016, 70/2015, 190/2014, 26/2013). La Consulta ha inoltre qualificato l'art. 81 come una vera e propria clausola generale di salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, idonea a colpire ogni enunciato normativo suscettibile di produrre effetti distorsivi sulla sana gestione finanziaria (sentenze nn. 274/2017 e 184/2016). Il parametro tecnico per la verifica della corretta copertura degli oneri è rappresentato dalla legge di contabilità e finanza pubblica (l. n. 196/2009), in particolare dagli artt. 17, 18 e 19, i quali disciplinano metodologie, strumenti e limiti delle coperture. Ai sensi dell'art. 19, comma 2, tali disposizioni risultano pienamente applicabili alle Regioni, obbligate a uniformare la propria legislazione di spesa ai criteri introdotti dal legislatore statale e ai principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sent. n. 163/2020).

Il quadro è completato dalle previsioni del d.lgs. n. 118/2011, che introducono obblighi specifici in materia di quantificazione delle spese a carattere continuativo e pluriennale, in coerenza con gli obiettivi del bilancio di previsione.

#### La morfologia degli oneri finanziari

L'identificazione della natura dell'onere costituisce un presupposto indispensabile per la definizione della relativa copertura, come ripetutamente evidenziato dalla Sezione delle autonomie (deliberazioni nn. 12/2024/FRG e 10/2023/FRG). L'art. 21, comma 5, l. 196/2009 distingue:

1. oneri inderogabili, comprendenti le spese obbligatorie, gli interessi passivi, gli oneri derivanti da obblighi comunitari e internazionali, nonché le spese per ammortamento dei mutui;

2. fattori legislativi, ossia spese autorizzate come limite massimo e rimodulabili ai sensi dell'art. 23, comma 3, l. 196/2009, con esclusione delle spese obbligatorie che radicano diritti soggettivi;
3. spese di adeguamento al fabbisogno, determinate in relazione alle esigenze delle amministrazioni.

Sotto il profilo temporale, la normativa distingue inoltre tra spese continuative e spese pluriennali, disciplinate dagli artt. 38, commi 1 e 2, d.lgs. n. 118/2011 e dall'art. 30, comma 6, l. 196/2009.

### Le tipologie di copertura finanziaria

La copertura degli oneri avviene secondo modalità tassative contenute nell'art. 17 della l. n. 196/2009, che distingue tra:

a) mezzi di copertura interni:

- utilizzo degli accantonamenti nei fondi speciali (art. 18), con divieto di impiegare risorse in conto capitale per spese correnti;
- modifiche dei parametri normativi che generano risparmi di spesa;
- riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, accompagnata da idonea verifica della effettiva disponibilità delle risorse.

La Sezione delle autonomie ha chiarito che l'impiego dei fondi speciali rappresenta la modalità più idonea per assicurare trasparenza e programmazione, mentre la riduzione di autorizzazioni preesistenti deve essere impiegata soprattutto per esigenze indifferibili (deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR; n. 8/SEZAUT/2021/INPR).

b) mezzi di copertura esterni:

- nuove o maggiori entrate derivanti da modifiche normative.

È escluso l'utilizzo di maggiori entrate meramente previste ma prive di innovazione legislativa, così come il ricorso ad entrate in conto capitale per oneri correnti.

### La quantificazione degli oneri e la relazione tecnica

La quantificazione degli oneri rappresenta un passaggio essenziale ai fini del rispetto dell'art. 81 Cost. Invero, la stessa deve valutare l'impatto complessivo delle disposizioni in termini di variazione degli equilibri di bilancio, mentre la relazione tecnica costituisce lo

strumento cardine per la verifica della congruità delle coperture e per la trasparenza del processo di valutazione, come affermato anche dalla Corte costituzionale (sentenze nn. 25/2021 e 26/2013).

La Sezione delle Autonomie, con delibera n. 10/SEZAUT/2013/INPR, ha definito i contenuti necessari della relazione tecnica, tra cui:

- prospetti riepilogativi degli effetti finanziari;
- metodi di quantificazione, con proiezione fino alla piena attuazione;
- modulazione delle spese in conto capitale;
- illustrazione analitica delle risorse utilizzate e dei presupposti dell'eventuale neutralità finanziaria.

Le Sezioni Riunite, inoltre, hanno evidenziato come l'assenza della relazione tecnica, specialmente nei casi di pretesa irrilevanza finanziaria, precluda una verifica effettiva della tenuta degli equilibri di finanza pubblica (deliberazione n. 16/SSRRCO/RQ/19).

## **2.2 Disciplina regionale**

Il quadro normativo regionale in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa si fonda su un insieme organico di disposizioni regolamentari e legislative, armonizzate con i principi espressi dalla Corte costituzionale e con le linee guida della Sezione delle autonomie della Corte dei conti. Invero, l'art. 72, comma 2, del Regolamento interno del Consiglio regionale stabilisce che ogni progetto di legge comportante oneri debba essere corredato dall'indicazione della relativa copertura finanziaria, condizione essenziale di ricevibilità. Tale previsione recepisce l'orientamento consolidato della Corte costituzionale, che considera la copertura un elemento indefettibile delle decisioni allocative delle risorse pubbliche, a tutela degli equilibri di bilancio e della trasparenza dell'azione legislativa. Il comma 3 dello stesso articolo attribuisce alla Presidenza del Consiglio regionale l'onere di garantire ai Consiglieri un adeguato accesso alle informazioni finanziarie necessarie, rafforzando così la consapevolezza e la responsabilità politica nella valutazione degli effetti di spesa.

A sua volta, la legge regionale n. 11/2006, come modificata dalla l.reg. n. 24/2016, definisce in modo sistematico le modalità di quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuovi provvedimenti legislativi. L'art. 33 stabilisce:

- l'obbligo di indicare i mezzi finanziari necessari, per spese sia temporanee che permanenti;
- la tassatività delle fonti di copertura (fondi speciali, riduzioni di autorizzazioni legislative di spesa, nuove o maggiori entrate);
- la necessità di predisporre una relazione tecnico-finanziaria conforme ai criteri dell'art. 17 della legge n. 196/2009.

La relazione deve contenere dati, metodi, fonti e ogni elemento utile alla verifica consiliare della corretta quantificazione degli oneri e della loro copertura. Sul punto la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR, ha ribadito che la relazione tecnico-finanziaria deve accompagnare non solo i disegni di legge ma anche gli emendamenti consiliari, affinché siano pienamente trasparenti gli effetti finanziari derivanti dalle modifiche apportate in fase legislativa.

Coerentemente, la Sezione regionale di controllo, in continuità con le precedenti relazioni, richiama la necessità di adeguamenti ordinamentali che assicurino la piena tracciabilità e verifica delle coperture anche per gli emendamenti proposti dai Consiglieri. Si annota, altresì, che la relazione tecnico-finanziaria è predisposta dall'Assessorato competente e verificata dall'Assessorato del bilancio, che la trasmette al Consiglio regionale. Le Commissioni possono richiedere tale relazione anche per proposte ed emendamenti non di iniziativa della Giunta (art. 33, comma 3-bis). Un ruolo di filtro è affidato alla Terza Commissione consiliare, chiamata a esprimere parere obbligatorio ogniqualvolta un progetto di legge implichi spese o entrate, con tempi procedurali definiti dal Regolamento interno.

### **2.3 Le linee guida della Corte dei conti**

La Sezione delle Autonomie ha definito, a partire dalla deliberazione n. 10/2013/INPR, un quadro organico di indirizzi riguardanti la corretta verifica della copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa, con l'obiettivo di rafforzare il concorso delle Regioni al

presidio della stabilità finanziaria del settore pubblico e al rispetto dei vincoli derivanti dal principio del pareggio di bilancio ex art. 81 Cost. Sicché, la verifica della copertura finanziaria richiede:

- l'accertamento della morfologia giuridica dell'onere;
- la quantificazione analitica degli oneri nel tempo;
- l'individuazione di risorse certe, congrue e non arbitrarie.

Inoltre, le relazioni tecniche devono essere allegate anche in caso di invarianza finanziaria, con indicazione puntuale delle risorse già stanziare. In ordine, poi, alle spese pluriennali e spese continuative si deve distinguere chiaramente tra:

- spese continuative e ricorrenti, per cui è ammesso rinviare la definizione della copertura al bilancio annuale;
- l'indicazione esplicita degli oneri per ciascun esercizio futuro e delle relative coperture.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR, ha aggiornato le linee di orientamento, sviluppando un quadro sistematico coerente con la giurisprudenza maturata in sede di Corte costituzionale e con le esigenze di trasparenza e chiarezza dei processi legislativi.

In ordine alla tempistica e alla funzione della relazione sulle coperture si ribadisce che la stessa deve precedere il giudizio di parificazione del rendiconto regionale, costituendo strumento ausiliario all'analisi complessiva degli equilibri di bilancio. Per il metodo e la morfologia dell'onere è stata richiamata la distinzione tra le tipologie di onere previste dall'art. 21, comma 5, della legge n. 196/2009. La relazione tecnica e la documentazione allegata assumono valore essenziale, secondo quanto precisato dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 25/2021, in quanto elementi indispensabili per verificare l'effettività della copertura ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost. La relazione, inoltre, deve accompagnare anche eventuali emendamenti consiliari.

Per la copertura finanziaria e per l'equilibrio di bilancio, le nuove linee guida integrano la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio rappresentano profili complementari della stessa garanzia di sana gestione. La sentenza n. 274/2017 è richiamata quale esplicitazione della "forza espansiva" dell'art. 81

Cost., inteso come clausola generale atta a presidiare la stabilità finanziaria. La Sezione delle Autonomie distingue tuttavia i differenti piani: la copertura riguarda la singola legge ed è valutata ex ante; l'equilibrio finanziario è verificato ex post in sede di parificazione.

In punto di tetto di spesa è escluso che il meccanismo, basato sulla fissazione di limiti massimi di stanziamento, possa essere applicato a prestazioni che generano spese obbligatorie e diritti soggettivi in capo ai destinatari, poiché tali obbligazioni non possono essere condizionate da limiti discrezionali. Per la estensione temporale della copertura, in attuazione dell'art. 38, comma 1, del d.lgs. 118/2011 ed in linea con la sentenza n. 244/2020 della Corte costituzionale, la copertura deve essere prevista nella legge istitutiva dell'onere e non rinviata alle leggi di bilancio. È ammessa una diversa modulazione soltanto in caso di oneri non obbligatori, per i quali i bilanci annuali non sono vincolati da un titolo giuridico inderogabile. Per gli oneri a carico di enti del settore pubblico allargato è stato riaffermato il principio secondo cui il legislatore non può eludere l'art. 81 Cost. trasferendo oneri a carico di enti rientranti nella finanza pubblica allargata senza prevedere espressamente la relativa copertura. Il richiamo è alla sentenza n. 92/1981, che interpreta la previsione dell'art. 27 della legge n. 468/1978 come garanzia unitaria dell'equilibrio finanziario degli enti territoriali collegati allo Stato.

### 3 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 2025, rinviando per gli aspetti critici riscontrati anche a quanto esposto nelle considerazioni di sintesi.

#### 3.1 L.R. 30/01/2025, n. 1 – Proroga dell’autorizzazione all’esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l’anno 2025.

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 31 gennaio, n. 6.**

D.d.l. n. 69 del 23 gennaio 2025.

Con la l.reg. n. 21/2024 era stato 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. La legge in esame proroga la durata dell'esercizio provvisorio, estendendo detto regime al 28 febbraio 2025. Si segnala fin d'ora che l'esercizio provvisorio è stato, poi, ulteriormente prorogato dapprima con la l.reg. n. 6/2025 fino al 31 marzo 2025 e, successivamente, con la l.reg. n. 9/2025 fino al 30 aprile 2025<sup>1</sup>. Durante l'esercizio "parziale e temporaneo" del bilancio sono state approvate ben n. 10 leggi, di cui:

- n. 2 leggi di ulteriore proroga dell'esercizio provvisorio (leggi nn. 6 e 9);
- n. 5 leggi recanti solo norme a carattere ordinamentale o relative ad attività non onerose (leggi nn. 2, 3, 5, 7, 11);
- n. 1 legge onerosa con quantificazione della spesa e individuazione dei relativi mezzi di copertura rinviate al momento dell'approvazione del bilancio annuale di previsione (legge n. 4);
- n. 2 leggi con copertura secondo le risorse disponibili a legislazione vigente (leggi nn. 8 e 10).

<sup>1</sup> Si rileva che l'approvazione del bilancio è intervenuta a seguito anche di un breve periodo di gestione provvisoria, considerato che l'esercizio provvisorio non è stato oggetto di ulteriori proroghe e che la legge di approvazione del bilancio di previsione 2025-2027 è entrata in vigore soltanto in data 9 maggio 2025, giorno della sua pubblicazione sul BURAS (l.reg. n. 13/2025).

### **3.2 L.R. 31/01/2025, n. 2 – Modifiche all’articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria.**

Publicata nel B.U. Sardegna 3 febbraio 2025, n. 7

D.d.l. n. 66 del 30 dicembre 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 (art. 2) risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

Si segnala che la legge interviene sul comma 2-ter dell’art. 1 della l.reg. n. 5/2023 (recante “*Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria*”), introdotto dall’art. 1, comma l, della l.reg. n. 12/2024, oggetto di impugnativa costituzionale nella parte in cui ha autorizzato le ASL a fornire i ricettari di cui all’art. 50 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, anche “*ai medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, anche con contratti libero professionali*” (cfr. comma 2-ter, secondo periodo); per effetto della novella, quindi, è stato consentito anche ai medici già in pensione di aderire al progetto assistenziale attivato dalla ASL e di disporre del ricettario di cui al predetto art. 50, con una previsione avente carattere temporaneo, originariamente applicabile fino al 31.12.2024, termine poi successivamente prorogato con la legge in commento (che ha reso applicabile la fattispecie “*sino all’espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi di assistenza primaria e continuità assistenziale e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2025*” e con le **leggi nn. 15 e 33 del 2025** (che hanno fissato come nuovi termini, rispettivamente, il 31.12.2025 e il 31.12.2026).

Delle ragioni dell’impugnazione da parte del Governo dell’art. 1, comma l, della l.reg. n. 12/2024 già si è dato conto in sede di controllo della legislazione regionale 2024, esaminata nell’ambito del referto di cui alla **deliberazione di questa Sezione n. 91/2025/RQ**, alla quale si rinvia (p. 61). Si segnala che, sulla base dei medesimi motivi, il Governo ha impugnato, altresì, la l.reg. n. 2/2025, atteso che la stessa proroga fino al 30 giugno 2025 (o fino alle nuove assegnazioni delle sedi) l’autorizzazione per l’uso del ricettario ex art. 50 d.l. n. 269/2003 per medici di assistenza primaria, continuità

assistenziale e medici in quiescenza con contratti libero-professionali, senza modificare la disciplina già impugnata, ma solo estendendone la durata temporale<sup>2</sup>. Si dà atto che entrambi i giudizi sono stati definiti nel corso del 2025 con esito positivo per la Regione Sardegna, con dichiarazione di infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo (cfr. sentenza n. 84/2025<sup>3</sup> e sentenza n. 177/2025<sup>4</sup>), sul presupposto della riconducibilità delle disposizioni impugnite *“alla competenza legislativa della Regione autonoma della Sardegna nella materia «tutela della salute», in riferimento ai profili organizzativi dell’assistenza primaria”*, in quanto finalizzate a garantire i Livelli Essenziali di Assistenza anche nelle zone disagiate caratterizzate da carenza di medici di medicina generale.

### **3.3 L.R. 19/02/2025, n. 3 – Disposizioni sulla classificazione dei Comuni capoluogo di provincia ai fini dell’assegnazione dei segretari comunali.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 20 febbraio 2025, n. 10.**

**P.d.l. n. 50/A del 15 ottobre 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 (art. 2) risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

### **3.4 L.R. 24/02/2025, n. 4 – Tutela, conservazione e valorizzazione della flora autoctona della Sardegna.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 27 febbraio 2025, n. 11.**

**Testo Unificato n. PL35-PL43/A.**

La legge in esame si compone di n. 16 articoli, la maggior parte dei quali recanti disposizioni di carattere meramente ordinamentale/regolatorio o di natura

---

<sup>2</sup> cfr. provvedimento dell’Ufficio per le Autonomie speciali per l’esame di legittimità costituzionale della legislazione regionale delle Regioni e delle Province autonome - Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie - Presidenza del Consiglio dei ministri, pubblicato nel relativo sito istituzionale.

<sup>3</sup> Deposito del 20/06/2025. Pubblicazione in G. U. 25/06/2025 n.26.

<sup>4</sup> Deposito del 01/12/2025. Pubblicazione in G. U. 03/12/2025 n.49.

esclusivamente – e manifestamente – programmatica, in quanto tali non onerose (le prime) o, comunque, improduttive di oneri immediati (le seconde).

Sembrerebbe, invece, avere natura precettiva la disposizione di cui all'art. 6, comma 5, della legge, che prevede l'istituzione di un *“apposito fondo in cui confluiscono anche i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative”* introdotte dal medesimo art. 6<sup>5</sup>, configurando così un onere pluriennale certo nell'*an*, idoneo a creare un obbligo per i futuri bilanci a stanziare risorse, ossia un onere obbligatorio (non eludibile) che avrebbe dovuto essere oggetto di puntuale quantificazione già in sede di legge istitutiva dell'onere, con contestuale individuazione della relativa copertura finanziaria.

In disparte, dunque, quanto appena osservato in ordine alla previsione di spesa di cui all'art. 6, comma 5, della legge, la norma finanziaria (art. 15) risulta coerente con il contenuto della legge, la quale, in quanto non immediatamente foriera di nuovi oneri a carico del bilancio regionale e non istitutiva di spese di carattere obbligatorio, correttamente rinvia alla legge di bilancio per la quantificazione e l'individuazione della relativa copertura ai sensi dell'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011.

In definitiva, e in linea con la consolidata giurisprudenza costituzionale sul punto, si rileva che l'omessa quantificazione degli oneri e il rinvio del finanziamento degli interventi previsti dalla presente legge *“trova, dunque, fondamento nella natura non obbligatoria della spesa prevista (...)”*, con la precisazione che, in ogni caso, la relativa attuazione necessariamente *“dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura»* (sentenza n. 48 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 57 del 2023) (così Corte cost. n. 82/2023).

Contrariamente a quanto osservato dalla Terza Commissione consiliare nel parere finanziario, la Sezione di controllo intende sottolineare che resta precluso delegare alla Giunta regionale in sede esecutiva le suddette attività di determinazione degli oneri e individuazione delle risorse per farvi fronte (divieto di configurazione

---

<sup>5</sup> Il fondo è impiegato per:

- a) le attività di promozione e sostegno della ricerca scientifica;
- b) il potenziamento e l'ottimizzazione delle attività di vigilanza;
- c) finanziare progetti di educazione ambientale in tutte le scuole di ogni ordine e grado del territorio isolano.

delegata dell'onere<sup>6</sup>) e ogni intervento di spesa delineato a livello “programmatico” dalla legge in commento, ivi inclusa la misura dell'eventuale rimborso spesa per i componenti esterni della commissione prevista dall'art. 8 (v. art. 14, lett. c)), dovrà essere attuato previa adozione di apposita legge “di dettaglio” che ne circoscriva la realizzabilità entro precise autorizzazioni di spesa correttamente finanziate, così “attualizzando” il relativo onere finanziario.

**3.5 L.R. 24/02/2025, n. 5 – Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 2 del 2014 in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa relativa al funzionamento degli organi statutari della Regione e modifiche alla legge regionale n. 20 del 2023 in materia di cessazione anticipata del personale dei gruppi consiliari.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 27 febbraio 2025, n. 11**

**P.d.l. n. 77 del 19 febbraio 2025**

La legge in esame non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale e la clausola di neutralità contenuta nella norma finanziaria (art. 5) risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

**3.6 L.R. 25/02/2025, n. 6 – Ulteriore proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2025.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 27 febbraio 2025, n. 11.**

**D.d.l. n. 79/A del 20 febbraio 2025.**

La legge autorizza la proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2025 per il periodo di un ulteriore mese fino al 31 marzo 2025.

---

<sup>6</sup> Si veda p. 8 degli atti consiliari, dove si legge: “Resta inteso che in questo caso sarà onere della Giunta quantificare gli oneri e individuare contestualmente la relativa copertura finanziaria”.

### **3.7 L.R. 27/02/2025, n. 7 – Modifiche alla legge regionale n. 6 del 2008 in materia di delega ai consorzi di bonifica per la manutenzione dei compendi ittici della Sardegna.**

**Publicata nel B.U. Sardegna 28 febbraio 2025, n. 12.**

**D.d.l. n. 78/A del 19 febbraio 2025.**

La legge introduce modifiche alla l.reg. n. 6/2008, ampliando le competenze in materia di tutela delle aree umide e lagunari di competenza regionale dei Consorzi di bonifica, cui si attribuisce la possibilità di eseguire nelle già menzionate aree interventi di manutenzione straordinaria *“su delega dell'amministrazione regionale, delle agenzie regionali e degli enti locali, anche in forma associata e previa assegnazione delle apposite risorse finanziarie”* (nuovo art. 2-bis l.reg. n. 6/2008).

Con tale legge, quindi, si delinea un quadro normativo chiaro, finalizzato al coinvolgimento attivo dei Consorzi nei lavori di tutela ambientale, allo scopo di rendere maggiormente efficiente la gestione delle aree umide e lagunari del territorio regionale, considerato che *“Negli ultimi anni la Regione ha stanziato per la realizzazione di interventi urgenti di manutenzione di tali aree diversi milioni di euro, attualmente nella disponibilità di comuni, unioni di comuni e agenzie regionali”* e che *“La gran parte delle risorse non sono state spese, a causa delle difficoltà operative e della complessità delle opere da eseguire”*, mentre *“I Consorzi di bonifica hanno dimostrato di avere capacità operativa e gestionale in materia di opere idrauliche e hanno offerto la propria disponibilità a intervenire per lo svolgimento delle opere”* (v. relazione Commissione di merito, p. 2 atti consiliari).

La clausola di neutralità contenuta nella norma finanziaria (art. 2) risulta, pertanto, coerente con la natura non onerosa della legge, la quale, limitandosi ad incidere sul quadro delle competenze nel settore de qua (tramite la delega), può essere ricondotta nell'alveo delle leggi aventi carattere esclusivamente ordinamentale prive di impatto diretto sul bilancio.

### **3.8 L.R. 11/03/2025, n. 8 – Disposizioni urgenti di adeguamento dell’assetto organizzativo ed istituzionale del sistema sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 11 settembre 2020, n. 24.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 13 marzo 2025, n. 15, S.S. n. 43.**

**D.d.l. n. 40/A del 2 settembre 2024.**

La legge interviene come corposo adeguamento dell’assetto organizzativo del SSR, modificando in più punti la l.reg. n. 24/2020, recante *“Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore”*.

La rimodulazione della governance del servizio sanitario regionale è stata articolata in una serie di interventi da attuarsi *“a costo zero”* da parte delle amministrazioni coinvolte (Regione e Aziende sanitarie), sicché occorre fin da subito rilevare l’incoerenza della clausola di neutralità finanziaria di cui all’art. 17 - formulata in termini di non incidenza sul bilancio regionale <sup>7</sup> - rispetto al contenuto - in realtà oneroso - della legge, cui meglio si sarebbe attagliata una clausola di neutralità *sub specie di* invarianza finanziaria. Ciò al fine di far emergere, in maniera più immediata e trasparente, che trattasi di una legge dalla quale derivano sì nuove spese, le quali, però, trovano copertura mediante il ricorso a risorse già esistenti nel bilancio (regionale o, più spesso, delle aziende), senza necessità di individuarne di nuove per far fronte agli interventi previsti.

Tale onerosità emerge talvolta in maniera manifesta, con **oneri espliciti e puntualmente quantificati**: è il caso, in particolare, dell’art. 13, che introduce nella legge n. 24/2020 una serie di nuove disposizioni istitutive di nuovi centri tecnico-scientifici regionali. Per ciascuno dei tre nuovi centri è prevista una identica clausola che quantifica in euro 150.000 annui gli oneri derivanti dal funzionamento della struttura, coperti tramite riduzione di spesa interna dell’ASL competente *“senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale”*.

---

<sup>7</sup> La norma prevede, infatti, che *“Dall’attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”*.

Tabella 1 – Oneri ex art. 13

L. reg. n. 24/2020	Centro	Oneri	Copertura
Art. 37-bis	Centro regionale per la prevenzione e la promozione della salute (CRPPS)	150.000	Risorse derivanti da pari riduzione di spesa da realizzarsi su voci di costo permanenti, non incidenti sui livelli essenziali di assistenza (LEA), del bilancio dell'azienda sociosanitaria locale
Art. 37-quater	Centro regionale per la salute mentale e le dipendenze (CRSMD)	150.000	
Art. 37-septies	Centro regionale per la riabilitazione e lo sviluppo dell'autonomia (CRRSA)	150.000	

Fonte: elaborazione Corte dei conti l.reg. n. 8

A tal riguardo si segnala che l'art. 13 è stato introdotto a seguito di vari emendamenti aggiuntivi proposti dalla Giunta e approvati in sede di esame del disegno di legge in Consiglio (v. in particolare emendamenti nn. 293, 295, 298 pubblicati sul sito istituzionale del CR), correttamente corredati della prescritta relazione tecnico-finanziaria, nella quale si riferisce che i costi sono correlati alle indennità e ai rimborsi spese annuali spettanti ai direttori dei centri e ai componenti del comitato tecnico-scientifico da istituire a loro supporto, senza però che siano indicati in maniera più precisa i criteri utilizzati per pervenire alla quantificazione in euro 150.000. In punto di copertura, poi, le diverse relazioni rinviano alle risorse disponibili a legislazione vigente nei bilanci delle aziende sociosanitarie ove tali centri hanno sede. Ma anche sotto questo profilo la relazione si rivela carente, in quanto non viene reso esplicito se la possibilità di coprire le nuove spese con risorse di bilancio già stanziato derivi dal previo accertamento di risorse eccedenti rispetto alle reali esigenze di spesa, così come precedentemente programmate, ovvero dal definanziamento di precedenti interventi accedenti alla medesima partita di bilancio giustificato da altre ragioni; con conseguente impossibilità di dimostrare l'effettiva capienza delle risorse in essere cui si fa rinvio e, dunque, la reale sostenibilità finanziaria dell'intervento previsto.

Più spesso, però, **l'onerosità della disposizione è implicita nel tipo di misura prevista**, suscettibile di produrre costi che non sono stati oggetto di stima e quantificazione:

- l'attivazione della funzione di medicina nucleare presso l'ospedale San Francesco di Nuoro (art. 13, che introduce nella l.reg. n. 24/2020 il nuovo art. 37-sexies);

- la creazione, presso l'ARNAS "G. Brotzu", di apposita articolazione denominata "Ospedale dei bambini", nel quale poter concentrare tutte le funzioni pediatriche e cui viene attribuita funzione di coordinamento della rete pediatrica e neonatologica regionale (art. 13, che introduce nella l.reg. n. 24/2020 il nuovo art. 37-*nonies*);
- l'avvio del percorso per il riconoscimento come "istituto di ricovero e cura a carattere scientifico" nell'area oncologia dell'ARNAS "G. Brotzu", che, concluso positivamente il percorso, assumerà la denominazione "Istituto di ricerca e cura a carattere scientifico ospedaliero-universitario Brotzu" (IRCCS Brotzu); sul punto, fra l'altro, il sopra citato art. 37-*nonies* al comma 7 prevede la nuova figura del "direttore scientifico", quale ulteriore organo del rinnovato ente che si aggiunge ai già previsti direttori generali, collegio di direzione, collegio sindacale e organo di indirizzo;
- l'ampliamento del personale in servizio presso la direzione generale della sanità, cui sono assegnate n. 15 unità di: a) personale delle aziende sanitarie della Regione, trasferito a seguito di procedura di mobilità, distacco, comando ovvero riassegnazione; b) personale appartenente al ruolo unico regionale, assegnato a seguito di processi di mobilità interna o di scorrimenti di graduatorie vigenti (v. art. 15); misura che può generare nuovi costi per effetto di eventuali differenziali retributivi tra enti di provenienza e Assessorato ovvero possibili indennità legate alle nuove funzioni, o ancora in conseguenza della necessità di sostituire le unità nelle ASL di origine;
- la procedura di nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario delle aziende sanitarie, modificata con l'eliminazione del numero massimo di componenti della commissione selettiva prevista dall'art. 13 della l.reg. n. 24/2020 e della previsione della temporaneità del relativo incarico<sup>8</sup>, al dichiarato fine di

---

<sup>8</sup> Art. 13 cit. ante riforma: "Gli elenchi regionali degli idonei alle cariche di direttore generale, amministrativo e sanitario sono costituiti previo avviso pubblico e selezione effettuata, secondo modalità e criteri individuati con apposita deliberazione della Giunta regionale, da parte di una commissione nominata dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di sanità, composta da cinque membri, di cui uno con funzioni di presidente scelto tra magistrati ordinari, amministrativi, contabili e avvocati dello Stato, anche in quiescenza, o del libero foro, abilitati al patrocinio di fronte alle magistrature superiori e quattro

*“semplificare la procedura di formazione degli elenchi degli idonei alle cariche di direttore sanitario e direttore amministrativo delle aziende ed enti del SSR” ritenuta “difficoltosa, a causa del difficile reperimento del numero di componenti da designare (ben cinque), sia per la calendarizzazione dei lavori” (v. relazione proponente, p. 3 atti consiliari); in sede applicativa, difatti, nonostante la ratio di semplificazione che ispira la modifica normativa, potrebbero essere nominate commissioni più numerose, anche alla luce della mutata natura – sembrerebbe permanente – della commissione medesima, la quale, sebbene chiamata ad operare “senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica”, difficilmente svolgerà la propria attività senza alcun impatto sul bilancio, come è lecito prevedere anche alla luce delle delibere attuative della precedente disciplina (v. in particolare d.g.r. n. 11/46 del 24.03.2021, ove veniva disposto che la Commissione preposta a verificare l'idoneità dei candidati non dovesse comportare nuovi o maggiori oneri “ad eccezione dei rimborsi spese di cui alla L.R. 22 giugno 1987, n. 27 e s.m.i.”).*

Per tutte queste misure, gli oneri non sono stati quantificati dalla legge, né le loro potenziali conseguenze finanziarie sono state oggetto di valutazione nell’ambito delle relazioni di accompagnamento agli emendamenti con cui le misure medesime sono state approvate in Consiglio regionale (cfr. emendamenti nn. 297, 300, 302).

Si segnalano, inoltre, quali ulteriori criticità, l’assenza della relazione di analisi tecnico-normativa (che non compare fra gli allegati alla d.g.r. n. 30/18 del 21.08.2024, di approvazione del disegno di legge<sup>9</sup>) e del parere finanziario della Terza Commissione consiliare.

La legge in esame è stata impugnata con Delibera del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2025 (ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri n. 19 del 12 maggio 2025, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell’anno 2025). In particolare, la questione di legittimità costituzionale proposta

---

*esperti di comprovata competenza ed esperienza, in particolare in materia di organizzazione sanitaria o di gestione aziendale, dei quali uno può essere indicato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali. I componenti della commissione possono essere nominati una sola volta e restano in carica per il tempo necessario alla formazione dell'elenco e all'espletamento delle attività connesse e consequenziali”.*

<sup>9</sup> <https://delibere.regione.sardegna.it/delibera/71684>.

aveva ad oggetto gli artt. 6 e 14 della legge n. 8, i quali introducevano due ipotesi distinte di cessazione anticipata degli incarichi in corso dei dirigenti non apicali (cessazione legata alla mancata conferma da parte del direttore generale con contestuale sostituzione: art. 6) e del direttore generale (decadenza automatica collegata all'insediamento del commissario straordinario di ciascuna azienda: art. 14), censurate in quanto configuranti meccanismi di spoil system al di fuori dei limiti di ammissibilità delineati dalla giurisprudenza costituzionale. Il giudizio è stato definito con la sentenza n. 198 del 02/12/2025<sup>10</sup>, che ha accolto il ricorso dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 (nella parte in cui modificava il comma 1 dell'art. 13 della l.reg. n. 24/2020 prevedendo la sopra descritta ipotesi di risoluzione anticipata del rapporto col direttore amministrativo, con il direttore sanitario e con il direttore dei servizi sociosanitari) e dell'intero art. 14 della legge, in quanto ritenuti lesivi dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost. e non rispettosi dei presupposti stabiliti per il ricorso al commissariamento straordinario.

### **3.9 L.R. 31/03/2025, n. 9 – Ulteriore proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2025 fino al 30 aprile 2025.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 31 marzo 2025, n. 19.**

**D.d.l. n. 91/A del 26 marzo 2025.**

La legge autorizza il quarto mese di esercizio provvisorio, con termine della ulteriore proroga al 30 aprile 2025.

### **3.10 L.R. 29/04/2025, n. 10 – Disposizioni per la riapertura dei termini per l'accertamento della volontà dei territori interessati e differimento del termine per l'elezione degli organi provinciali e delle città metropolitane.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 29 aprile 2025, n. 25, S.S. n. 57.**

**P.d.l. n. 82/A del 24 febbraio 2025.**

---

<sup>10</sup> Deposito del 23/12/2025; Pubblicazione in G. U. 24/12/2025.

La legge regionale n. 10 si inserisce nel più ampio processo di attuazione della riforma dell'assetto territoriale della Regione Sardegna, avviata con l.reg. n. 7/2021. L'intervento normativo persegue una duplice finalità: da un lato, riaprire i termini per l'accertamento della volontà dei territori interessati al distacco da province o città metropolitane, mediante lo strumento referendario (art. 1); dall'altro, differire il termine per l'elezione degli organi delle province e delle città metropolitane, al fine di assicurare che le consultazioni elettorali si svolgano su un assetto territoriale definito in via definitiva (art. 3), garantendo al contempo una continuità nella gestione amministrativa tramite la proroga degli amministratori straordinari degli enti attualmente in carica (art. 4).

La *ratio legis*, come emerge chiaramente dai lavori preparatori (v. relazione dei proponenti), è individuata nell'esigenza di evitare che l'elezione degli organi degli enti di area vasta avvenga su base territoriale provvisoria, con conseguente rischio di compromissione della rappresentatività democratica degli enti interessati.

Più nel dettaglio, l'**art. 1** consente ai comuni che avevano adottato, nei termini previsti dalla l.reg. n. 7/2021, la deliberazione per l'iniziativa di distacco, ma non l'avevano trasmessa alla Giunta regionale, di procedere alla comunicazione entro un nuovo termine fissato dalla legge (10 giorni dalla data di entrata in vigore della legge medesima); il Presidente della Regione è conseguentemente tenuto a indire i referendum consultivi, che devono svolgersi, prevede la norma, *“contestualmente al primo turno elettorale delle elezioni amministrative stabilito tra il 1° aprile ed il 1° luglio 2025 nel territorio della Regione, in applicazione dell'articolo 2, comma 1, della legge regionale 17 gennaio 2005, n. 2 (Indizione delle elezioni comunali e provinciali)”*.

La disposizione introduce, pertanto, un meccanismo procedimentale che comporta lo svolgimento di consultazioni referendarie, risultando così idonea a generare nuove spese a carico della regione, che la norma finanziaria puntualmente quantifica in **euro 15.000 per il 2025 (art. 6, comma 1)**. Dalla documentazione istruttoria emerge che tale quantificazione è stata effettuata in via prudenziale, assumendo come parametro il costo medio sostenuto dai comuni per le elezioni regionali del 2024, ipotizzando un numero limitato di enti interessati. L'art. 2 (già articolo 1-*bis* nel testo licenziato dalla

Commissione) riconosce, al ricorrere di determinate condizioni individuate dalla disposizione, la validità di iniziative di distacco già esercitate mediante consultazioni referendarie indette dai sindaci. La disposizione appare a prevalente contenuto ricognitivo/procedurale e non appare produttiva di effetti finanziari diretti.

L'art. 3 differisce al 31 luglio 2025 il termine entro il quale il Presidente della Regione deve indire le elezioni dei presidenti e dei consigli provinciali e delle città metropolitane di nuova istituzione o in scadenza, stabilendo che le elezioni si svolgano entro i sessanta giorni successivi all'indizione. La norma si pone in diretto collegamento funzionale con l'art. 1, in quanto mira a garantire che le consultazioni elettorali degli enti di area vasta si svolgano solo dopo la definizione dell'assetto territoriale risultante dagli eventuali referendum.

L'art. 4 prevede la proroga degli amministratori straordinari delle province e delle città metropolitane, nominati ai sensi dell'art. 2 della l.reg. n. 9/2024, fino all'insediamento degli organi eletti all'esito delle consultazioni differite. Tale proroga comporta la prosecuzione dell'esercizio delle funzioni amministrative e gestionali in regime commissariale.

La norma finanziaria (art. 6, comma 2) assume che dal combinato disposto degli artt. 3 e 4 derivino oneri significativi, **quantificati espressamente in euro 2.000.000 per il 2025**, e presuppone altresì ulteriori **spese di funzionamento** degli enti di area vasta, contemplate ma **non determinate nel loro preciso ammontare** dalla norma. In sede di istruttoria consiliare sono state sollevate osservazioni circa la parziale incompletezza della relazione tecnico-finanziaria, in particolare nel parere finanziario la Commissione bilancio riferisce che la Direzione Generale della Presidenza della Regione *“Ha rimesso, invece, all'Assessorato degli enti locali la predisposizione della relazione tecnico-finanziaria in merito alle ulteriori disposizioni comportanti spese, che, tuttavia, al momento di svolgimento della presente seduta non risulta ancora trasmessa. Pertanto, in riferimento all'articolo 3 (relativo alla proroga degli amministratori straordinari, attuale art. 4 della legge) la Commissione non dispone di elementi per verificare la congruità degli oneri indicati nel testo in esame e della relativa copertura finanziaria”*; motivo per cui *“L'Assessorato della Programmazione (...) ha*

evidenziato l'insussistenza delle condizioni necessarie per il rilascio del parere di competenza sulle coperture finanziarie" (v. p. 5 atti consiliari). Alla luce di tali carenze, e sempre in riferimento alla fase della determinazione degli oneri, la Commissione bilancio conseguentemente concludeva raccomandando alla Commissione di merito di acquisire dalla Giunta regionale elementi idonei a suffragare la corretta quantificazione degli oneri indicati nella presente proposta di legge (p. 6 atti consiliari).

In punto di copertura finanziaria, la stessa è assicurata mediante mezzi interni, cioè **mediante utilizzo di risorse già stanziato nel bilancio di previsione regionale 2024-2026**. In particolare:

- gli oneri pari a euro 15.000 per il 2025 trovano copertura nella missione 01 – programma 07 – titolo 1;
- gli oneri pari a euro 2.000.000 per il 2025 sono posti a carico della missione 18 – programma 01 – titolo 1, a valere sulla quale trovano copertura anche le spese relative alla prosecuzione dello svolgimento delle funzioni di competenza dei nuovi enti di area vasta.

Sotto tale profilo, la principale criticità risiede nel fatto che non risulta esplicitato se le risorse "già stanziato" siano libere o, comunque, rimodulabili sulla base di una decisione di contestuale definanziamento/riprogrammazione di interventi preesistenti. Proprio su tale aspetto, infatti, in sede consiliare è stato rimarcato che occorre sempre verificare la concreta disponibilità nelle missioni e programmi indicati e che le relazioni tecniche risultavano non pienamente complete/asseverate. La Sezione condivide tali osservazioni, ribadendo la necessità che il ricorso a tale modalità di copertura sia sempre sostenuto da puntuali verifiche circa la reale capienza e fungibilità delle risorse da destinare al nuovo intervento di spesa, (onde evitare che la tecnica in esame si traduca in una copertura meramente apparente in contrasto con l'art. 81 Cost.) e siano rese maggiormente trasparenti e comprensibili le scelte politiche di riallocazione delle risorse effettuate dal Legislatore regionale.

Si richiama, in conclusione, l'esigenza che la Regione "recuperi" tale deficit istruttorio almeno in sede attuativa, assicurando, appunto sul piano gestionale e in occasione

delle eventuali variazioni di bilancio, un corredo istruttorio completo che possa dimostrare adeguatamente la concreta disponibilità delle poste richiamate, considerato il mancato assolvimento di tale onere dimostrativo in sede di iter legislativo.

**3.11 L.R. 29/04/2025, n. 11 – Modifiche all’articolo 7-bis della legge regionale 18 gennaio 2019, n. 5 (Disposizioni per il riconoscimento, la diagnosi e la cura della fibromialgia).**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 29 aprile 2025, n. 25, S.S. n. 57.**

**P.d.l. n. 96 del 29 aprile 2025.**

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 (art. 2) risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

**3.12 L.R. 08/05/2025, n. 12 – Legge di stabilità regionale 2025.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 9 maggio 2025, n. 28.**

**D.d.l. n. 85/S/A del 5 marzo 2025.**

La legge di stabilità non forma oggetto di analisi nell’ambito della presente relazione ma in occasione della di Verifica del rendiconto 2025, e del successivo giudizio di Parifica.

**3.13 L.R. 08/05/2025, n. 13 – Bilancio di previsione 2025-2027.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 9 maggio 2025, n. 28, S.O. n. 1.**

**D.d.l. n. 86/A del 7 marzo 2025.**

La legge che approva il bilancio di previsione 2025-2027 non forma oggetto di analisi nell’ambito della presente relazione ma in occasione della di Verifica del rendiconto 2025, e del successivo giudizio di Parifica.

**3.14 L.R. 19/05/2025, n. 14 – Disposizioni in materia di graduatorie.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 19 maggio 2025, n. 30.**

**P.d.l. n. 97/A del 29 aprile 2025.**

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 (art. 3) risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

**3.15 L.R. 16/06/2025, n. 15 – Ulteriore modifica all’articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria.**

**Publicata nel B.U. Sardegna 19 giugno 2025 n. 35.**

**P.d.l. n. 101/A del 29 maggio 2025.**

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 (art. 2) risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

**3.16 L.R. 16/06/2025, n. 16 – Attuazione dell’articolo 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2005 in materia di disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna.**

**Publicata nel B.U. Sardegna 19 giugno 2025, n. 35.**

**D.d.l. n. 102 del 30 maggio 2025.**

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 (art. 3) risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

Il Consiglio dei ministri, nella seduta del 4 agosto 2025, ha deliberato l’impugnativa della legge regionale con riferimento all’art. 2, rinunciandovi poi successivamente alla luce delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 163/2025. Il processo è stato dichiarato estinto con ordinanza n. 43 del 23 febbraio 2026.

### **3.17 L.R. 16/06/2025, n. 17 – Modifica del comma 15 dell'articolo 5 della legge regionale n. 18 del 2024 inerente agli indennizzi rivolti al settore apistico.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 19 giugno 2025, n. 35.**

**P.d.l. n. 100 del 27 maggio 2025.**

La legge in esame interviene sul comma 15 dell'articolo 5 della legge regionale 21 novembre 2024, n. 18, modificando i presupposti per la concessione dell'indennizzo ivi previsto in favore degli operatori del settore apistico; indennizzo che, mentre in precedenza poteva essere corrisposto a ristoro esclusivamente dei danni derivanti dalla perdita fisica delle arnie, sulla base delle arnie possedute e censite, attualmente risulta invece riconoscibile in favore di tutti *“gli operatori del comparto che nel corso del 2023 hanno subito danni alle produzioni apistiche a causa delle condizioni meteo avverse per le alte temperature”*, sulla base del *“numero alveari posseduti e censiti nel 2022”*.

La norma finanziaria (art. 2) contiene una clausola di neutralità finanziaria *sub specie* non onerosità; vi si legge, difatti, che *“Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”*, escludendosi qualsivoglia capacità di impatto sul bilancio regionale in considerazione del fatto che la legge *“non incide sulle risorse stanziare né altera le modalità di erogazione dei contributi. Essa si limita a ridefinire in modo più appropriato l'ambito oggettivo degli indennizzi, facilitando l'attuazione degli interventi e riducendo il rischio di interpretazioni restrittive o controverse”* (così relazione proponenti, p. 1).

Deve, tuttavia, osservarsi che la novella, pur senza modificare lo stanziamento destinato all'erogazione dell'indennizzo, ha comunque l'effetto di estenderne l'ambito oggettivo di applicazione, determinando l'ampliamento delle situazioni indennizzabili e, quindi, l'aumento della platea dei beneficiari della misura di sostegno; circostanza, questa, dalla quale potrebbe derivare un aumento del fabbisogno finanziario effettivo che avrebbe dovuto formare oggetto di apposita valutazione in sede istruttoria, al fine di stimare in via prudenziale la maggiore pressione sullo stanziamento già allocato e vagliare, così, la reale sostenibilità finanziaria della misura in rapporto a quest'ultimo. Tale analisi, difatti, risulta a sua

volta funzionale ad evitare reiterati rifinanziamenti, obbligatori in caso di diritti soggettivi o, comunque, in presenza di situazioni più sfumate, difficilmente comprimibili/modulabili - siccome dipendenti da variabili esogene - per tener conto delle risorse di volta in volta disponibili, ovvero l'impossibilità di attuare l'intervento previsto, non appagando o tutelando gli interessi ad esso sottesi, nel caso di prestazioni discrezionali cui si correla una situazione soggettiva soddisfabile nei limiti delle risorse disponibili.

**3.18 L.R. 17/06/2025, n. 18 - Riordino e coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica e edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2024, n. 105.**

**Publicata nel B.U. Sardegna 19 giugno 2025, n. 35.**

**D.d.l. n.83/A del 24 febbraio 2025.**

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 (art. 32) risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

Il Consiglio dei ministri, nella seduta del 4 agosto 2025, ha deliberato l'impugnativa della legge regionale in commento, prospettandone l'incostituzionalità per motivi riguardanti la distribuzione delle competenze nelle materie incise dalle disposizioni censurate, salvi i profili finanziari.

L'udienza per la discussione del ricorso (n. 31/2025) è stata fissata per il 25/03/2026, la decisione non risulta ancora pubblicata.

**3.19 L.R. 14/07/2025, n. 19 - Disposizioni per l'esonero dalla prestazione di garanzie finanziarie.**

**Publicata nel B.U. Sardegna 17 luglio 2025, n. 39.**

**P.d.l. n. 116 dell'8 luglio 2025.**

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 (art. 2) risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

### **3.20 L.R. 14/07/2025, n. 20 – Norme straordinarie per il superamento dell'emergenza idrica.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 17 luglio 2025, n. 39.**

**D.d.l. n. 108/A del 13 giugno 2025.**

La legge in esame introduce misure straordinarie finalizzate, da un lato, al potenziamento dell'ENAS (Ente Acque della Sardegna), qualificato come “*struttura operativa di protezione civile*” con competenza specifica “*nella gestione dei rischi connessi alle grandi dighe e nella realizzazione degli interventi provvisori e urgenti nell'ambito delle emergenze derivanti da situazioni di criticità per deficit idrico*” (artt. 1), dall'altro, al finanziamento di interventi urgenti per fronteggiare la crisi idrica, soprattutto nel nord-ovest della Sardegna.

Sotto il primo profilo (art. 3), si dispone il rafforzamento della pianta organica dell'Ente, attraverso la rimodulazione del relativo piano di fabbisogno del personale, che dovrà prevedere l'inserimento in organico di apposite figure professionali da destinare alle attività connesse al controllo/verifica della qualità delle acque e alla conduzione degli impianti<sup>11</sup>. Per tali finalità viene autorizzata a favore dell'ENAS la spesa di euro 1.000.000 per l'anno 2025 e di euro 2.000.000 a decorrere dall'anno 2026, con imputazione alla missione 09 - programma 04 - titolo 1 del bilancio regionale (art. 3, comma 4). Dalla norma finanziaria, in particolare dall'art. 6, comma 2, lett. a), si evince che la copertura finanziaria è assicurata secondo le seguenti modalità:

**Tabella 2 – Oneri e copertura ex art. 3**

Oneri	Copertura
2025: 1.000.000	Riduzione risorse autorizzate dall'art. 7, comma 15, l.reg. n. 12/2025 (stabilità 2025) (missione 09 - programma 04 - titolo 1)
2026: 2.000.000	Riduzione somme iscritte in conto della missione 20 - programma 01 - titolo 1

<sup>11</sup> Personale da reclutare, precisano i commi 2 e 3 dell'art. 3, con le procedure previste nell'art. 52 della legge regionale 13 novembre 1998, n. 31, e alla cui assunzione si provvede applicando l'art. 105, comma 1, della l.reg. n. 9/2023, che consente il superamento dei limiti assunzionali “*in caso di ulteriori funzioni e attività assegnate*”.

2027: 2.000.000	Riduzione somme iscritte in conto della missione 20 - programma 01 - titolo 1
Anni successivi: 2.000.000	Utilizzo di quota parte disponibile delle entrate spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e relative norme di attuazione

Fonte: elaborazione Corte dei conti

La relazione tecnica dà conto dei criteri utilizzati per la quantificazione dei nuovi oneri in materia di personale, identificando le diverse voci di costo da sostenersi in occasione dell'assunzione di nuove risorse umane; in punto di copertura, poi, mentre giustifica in maniera esplicita le economie generatesi in relazione all'autorizzazione di spesa ex art. 7, comma 15, l.reg. n. 12/2025, ridotta per far fronte al nuovo onere 2025<sup>12</sup>, nulla specifica, invece, in riferimento alla variazione in diminuzione alla missione 20 – programma 01 – titolo 1 a copertura degli oneri 2026-2027.

In relazione alla copertura della spesa di euro 1.000.000 per l'anno 2025 deve, tuttavia, segnalarsi una "interferenza" per effetto di quanto disposto dal successivo art. 4, che modifica il comma 15 dell'art. 7 della l.reg. n. 12/2025 eliminando il riferimento all'autorizzazione di spesa pari a euro 2.300.000 annui a favore dell'ENAS "quale contributo di funzionamento (missione 09 - programma 04 – titolo 1)" (v. *infra*-commento all'art. 4).

Sotto il secondo profilo (art. 5), vengono stanziati nuove risorse per finanziare una serie di interventi in funzione anticrisi idrica, in particolare le seguenti espone in tabella:

Tabella 3 – Oneri e coperture ex art. 5

Rif. normativo	Misura	Onere	Copertura (art. 6, comma 2)
Comma 1	Opere indifferibili ed urgenti superamento emergenza idrica nord-ovest Sardegna	2025: 4.000.000 (missione 09 - programma 04 - titolo 2)	Entrate derivanti dal riversamento di quota parte dell'avanzo libero relativo al rendiconto finanziario 2024 di AREA ai sensi dell'art. 4, comma 3, l.reg. n. 12/2013 (titolo 3, tipologia 500) (art. 6, c. 2, lett. b))
Comma 3	Incremento contributo ENAS per ristori maggiori oneri energetici	2025: 4.800.000 (missione 09 - programma 04 - titolo 1)	Riduzione somme iscritte in conto della missione 20 - programma 01 - titolo 1 (art. 6, c. 2, lett. c))

<sup>12</sup> Nella Relazione tecnica, difatti, si legge che l'art. 7, comma 15, della legge di stabilità per il 2025 "reca "L'Ente acque della Sardegna (ENAS) è autorizzato ad assumere tramite cessione di contratto, previa procedura esplorativa, il personale di cui all'articolo 7, comma 4, della legge regionale 21 febbraio 2023, n. 1 (legge di stabilità 2023). A tal fine è autorizzata la spesa annua di euro 2.300.000 a favore dell'ENAS quale contributo di funzionamento (missione 09 - programma 04 - titolo 1)". Detta norma assegna ad ENAS le risorse del capitolo su base annua. Nell'applicazione reale, poiché dette assunzioni non sono ancora intervenute al mese di giugno 2025, si genera un'economia che può essere riutilizzata per le finalità del comma 1, certamente superiore all'importo indicato di euro 1.000.000".

	collegati con la crisi idrica		
Comma 4	Dotazione iniziale fondo bilancio ENAS per interventi emergenziali determinati da circostanze impreviste	2026: 2.800.000 2027: 2.800.000 (missione 09 - programma 04 - titolo 2)	Riduzione somme iscritte in conto della missione 20 - programma 01 - titolo 1 (art. 6, c. 2, lett. d))

Fonte: elaborazione Corte dei conti

La relazione tecnica dà conto dei criteri utilizzati per la quantificazione degli oneri derivanti dall’attuazione dei commi 1 e 3 dell’art. 5 (cfr. commento riferito alle lettere b) e c) del comma 2 dell’art. 5 del d.d.l.), ma non si sofferma sui parametri impiegati nella stima della dotazione iniziale del nuovo fondo previsto dal comma 4 della disposizione per far fronte agli interventi emergenziali determinati da circostanze impreviste<sup>13</sup>. Quanto alla copertura, si segnala che, in sede istruttoria, la Terza Commissione consiliare, nel rilevare una incongruenza fra la norma finanziaria (art. 5 testo d.d.l.) e la relazione tecnica a supporto delle disposizioni sostanziali produttive degli oneri (art. 4, commi 3 e 4, testo d.d.l.)<sup>14</sup>, aveva espresso specifica raccomandazione, invitando la commissione di merito ad *“acquisire dall'Assessorato della programmazione elementi conoscitivi idonei circa la disponibilità effettiva delle risorse in conto della missione 20, programma 01, titolo 1, da cui si intende attingere per la copertura delle nuove spese”*; tale raccomandazione è stata recepita dalla Quarta commissione consiliare, che ha provveduto ad interpellare sul punto gli Uffici del bilancio della Regione, ottenendo positivo riscontro circa la sussistenza di margini disponibili cui ricorrere a copertura.

Si osserva, a tal riguardo, che il medesimo approfondimento istruttorio sarebbe stato opportuno anche in riferimento alla copertura degli oneri recati dall’art. 3 della legge per gli anni 2026 e 2027 (variazione in diminuzione alla medesima missione 20 –

<sup>13</sup> Interventi che, genericamente, la relazione illustrativa della Giunta individua in *“interventi di riparazione di condotte che, data la vetustà, sono soggetti a frequenti rotture che comportano una interruzione del servizio che si riverbera sull'approvvigionamento idrico delle popolazioni, determinando, di conseguenza, una emergenza di protezione civile cui non si può porre rimedio in assenza di fondi”*.

<sup>14</sup> Testualmente dal parere finanziario: *“Si segnala, infine, che la relazione tecnica prevede che la copertura finanziaria degli oneri discendenti dalle disposizioni di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 4, sia garantita da una variazione in diminuzione delle somme stanziare nella missione 20, programma 03. Tuttavia, la norma finanziaria, come formulata dal proponente, fa riferimento al programma 01 della medesima missione 20, presumibilmente alle risorse allocate nel fondo di riserva per le spese obbligatorie (SC08.0001)”*.

programma 01 – titolo 1), che avrebbe dovuto essere supportata da apposita analisi volta ad accertare l'effettiva sussistenza di risorse disponibili da destinare alle misure in materia di personale.

In conclusione, si evidenzia che **impatti finanziari indiretti** potrebbero essere generati anche:

- Dalle previsioni di cui all'**art. 4**, che sostituisce il comma 15 dell'art. 7 della l.reg. n. 12/2025 (Legge di stabilità 2025). La disposizione, come modificata, consente il transito del personale dell'ex ESAF in servizio presso Abbanoa S.p.A., reclutato ex art. 35 d.lgs. n. 165/2001, nei ruoli ENAS, con inquadramento in deroga alle facoltà assunzionali vigenti. Non vengono autorizzate spese dirette, ma si incide sulle dotazioni organiche con meccanismi di inquadramento del personale potenzialmente suscettibili di produrre nuovi costi (per differenziali stipendiali) a carico del bilancio dell'ENAS, che avrebbero dovuto essere espressamente quantificati e coperti<sup>15</sup>.
- Dalle previsioni di cui all'**art. 2**, che aggiunge un nuovo comma all'art. 19-bis della l.reg. n. 19/2006, il quale individua l'organo di governo dell'ENAS in un amministratore unico *“nominato con decreto del Presidente della Regione su conforme deliberazione della Giunta regionale, secondo le procedure ed i requisiti di cui agli articoli 3 e 4 della legge regionale 23 agosto 1995, n. 20”*. La nuova previsione (comma 1-bis) è diretta a *“determinare con chiarezza sia l'entità del compenso spettante all'amministratore unico, sia il soggetto deputato ad erogare questo compenso”* (così, relazione illustrativa della Giunta), essendo precisato che *“Il compenso annuo spettante all'amministratore unico è pari alla retribuzione tabellare, di posizione e di risultato del direttore generale dell'Ente e grava sul bilancio dell'Ente medesimo”* (nuovo comma 1-bis). Prima di questa modifica, l'Amministratore unico ENAS aveva un compenso allineato ai direttori generali regionali, in forza dell'art. 3, comma 2,

---

<sup>15</sup> Si riporta il testo originario del comma 15 dell'art. 7 della l.reg. n. 12/2025: *“L'Ente acque della Sardegna (ENAS) è autorizzato ad assumere tramite cessione di contratto, previa procedura esplorativa, il personale di cui all'articolo 7, comma 4, della legge regionale n. 1 del 2023. A tal fine è autorizzata la spesa annua di euro 2.300.000 a favore dell'ENAS quale contributo di funzionamento (missione 09 - programma 04 - titolo 1)”*; a dimostrazione della necessità della quantificazione degli oneri (e relativa copertura) conseguenti ad una analoga forma di assorbimento del personale nei ruoli ENAS.

della l.reg. n. 3/2008, mentre oggi il compenso risulta ancorato al DG dell'ENAS, cioè ad una figura interna all'Ente, secondo un parametro che assicura maggiore coerenza con la dimensione dell'organizzazione; inoltre, a seguito della modifica si è determinato un ampliamento della base retributiva utile per il calcolo del compenso, considerato che in precedenza la retribuzione di risultato non veniva presa in considerazione (non era contemplata nel sopra citato art. 3, comma 20, l.reg. n. 3/2008), mentre oggi l'art. 19-bis include nella base di calcolo anche questa voce retributiva tipica degli incarichi di vertice. Sotto questo secondo profilo, dunque, sembrerebbe che la modifica abbia comportato un aumento strutturale del compenso dell'organo di amministrazione di ENAS, considerato che la retribuzione di risultato può essere significativa, circostanza che avrebbe dovuto essere considerata in sede di relazione tecnica al fine di valutarne l'impatto finanziario sul bilancio dell'ente erogatore, con quantificazione dell'onere aggiuntivo e individuazione della relativa copertura finanziaria.

### **3.21 L.R. 30/07/2025, n. 21 - Rendiconto generale della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2024 e rendiconto consolidato della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2024.**

Publicata nel B.U. Sardegna 1° agosto 2025, n. 42.

D.d.l. n. 118/A del 17 luglio 2025.

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. 1/2025/SS.RR./PARI dell'11 luglio 2025.

### **3.22 L.R. 18/08/2025, n. 22 - Misure straordinarie di sostegno per gli allevatori colpiti da abbattimenti sanitari conseguenti a focolai di dermatite nodulare contagiosa bovina (Lumpy Skin Disease - LSD) in Sardegna.**

Publicata nel B.U. Sardegna 18 agosto 2025, n. 46.

P.d.l. n. 120 del 24 luglio 2025.

La legge in esame comporta un onere finanziario totale quantificato in 18.200.000 euro, destinato a fronteggiare l'emergenza sanitaria zootecnica legata alla diffusione della dermatite nodulare bovina contagiosa (*Lumpy Skin Disease - LSD*) nel territorio regionale. La suddetta spesa è così ripartita:

- Euro 17.200.000 destinati, tramite Agenzia LAORE, a sostegno delle imprese zootecniche con sede operativa in Sardegna che hanno subito abbattimenti forzosi o sono state colpite da altre misure sanitarie restrittive ovvero hanno subito effetti collaterali della vaccinazione obbligatoria;
- Euro 1.000.000 destinati alle imprese sarde attive nei settori della macellazione e trasformazione delle carni, a copertura dei mancati redditi derivanti dalle misure attuate per contenere il contagio ed evitare la diffusione della malattia.

Tali stanziamenti rappresentano oneri certi e immediatamente quantificati, imputati all'esercizio finanziario 2025, coperti con risorse finanziarie già disponibili presso:

- Agenzia LAORE, in particolare mediante riversamento all'entrata del bilancio regionale delle economie di spesa pari a euro 12.000.000 certificate dall'Agenzia su una serie di interventi finanziati negli esercizi 2020-2024<sup>16</sup> e risultanti tra le

<sup>16</sup> Che la norma finanziaria precisamente individua in: "interventi finanziati dalla legge regionale 12 marzo 2020, n. 10 (Legge di stabilità 2020), e successive modifiche ed integrazioni, (capitolo LAORE SC 93.0410), dalla legge regionale 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), e successive modifiche ed integrazioni, (capitoli LAORE SC 93.0440 e SC 93.0454), dalla legge regionale 9 marzo 2022, n. 3 (Legge di stabilità 2022), e successive modifiche ed integrazioni, (capitoli LAORE SC 93.0410, SC 93.0407, SC 93.0468), dall'articolo 1, comma 3, della legge regionale 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023), e successive modifiche ed integrazioni, (capitolo LAORE SC 93.0487), dalla 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), e successive modifiche ed integrazioni, (capitolo LAORE SC 93.0494), dalle deliberazioni della Giunta regionale 18 dicembre 2020, n. 64/51 (Dichiarazione dell'esistenza del carattere di eccezionale avversità atmosferica delle gelate verificatesi nel mese di marzo 2020 nel territorio della Regione Sardegna, delimitazione territoriale dell'evento e stanziamento sull'esercizio finanziario corrente) e 6 ottobre 2023, n. 32/6 (Delib.G.R. n. 64/51 del 18 dicembre 2020, "Dichiarazione dell'esistenza del carattere di eccezionale avversità atmosferica delle gelate verificatesi nel mese di marzo 2020 nel territorio della Regione Sardegna, delimitazione territoriale dell'evento e stanziamento sull'esercizio finanziario corrente". Adeguamento al regime di aiuti del Regolamento (UE) n. 2022/2472 del 14 dicembre 2022, art. 25), (capitolo LAORE SC 93.0414), dalle deliberazioni della Giunta regionale 25 luglio 2021, n. 31/1 (Dichiarazione dello stato di emergenza regionale in relazione agli eventi calamitosi dovuti alla diffusione di incendi boschivi e d' interfaccia nel territorio della Regione Sardegna), e 24 ottobre 2023, n. 34/28 (Interventi per gli imprenditori agricoli che hanno subito danni alle produzioni per gli effetti calamitosi dovuti alla diffusione degli incendi boschivi nell'anno 2021 nella regione Sardegna. L.R. 21 febbraio 2023, n. 2 (Bilancio di previsione 2023-2025). euro 2.500.000, cap. SC06.0976 - missione 16 - programma 01 - titolo 1 - CdR 00.06.01.01 - FR - PdCF U. 1.04.01.02.000. Stanziamento 2023. Istituzione dell'aiuto per i danni alle produzioni e approvazione delle direttive di attuazione dell'intervento), (capitolo LAORE SC 93.0454), dalla legge regionale 18 settembre 2024, n. 13 (Assesamento 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), e successive modifiche ed integrazioni, e dalla Delib.G.R. 15 febbraio 2024, n.

quote vincolate del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2024, come riportato nel rendiconto dell'esercizio 2024 dell'Agenzia<sup>17</sup>;

- Agenzia FORESTAS, in particolare mediante riversamento all'entrata del bilancio regionale di quota parte dell'avanzo disponibile di amministrazione dell'Agenzia, pari a euro 6.200.000, risultante dal rendiconto 2024<sup>18</sup>.

Si dà atto che la Relazione tecnica che accompagna l'emendamento n. 2, con il quale il testo della norma finanziaria (art. 6 p.d.l.) è stato sostituito integralmente e riformulato nella versione poi definitivamente approvata dall'Aula (art. 2 della legge), correttamente dà conto dei parametri utilizzati nella quantificazione dell'onere complessivo, consentendo di ricostruire l'iter logico-finanziario alla base della stima della spesa. In punto di copertura, poi, la tecnica utilizzata consiste nel ricorso a mezzi esterni al bilancio regionale, ossia risorse già esistenti presso agenzie regionali e derivanti, in particolare, da economie e avanzi registrati nella gestione di LAORE E FORESTAS. Formalmente la copertura è correttamente individuata dal punto di vista contabile, trattandosi di risorse certe, accertate con atti amministrativi già resi esecutivi, effettivamente disponibili e destinabili alle finalità perseguite dalla legge regionale in esame, peraltro concretizzanti una forma di entrata non ricorrente, in quanto tale coerente rispetto alla natura straordinaria dell'onere. La correttezza formale, tuttavia, di per sé non basta ad escludere che la copertura presenti profili di criticità sostanziale, in quanto suscettibile almeno in astratto di incidere sulla capacità operativa futura delle stesse agenzie (le quali si vedono private – mediante il meccanismo di riversamento – di disponibilità derivanti da pregresse programmazioni) e fondata su una certa stratificazione di risorse residue, che

---

4/146 (Esistenza del carattere di eccezionale avversità atmosferica a seguito delle persistenti precipitazioni verificatesi nel periodo dicembre 2020 - febbraio 2021 nei territori delimitati della Regione Sardegna. Istituzione dell'aiuto e approvazione delle direttive di attuazione), (capitolo LAORE SC 93.0410)".

<sup>17</sup> Approvato con determinazione del Direttore generale n. 2362 del 14 luglio 2025, e reso esecutivo dalla Delib.G.R. 1° agosto 2025, n. 41/4 (Agenzia LAORE Sardegna. Determinazione del Direttore generale n. 2362 del 14 luglio 2025, concernente "Approvazione del Rendiconto della gestione esercizio 2024 dell'Agenzia Laore Sardegna". Legge regionale 15 maggio 1995, n. 14, art. 3, comma 1, lett. b). Nulla osta all'esecutività).

<sup>18</sup> Rendiconto approvato con provvedimento dell'Amministratore unico n. 30 del 23 luglio 2025 e reso esecutivo con Delib. G.R. 7 agosto 2025, n. 42/48 (Delibera dell'Amministratore unico dell'Agenzia FoReSTAS n. 30 del 23.7.2025, concernente il Rendiconto dell'esercizio 2024. Nulla osta ai sensi della L.R. n. 14/1995).

potrebbe riflettere squilibri programmatori pregressi o inefficienze/ritardi nella gestione. La sopra citata relazione tecnica non si sofferma sugli aspetti collegati alla copertura finanziaria, sicché risulta impedito verificare se tali aspetti abbiano o meno formato oggetto di specifica valutazione in sede di istruttoria legislativa, per escludere che il prelievo di risorse dagli enti strumentali potesse renderli più "fragili" in futuro compromettendone l'attività istituzionale.

Nella tabella che segue trovano sintetica rappresentazione i dati sopra riportati in punto di quantificazione e copertura dell'onere complessivo:

**Tabella 4 - Tabella riepilogativa degli oneri e della relativa copertura**

Voce	Importo	Descrizione
Spesa per imprese zootecniche	€ 17.200.000	Contributi per abbattimenti sanitari/altre misure restrittive (art. 1, comma 1, lett. a))
Spesa per imprese macellazione/trasformazione	€ 1.000.000	Ristori per mancati redditi derivanti da restrizioni sanitarie (art. 1, comma 1, lett. b))
<b>Totale oneri 2025</b>	<b>€ 18.200.000</b>	<b>Spesa complessivamente autorizzata</b>
Copertura - economie LAORE	€ 12.000.000	Riversamento economie pluriennali accertate
Copertura - avanzo FORESTAS	€ 6.200.000	Quota avanzo disponibile esercizio 2024

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Infine, da ultimo, si segnala la natura potenzialmente onerosa, pur in mancanza di espressa quantificazione, della disposizione di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge, il quale demanda alla Giunta regionale l'istituzione di una unità di progetto, ai sensi dell'art. 26 della l.reg. n. 31/1998, con funzioni di coordinamento e integrazione degli interventi di sostegno alle imprese e di monitoraggio dell'utilizzo delle risorse e dell'andamento dell'emergenza. Il richiamato art. 26 della legge regionale del '98 prevede che tali unità di progetto operino "senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale" e siano "coordinate da personale dirigente del sistema Regione ovvero da dipendenti in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, individuati con le modalità di cui all'articolo 28, comma 4-quater"; al contempo, però, il comma 3 dell'art. 26 prevede la corresponsione al personale non dirigente eventualmente preposto al coordinamento della struttura di una indennità aggiuntiva "equiparata alla retribuzione di posizione spettante al direttore di servizio e alla relativa retribuzione di

*risultato commisurata al raggiungimento degli obiettivi*". Vengono, in tal modo, abilitati costi accessori indiretti e potenziali, in quanto dipendenti dalle concrete modalità attuative definite dalla Giunta regionale con propria deliberazione ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 1 della legge.

**3.23 L.R. 18/08/2025, n. 23 – Integrazioni alla legge regionale n. 2 del 2014 in materia di personale alle dipendenze del gruppo misto, modifiche alla legge regionale n. 3 del 2022 in materia di indennità dei sindaci e integrazioni alla legge regionale n. 32 del 1988 in materia di composizione degli uffici di gabinetto degli assessori.**

**Publicata nel B.U. Sardegna 18 agosto 2025, n. 46.**

**P.d.l. n. 113/A del 26 giugno 2025.**

La legge in esame interviene su tre provvedimenti legislativi regionali disciplinanti tre ambiti "sensibili" ai fini della spesa pubblica:

1. personale dei gruppi consiliari (l.reg. n. 2/2014);
2. indennità dei sindaci (l.reg. n. 3/2022);
3. personale degli uffici di gabinetto degli assessorati (l.reg. n. 32/1988).

L'art. 4 disciplina gli effetti finanziari della legge, affermandone la neutralità a mezzo della formula: *"Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale"*.

Deve, tuttavia, rilevarsi che se tale clausola di neutralità risulta coerente rispetto alle modifiche introdotte dagli artt. 1 e 3 della legge in materia di personale dei gruppi consiliari (art. 1) e degli uffici di gabinetto degli assessorati (art. 3), in quanto interventi di carattere meramente regolatorio-ordinamentale, Non lo stesso pare potersi affermare in relazione alla previsione di cui all'**art. 2**, che modifica l'art. 3 della legge di stabilità regionale del 2022, recante *"Disposizioni in materia di indennità dei sindaci metropolitani, dei sindaci e degli amministratori locali della Sardegna"*, determinando un incremento della misura dell'indennità di funzione spettante ai sindaci dei comuni ubicati nel territorio regionale:

- con popolazione superiore a 50.000 abitanti, che passa dal 45% al 70% del trattamento economico complessivo dei Presidenti delle Regioni;

- con popolazione da 30.001 a 50.000 abitanti, che passa dal 35 al 50% del trattamento economico di cui sopra.

L'obiettivo della modifica, come emerge dalla relazione a supporto dell'emendamento n. 1 (che ha aggiunto la previsione in materia di indennità dei sindaci, assente nel testo originario della p.d.l.), consiste nel *“porre rimedio alla irragionevole disparità di trattamento fra sindaci di comuni capoluogo e sindaci di alcuni dei comuni più importanti della regione”*, correggendo la precedente *“forbice”* che penalizzava appunto i comuni anche di dimensioni medio-grandi ma non capoluogo; la medesima relazione, poi, giustifica l'asserita assenza di nuovi oneri per il bilancio regionale con la circostanza che la corresponsione dell'indennità è a carico dei comuni, sicché il relativo aumento ricadrebbe sui bilanci degli enti locali senza alcuna incidenza sul bilancio della regione, considerato altresì che, dagli accertamenti effettuati (viene citata la Determinazione del dirigente del Servizio Enti locali della D.G. degli Enti locali e Finanze n. 3211 del 1° luglio 2025), il fondo vincolato istituito con l'art. 3, comma 3, della legge di stabilità 2022 *“a titolo di concorso alla copertura del maggior onere sostenuto dai comuni per la corresponsione dell'incremento delle indennità di funzione”* (cf. fondo di funzionamento degli istituti democratici locali) risultava sovrabbondante per il 2025, con una stima di impegno pari a euro 9.655.460 sui 15.000.000 stanziati, con conseguente non necessità di integrazione del citato fondo con nuove risorse regionali.

La Regione, in ogni caso, avrebbe dovuto quantificare in modo preciso l'ammontare dei maggiori oneri conseguenti all'incremento dell'indennità dei sindaci dei comuni medio-grandi, sia perché tale quantificazione forma oggetto di un preciso obbligo normativamente previsto a carico del legislatore, il quale deve provvedervi - ai sensi dell' art. 19 legge n. 196/2009 (v. anche dell'art. 27 della legge n. 468 del 1978) - anche laddove l'onere vada ad impattare sui bilanci degli enti locali, sia perché la corretta identificazione dell'onere nella sua dimensione quantitativa costituisce il presupposto logico della successiva fase della individuazione della copertura, poiché l'adeguatezza delle risorse già stanziata per la corresponsione dell'indennità (come vincolate in base alla stima degli oneri effettuata nel 2022) di fatto è

predicabile (e verificabile) unicamente conoscendo l'effettiva misura dell'incremento complessivo dell'indennità medesima nelle fasce demografiche coinvolte.

La stessa norma finanziaria, per come formulata, non fa emergere in maniera immediata e pienamente trasparente la natura in realtà onerosa della legge, rispetto alla quale sarebbe stata maggiormente coerente una clausola di neutralità *sub specie* invarianza finanziaria, più idonea a descrivere gli effetti finanziari di quelle leggi che introducono sì nuovi oneri, ma con copertura a carico degli stanziamenti già esistenti, non bisognosi di integrazioni per far fronte alla componente aggiuntiva della spesa.

### **3.24 L.R. 11/09/2025, n. 24 – Assestamento di bilancio 2025-2027 e variazioni di bilancio in base alle disposizioni di cui agli articoli 50 e 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni, riconoscimento di debiti fuori bilancio e disposizioni varie.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 12 settembre 2025, n. 51.**

**D.d.l. n. 119/A del 22 luglio 2025.**

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 2025, alla quale si rinvia anche per un esame dettagliato dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalla regione nell'esercizio di riferimento.

Il Consiglio dei ministri, nella seduta del 5 novembre 2025, ha deliberato l'impugnativa della legge regionale in commento, prospettandone l'incostituzionalità per motivi riguardanti la distribuzione delle competenze Stato-Regione (in relazione all'art. 9, comma 26, della legge) e per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. (in relazione all'art. 9, comma 19), salvi i profili finanziari.

L'udienza per la discussione del ricorso (n. 42/2025) è fissata per il 14/04/2026.

**3.25 L.R. 17/09/2025, n. 25 – Adeguamento della legge regionale 1° giugno 1979, n. 47 (Ordinamento della formazione professionale in Sardegna) e successive modifiche e integrazioni ai principi generali contenuti nel Piano nuove competenze - transizioni, approvato con decreto interministeriale del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze.**

**Publicata nel B.U. Sardegna 18 settembre 2025, n. 52.**

**D.d.l. n. 130/A del 25 agosto 2025**

Il provvedimento legislativo in esame si configura come legge di adeguamento ordinamentale, recando una serie di disposizioni che integrano la l.reg. n. 47/1979 aventi carattere meramente regolatorio o natura esclusivamente programmatica, in quanto tali non onerose (le prime) o, comunque, improduttive di oneri immediati (le seconde). La clausola di neutralità contenuta nella norma finanziaria (art. 2) risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

**3.26 L.R. 18/09/2025, n. 26 – Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019.**

**Publicata nel B.U. Sardegna 25 settembre 2025, n. 53.**

**Proposta di legge n. 59/A del 15 novembre 2024.**

Con la legge in esame la Regione interviene per definire tempi e modalità organizzative per l'erogazione delle prestazioni e dei trattamenti relativi al suicidio medicalmente assistito.

Si tratta, per lo più, di disposizioni di carattere ordinamentale, dirette appunto a disciplinare presupposti e procedimento di verifica della relativa sussistenza, ai fini dell'accesso ai suddetti trattamenti (artt. 2, 4 e 6).

Nuovi oneri, invece, discendono:

- dall'art. 3, che prevede l'istituzione, nell'ambito di ciascuna azienda sanitaria regionale, di una Commissione multidisciplinare permanente deputata alla verifica della sussistenza dei requisiti di accesso ai trattamenti, composta da

personale interno alle aziende<sup>19</sup> che svolge la relativa attività “*su base volontaria*” e senza percepire “*compensi, gettoni di presenza o altre indennità comunque denominate, fatto salvo il rimborso delle spese sostenute, nei limiti previsti per il personale dipendente, che è posto a carico dell'azienda sanitaria regionale presso cui è istituita la Commissione*” (v. art. 3, u.c.);

- dall’art. 5, che disciplina le modalità operative dell’attività di supporto/assistenza nella preparazione all'autosomministrazione del farmaco da parte del personale sanitario, considerata come “*attività istituzionale da svolgersi in orario di lavoro*”.

Nella tabella che segue trovano sintetica rappresentazione i principali aspetti rilevanti in punto di quantificazione e copertura degli oneri, come ricavabili dalla norma finanziaria di cui all’art. 7:

**Tabella 5 - Nuovi oneri e relativa copertura finanziaria**

Descrizione onere	Riferimento normativo	Quantificazione	Modalità di copertura	
Rimborso spese Commissione multidisciplinare	Art. 3	Oneri non quantificati	Risorse disponibili a legislazione vigente (art. 7, co. 4)	
Supporto/assistenza per l’attuazione del suicidio medicalmente assistito	Art. 5	Euro 6.000 annui dal 2025 (missione 13 - programma 02 - titolo 1)	2025-2027 (art. 7, co. 2, a))	2028 e successivi (art. 7, co. 2, b))
			Riduzione autorizzazione di spesa iscritta alla missione 13 - programma 01 - titolo 1, ai sensi dell’art. 8, comma 42, l.reg. n. 48/2018 (stabilità 2019)	Utilizzo entrate spettanti alla Regione ai sensi dell’art. 8 dello Statuto speciale per la Sardegna e delle relative norme di attuazione

Fonte: elaborazione Corte dei conti

- Si premette che, dalla documentazione disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale, emerge che la Commissione di merito, prima della votazione finale, aveva richiesto alla Giunta la relazione tecnica ai sensi dell’art. 33, comma 3-bis, della l.reg. n. 11/2006, di cui la Commissione avrebbe preso atto nella seduta dell’8 luglio 2025 modificando, “*conseguentemente*”, la

<sup>19</sup> La norma precisa, però, che “*In caso di indisponibilità di personale interno, i componenti possono essere individuati fra i dipendenti di altre aziende od enti del servizio sanitario regionale*” (art. 3, comma 3).

norma finanziaria; norma finanziaria che, poi, è stata nuovamente modificata per tenere conto anche delle osservazioni della Commissione bilancio, contenute nel parere finanziario espresso in data 9 luglio 2025, secondo una formulazione che coincide con il testo poi definitivamente approvato dal Consiglio regionale all’esito della discussione in aula. La sopra citata relazione tecnica, tuttavia, non risulta pubblicata fra gli atti dell’istruttoria legislativa.

In relazione all’art. 3, si osserva che il riferimento alle *“risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente”* (art. 7, co. 4) si risolve in una tecnica di determinazione implicita degli oneri, da desumersi dalla relativa copertura (operata appunto tramite il rinvio alle risorse di bilancio disponibili), secondo un meccanismo che, come osservato in più occasioni dalla Sezione nei precedenti referti sulla legislazione di spesa regionale, determina un’inversione logica del rapporto quantificazione-copertura della spesa (in base al quale la prima necessariamente precede la seconda) suscettibile di pregiudicare l’esigenza di effettività e affidabilità della copertura medesima, rendendola indeterminata e, quindi, verificabile *soltanto ex post* rispetto alla decisione politica. La norma avrebbe, quindi, dovuto provvedere alla quantificazione dei costi che conseguiranno all’attuazione dell’art. 3, stimando in via prudenziale gli oneri connessi alla corresponsione del rimborso spese ai componenti della commissione, risultando, allo stato, impossibile verificare l’attendibilità e la correttezza della copertura finanziaria.

In riferimento all’art. 5, nonostante la mancata pubblicazione della relazione tecnica, può osservarsi che la quantificazione in euro 6.000 annui degli oneri derivanti dalla relativa attuazione realizza, verosimilmente, una stima minima prudenziale, basata sul presupposto che (1) il numero limitato di casi e (2) la configurazione dell’attività di supporto/assistenza come *“attività istituzionale”* da prestarsi in orario di lavoro sono entrambi fattori che riducono al minimo il fabbisogno economico aggiuntivo. Come si desume dalla tabella di cui sopra, la copertura dell’onere segue uno schema differenziato per periodi temporali e, per il triennio 2025-2027, è individuata a valere sulle risorse di cui all’autorizzazione di spesa prevista dall’art. 8, co. 42, della l.reg. n. 48/2018 (stabilità 2019), iscritta in conto della missione 13 – programma 01 – titolo 1;

risorse che la norma destinava al *“completamento degli interventi perequativi indicati dal Ministero della salute con atto DGPROF/P/3/I.8.d. n. 1 del 16 giugno 2017”*<sup>20</sup>. A tal riguardo, l’art. 7, comma 2, lett. a), della legge in commento si preoccupa di precisare che l’autorizzazione di spesa portata in riduzione *“presenta le necessarie disponibilità”*. Dall’esame della d.g.r. n. 59/12 del 14.11.2025, adottata in attuazione della l.reg. n. 26/2025, si rileva, tuttavia, che il capitolo dedicato allo stanziamento interessato dalla variazione in diminuzione (SC08.7797<sup>21</sup>) è risultato, in realtà, parzialmente incapiente, seppur per una somma quantitativamente non significativa; infatti, nella predetta d.g.r. si legge che *“sul capitolo SC08.7797 risulta disponibile, sul sistema contabile regionale, la sola somma di euro 5.595 per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027, a fronte di quella autorizzata in riduzione del medesimo capitolo a favore dell'intervento disposto con la legge n. 26/2025, pari a euro 6.000 per gli stessi anni”*. Su tale presupposto, le conseguenti variazioni al bilancio di previsione 2025-2027 sono state disposte nei limiti delle disponibilità effettivamente sussistenti nel capitolo SC08.7797, con aumenti e correlate diminuzioni nell’ambito della missione 13 pari a euro 5.995,00 per ciascun anno del triennio, come risulta dall’allegato 8.1 alla d.g.r. di attuazione, avendo la Regione valutato di *“potere attuare la suddetta legge regionale n. 26/2025, ai fini della gestione, stanziando la sola somma di euro 5.995 disponibile in conto della missione 13, programma 2, titolo 1, per ciascuno degli anni del vigente bilancio 2025-2027, salvo poi provvedere, in sede della prossima Manovra di bilancio 2026-2028 al corretto stanziamento di euro 6.000 per ciascuno degli anni 2026 e 2027, come da legislazione vigente”* (v. sempre d.g.r. n. 59/12).

Il Consiglio dei ministri, nella seduta del 20 novembre 2025, ha deliberato l’impugnativa della legge regionale in commento, prospettandone

<sup>20</sup> Art. 8, comma 42, cit.: *“Per il completamento degli interventi perequativi indicati dal Ministero della salute con atto DGPROF/P/3/I.8.d. n. 1 del 16 giugno 2017, l’Azienda per la tutela della salute è autorizzata a procedere alla stipula di accordi transattivi con i medici interessati, per l’esclusivo riconoscimento degli emolumenti integrativi ivi indicati calcolati dalla data del 31 dicembre 2017 al 31 dicembre 2023 e previa rinuncia da parte degli stessi agli emolumenti integrativi arretrati. Per tali finalità è autorizzata la spesa di euro 251.165 per il 2019, euro 103.123,17 per ciascuno degli anni 2020 e 2021 ed euro 34.374,39 per ciascuno degli anni 2022 e 2023 (missione 13 - programma 01 - titolo 1)”*.

<sup>21</sup> Denominato: *“Trasferimenti correnti all’ATS per la stipula di contratti transattivi con i medici ex condotti per il riconoscimento degli emolumenti integrativi di cui all’atto del Ministero della Salute DGPROF/P/3.I.8.d n. 1 del 16 giugno 2017 (L. 27/12/2017 n. 205 e art. 8, comma 42, L.R. 28 dicembre 2018, n. 48)”*.

l'incostituzionalità per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. relativo alla competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile e penale», dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost. concernente la fissazione dei principi fondamentali nella materia della "tutela della salute", salvi i profili finanziari.

L'udienza per la discussione del ricorso (n. 43/2025) è fissata per il 23 giugno 2026.

### **3.27 L.R. 19/09/2025, n. 27 – Modifica all'articolo 15, comma 5, della legge regionale n. 24 del 2025, concernente il cofinanziamento regionale per il rimborso dei libri di testo.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 25 settembre 2025, n. 53.**

**P.d.l. n. 134 del 17 settembre 2025**

La legge in esame sostituisce il comma 5 dell'art. 15 della l.reg. n. 24/2025 (assestamento), lasciando invariata l'autorizzazione di spesa ivi prevista, pari a euro 2.000.000 per l'anno 2025, a correzione di un errore materiale che determinava l'incoerenza fra precedente formulazione della norma e corrispondente relazione illustrativa (cfr. relazione proponenti). La clausola di neutralità contenuta nella norma finanziaria (art. 2) risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

### **3.28 L.R. 09/10/2025, n. 28 – Disposizioni in materia di attuazione del Comparto unico di contrattazione collettiva della Regione e degli enti locali.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 10 ottobre 2025, n. 56.**

**P.d.l. n. 68/A del 9 gennaio 2025**

Con la legge in esame il legislatore regionale ha inteso dare attuazione all'art. 12 della l.reg. n. 9/2006, istitutivo del "Comparto unico di contrattazione collettiva della Regione e degli enti locali", dando inizio ad un percorso finalizzato a "riconoscere ai dipendenti di comuni, unioni di comuni e comunità montane, province e città metropolitane l'identica forma contrattuale dei dipendenti del sistema regionale" (cfr. relazione proponente).

Il citato art. 12, infatti, ha demandato ad una apposita agenzia, denominata *“Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione e degli enti locali della Sardegna”* (ARAN Sardegna), la legale rappresentanza, agli effetti della contrattazione collettiva, delle amministrazioni e degli enti ricompresi nel già menzionato Comparto unico<sup>22</sup>, stabilendo che con successiva legge regionale dovessero essere definiti l’ordinamento dell’ARAN e il procedimento di contrattazione collettiva (art. 12, co. 4, l.reg. n. 9/2006).

Il Capo I (artt. 1-4) della l.reg. n. 28/2025, in applicazione di tale previsione, ha provveduto ad istituire l’Agenzia (art. 2), disciplinandone organizzazione e competenze (art. 3). L’ARAN viene configurata come ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico sottoposto alla vigilanza della Presidenza della Regione che *“assume la piena titolarità giuridica della contrattazione di primo livello con riguardo all'Amministrazione regionale, agli enti regionali e agli enti locali della Sardegna, sulla base degli atti di indirizzo approvati con le modalità previste nell'articolo 63 della legge regionale 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), e successive modifiche ed integrazioni”* (art. 3, comma 2), andando a sostituire il Comitato per la rappresentanza negoziale della Regione sarda (CORAN) di cui si dispone la contestuale soppressione (art. 3, comma 4, e art. 17).

In questo ambito, fra le principali competenze dell’agenzia vengono espressamente ricompresi lo svolgimento di ogni attività relativa alla negoziazione dei contratti collettivi (in particolare, la conduzione delle trattative contrattuali in rappresentanza delle amministrazioni del comparto) e la quantificazione degli oneri diretti e riflessi da essi derivanti, oltre che la *“trasmissione delle ipotesi di contratto alla Corte dei conti, con la quantificazione dei costi, ai fini della certificazione di attendibilità dei costi e della loro compatibilità con i limiti della legge finanziaria e di bilancio e degli strumenti di programmazione economica approvati dal Consiglio regionale”* (art. 3, comma 3).

---

<sup>22</sup> All’esito delle modifiche introdotte dall’art. 5 della l.reg. n. 28, del Comparto unico *“fa parte il personale dell'Amministrazione regionale, degli enti del sistema regione di cui all'articolo 1, comma 2-bis, della legge regionale n. 31 del 1998, delle province e città metropolitane, dei comuni, delle comunità montane, unioni di comuni e degli altri enti locali”* (art. 12, comma 1, l.reg. n. 9/2006).

A livello operativo, la legge prevede che tali funzioni vengano esercitate da ARAN Sardegna attraverso un Comitato direttivo costituito da nove componenti (art. 3, comma 5), i quali restano in carica quattro anni (rinnovabili) e devono essere scelti tra esperti di riconosciuta competenza in materia di relazioni sindacali e di gestione del personale, anche estranei alla pubblica amministrazione, che non rivestano o abbiano rivestito nei tre anni precedenti alla nomina o alla designazione incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali, che non ricoprano o abbiano ricoperto nei tre anni precedenti rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni e che non siano dipendenti, in servizio o in quiescenza, del Sistema dell'amministrazione pubblica della Sardegna di cui all'articolo 1, comma 2-ter, della legge regionale n. 31 del 1998 (art. 3, comma 9). I componenti del comitato sono tutti nominati con decreto del Presidente della Regione, ma sei dei nove membri vengono nominati *“su designazione, rispettivamente, del Consiglio delle autonomie locali della Sardegna (CAL Sardegna), dell'Associazione nazionale dei comuni italiani della Sardegna (ANCI Sardegna), dell'Associazione sarda enti locali (ASEL), dell'Associazione italiana per il consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (AICCRE), delle Autonomie locali italiane - Lega delle autonomie locali (ALI) e dell'Unione nazionale comuni comunità enti montani (UNCHEM)”* (art. 3, commi 6 e 7). Sempre in tema di composizione, per quanto riguarda la fase di prima applicazione della legge in commento, si prevede che i tre componenti del - (soppresso) - CORAN transitino in automatico e *“senza soluzione di continuità”* nel nuovo comitato direttivo di ARAN Sardegna, ferma la necessità di provvedere alla sua integrazione con i sei componenti di designazione *“extra-regionale”* secondo quanto previsto, in particolare, dal comma 7 dell'art. 3 (art. 17, comma 1).

La norma finanziaria (art. 18, comma 2) quantifica in euro 257.500 per il 2025 ed euro 365.000 a decorrere dal 2026 gli oneri derivanti dall'istituzione e dal funzionamento di ARAN Sardegna, imputando la relativa spesa alla missione 01 - programma 01 - titolo 1 del bilancio regionale. La relazione tecnica (e le successive integrazioni) assumono come parametro i compensi relativi al soppresso CORAN, pari a € 45.000 per il Presidente ed € 40.000 per ciascun componente, giungendo così a determinare

in € 365.000 l'onere annuo a regime per il collegio a 9 membri (per il 2025 € 257.500 su base temporale). La copertura è così individuata: in parte a valere su risorse già stanziare per CORAN iscritte in conto della missione 01 – programma 01 – titolo 1, per un importo pari a euro 150.000 per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027; in parte, per gli importi residui, ossia euro 107.500 per il 2025 ed euro 215.000 per ciascuno degli anni 2026 e 2027, mediante pari riduzione delle risorse iscritte in conto della missione 20 - programma 01 - titolo 1 del bilancio regionale e, più in particolare, secondo quanto si evince dalla relazione tecnica (come successivamente integrata), si attinge al Fondo di riserva per spese obbligatorie, **di cui si è correttamente riscontrata l'effettiva capienza a seguito di esplicita richiesta in tal senso da parte della Terza Commissione consiliare<sup>23</sup>**; mentre la copertura dell'onere a decorrere dal 2028 è assicurata mediante ricorso alle entrate disponibili di cui all'art. 8 dello Statuto speciale per la Sardegna e relative norme di attuazione.

**Tabella 6 – Oneri derivanti dal funzionamento di ARAN Sardegna e relativa copertura – Art. 18, c. 2**

Anno	Oneri totali	Copertura CORAN	Fondo di riserva per spese obbligatorie	Entrate art. 8 Statuto
2025	257.500	150.000	107.500	0,00
2026	365.000	150.000	215.000	0,00
2027	365.000	150.000	215.000	0,00
Dal 2028	365.000	0,00	0,00	365.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Si evidenzia che la criticità sollevata dalla III Commissione circa la mancata considerazione dei *“potenziali costi aggiuntivi connessi al funzionamento dell'ARAN Sardegna e all'espletamento delle sue funzioni, come previsti dall'articolo 5, comma 1, e dall'articolo 18, comma 3”* della proposta di legge, corrispondenti agli artt. 3, comma 1, e 17, comma 4, della legge (utilizzo di personale in comando/fuori ruolo per il supporto all'Agenzia), non risulta pienamente superata dalle integrazioni tecniche

<sup>23</sup> L'integrazione dell'Assessorato Programmazione indica stanziamenti pari a € 9.962.160,97 (2025) e € 10.199.000 (2026–2027), ritenuti congrui anche al netto della copertura in esame (valutazione basata su andamento dei primi 9 mesi, assestamento e serie storiche di prelievi/economie).

trasmesse dalla Giunta nel corso dell'iter legislativo. Le relazioni integrative, infatti, si limitano a confermare la copertura dei compensi dei componenti del Comitato direttivo e la capienza del fondo di riserva, senza sviluppare un prospetto di fabbisogni o una stima analitica degli ulteriori oneri di funzionamento dell'Agenzia, fondando la mancata formulazione di una stima dei potenziali extra-costi sulla considerazione che *“le spese di funzionamento e l'ufficio di supporto sono garantiti dalla Direzione generale del personale attraverso l'utilizzo delle proprie risorse umane e strumentali”*.

La legge n. 28/2025, istituita la nuova Agenzia, si preoccupa altresì di intervenire sulla l.reg. n. 31/1998, per allineare organizzazione e procedure di contrattazione, prevedendo al Capo II misure strumentali al percorso di omogeneizzazione del trattamento economico e giuridico del personale degli enti locali rispetto al *“Sistema Regione”*. Gli oneri derivanti dall'applicazione del Capo II sono determinati nella forma della previsione di spesa, con un approccio di tipo valutativo fondato sull'impossibilità, nel caso di specie, di procedere ad una quantificazione analitica dei costi, dipendendo il nuovo onere da variabili esterne o future non definibili ex ante al momento dell'approvazione della legge, nel caso di specie dal processo contrattuale futuro e pluriennale attivato proprio dalla legge in commento. Più nel dettaglio, gli oneri connessi all'armonizzazione sono valutati in euro 12.000.000 per l'anno 2025 ed in euro 30.000.000 a decorrere dall'anno 2026, con copertura a valere sulle risorse già stanziare per gli anni 2025-2027 in conto della missione 18 - programma 01 - titolo 1 del bilancio regionale ai sensi dell'art. 2, comma 2, della l.reg. n. 18/2023, già finalizzate proprio ad *“omogeneizzare il trattamento economico e giuridico dei dipendenti degli enti locali a quello del personale del sistema Regione”*; mentre la copertura dell'onere a decorrere dal 2028 è assicurata mediante ricorso alle entrate disponibili di cui all'art. 8 dello Statuto speciale per la Sardegna e relative norme di attuazione.

**Tabella 7 - Oneri derivanti dall'armonizzazione e relativa copertura – Art. 18, c. 3**

Anno	Oneri totali	Risorse ex art. 2, c. 2, l. reg. n. 18/2023	Entrate art. 8 Statuto
2025	12.000.000	12.000.000	0,00

2026	30.000.000	30.000.000	0,00
2027	30.000.000	30.000.000	0,00
Dal 2028	30.000.000	0,00	30.000.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti

In definitiva, gli oneri valutati ex art. 18, comma 3, non rappresentano il costo dell'equiparazione, ma le risorse che la Regione mette a disposizione per avviare il processo nel triennio 2025–2027, utilizzando gli stanziamenti già previsti dalla legge di stabilità 2024 e rinviando ad un momento successivo la quantificazione effettiva, coerentemente con la natura multi-fase del processo contrattuale ed il carattere graduale/progressivo dell'armonizzazione, da attuarsi per espressa previsione normativa *“in più tornate contrattuali”* (v. art. 12 l.reg. n. 9/2006). La relazione tecnica, come integrata a seguito di esplicita richiesta in tal senso da parte della Commissione bilancio (la quale aveva segnalato la mancata indicazione dei criteri utilizzati nella quantificazione degli oneri, richiamando l'onere di relazione tecnica *“rafforzata”* per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego previsto dall'art. 17, comma 7, l. n. 196/2009<sup>24</sup>), conferma tale lettura, nella misura in cui indica, senza applicarli, i parametri di riferimento da utilizzare per la *“quantificazione delle risorse necessarie per la compiuta omogeneizzazione giuridico-economica dei dipendenti degli enti locali e regionali, ove la Regione debba limitarsi ad assicurare la copertura del solo differenziale”* (numero dei dipendenti per categoria; tabella comparativa tra ordinamento Regione e ordinamento enti locali; calcolo del differenziale *“minimo”* cioè tabellare e 14<sup>a</sup>, escluso accessorio)<sup>25</sup> ed elabora la tabella proiettiva decennale costruendola sull'incremento storico (+ 1,314% annuo) delle retribuzioni dei dipendenti regionali negli ultimi 15 anni (incremento complessivo al 31.12.2024 pari a € 91.915.328,18), giungendo quindi a stimare che l'incremento in dieci anni ammonterebbe a circa 13

<sup>24</sup> Art. 17, comma 7, cit.: *“Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili”*.

<sup>25</sup> Dispone, infatti, l'art. 12, comma 5, della l.reg. n. 9/2006: *“Gli oneri derivanti dai contratti collettivi stipulati ai sensi dei commi 1 e 4 restano a carico degli enti locali per la parte corrispondente ai trattamenti e ai miglioramenti retributivi previsti dai contratti collettivi nazionali del comparto regioni e autonomie locali”*.

milioni di euro. Tale operazione rappresenta il frutto di un ragionamento logico-matematico inadeguato a sostenere una stima dell'onere reale dell'armonizzazione, che viceversa presupporrebbe la conoscenza di dati ed elementi relativi alla spesa per compensi negli enti locali ancora non compiutamente definiti; all'evidenza, inoltre, non c'è alcun collegamento fra gli importi risultanti dalla predetta tabella e gli oneri come stimati dall'art. 18, comma 3, della legge, a conferma del fatto che il legislatore ha semplicemente richiamato stanziamenti già esistenti in bilancio per finalità affini a copertura della fase di avvio del processo di armonizzazione.

Il Consiglio dei ministri, nella seduta del 4 dicembre 2025, ha deliberato l'impugnativa della legge regionale in commento, prospettandone l'incostituzionalità per violazione degli artt. 3, 39 e 97 Cost., salvi i profili finanziari. L'udienza per la discussione del ricorso (n. 44/2025) è fissata per il 10 giugno 2026.

### **3.29 L.R. 09/10/2025, n. 29 – Modifica all'articolo 10, comma 5, della legge regionale n. 12 del 2025.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 10 ottobre 2025, n. 56.**

**P.d.l. n. 140 dell'8 ottobre 2025.**

La legge in commento interviene sull'art. 10, comma 5, della l.reg. n. 12/2025 (stabilità 2025) per riclassificare la spesa ivi prevista (invariata nel *quantum* e nelle finalità perseguite), collocandola al titolo 3 del programma 05 della missione 14 (spese per incremento di attività finanziarie), in luogo del titolo 2 (spese di investimento).

La clausola di neutralità contenuta nella norma finanziaria (art. 2) risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

### **3.30 L.R. 03/11/2025, n. 30 – Modifiche alla legge regionale n. 20 del 2022 in materia di requisiti degli interpreti LIS e LIST.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 6 novembre 2025, n. 60.**

**P.d.l. n. 129/A del 7 agosto 2025**

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 (art. 2) risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

**3.31 L.R. 06/11/2025, n. 31 - Modifiche all'articolo 1 e all'allegato G della legge regionale 5 dicembre 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 13 novembre 2025, n. 61.**

**P.d.l. 146/A del 17 ottobre 2025.**

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 (art. 2) risulta coerente con la sua natura di legge meramente ordinamentale.

Il Consiglio dei ministri, nella seduta del 22 dicembre 2025, ha deliberato l'impugnativa della legge regionale in commento, prospettandone l'incostituzionalità per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», salvi i profili finanziari.

L'udienza per la discussione del ricorso (n. 1/2026) è fissata per il 9 giugno 2026.

**3.32 L.R. 01/12/2025, n. 32 - Termine di efficacia delle graduatorie. Interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 19 maggio 2025, n. 14.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 4 dicembre 2025, n. 64.**

**P.d.l. n. 154/A del 14 novembre 2025.**

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 (art. 2) risulta coerente con la sua natura di legge meramente ordinamentale.

**3.33 L.R. 01/12/2025, n. 33 – Ulteriore modifica all'articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 4 dicembre 2025, n. 64.**

**P.d.l. n. 156/A del 19 novembre 2025.**

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 (art. 2) risulta coerente con la natura non onerosa della legge (per il suo contenuto dispositivo, si veda commento sub l.reg. n. 2/2025).

**3.34 L.R. 19/12/2025, n. 34 – Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2026.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 22 dicembre 2025, n. 68.**

**D.d.l. n. 168 del 18 dicembre 2025.**

La legge in esame autorizza l'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2026 per il periodo di un mese dal 1° gennaio al 31 gennaio 2026, secondo gli schemi di bilancio approvati dalla Giunta regionale con la deliberazione 14 novembre 2025, n. 59/22 (*“Proposta di bilancio per l'anno 2026 e di bilancio pluriennale per gli anni 2026-2028, di legge di stabilità 2026 e documenti connessi”*).

**3.35 L.R. 22/12/2025, n. 35 – Attribuzione vincolo di bilancio a seguito dell'Accordo tra Stato e Regione del 5 dicembre 2025 e conseguenti variazioni di bilancio.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 22 dicembre 2025, n. 68.**

**P.d.l. n. 169 del 18 dicembre 2025**

La legge in questione formerà oggetto di specifico esame in sede di verifica del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2025.

**3.36 L.R. 22/12/2025, n. 36 – Proroga dei termini di validità di graduatorie.**

**Pubblicata nel B.U. Sardegna 22 dicembre 2025, n. 68.**

**P.d.l. n. 170 del 18 dicembre 2025**

Anche la l.reg. n. 36/2025, l'ultima approvata nell'esercizio, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale e la clausola di neutralità finanziaria contenuta nella norma finanziaria (art. 2) risulta coerente con la natura non onerosa della legge.

**Tabella 8 - Tabella riepilogativa leggi onerose (in euro)**

Oneri finanziari e modalità di copertura					
Legge	2025	2026	2027	2028ss.	Modalità di copertura (norma finanziaria)
n. 4 del 24/02/2025					Art. 15 Norma finanziaria Rinvia alla legge di bilancio per la quantificazione e l'individuazione della relativa copertura ai sensi dell'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011.
n. 8 del 11/03/2025					v. TRATTAZIONE
n. 10 del 29/04/2025	15.000				Art. 6 Norma finanziaria Agli oneri derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 1 della presente legge, quantificati in euro 15.000, per l'anno 2025, si provvede con le risorse già stanziate nel bilancio di previsione della Regione per gli anni 2024-2026 in conto della missione 01 - programma 07-titolo1. v. TRATTAZIONE
n. 20 del 14/07/2025	5.800.000 4.000.000	2.000.000 2.800.000	2.000.000 2.800.000	2.000.000€	Art. 6 Norma finanziaria 1. Gli oneri derivanti dalla presente legge sono pari a complessivi euro 5.800.000 per l'anno 2025, ad euro 2.000.000 a decorrere dall'anno 2026 (missione 09 - programma 04 - titolo 1), e ad euro 4.000.000 per l'anno 2025 e ad euro 2.800.000 per ciascuno degli anni 2026 e 2027 (missione 09 - programma 04 - titolo 2). 2. Alla copertura degli oneri di cui al comma 1 si provvede con le seguenti variazioni nel bilancio di previsione della Regione per gli anni 2025-2027: a) quanto ad euro 1.000.000 per l'anno 2025 e ad euro 2.000.000 a decorrere dall'anno 2026 (missione 09 - programma 04 - titolo 1), relativi all'attuazione dell'articolo 3, per l'anno 2025, mediante pari riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 7, comma 15, della legge regionale 8 maggio 2025, n. 12 (Legge di stabilità regionale 2025), (missione 09 - programma 04 - titolo 1), e, per gli anni 2026 e 2027, mediante pari riduzione delle somme iscritte, per i medesimi anni, in conto della missione 20, programma 01, titolo 1. A decorrere dall'anno 2028, mediante utilizzo di quota parte disponibile delle entrate spettanti alla Regione ai sensi dell'articolo 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e relative norme di attuazione; b) quanto ad euro 4.000.000 per l'anno 2025 (missione 09 - programma 04 - titolo 2), relativi all'attuazione dell'articolo 5, comma 1, mediante le entrate derivanti dal riversamento di

					quota parte dell'avanzo libero relativo al rendiconto finanziario 2024 dell'Azienda regionale v. TRATTAZIONE
n. 22 del 18/08/2025	18.200.000				v. TRATTAZIONE
n. 23 del 18/08/2025					v. TRATTAZIONE
n. 26 del 18/09/2025	6.000	6.000	6.000	6.000	Art. 7 Norma finanziaria Alla copertura degli oneri di cui al comma 1 si provvede: a) per gli anni 2025-2027, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 8, comma 42, della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), e successive modificazioni ed integrazioni, che presenta le necessarie disponibilità (missione 13 - programma 01 - titolo 1); b) a decorrere dall'anno 2028, mediante utilizzo di quota parte disponibile delle entrate spettanti alla Regione ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto speciale per la Sardegna e delle relative norme di attuazione.
n. 28 del 09/10/2025	257.500 12.000.000	365.000 30.000.000	365.000 30.000.000	365.000 30.000.000	Art. 18 Norma finanziaria 2. Gli oneri derivanti dalla presente legge sono determinati in euro 257.500 per il 2025 ed euro 365.000 a decorrere dal 2026 per il funzionamento dell'ARAN Sardegna di cui all'articolo 3 (missione 01 - programma 01 - titolo 1); ai medesimi oneri si fa fronte per euro 150.000 per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027 con l'utilizzo delle risorse stanziato per il funzionamento ed i compensi spettanti al Comitato per la rappresentanza negoziale della Regione sarda iscritte in conto della missione 01 - programma 01 - titolo 1 e per euro 107.500 per il 2025 ed euro 215.000 per ciascuno degli anni 2026 e 2027 mediante pari riduzione delle risorse iscritte in conto della missione 20 - programma 01 - titolo 1 del bilancio regionale per i medesimi anni. A decorrere dall'anno 2028, si provvede mediante pari quota parte delle entrate disponibili di cui all'articolo 8 dello Statuto speciale per la Sardegna e relative norme di attuazione. 3. Gli oneri per l'applicazione del Capo II della presente legge sono valutati in euro 12.000.000 per l'anno 2025 ed in euro 30.000.000 a decorrere dall'anno 2026; agli stessi oneri si fa fronte, per gli anni 2025, 2026 e 2027, con l'utilizzo di pari risorse iscritte nel bilancio regionale ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge regionale 29 dicembre 2023, n. 18 (Legge di stabilità 2024), in conto della missione 18 - programma 01 - titolo 1 del bilancio regionale 2025- 2027, al fine di omogeneizzare il trattamento economico e giuridico dei dipendenti degli enti locali a quello del personale del sistema Regione. A decorrere dall'anno 2028, si provvede mediante pari quota parte delle entrate disponibili di cui all'articolo 8 dello Statuto speciale per la Sardegna e relative norme di attuazione.

Fonte: elaborazione Corte dei conti

**Tabella 9 – Tabella riepilogativa leggi non onerose**

Leggi regionali con clausole di neutralità finanziaria (leggi non onerose)		
Legge regionale	Titolo	Norma finanziaria
n. 1 30/01/2025	Proroga dell'esercizio provvisorio sul bilancio reg.le.	Non ci sono ricadute finanziarie, trattandosi di una legge dal contenuto tipico.
n. 2 31/01/2025	Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria.	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.
n. 3 19/02/2025	Disposizioni sulla classificazione dei Comuni capoluogo di provincia ai fini dell'assegnazione dei segretari comunali.	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.
n. 5 24/02/2025	Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 2 del 2014 in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa relativa al funzionamento degli organi statuari della Regione e modifiche alla legge regionale n. 20 del 2023 in materia di cessazione anticipata del personale dei gruppi consiliari	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.
n. 6 25/02/2025	Ulteriore proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2025.	Non ci sono ricadute finanziarie, trattandosi di una legge dal contenuto tipico.
n. 7 27/02/2025	Modifiche alla legge regionale n. 6 del 2008 in materia di delega ai consorzi di bonifica per la manutenzione dei compendi ittici della Sardegna.	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.
n. 9 31/03/2025	Proroga dell'esercizio provvisorio sul bilancio reg.le.	Non ci sono ricadute finanziarie, trattandosi di una legge dal contenuto tipico.
n. 11 29/04/2025	Modifiche all'articolo 7-bis della legge regionale 18 gennaio 2019, n. 5 (Disposizioni per il riconoscimento, la diagnosi e la cura della fibromialgia).	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.
n. 14 19/05/2025	Disposizioni in materia di graduatorie.	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.
n. 15 16/06/2025	Ulteriore modifica all'articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria.	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.

n. 16 16/06/2025	Attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2005 in materia di disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna.	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.
n. 17 16/06/2025	Modifica del comma 15 dell'articolo 5 della legge regionale n. 18 del 2024 inerente agli indennizzi rivolti al settore apistico.	Clausola di neutralità finanziaria ma oneri potenziali aggiuntivi non quantificati
n. 18 17/06/2025	Riordino e coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica e edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2024, n. 105.	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.
n. 19 14/07/2025	Disposizioni per l'esonero dalla prestazione di garanzie finanziarie.	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.
n. 25 17/09/2025	Adeguamento della legge regionale 1° giugno 1979, n. 47 (Ordinamento della formazione professionale in Sardegna) e successive modifiche e integrazioni ai principi generali contenuti nel Piano nuove competenze - transizioni, approvato con decreto interministeriale del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze.	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.
n. 27 19/09/2025	Modifica all'articolo 15, comma 5, della legge regionale n. 24 del 2025, concernente il cofinanziamento regionale per il rimborso dei libri di testo.	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.
n. 29 09/10/2025	Modifica all'articolo 10, comma 5, della legge regionale n. 12 del 2025.	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.
n. 30 03/11/2025	Modifiche alla legge regionale n. 20 del 2022 in materia di requisiti degli interpreti LIS e LIST.	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.
n. 31 06/11/2025	Modifiche all'articolo 1 e all'allegato G della legge regionale 5 dicembre 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).	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.
n. 32 01/12/2025	Termine di efficacia delle graduatorie. Interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 19 maggio 2025, n. 14. Pubblicata nel B.U. Sardegna 4 dicembre 2025, n. 64.	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.
n. 33 01/12/2025	Ulteriore modifica all'articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria.	Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.

<p>n. 34 19/12/2025</p>	<p>Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2026.</p>	<p>Non ci sono ricadute finanziarie, trattandosi di una legge dal contenuto tipico.</p>
<p>n. 36 22/12/2025</p>	<p>Proroga dei termini di validità di graduatorie.</p>	<p>Non ci sono ricadute finanziarie in specie neutralità finanziaria.</p>

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

## 4 CONCLUSIONI SINTETICHE

Durante l'esercizio 2025 sono state approvate dal Consiglio regionale della Sardegna n. 35 leggi, delle quali: n. 9 leggi afferenti al ciclo di bilancio<sup>26</sup> (oggetto di esame in sede di Verifica e conseguente Parifica del rendiconto 2025 della Regione Sardegna), e n. 26 leggi scrutinate in questo Referto; di queste ultime, n. 18 leggi hanno natura non onerosa e **n. 8 sono leggi che introducono nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale**; una breve annotazione si deve riservare alla l.reg. n. 35/2025, che, sebbene dotata di sicura rilevanza finanziaria per il vincolo di destinazione impresso ad entrate straordinarie della Regione ai sensi dell'art. 42, comma 5, lett. d), d.lgs. n. 118/2011, tuttavia non contiene disposizioni *strictu sensu* onerose ( per l'esame si rinvia alla Relazione di Verifica del rendiconto regionale 2025 e al giudizio di Parifica).

La Sezione evidenzia la centralità del rigoroso rispetto del principio costituzionale della copertura finanziaria degli oneri nel procedimento di formazione delle leggi. Tale principio opera nella fase di approvazione delle nuove disposizioni onerose ed è finalizzato al perseguimento del cosiddetto *pareggio a margine*, volto a neutralizzare gli effetti finanziari delle norme introdotte. Esso si distingue dalla più ampia regola dell'equilibrio di bilancio, riferita all'insieme delle entrate e delle spese pubbliche.

In linea con la più recente prassi applicativa, la Sezione verifica la coerenza tra oneri e mezzi di copertura secondo tre profili:

1. quantitativo – l'ammontare degli oneri deve corrispondere integralmente ai mezzi di copertura individuati.
2. qualitativo – vige il divieto generale di compensare maggiori oneri di parte corrente con risorse di conto capitale.
3. temporale – l'equivalenza tra oneri e coperture deve sussistere per ciascun esercizio finanziario e, in linea di principio, per l'intera durata dell'onere. In sede

---

<sup>26</sup> L. reg. n. 1, 6, 9, proroga all'esercizio provvisorio del bilancio 2025, l. n. 12 legge di stabilità 2025, l. n. 13 bilancio 2025, l. 21 di approvazione del rendiconto 2024, l. n. 24 assestamento, l. n. 34 esercizio provvisorio 2026, l. n. 35 vincolo formale alle entrate che si riferiscono all'accordo con lo Stato.

di valutazione *ex ante*, l'orizzonte temporale varia in funzione della tipologia di onere oggetto di quantificazione.

L'esame della produzione legislativa della Regione Sardegna relativa al 2025 ha portato ad evidenziare criticità ormai ripetute in tema di adeguatezza delle relazioni tecnico-finanziarie di accompagnamento alle iniziative legislative, nonché in riferimento al procedimento di quantificazione degli oneri e ai mezzi di copertura impiegati. Allo stesso tempo, però, l'analisi svolta ha consentito anche di evidenziare taluni miglioramenti, che hanno reso la legislazione di spesa regionale maggiormente coerente con il principio della copertura finanziaria delle leggi ex art. 81 Cost. e tutti i relativi corollari come individuati dalla giurisprudenza costituzionale e contabile (v. *supra*, quadro normativo e giurisprudenza costituzionale).

In primis, nell'esercizio 2025 non risulta essere stata adottata alcuna legge ascrivibile, per caratteristiche, alla categoria delle cd. leggi omnibus, "*contenitori di norme di vario genere e di difficile valutazione anche sotto il profilo della copertura degli oneri*" (da ultimo Del. N. 9/RQ/2025). Nei precedenti referti, difatti, la Sezione aveva invitato il legislatore regionale a riflettere su un possibile ridimensionamento del fenomeno, in quanto disfunzionale rispetto all'obiettivo di una legislazione chiara, realmente accessibile e correttamente ponderata anche in termini di impatto finanziario. **Oggi, la Sezione prende atto positivamente di tale dato, constatando, nel complesso, una senz'altro maggiore omogeneità interna dei provvedimenti legislativi.**

**Non è un caso, forse, che proprio in tale esercizio, caratterizzato dall'approvazione di un numero contenuto di leggi onerose, configuranti insiemi normativi coerenti dal punto di vista dell'ambito materiale da esse inciso, si sia potuto assistere anche, nel complesso, ad una migliore qualità della documentazione dell'iter legislativo, con relazioni tecniche che hanno consentito alla Sezione di ricostruire, non sempre ma nella maggior parte dei casi, il percorso logico-contabile alla base delle diverse decisioni di spesa, sia lato quantificazione degli oneri, sia lato copertura, consentendone un vaglio in termini di attendibilità e congruità rispetto alle finalità perseguite.**

Sul punto si ritiene non superfluo ribadire che le relazioni tecniche sono documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza 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.

Più e più volte la Sezione ha evidenziato, in passato, la necessità di arricchire il contenuto delle relazioni tecniche, le quali troppo spesso o non fornivano *ab origine* adeguata rappresentazione dei criteri e parametri utilizzati per la quantificazione degli oneri (talvolta addirittura omettendo del tutto di considerare alcune disposizioni dotate di sicura rilevanza finanziaria presenti fin dall'inizio nel disegno di legge) o si caratterizzavano per un vizio "sopravvenuto", conseguente agli emendamenti modificativi o aggiuntivi proposti e approvati nel corso dell'iter legislativo, aventi l'effetto di rendere la relazione al testo iniziale o non più attuale e, dunque, inattendibile (emendamenti modificativi), o parziale e incompleta (emendamenti aggiuntivi), lasciando alcune disposizioni totalmente prive del supporto descrittivo assicurato dalla relazione, con conseguente impossibilità di utilizzare i dati e le informazioni ivi contenuti ai fini di un efficace controllo sulla correttezza della stima della spesa e della relativa copertura finanziaria.

**Ebbene, nel 2025 si è riscontrata una maggiore attenzione verso tali aspetti, e in diverse ipotesi è stato possibile riscontrare l'avvenuta pubblicazione sul sito istituzionale del Consiglio regionale di emendamenti correttamente supportati dalla prescritta relazione tecnica (v. leggi n. 8, 22 e 23), nonché la presenza di relazioni integrative richieste alla Giunta regionale dalle Commissioni di merito, anche su esplicita indicazione in tal senso da parte della Commissione bilancio formulata in sede di parere finanziario, funzionali al superamento della rilevata incompletezza e lacunosità delle relazioni di accompagnamento iniziali (v. leggi n. 20 e n. 28).**

Solo in un caso si è dovuta riscontrare la mancata pubblicazione della relazione tecnico-finanziaria, pur risultata presente fra gli atti dell'istruttoria legislativa secondo le indicazioni desumibili dalla relazione illustrativa della Commissione di merito (legge n. 26). Mentre, in un numero limitato di casi si è constatata una

inadeguatezza “originaria” della relazione tecnica, deficitaria in quanto non rappresentativa dei criteri impiegati per la determinazione degli oneri ovvero, dal lato copertura, nei casi di ricorso a risorse di bilancio già stanziato, in quanto non contenente alcuna verifica circa la reale sussistenza di margini disponibili effettivamente utilizzabili per finanziare le nuove spese (legge n. 10 e legge n. 20, limitatamente agli oneri ex art. 3 per gli anni 2026 e 2027).

Non sono stati, invece, rilevati casi di carenze nelle relazioni tecniche nella forma del mancato “aggiornamento” delle stesse a seguito di emendamenti modificativi/aggiuntivi intervenuti in un momento successivo rispetto alla loro redazione, pur a fronte di situazioni di deficitarietà delle relazioni tecniche agli emendamenti approvati, sul fronte della quantificazione o della copertura (es. legge n. 8 per gli oneri ex art. 13 coperti a legislazione vigente senza indicazioni precise circa le risorse dei bilanci delle aziende sanitarie effettivamente utilizzabili).

Sul punto si conclude, dunque, richiamando quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie nella 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”*, e rinnovando l’invito al Consiglio regionale ad adottare le necessarie modifiche ordinamentali dirette a rendere trasparenti anche le conseguenze finanziarie ricollegabili agli emendamenti proposti dai componenti dell’Assemblea legislativa, tramite la previsione della doverosità di una relazione tecnica anche per questi ultimi, al fine di allineare la normativa regionale in materia alla prassi virtuosa rilevata nell’esercizio, portandola in qualche modo a sistema.

Fra le criticità più importanti che ancora permangono si segnala che non infrequenti sono stati i casi di disposizioni aventi carattere oneroso implicito nel tipo di misura prevista; quindi, disposizioni verosimilmente produttive di nuovi oneri non quantificati e coperti dalla legge (legge n. 8, legge n. 20 per gli artt. 2 e 4, legge n. 22 per art. 1, co. 3); mentre in un caso (legge n. 26 in riferimento all’art. 3) la mancata quantificazione, in uno con la tecnica di copertura utilizzata (rinvio alle *“risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente”*), ha determinato

un'inversione logica del rapporto quantificazione-copertura della spesa (in base al quale la prima necessariamente precede la seconda) suscettibile di pregiudicare l'esigenza di effettività e affidabilità della copertura medesima, rendendola indeterminata e, quindi, verificabile *soltanto ex post* rispetto alla decisione politica (cd. determinazione implicita degli oneri, da desumersi dalla relativa copertura, operata appunto tramite il rinvio alle risorse di bilancio disponibili).

Profili di problematicità che, in qualche modo, involgono sia la fase della quantificazione, sia quella della copertura, in quanto assente la prima e conseguentemente incerta la seconda, sono stati evidenziati in relazione ad un'ipotesi di ricorso alla clausola di neutralità *sub specie non onerosità* (“*Dall’attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale*”) cui meglio si sarebbe attagliata una clausola di invarianza finanziaria, maggiormente coerente con il contenuto in realtà oneroso della legge (v. legge n. 23 in riferimento alle modifiche che hanno riguardato l’indennità dei sindaci). Ciò al fine di far emergere, in maniera più immediata e trasparente, che trattasi di una legge dalla quale derivano sì nuove spese, le quali, però, trovano copertura mediante il ricorso a risorse già esistenti nel bilancio (regionale o degli enti locali interessati, da individuare in maniera puntuale in sede di relazione tecnica), senza necessità di individuarne di nuove per far fronte agli interventi previsti. Si tratta di aspetti che operano su piani diversi e che non devono essere confusi, ribadendosi che la possibilità di attuare le nuove disposizioni “a costo zero” da parte delle amministrazioni coinvolte non esime per ciò solo il legislatore dall’obbligo di provvedere ad una quantificazione espressa degli oneri che comunque da esse discendono e ad una preventiva apposita ricognizione delle risorse disponibili da destinare a tale finalità, che tuttavia risulta logicamente preclusa dalla mancata quantificazione.

Si è, inoltre, avuto modo di ricordare l’obbligo normativamente previsto (art. 19 legge n. 196/2009) di quantificare in modo preciso l’ammontare dei nuovi/maggiori oneri anche laddove questi vadano ad impattare sui bilanci di altre amministrazioni pubbliche diverse dalla Regione, rimasto inadempito nel medesimo caso sopra

descritto (art. 2 legge n. 23), poiché *“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”* (sempre Sezione delle Autonomie nella delibera n. 8/SEZAUT/2021/INPR). Come anticipato, talvolta le relazioni presenti in atti non hanno consentito di ricostruire l’iter valutativo che conduce alla stima della spesa, offrendo soltanto elementi di sintesi insufficienti ai fini della piena comprensione della metodologia utilizzata nella quantificazione; aspetto, questo, su cui persistono ancora ampi margini di miglioramento 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 all’esito di un processo deduttivo che parte dalla fissazione del *quantum* dello stanziamento, senza tuttavia trovare riferimento e riscontro in dati oggettivi.

In punto di copertura finanziaria, la stessa è stata assicurata mediante diverse modalità: utilizzo di mezzi esterni, ossia *a)* maggiori entrate che garantiscono l’afflusso al bilancio regionale di risorse ulteriori e aggiuntive precedentemente non considerate nel bilancio medesimo; e ricorso a mezzi interni, ossia *b)* risorse iscritte in accantonamenti e *c)* disponibilità finanziarie già appostate in bilancio, alle quali si è attinto nella duplice forma *c1)* delle variazioni compensative (aumenti e diminuzioni correlati fra diverse missioni e programmi di spesa) e *c2)* per il tramite della cd. invarianza finanziaria. **Si osserva che nell’esercizio considerato è stato utilizzato l’avanzo libero di amministrazione in conformità alle regole di cui al comma 6 dell’art. 42 del d.lgs. n. 118/2011, operazione effettuate in sede di assestamento del bilancio regionale (l. n. 24/2025). Sul punto si rinvia alla relazione di Verifica del rendiconto 2025. Inoltre, non si è fatto ricorso, per la copertura finanziaria, alle risorse del Fondo nuovi oneri legislativi (FNOL), mentre solo in un caso è stato riscontrato l’impiego di risorse iscritte in accantonamenti e, in particolare, nel Fondo di riserva per spese obbligatorie (missione 20 – programma 01 – titolo 1), di cui si è correttamente riscontrata l’effettiva capienza a seguito di esplicita richiesta in tal senso da parte della Terza Commissione consiliare (legge n. 28).**

La copertura ricavata dall'incremento delle entrate regionali (solo per quanto concerne la legge n. 22) è risultata formalmente corretta, ma pur a fronte della sua piena legittimità contabile si è avuto modo di evidenziarne profili di criticità sostanziale, in quanto suscettibile almeno in astratto di incidere sulla capacità operativa futura delle agenzie regionali (LAORE e FORESTAS) interessate dal meccanismo del riversamento di risorse "proprie" all'entrata del bilancio regionale e fondata su una certa stratificazione di risorse residue, che potrebbe riflettere squilibri programmatori pregressi o inefficienze/ritardi nella gestione. Si tratta di criticità che attengono più che altro al piano gestionale, rischiando di riverberarsi negativamente sull'efficienza dell'azione degli enti regionali strumentali; tuttavia, non soffermandosi la relazione tecnica al progetto di legge sulle modalità di copertura impiegate, è risultato impedito verificare se tali aspetti abbiano o meno formato oggetto di specifica valutazione in sede di istruttoria legislativa, per escludere che il prelievo di risorse dagli enti strumentali potesse renderli più "fragili" in futuro compromettendone l'attività istituzionale.

Escluse, dunque, le leggi n. 22 e n. 28, in tutti gli altri casi la copertura è stata assicurata a valere sulle disponibilità finanziarie già appostate in bilancio, con le consuete criticità che ancora permangono, collegate alla mancata esternazione delle ragioni alla base delle disposte variazioni compensative e, sebbene non sempre, alla mancata effettuazione di una indagine preventiva circa la sussistenza di reali risorse disponibili negli stanziamenti di bilancio, per verificarne l'effettiva idoneità a garantire margini di copertura per le nuove iniziative di spesa. Sicché, si invita, in primis, nei d.d.l. ad un recupero di trasparenza sulla rilevata fattispecie.

Come già osservato, 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 delle ragioni della stessa, da porre a fondamento della variazione o, comunque, della eventuale clausola di invarianza finanziaria. La sua eventuale carenza, sotto questi aspetti, 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 adeguatamente 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, nell'attuale 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'intellegibilità 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, 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). Si ritiene, comunque, che la metodologia di copertura degli oneri in discorso, durante l'attuale congiuntura economica, con le condizioni e i presupposti di attendibilità sopra partitamente illustrati, continui a mantenere la sua validità.

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 - Oneri ex art. 13 .....	15
Tabella 2 - Oneri e copertura ex art. 3 .....	26
Tabella 3 - Oneri e coperture ex art. 5 .....	27
Tabella 4 - Tabella riepilogativa degli oneri e della relativa copertura.....	33
Tabella 5 - Nuovi oneri e relativa copertura finanziaria .....	38
Tabella 6 - Oneri derivanti dal funzionamento di ARAN Sardegna e relativa copertura - Art. 18, c. 2 .....	44
Tabella 7 - Oneri derivanti dall'armonizzazione e relativa copertura - Art. 18, c. 3.....	45
Tabella 8 - Tabella riepilogativa leggi onerose (in euro) .....	51
Tabella 9 - Tabella riepilogativa leggi non onerose.....	53

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



---

**POSTA CERTIFICATA: Delibera n.79/2026/RQ REGIONE SARDEGNA -  
referto leggi di spesa adottate nel 2025**

**Mittente:** sardegna.controllo.supporto@corteconticert.it

**Destinatari:** presidenza@pec.regione.sardegna.it; consiglioregionale@pec.crsardegna.it

**Inviato il:** 10/04/2026 12.11.40

**Posizione:** PEC istituzionale CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA/Posta in ingresso

---

Alla cortese attenzione del:

Presidente della Giunta regionale della Regione autonoma della Sardegna;

Presidente del Consiglio regionale della Sardegna

Su disposizione del Presidente della Sezione Regionale di controllo

si invia la delibera n 79/2026/RQ

-REGIONE SARDEGNA - "referto leggi di spesa adottate nel 2025".

Cordiali saluti

Sezione regionale di controllo per la Sardegna

Segreteria della Presidenza

Via Vittorio Angius n. 6 - 09129 CAGLIARI

tel. 070/40414.238/224

e-mail:

sezione.controllo.sardegna@corteconti.it

PEC: sardegna.controllo.supporto@corteconticert.it

=== LISTA DEGLI ALLEGATI ===

Deliberazione 79-2026 RQ 2025\_Marcato.pdf ( )

allegato delibera 79-2026-RQ 2025\_Marcato.pdf ( )