



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA
QUINDICESIMA LEGISLATURA

Cagliari,

PROT. /S.C.

AGLI ONOREVOLI PRESIDENTI
DELLE COMMISSIONI PERMANENTI
S E D E

OGGETTO: Corte dei Conti – Sezione Controllo – Del. 58/2017/RQ – Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate dalle leggi della Regione Autonoma della Sardegna nell'anno 2016 e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (art. 1, comma 2, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213) (Rel. 61)

L'atto in oggetto è trasmesso per competenza alle Commissioni presiedute dalle SS.VV. Onorevoli.

IL PRESIDENTE

Gianfranco Ganau

Da "sardegna.controllo.supporto@corteconticert.it" <sardegna.controllo.supporto@corteconticert.it>
"presidenzaconsiglio@consregsardegna.it" <presidenzaconsiglio@consregsardegna.it>,
A "consiglioregionale@pec.crsardegna.it" <consiglioregionale@pec.crsardegna.it>,
"presidente@regione.sardegna.it" <presidente@regione.sardegna.it>,
"presidenza@pec.regione.sardegna.it" <presidenza@pec.regione.sardegna.it>

Data lunedì 12 giugno 2017 - 10:10

Rel.
Tutte

0004828-12/06/2017-SC_SAR-S10-P - Pubblicazione Delibera n. 58/2017/RQ

CORTE DEI CONTI - Pubblicazioni Comunicazioni

Alla Presidenza del Consiglio Regionale Sardegna
Presidente Gianfranco GANAU
Via Roma, 25
09123 Cagliari
presidenzaconsiglio@consregsardegna.it
consiglioregionale@pec.crsardegna.it

Alla Presidenza della Regione Sardegna
Presidente Francesco PIGLIARU
Viale Trento, 69
09123 Cagliari
presidente@regione.sardegna.it
presidenza@pec.regione.sardegna.it

0004828-12/06/2017-SC_SAR-S10-P - Pubblicazione Delibera n. 58/2017/RQ

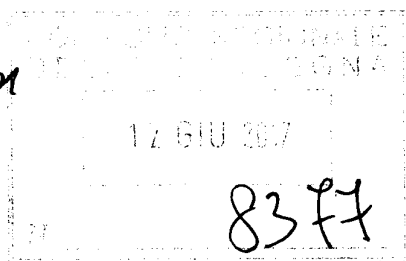
Relazione sulla Tipologia delle coperture finanziarie adottate dalle Leggi della Regione Autonoma della Sardegna per l'anno 2016 e sulle Tecniche di quantificazione degli oneri - Camera di Consiglio del 7 GIUGNO 2017 - Depositato presso questa Segreteria in data 12 giugno 2017

Si trasmette in allegato la delibera di cui all'oggetto, adottata da questa Sezione di Controllo e depositata in data 12 giugno 2017. La stessa potrà essere inoltre consultata presso il sito istituzionale nella banca dati controllo, sul quale è pubblicata, al seguente indirizzo: http://www.corteconti.it/servizi_on_line/, banca dati del controllo, specificando nel menù a tendina l'Organo emittente: Sezione controllo regione Sardegna - numero e anno della delibera ed inviando la Ricerca.

Per ogni chiarimento è possibile contattare la scrivente al numero telefonico n. 0706000227.

Distinti saluti

Il Funzionario Responsabile
Pubblicazioni e Comunicazioni
Marina Saviano



Allegato(i)

58-2017-65371794.tiff.pdf (2703 Kb)

58-2017-RQ- A1.pdf (902 Kb)

58-2017-RQ.pdf (136 Kb)

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. S10



DOC. INTERNO N.65371793 del 12/06/2017

Deliberazione n. **58**/2017/RQ



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

dott. Francesco Petronio	Presidente
dott.ssa Maria Paola Marcia	Consigliere
dott.ssa Valeria Mistretta	Consigliere - relatore
dott.ssa Valeria Motzo	Consigliere
dott.ssa Michela Muti	Referendario

nella camera di consiglio del 7 giugno 2017;

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

Visto l'art.81 della Costituzione;

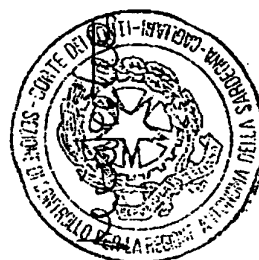
Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21, recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto l'art.1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012, n.174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre



2012, n.213, e successive modifiche ed integrazioni;

Vista la legge 31 dicembre 2009, n.196, 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", e sue modifiche ed integrazioni;

Vista la deliberazione n. 16/INPR/2017 del 14 febbraio 2017, con la quale è stata inserita nel programma di attività per l'anno 2017 della Sezione regionale del controllo della Corte dei conti per la Regione Sardegna la relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri;

Vista la deliberazione della Sezione Autonomie della Corte dei conti n.10/SEZAUT/2013/INPR depositata il 20 marzo 2013, che ha approvato le prime linee di orientamento per le relazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali;

Vista la nota prot. n. 65215582 del 5 giugno 2017, con la quale il magistrato istruttore ha deferito la relazione istruttoria per la pronuncia definitiva da parte della Sezione Regionale del controllo;

Vista l'ordinanza n. 12/2017, con la quale il Presidente della Sezione del controllo ha convocato l'odierna camera di consiglio per deliberare sulla predetta relazione;

Udito il relatore Consigliere Valeria Mistretta;

D E L I B E R A

di approvare la relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate dalle leggi della Regione Autonoma della Sardegna nell'anno 2016 e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (art. 1, comma 2, del

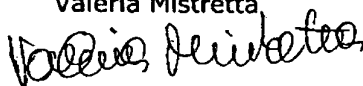
D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213).

Dispone che copia della presente deliberazione e dell'allegata relazione siano trasmesse, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta della Regione Autonoma della Sardegna nonché, ai sensi dell'art.1, comma 8, del decreto legge 10 ottobre 2012, n.174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n.213, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 7 giugno 2017.

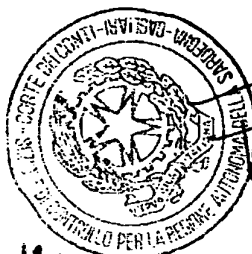
Il Relatore

Valeria Mistretta



Il Presidente

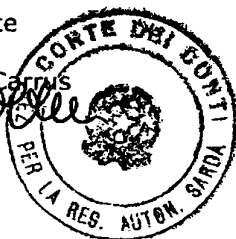
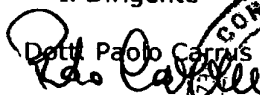
Francesco Petronio



Depositata in Segreteria il 12 GIU. 2017

Il Dirigente

Dott. Paolo Carrus



33

22

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. S10



DOC. INTERNO N. 65371793 del 12/06/2017



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE AUTONOMA
DELLA SARDEGNA

**Relazione sulla tipologia delle coperture
finanziarie adottate dalle leggi della Regione
Autonoma della Sardegna nell'anno 2016 e sulle
tecniche di quantificazione degli oneri**

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

Consigliere Valeria Mistretta

**Ha collaborato all'attività istruttoria, all'analisi dei dati, alla predisposizione delle tabelle
la dottoressa Silvana Gaviano**



CORTE DEI CONTI

**Relazione sulla tipologia delle coperture
finanziarie adottate dalle leggi della Regione
Autonoma della Sardegna nell'anno 2016 e sulle
tecniche di quantificazione degli oneri**

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

INDICE

PREMESSA	1
1 LE REGOLE PER LA COPERTURA DEGLI ONERI FINANZIARI NELLA LEGISLAZIONE DI SPESA	3
1.1 L'obbligo dell'equilibrio di bilancio	3
1.2 I principi affermati dalla Corte Costituzionale.....	4
1.3 Le linee guida della Corte dei conti.....	6
1.4 La disciplina regionale di contabilità.....	7
2 LA LEGISLAZIONE DI SPESA NEL 2016	9
3 ESAME DELLE LEGGI DI SPESA	13
4 CONCLUSIONI	38

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 – Leggi regionali approvate nel 2016	40
Tabella 2 - Oneri finanziari indicati nelle leggi regionali emanate nel 2016	45
Tabella 3 - Modalità di copertura degli oneri delle leggi del 2016.....	46

PREMESSA

La Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nel 2016 nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, da trasmettere annualmente al Consiglio regionale ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, è stata inserita nel programma di attività della Sezione regionale del controllo per la Regione Sardegna approvato con la deliberazione n.16/INPR/2017 del 14 febbraio 2017.

Con le precedenti deliberazioni n. 45/2015/RQ e n. 130/2016/RQ, alle quali si effettua sin d'ora richiamo, questa Sezione ha già esaminato, in termini generali, la rilevanza della relazione sulla quantificazione degli oneri e sulle tecniche di copertura, mutuata da analogo strumento di controllo già operante in ambito statale.

La relazione sulla quantificazione degli oneri e sulle tecniche di copertura, alla luce del nuovo art. 81 della Costituzione, contribuisce a garantire il rispetto dei principi costituzionali in materia di pareggio di bilancio, in quanto esamina l'impatto delle decisioni dell'organo legislativo sul bilancio della Regione.

Con nota n. 3429 del 23 marzo 2017 è stata richiesta al Consiglio regionale la documentazione necessaria per l'attività istruttoria.

Con comunicazione prot. n. 4440 del 27 marzo 2017 il Segretario generale del Consiglio Regionale ha trasmesso alla Sezione del controllo copia delle leggi regionali adottate nel corso dell'anno 2016, accompagnate dalle relazioni della Giunta e delle competenti Commissioni consiliari, dalle relazioni tecniche e dalle proposte di legge esaminate dal Consiglio Regionale.

Nella nota si fa presente che il parere della Commissione bilancio sugli emendamenti comportanti aumenti di spesa o riduzioni di entrate è espresso oralmente dal relatore nel corso della discussione in aula dell'articolo del progetto di legge al quale si riferiscono.

Rimandandosi, nello specifico, all'esame delle singole leggi adottate nell'anno 2016, si rileva che le leggi di iniziativa della Giunta regionale sono corredate della relazione tecnica-finanziaria, la cui adozione, adempimento obbligatorio sia ai sensi della legge di contabilità statale (legge n.196/2009), sia per la legge regionale di contabilità (L.R.n.11/2006), era stata sollecitata in occasione dell'esame della normativa degli anni precedenti.

Ciò ha consentito una verifica anche di carattere tecnico da parte della Sezione, anche se alcune relazioni tecniche non contengono gli elementi minimi necessari; negli altri casi si è cercato di supplire alla mancanza della relazione tecnica mediante l'esame dei contenuti delle relazioni di maggioranza

e di minoranza delle Commissioni consiliari. Tuttavia, è di tutta evidenza che tali relazioni hanno contenuto essenzialmente politico e non possono sostituire le relazioni tecniche al fine di illustrare l'idoneità della copertura finanziaria delle leggi.

L'assenza di idonea documentazione tecnica di corredo è risultata ancor più significativa nei casi in cui la normativa di spesa ha rinviato la quantificazione e l'individuazione della copertura finanziaria alla successiva adozione dello strumento di bilancio.

In tali ipotesi, infatti, non è stato possibile effettuare alcun riscontro di carattere tecnico sulla consistenza delle risorse impiegate né sulla loro adeguatezza.

1 LE REGOLE PER LA COPERTURA DEGLI ONERI FINANZIARI NELLA LEGISLAZIONE DI SPESA

1.1 L'obbligo dell'equilibrio di bilancio

La Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale ha riscritto l'art. 81 della Costituzione e ha adeguato l'ordinamento nazionale agli impegni assunti in ambito europeo.

Con il comma 3 (ex comma 4) viene sancito che "Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte".

L'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 Legge di contabilità e finanza pubblica, con le modifiche apportate dall'articolo 3 della legge n. 163 del 4 agosto 2016, in attuazione dell'articolo 81 citato, disciplina le modalità di attuazione della prescritta copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate.

In particolare (comma 1):

- a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;
- a-bis) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa;
- b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri;
- c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

Il comma 3 prevede che i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie siano corredati di una relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze. Nella

relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica.

La relazione può essere richiesta dalle Commissioni parlamentari al Governo per tutte le proposte legislative e gli emendamenti ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri (comma 5).

Anche nel caso di disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica deve riportare i dati e gli elementi idonei ad avvalorare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali eventualmente attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria (comma 6 bis).

Il comma 9 prevede che la Corte dei conti trasmetta, ogni quattro mesi, alle Camere una relazione sulle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, nonché sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati e sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie di tali decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega.

Analogamente, il decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012 attribuisce alle Sezioni regionali della Corte dei conti il compito di trasmettere una relazione annuale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 26/2013, ha affermato che il principio dell'equilibrio di bilancio opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, ritenendo direttamente applicabili, anche alle Regioni, le disposizioni della legge di contabilità n. 196 del 2009, in quanto volte a specificare il precetto costituzionale sulla copertura delle leggi di spesa.

1.2 I principi affermati dalla Corte Costituzionale

Con riferimento all'obbligo di copertura dei nuovi o maggiori oneri anche nella legislazione regionale, si richiamano sinteticamente i principi espressi dalla Corte Costituzionale e già evidenziati nelle precedenti analoghe relazioni di questa Sezione, alle quali si rimanda:

- a) Le autonomie locali, comprese le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano sono tenute al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81,

quarto comma, della Costituzione (sentenze n. 16/1961, n. 213/2008, n. 26/2013 e, da ultimo, sentenze n. 4/2014, n.190/2014 e n.224/2014);

- b) Le disposizioni della legge statale di contabilità n. 196/2009, in particolare l'art. 17, costituiscono regole tecniche applicative del principio del pareggio di bilancio previsto dall'art. 81 della Costituzione. Pertanto le regole in essa contenute, anche in virtù del richiamo dell'art. 19 della medesima legge statale di contabilità, trovano applicazione anche per le leggi regionali (sentenze n. 26/2013, n. 115/2012, n. 190/2014 e n. 224/2014);
- c) Le leggi che introducono nuove spese devono contenere una esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura (sentenze n. 26/2013, n. 386/2008, n.213 del 2008, n.62/2014, n.68/2014, n.224/2014). La relazione tecnica deve chiarire i termini dell'impegno finanziario indicato dalla legge, con l'esatta quantificazione degli oneri conseguenti all'intervento normativo e, ai fini del suo controllo, deve rendere intellegibile e verificabile la modalità con la quale avviene la quantificazione della spesa prevista (sentenza n.26/2013);
- d) La copertura finanziaria deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenza n.70/2012), ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza rispetto alle spese che si intendono effettuare (sentenza n. 192/2012);
- e) La copertura deve essere valutata ex ante e non è consentita la copertura ex post; la tecnica di copertura esige un'analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità (sentenze n. 26/2013 e n. 141/2014);
- f) La declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura: la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa (sentenze n.18/2013, n. 115/2012);
- g) Solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76/2000 (sentenze n. 26/2013, n. 446/1994);
- h) Solo per le spese continuative e ricorrenti, caratterizzate da *“una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari”* è ammissibile la speciale tecnica di copertura differita, prevista, indirettamente, dall'art. 4, comma 1, della legge di contabilità regionale n. 11/2006. Non può invece seguirsi il medesimo principio per le spese pluriennali *“aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo”*. Si tratta infatti di una tipologia di spesa che

importa la necessità di adottare una relazione esplicativa e una clausola di salvaguardia degli effetti finanziari per la gestione delle eventuali sopravvenienze (sentenza n. 26/2013);

- i) Una disposizione che istituisce un vincolo di destinazione tra un'entrata di natura corrente e una maggiore spesa afferente all'esercizio di competenza è in contrasto con il parametro costituzionale interposto dall'art. 24, comma 1, della legge n. 196/2009 che ribadisce i principi di unità, integrità, universalità del bilancio, in attuazione dell'art. 81 della Costituzione (sentenza n. 108/2012);
- j) Le variazioni compensative tra dotazioni finanziarie possono avvenire nell'ambito delle spese rimodulabili, mentre non sono possibili quando l'amministrazione non ha la possibilità di effettuare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione, e quantificazione (sentenza n.108/2014);
- k) Le risorse del fondo per spese imprevedute non possono essere utilizzate per coprire spese intenzionalmente pianificate e del tutto svincolate dall'accadere di eventi che sfuggono al controllo del legislatore (sentenza n.190/2014).

1.3 Le linee guida della Corte dei conti

L'estensione del controllo sulla corretta applicazione del principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa dallo Stato alle Regioni, ha reso indispensabile uniformare i principi e i criteri adottabili da queste ultime, comprese quelle a statuto speciale. Ciò implica che le Regioni sono tenute ad adeguare la propria legislazione contabile e di spesa, sia ai principi e alle regole tecniche previsti dalla normativa in vigore, sia ai principi di diritto della giurisprudenza costituzionale.

A tal fine la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 10/INPR del 20 marzo 2013, ha approvato le prime linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali.

Ai fini della verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali devono accertarsi la morfologia giuridica degli oneri finanziari, la loro quantificazione e l'individuazione delle risorse.

Le coperture devono essere credibili, sufficientemente sicure, non arbitrarie o irrazionali, in equilibrato rapporto con la spesa prevista negli esercizi futuri.

In caso di leggi regionali con previsione di spese pluriennali non è consentita la stima apodittica degli oneri, ma si rende necessaria una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio (Corte costituzionale sentenza n. 26/2013).

La Sezione delle Autonomie ha sottolineato la necessaria presenza della relazione tecnica anche nel caso di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, con l'indicazione dell'entità di risorse già esistenti e di somme stanziare in bilancio. Tanto più che, come enunciato nelle sentenze n. 83/1974 e n. 30/1959, *mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggior onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa.*

È rimarcata la differenza tra leggi istitutive di spese continuative e ricorrenti incidenti su più esercizi finanziari, per le quali è consentito il rinvio dell'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale di previsione, e le leggi istitutive di spese pluriennali, intese come variabili e circoscritte nel tempo, nel qual caso è richiesta l'esplicita indicazione sia dei mezzi di copertura, sia dell'onere per l'esercizio in corso e per ciascuno degli esercizi successivi.

Fondamentale, inoltre, il principio dell'autosufficienza delle leggi di spesa determinata ex ante, che implica il divieto di coprire le spese certe con crediti futuri, entrate aleatorie o di incerta consistenza. Tali linee di orientamento sono state recepite dalla Sezione del controllo per la Regione Sardegna con la deliberazione n. 35/2013/INPR del 18 aprile 2013.

1.4 La disciplina regionale di contabilità

Nelle relazioni sulla copertura delle leggi di spesa precedentemente approvate da questa Sezione¹ si era osservato che la disciplina regionale di contabilità, adottata con la legge 2 agosto 2006 n. 11, con riferimento alle regole di quantificazione e alle tecniche di copertura dei nuovi oneri finanziari, rifletteva in diverse parti la sua anteriorità rispetto alle regole di contabilità statali (legge 31 dicembre 2009, n. 196 - legge di contabilità e finanza pubblica), essendo in alcuni profili disallineata rispetto alle cogenti previsioni statali; si era evidenziata l'esistenza di antinomie tra la disciplina finanziaria regionale e statale e l'assenza di regolamentazione in ordine a profili di natura tecnica, oggetto, invece, di espressa previsione in ambito statale.

¹ Le relazioni sono state approvate con le deliberazioni n. 45/2015/RQ e n. 130/2016/RQ

Con la legge regionale n. 24 del 20 ottobre 2016 *Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi* sono state introdotte norme generali in materia di semplificazione normativa e si è adeguato l'ordinamento regionale alle previsioni di cui alla legge n. 196 del 2009.

Di particolare importanza, per la presente analisi, è l'art. 12 Obbligo della relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari, che modifica l'articolo 33 della legge regionale n. 11 del 2 agosto 2006.

In particolare l'art. 12 introduce nell'ordinamento regionale l'obbligo che i disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa della Giunta regionale, che comportino conseguenze finanziarie, siano corredati da una relazione tecnica predisposta dall'Assessorato regionale competente in materia e verificata dall'Assessorato competente in materia di bilancio e programmazione e da questi trasmessa al Consiglio regionale.

Inoltre, le Commissioni consiliari possono richiedere alla Giunta regionale la relazione tecnica per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame al fine della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati.

2 LA LEGISLAZIONE DI SPESA NEL 2016

Durante l'esercizio 2016 sono state approvate 38 leggi, delle quali 22 a seguito di disegni di legge e 16 di proposte di legge.

Preliminarmente si ricorda che le leggi regionali in tema di esercizio provvisorio, bilancio di previsione e di approvazione del rendiconto sono oggetto di apposito esame da parte di questa Sezione di controllo in altra sede².

Alcune leggi contengono modifiche di altre approvate nello stesso anno, in particolare la legge n. 30 del 30 novembre 2016, che modificava l'art. 4, comma 29, della legge di stabilità 2016, è stata modificata dalla legge n. 34 del 22 dicembre 2016 (sostituzione integrale dei due articoli); la legge n. 2 del 4 febbraio 2016 – Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna – è stata modificata dalla legge n. 7 del 20 aprile 2016 e dalla legge n. 29 dell'11 novembre 2016; per il salvataggio e la ristrutturazione della società di gestione dell'aeroporto di Alghero sono state approvate la legge n. 21 del 2 settembre 2016 e, con la previsione di un'ipotesi alternativa, la legge n. 27 dell'11 novembre 2016.

A norma dell'art. 17 della legge 196/2009 come modificato dalla legge n. 103/2016, la copertura delle leggi deve essere determinata esclusivamente attraverso le modalità di cui al comma 1³.

² Si tratta in particolare della Legge Regionale 13 gennaio 2016, n. 1. Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2016; Legge Regionale 1 marzo 2016, n. 3. Proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2016; Legge Regionale 11 aprile 2016, n. 5. Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016); Legge Regionale 11 aprile 2016, n. 6 Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018; Legge Regionale 26 maggio 2016, n. 11. Modifica della legge regionale 3 dicembre 2015, n. 31 (Adeguamento del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 e del bilancio pluriennale 2015-2017 alle disposizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e disposizioni varie); Legge Regionale 5 dicembre 2016, n. 32 Variazioni del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2018 ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e disposizioni varie; Legge Regionale 22 dicembre 2016, n. 35 Approvazione del Rendiconto generale della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2015 e del Rendiconto consolidato della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2015; Legge Regionale 22 dicembre 2016, n. 36 Assestamento del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2018 ai sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e disposizioni varie.

³ La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

- a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;
- a-bis) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa; (77)
- b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri; (78)
- c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

Le leggi di spesa regionali 2016 in nessun caso hanno fatto ricorso all'utilizzo dei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale previsti dall'art. 25 della legge di contabilità regionale n. 11/2006, i quali non hanno trovato finanziamento con la legge finanziaria regionale n.5/2016.

Le leggi che contengono disposizioni espresse per la copertura di oneri finanziari risultano 12 (nn. 9/12/18/21/25/27/28/30/31/34/37/38).

Nel 2016 la maggior parte delle coperture di spesa è stata attuata mediante la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (leggi nn. 9/12/21/25/27/30/31/34/37), rientranti quindi nella modalità indicata dall'art. 17 comma 1 lettera b).

Le leggi che dichiarano, con specifico articolo, che dall'attuazione delle disposizioni non derivano nuovi o maggiori oneri sono state 5 (nn. 2/4/8/10/17), anche se si sottolinea che per alcune di esse, in particolare per le leggi n. 2 e n. 8, potrebbe essere comunque ipotizzabile la presenza di oneri.

L'art. 17 della legge di contabilità statale n. 196/2009 prevede che: *In attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri ai sensi del presente comma.*

In alcuni casi l'introduzione di nuovi oneri legislativi legati a situazioni di carattere sostanziale avrebbe comportato la necessità dell'adozione di misure di salvaguardia per l'ipotesi di eventuale scostamento della spesa rispetto alle previsioni effettuate.

L'unica legge regionale che contiene implicitamente tali misure è la n. 18, che specifica all'art. 10 che *“la rilevazione del fabbisogno non vincola la Regione allo stanziamento, che è parametrato alle risorse regionali, nazionali ed europee effettivamente disponibili e alle relative disposizioni attuative”*.

Le relazioni tecniche sono state predisposte dall'Amministrazione regionale solo per i disegni di legge che espressamente prevedono oneri finanziari, mentre non risultano nei casi di dichiarata “neutralità finanziaria”. pertanto non è possibile valutare gli effetti derivanti dalle suddette disposizioni, i dati e gli elementi comprovanti l'ipotesi di invarianza (art. 17, comma 6-bis introdotto dalla legge n. 163/2016).

Con riguardo alle clausole di invarianza e neutralità si ribadisce, infatti, che la Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR, ha evidenziato il necessario collegamento tra la stima degli oneri autorizzati, che non può prescindere da una quantificazione basata su calcoli matematici e statistici, stima anche solo presunta, e la relazione tecnica che li specifica. La relazione, dunque, non deve essere una semplice “garanzia di trasparenza delle decisioni di spesa, ma strumento essenziale per il coordinamento della finanza pubblica”.

Con riferimento alla disciplina vigente nella Regione Sardegna, l'art. 33 della legge regionale n. 11/2006, sostituito dall'art. 12 della legge regionale n. 24/2016 prevede, per i disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa della Giunta regionale, l'obbligo della relazione tecnica predisposta dall'Assessorato competente per materia e verificata dall'Assessorato competente in materia di bilancio e programmazione e trasmessa al Consiglio regionale. Le Commissioni consiliari competenti possono richiedere alla Giunta regionale la relazione per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame, al fine della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati.

La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente chiarito che non è sufficiente una generica dichiarazione di assenza di nuovi o maggiori oneri se non accompagnata da un'adeguata valutazione (Corte costituzionale sentenza n. 115/2012 *“ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*).

Deve dunque censurarsi il ricorso a formule generiche che affermano la clausola di neutralità finanziaria in mancanza di dati a supporto.

Sotto il profilo della morfologia giuridica degli oneri finanziari, l'art. 38 del D.Lgs. n. 118/2011 (modificato dal D. Lgs. n. 126/2014) pone la distinzione tra spese a carattere continuativo e pluriennale. Nel primo caso deve essere quantificato l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicato l'onere a regime; solo nel caso in cui le spese non siano obbligatorie, la quantificazione dell'onere annuo può essere rinviata alla legge di bilancio. Rientrano nella tipologia delle spese a carattere continuativo la legge regionale n. 9 “Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro”, la n. 18 “Reddito di inclusione sociale”, la n. 25 “Istituzione dell'Agenzia sarda delle entrate”, la n. 28 “Completamento delle procedure per le progressioni professionali del personale dell'Amministrazione regionale” e la n. 37 “Norme per il superamento del precariato nel sistema Regione e altre disposizioni in materia di personale”.

Nel caso di spese pluriennali, invece, deve essere indicato l'ammontare complessivo della spesa e la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. Le quote possono essere rimodulate con la legge di stabilità regionale, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.

Le leggi regionali 2016 che hanno previsto spese pluriennali sono la n. 30 “Disposizioni per la prosecuzione delle attività previste dalla convenzione relativa alla gestione del progetto Parco

geominerario della Sardegna” e la n. 38 “Vigilanza, monitoraggio e controllo sulle attività di servizio pubblico di cabotaggio marittimo con le isole minori”.

Infine si ricorda che le seguenti 5 leggi regionali sono state impugnate dal Governo con ricorsi alla Corte costituzionale:

- Legge regionale 11 aprile 2016, n. 5 – Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016). (Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 34 del 21.6.2016) (Sentenza della Corte costituzionale n. 103 del 11 maggio 2017)
- Legge regionale 11 aprile 2016, n. 6 – Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016 – 2018". (Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 33 del 21.6.2016) (Sentenza della Corte costituzionale n. 6 dell'11 gennaio 2017)
- Legge regionale 27 aprile 2016, n. 8 - Legge forestale della Sardegna. (Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 38 del 5 luglio 2016; Rinuncia all'impugnativa con delibera del Consiglio dei Ministri del 3 marzo 2017 in seguito alle modifiche apportate alla legge con L.R. n. 16/2016).
- Legge regionale 28 ottobre 2016, n. 25 - Istituzione dell'Agenzia sarda delle entrate (ASE). (Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3 del 10 gennaio 2017)
- Legge regionale 5 dicembre 2016, n. 32 - Variazioni del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2018 ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e disposizioni varie. (Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 8 dell'8.2.2017)

3 ESAME DELLE LEGGI DI SPESA

Legge Regionale 13 gennaio 2016, n. 1. Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2016.

E' autorizzato l'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2016 per il periodo di due mesi dal 1° gennaio al 29 febbraio 2016, secondo lo schema di bilancio approvato dalla Giunta regionale in data 29 dicembre 2015 e trasmesso al Consiglio regionale ai fini dell'approvazione.

La Giunta regionale non può superare due dodicesimi dello stanziamento previsto per ciascun Programma dello stato di previsione della spesa, al netto delle quote reimputate a seguito di riaccertamento straordinario e ordinario e degli impegni già assunti sul pluriennale da esercizi precedenti.

E' prevista una deroga al limite dei due dodicesimi ove si tratti di spese obbligatorie e tassativamente regolate dalla legge e non suscettibili di impegno o di pagamento frazionate in dodicesimi.

La legge ha effetti giuridici dal 1° gennaio 2016.

La successiva legge di proroga n. 3 ha apportato alcune modifiche e abrogato i commi 4 e 5 dell'art. 1 a partire dal 1° marzo 2016.

Legge Regionale 4 febbraio 2016, n. 2. Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna.

La legge, di iniziativa della Giunta, disciplina l'ordinamento, lo svolgimento delle funzioni, nonché l'articolazione territoriale delle autonomie locali in Sardegna, in attuazione dei principi dell'articolo 5 della Costituzione e degli articoli 3, comma 1, lettera b) e 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna). Attribuisce le funzioni amministrative ai comuni, singoli o associati, e alla città metropolitana, in risposta all'esito dei referendum abrogativi delle province di Carbonia Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia Tempio.

L'art. 76 dispone che dall'attuazione della legge non derivano nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale.

Il disegno di legge risulta accompagnato dalla relazione della Giunta regionale e dalle relazioni consiliari delle sei Commissioni permanenti. In particolare la Terza commissione Programmazione, bilancio e politiche europee, pur esprimendo parere favorevole, ha espresso perplessità sulla "neutralità finanziaria del provvedimento", ritenendo opportuno chiedere alla Giunta la predisposizione della relazione tecnica come prevista dall'art. 17, c. 3 della legge n. 196/2009

(applicabile in base a quanto disposto dall'art. 67 della legge regionale n. 11/2006 in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità che rinvia alla normativa statale per tutto ciò che non è disciplinato dalla normativa regionale). Dagli atti trasmessi in sede istruttoria non risulta che tale relazione sia stata chiesta.

In questa sede si esprimono perplessità circa la possibilità che dalla legge non derivino nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale. Si osserva, infatti, il rinvio al finanziamento nell'ambito del fondo unico di cui all'art. 10 della legge regionale n. 2 del 2007 in assenza di qualsiasi quantificazione del fabbisogno che graverà su detto fondo, in particolare per le spese legate al trasferimento del personale agli enti subentranti; il rinvio è contenuto negli articoli 14 comma 4, 16, comma 2, 18 comma 6, 39, comma 2, 70, comma 3.

L'art. 70, comma 7, prevede che il personale di cui all'articolo 24 della legge regionale 21 aprile 2005, n. 7 (legge finanziaria 2005), già appartenente al comparto di contrattazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali, è trasferito, a domanda, alla Regione; alla copertura dei relativi oneri si provvede con la contestuale riduzione del contributo annuo previsto dall'articolo 25 della legge regionale n. 7 del 2005. Tale norma presuppone l'invarianza finanziaria dell'intervento, ma non è indicata alcuna quantificazione.

Si segnala, inoltre, quanto stabilito dall'art. 29, ai commi 4, 5 e 6 che prevedono "senza nuovi o maggiori oneri" il subentro della Regione:

- agli enti consorziati in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo al Consorzio per la pubblica lettura "S. Satta" (comma 4 – le risorse, il personale, i beni mobili e immobili conferiti dagli enti consorziati sono individuati ai sensi dell'articolo 70, commi 1 e 2);
- in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo alla Provincia di Nuoro in qualità di fondatore promotore della Fondazione per la promozione degli studi universitari e della ricerca scientifica nella Sardegna centrale (comma 5);
- alla Provincia di Nuoro in tutti i rapporti attivi e passivi dell'Istituzione denominata "MAN – Museo d'arte della Provincia di Nuoro" (comma 6).

Appare di tutta evidenza che con tali norme il bilancio regionale viene gravato di oneri (particolarmente con riguardo al personale) prima a carico di altri enti, ma non vi è indicazione di una quantificazione degli stessi e delle risorse per la loro copertura (quanto meno a regime).

Ancora, da un lato l'art. 1, comma 6, stabilisce che le cariche degli organi delle unioni di comuni, delle province e della città metropolitana sono esercitate a titolo gratuito, e che gli enti locali prevedono misure per l'esercizio delle funzioni senza spese a carico degli eletti, nei limiti previsti dal regolamento di attuazione della legge, dall'altro l'art. 73 prevede il detto regolamento e dispone che

esso stabilisce limiti e modalità delle misure a favore degli eletti e criteri per la loro erogazione in base alla effettività e ragionevolezza delle spese, alla partecipazione alle attività collegiali e ai tetti massimi ammissibili e che gli enti locali fanno fronte alle relative spese a valere sui trasferimenti ad essi destinati sul fondo unico regionale, compensandole con risparmi nell'esercizio delle funzioni.

Infine l'art. 71, comma 2, dispone che la città metropolitana, le città medie e le province ove siano già istituiti uffici stampa, applicano ai loro componenti, fatte salve condizioni più favorevoli, il contratto nazionale giornalistico nella sua interezza. Con questa norma si pongono a carico degli enti interessati nuovi oneri non quantificati e privi di copertura.

Alla legge sono state apportate modifiche con la legge regionale n. 7 del 20 aprile 2016 e n. 29 dell'11 novembre 2016.

Legge Regionale 1 marzo 2016, n. 3. Proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2016

Dispone la proroga fino al 31 marzo 2016 dell'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2016 secondo le disposizioni e i principi del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e successive modifiche ed integrazioni.

Apporta, inoltre, alcune modifiche all'art. 1 della legge regionale n. 1 di autorizzazione all'esercizio provvisorio 2016.

La legge ha effetti giuridici dal 1° marzo 2016.

Legge Regionale 21 marzo 2016, n. 4. Disposizioni in materia di tutela della panificazione e delle tipologie da forno tipiche della Sardegna.

La legge disciplina l'attività di produzione e vendita del pane e introduce alcune sanzioni in caso di mancata ottemperanza agli obblighi indicati nella legge stessa. I proventi delle sanzioni amministrative spettano ai comuni, ai quali, unitamente alle aziende sanitarie locali, è demandata la vigilanza sull'applicazione della legge.

L'art. 15 del testo approvato dispone che dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e alla loro attuazione si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

La legge è il risultato del testo unificato di due proposte di legge di iniziativa consiliare (n. 93/2014 e n. 290/2015), che prevedevano oneri pari a 50.000 euro annui in conto dell'UPB S02.02.001 al fine della formazione del Responsabile dell'attività previsto con l'art. 4. Tale previsione non è presente nel testo unificato e in quello approvato, che impone al responsabile dell'attività produttiva la frequenza di un corso di formazione accreditato dalla Regione e erogato dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative del settore della panificazione, *anche attraverso l'ausilio delle agenzie regionali*; il testo delle proposte di legge prevedeva, invece, *“anche attraverso l'ausilio del sistema di formazione professionale”*.

Legge Regionale 11 aprile 2016, n. 5. Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016).

La legge, di iniziativa della Giunta, sarà esaminata da questa Sezione di controllo nella relazione di verifica del Rendiconto generale della Regione 2016.

In questa sede si rileva che la relazione tecnica di accompagnamento si limita, per lo più, a spiegare le motivazioni delle singole norme, ma non contiene elementi che consentano di risalire alla quantificazione degli importi in esse indicati e si presenta, prevalentemente, come una relazione illustrativa.

L'art. 17 *Norma finanziaria* dispone che le spese derivanti dall'applicazione della legge trovano copertura nelle previsioni d'entrata del bilancio pluriennale della Regione per il triennio 2016 – 2017 e 2018 e in quelle corrispondenti dei bilanci per gli anni successivi.

Con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri n. 34 del 21 giugno 2016 è stata sollevata questione di legittimità costituzionale nei confronti degli articoli 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13, della legge.

La Corte costituzionale, con sentenza 11 maggio 2017, n. 103, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli impugnati.

Legge Regionale 11 aprile 2016, n. 6 Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018.

La legge, di iniziativa della Giunta, approva il bilancio di previsione 2016 e il bilancio pluriennale 2016-2018.

Specifiche valutazioni sugli equilibri e sull'impianto finanziario della legge sono state svolte da questa Sezione di controllo nella relazione allegata alla deliberazione n. 50/2017/INPR, alla quale si rinvia.

Con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri n. 33 del 21 giugno 2016 è stata sollevata questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'articolo 3 della legge, in quanto approva il bilancio della Regione non in pareggio.

La Corte costituzionale, con sentenza 23 novembre 2016 - 11 gennaio 2017, n. 6 (Gazzetta Ufficiale 18 gennaio 2017, n. 3, prima serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 e in via consequenziale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge.

Legge Regionale 20 aprile 2016, n. 7. Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna).

La legge, di iniziativa della Giunta, apporta alcune modifiche alla legge n. 2 del 2016. Per quanto rileva in questa sede è modificato l'art. 71, comma 2, sopra richiamato, con l'introduzione della precisazione che si deve tenere conto *"nella determinazione dei trattamenti economici e di missione, delle disposizioni di contenimento della spesa riguardanti il personale del pubblico impiego"*.

La legge non prevede oneri.

Legge Regionale 27 aprile 2016, n. 8. Legge forestale della Sardegna.

La legge, di iniziativa della Giunta, riordina la materia forestale, al fine di dotare la Regione di una normativa in armonia con le norme dell'Unione europea e con gli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale in tema di gestione forestale sostenibile, tutela dell'ambiente e del paesaggio e mitigazione degli effetti connessi ai cambiamenti climatici.

Sotto il profilo finanziario l'art. 53 dispone:

1. L'Amministrazione regionale attua la presente legge senza far derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale, mediante l'impiego delle risorse già destinate agli interventi di cui alla legge regionale n. 24 del 1999 iscritte in conto della missione 09 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente), programma 02 (Tutela, valorizzazione e recupero ambientale) del bilancio della Regione per gli anni 2016-2018 e su quella corrispondente dei bilanci per anni successivi.
2. L'Amministrazione regionale provvede agli adempimenti previsti dalla presente legge, nell'ambito delle risorse previste dalla legge di stabilità regionale per i rinnovi contrattuali a legislazione vigente.

Si osserva che numerose norme (art. 30, 34, 44 ecc.) sembrano comportare oneri finanziari, ma non vi è una relazione tecnica che consenta di quantificarli e di valutare la loro copertura. Inoltre, la norma finanziaria, sopra riportata, apoditticamente dispone che dall'attuazione della legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale e non indica l'onere a regime, limitandosi a fare riferimento alle risorse iscritte nella missione indicata per il 2016-2018 e, ancora, a quelle corrispondenti dei bilanci per anni successivi. Si sottolinea la non correttezza di questa indicazione, in quanto non viene data alcuna garanzia circa la copertura degli oneri della legge.

L'art. 48 contiene le norme relative al personale dell'Agenzia, che costituisce un comparto di contrattazione distinto da quello dell'Amministrazione regionale e degli altri enti regionali: il comma 6 dispone che *"le risorse finanziarie da destinare alla copertura degli oneri contrattuali relativi al personale dell'Agenzia sono comunque determinate nel rispetto della normativa nazionale e regionale in materia di spese per il personale delle pubbliche amministrazioni"*. E' di tutta evidenza la mancanza di una quantificazione e dell'indicazione della copertura degli oneri.

Analogamente, il successivo art. 51 dispone che *"l'ammontare massimo delle risorse finanziarie da destinare alla contrattazione integrativa per il personale dell'Agenzia è determinato con apposita norma da inserire nella legge di stabilità regionale ed è integrato di una misura non inferiore al 10 per cento dei ricavi derivanti dalle attività economiche poste in essere dall'Agenzia."*

Con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri n. 38 del 5 luglio 2016 è stata sollevata questione di legittimità costituzionale nei confronti degli articoli 6, comma 4, 8, comma 3, 19, comma 3, e 44, comma 5, della legge.

Al fine di superare le eccezioni, con la legge regionale n. 16 del 29 giugno 2016 sono state apportate modifiche e integrazioni.

Legge Regionale 17 maggio 2016, n. 9. Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro.

La legge, di iniziativa del Consiglio, disciplina le competenze della Regione, conferite dallo Stato con il decreto legislativo 10 aprile 2001, n. 180 (Norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna recante delega di funzioni amministrative alla Regione in materia di lavoro e servizi per l'impiego) in materia di servizi e politiche attive del lavoro.

La legge contiene numerose norme che implicano oneri a carico del bilancio regionale, per la cui copertura l'art. 46 (Norma finanziaria) specifica:

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati complessivamente in euro 29.752.000 per l'anno 2016 e in euro 30.598.000 a decorrere dall'anno 2017, si fa fronte con le risorse stanziare nel bilancio di previsione della Regione per gli anni 2016-2018, e nei corrispondenti bilanci per gli anni successivi, come di seguito specificato.
2. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 7, comma 5, dell'articolo 19, comma 9 e dell'articolo 20, comma 8, pari ad euro 10.000 annui si provvede mediante utilizzo delle risorse già stanziare in bilancio alla missione 15 - programma 01 - titolo 1.
3. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 8 si provvede nei limiti delle risorse annualmente a ciò destinate con legge di bilancio.
4. Agli oneri derivanti dall'attuazione del capo III, valutati in euro 4.750.000 annui a decorrere dall'anno 2016, si provvede mediante utilizzo delle risorse già stanziare in bilancio alla missione 15 - programma 01 - titolo 1 a favore dell'Agenzia regionale per il lavoro per le spese di funzionamento e per le attività istituzionali.
5. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 37 si provvede rispettivamente:
 - a) quanto a euro 11.270.000 annui per il personale di cui all'articolo 37, comma 1, mediante utilizzo delle risorse già stanziare in bilancio alla missione 15 - programma 01 - titolo 1;
 - b) quanto a euro 13.222.000 per l'anno 2016 e a euro 14.068.000 a decorrere dall'anno 2017, per il personale di cui ai commi 3, 4 e 5 mediante utilizzo delle risorse già stanziare in bilancio alla missione 15 - programma 01 - titolo 1 incrementate, in termini di competenza e di cassa, di euro 1.222.000 per l'anno 2016, mediante corrispondente riduzione della disponibilità di competenza e di cassa della missione 15 - programma 03 - titolo 1, di cui euro 1.000.000 attingendo dal capitolo SC06.1608 ed euro 222.000 dal capitolo SC06.1567.
6. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 41, valutati in euro 500.000 annui a decorrere dall'anno 2016, si fa fronte con le risorse iscritte in bilancio nella missione 15 - programma 03 - titolo 1 - capitolo SC06.1587, e con quelle corrispondenti dei bilanci degli anni successivi.
7. Agli oneri derivanti dall'attuazione del capo IV e del capo V si provvede nei limiti delle risorse annualmente stanziare con la legge di bilancio.

La Seconda Commissione del Consiglio regionale ha deliberato di richiedere la relazione tecnica, redatta ai sensi dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, alla Giunta regionale, in merito agli aspetti finanziari della proposta di legge.

Con la nota n. 3811 del 14 aprile 2016, modificata e integrata dalla nota n. 4358 del 27 aprile 2016 e con la nota n. 3935 del 18 aprile 2016, l'Assessorato regionale del lavoro e l'Agenzia regionale per il lavoro hanno inviato la quantificazione degli oneri relativi alle spese per il personale.

Il decreto legislativo n. 180 del 2001, a fronte della delega alla Regione delle funzioni e dei compiti in materia di politiche attive del lavoro e di collocamento, prevede che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale provvede a rimborsare annualmente alla Regione la spesa necessaria per l'esercizio di quelle funzioni e di quei compiti. Dalla relazione tecnica si rileva che nel 2013 e nel 2014 i trasferimenti dallo Stato sono stati di 11.268.560.68 euro.

Legge Regionale 26 maggio 2016, n. 10. Disposizioni relative alla Commissione per le attività di verifica per la stabilizzazione occupazionale dei lavoratori socialmente utili. Modifiche all'articolo 4, comma 32, della legge regionale 11 aprile 2016, n. 5 (legge di stabilità 2016)

La legge, di iniziativa della Giunta, modifica il riferimento normativo, contenuto nell'art. 4, comma 32, della legge di stabilità 2016 (n. 5 del 2016) per la nomina dei componenti della Commissione, con il richiamo alla normativa statale vigente in materia di contratti della pubblica amministrazione. Sotto il profilo finanziario l'art. 2, introdotto su proposta della Terza Commissione del Consiglio regionale, ha previsto che dall'attuazione della norma non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale.

Legge Regionale 26 maggio 2016, n. 11. Modifica della legge regionale 3 dicembre 2015, n. 31 (Adeguamento del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 e del bilancio pluriennale 2015-2017 alle disposizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e disposizioni varie).

La legge, di iniziativa della Giunta, apporta alcune modifiche alla legge regionale n. 31/2015 al fine della corretta rappresentazione dei dati gestionali di natura contabile correlati alla costituzione del Fondo pluriennale vincolato.

La legge è stata esaminata da questa Sezione di controllo nella relazione di verifica del Rendiconto generale della Regione 2015, approvata con la deliberazione n. 134/2016/PARI.

Legge Regionale 29 giugno 2016, n. 12. Disposizioni urgenti in materia di lavori pubblici

Le disposizioni della legge, di iniziativa del Consiglio, riguardano la gestione delle piccole dighe (art. 1) e l'accelerazione degli interventi per la prevenzione e la mitigazione del rischio idrogeologico ed altre opere urgenti (art.2), attraverso modifiche e integrazioni degli articoli delle rispettive leggi.

L'articolo 3 autorizza la Regione a finanziare l'acquisizione, da parte dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna al demanio comunale, di aree precedentemente occupate dal soppresso Esaf e attualmente utilizzate da Abbanoa Spa per lo svolgimento del servizio idrico integrato.

Gli oneri sono quantificati, per l'anno 2016, in euro 50.000; alla loro copertura si provvede mediante pari riduzione della disponibilità in termini di competenza e di cassa dell'autorizzazione di spesa di cui alla tabella A della legge regionale 11 aprile 2016, n. 5 (legge di stabilità 2016), rubrica 08 (lavori pubblici) - missione 08 - programma 02 (cap. SC05.0836), con contestuale incremento, in termini di competenza e di cassa, dello stanziamento della missione 09 - programma 04 (cap. SC07.1055).

Legge Regionale 29 giugno 2016, n. 13. Proroga del commissariamento di cui all'articolo 9 della legge regionale 17 novembre 2014, n. 23 (Norme urgenti per la riforma del sistema sanitario. Modifiche alle leggi regionali n. 23 del 2005, n. 10 del 2006 e n. 21 del 2012).

La legge, di iniziativa della Giunta, proroga, non oltre il 31 agosto 2016, il commissariamento delle aziende sanitarie della Sardegna, nelle more dell'approvazione del disegno di legge organico di istituzione dell'Azienda sanitaria unica regionale (ASUR), ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge regionale 28 dicembre 2015, n. 36 (Misure urgenti per l'adeguamento dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale e ulteriore proroga del commissariamento delle ASL).

La legge non prevede oneri.

Legge Regionale 29 giugno 2016, n. 14. Attuazione della legge regionale di riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna, trasferimento del personale di cui alla legge 9 marzo 1971, n. 98 (Provvidenze per il personale dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità atlantica).

La legge, di iniziativa del Consiglio, consente il trasferimento del personale di cui alla legge n. 98 del 1971 alle unioni di comuni o ai comuni che ne facciano richiesta.

La legge non prevede oneri.

Legge Regionale 29 giugno 2016, n. 15. Composizione del Consiglio delle autonomie locali. Modifiche alla legge regionale 17 gennaio 2005, n. 1 (Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regione-enti locali).

La legge, di iniziativa consiliare, modifica la composizione del Consiglio delle autonomie locali per consentire un immediato rinnovo dell'organo di rappresentanza delle autonomie locali.

La legge non prevede oneri.

Legge Regionale 29 giugno 2016, n. 16. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna).

La legge, di iniziativa consiliare, apporta alcune modifiche alla legge n. 8 del 2016 per superare le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo in riferimento alla predetta legge (ricorso n. 38 del 5 luglio 2016).

Per quanto rileva in questa sede, si osserva che opportunamente la previsione di un gettone di presenza onnicomprensivo per i componenti del comitato territoriale (art. 44, comma 5. della legge n. 8 del 2016) è stata sostituita con l'indicazione che i compiti sono svolti a titolo gratuito; viene, così superata la mancata quantificazione dei relativi oneri.

La legge non prevede oneri.

Legge Regionale 27 luglio 2016, n. 17 Istituzione dell'Azienda per la tutela della salute (ATS) e disposizioni di adeguamento dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2006, n. 10 (Tutela della salute e riordino del servizio sanitario della Sardegna. Abrogazione della legge regionale 26 gennaio 1995, n. 5) e alla legge regionale 17 novembre 2014, n. 23 (Norme urgenti per la riforma del sistema sanitario regionale).

La legge, di iniziativa della Giunta, detta disposizioni per l'adeguamento istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale, al fine di garantire il conseguimento dei livelli essenziali di assistenza in maniera omogenea su tutto il territorio regionale.

L'art. 19 stabilisce che dall'attuazione della legge non derivano nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale.

Il disegno di legge è accompagnato dalla relazione tecnica predisposta dall'Assessorato dell'Igiene e sanità e dell'assistenza sociale, che indica i dati relativi alle retribuzioni vigenti al momento della sua predisposizione e a quelle previste in seguito all'attuazione della legge, in base ai quali dimostra la riduzione complessiva delle retribuzioni.

Legge Regionale 2 agosto 2016, n. 18. Reddito di inclusione sociale. Fondo regionale per il reddito di inclusione sociale – “Agiudu torrau”.

La legge, di iniziativa del Consiglio, istituisce il Reddito di inclusione sociale (REIS) e prevede diverse misure al fine di integrare gli interventi nazionali ed europei tesi a contrastare l'esclusione sociale e la povertà.

È stata approvata dopo un percorso iniziato con la presentazione di una proposta di legge in data 20 marzo 2014. Dopo una sospensione, l'esame del provvedimento è ripreso nel 2015 e ancora interrotto in attesa della riformulazione della norma finanziaria alla luce della programmazione unitaria delle risorse predisposta dalla Giunta, comunicata in data 26 maggio 2016.

Sotto l'aspetto finanziario è stato sottoposto al parere della Terza Commissione che ha espresso parere favorevole con alcune osservazioni riguardo alle risorse a copertura delle iniziative. Nello specifico ha evidenziato la necessità di verificare la coerenza e compatibilità degli interventi previsti nella proposta di legge con quelli già finanziati con le risorse europee e nazionali.

Il testo approvato è suddiviso in 18 articoli; gli articoli 10 Risorse, 12 Fondo regionale per il reddito di inclusione sociale e 13 Iniziativa di partecipazione solidale concernono la tipologia delle risorse da destinare alle misure di sostegno.

La spesa autorizzata per il 2016 deriva da fondi europei per 18.778.400 euro e da fondi regionali per 14.400.000 euro, pari al totale 2016 di 33.178.400 euro. Le somme per il 2017 e 2018 corrispondenti a 30.000.000 di euro per ciascun anno sono quelle indicate nel bilancio regionale di previsione 2016-2018.

La realizzazione degli interventi indicati dalla norma si avvale anche della quota assegnata alla Regione Sardegna dal Fondo nazionale per l'estensione della carta per l'inclusione alle regioni del Mezzogiorno pari a 20.000.000 di euro.

Con l'art. 17 Norma finanziaria sono individuate nel dettaglio le rispettive fonti di finanziamento regionali, nazionali e comunitarie:

1. Per le finalità di cui alla presente legge, è autorizzata la spesa di euro 33.178.400 per l'anno 2016 e di euro 30.000.000 per ciascuno degli anni 2017 e 2018.
2. Agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 1 si fa fronte per l'anno 2016 mediante utilizzo di quota parte delle risorse già destinate agli interventi di cui all'articolo 6, comma 16, della legge regionale 11 aprile 2016, n. 5 (legge finanziaria 2016) e per gli anni 2017 e 2018 mediante utilizzo delle risorse iscritte in conto alla missione 12 - programma 04 - cap. SC05.0680 del bilancio di previsione della Regione per gli anni 2016-2018.

3. A decorrere dall'anno 2019, agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, si fa fronte nei limiti delle risorse del Fondo regionale per il reddito di inclusione sociale annualmente stanziato con la legge di bilancio nella missione 12 - programma 04 - Titolo 1.

4. Fermo restando l'utilizzo delle risorse di cui all'articolo 1, comma 386, della legge n. 208 del 2015, secondo i requisiti e i criteri definiti con il decreto interministeriale di cui all'articolo 1, comma 387, della legge n. 208 del 2015, la Regione, ai fini della realizzazione degli interventi previsti dalla presente legge, assicura il coordinamento tra tutte le linee di attività e le rispettive fonti di finanziamento di seguito elencate:

a) euro 18.778.400 per l'anno 2016 relativi PO Fondo sociale europeo 2014-2020 con riferimento alle risorse assegnate all'Asse 2 - Obiettivo tematico IX, azioni 9.1 e 9.2 finalizzate al superamento della condizione di povertà, all'inclusione attiva e al reinserimento lavorativo (missione 12 - programma 04):

b) euro 20.000.000 del Fondo nazionale per l'estensione della carta per l'inclusione alle regioni del Mezzogiorno, di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013, n. 99 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti), per la quota assegnata alla Regione;

c) altri fondi di derivazione nazionale a destinazione vincolata;

e) ulteriori risorse statali con destinazione coerente rispetto alle misure di cui alla presente legge;

f) euro 14.400.000 per l'anno 2016 ed euro 30.000.000 per ciascuno degli anni 2017-2018 di risorse del bilancio regionale (missione 12 - programma 04 - cap. SC05.0680).

La legge non è corredata dalla relazione tecnica, pertanto non è possibile verificare la quantificazione degli oneri, anche a regime, e la loro copertura.

Si osserva, comunque, che l'intera attuazione della legge è subordinata alle risorse disponibili, come si rileva dall'art. 10 Risorse:

1. La Regione stanziava ogni anno con la legge di bilancio le risorse destinate alle finalità di cui alla presente legge, tenendo conto del fabbisogno che emerge nel contesto sociale della Sardegna.
2. Altre risorse nazionali ed europee concorrono all'attivazione delle misure di sostegno previste dalla presente legge.
3. La rilevazione del fabbisogno non vincola la Regione allo stanziamento, che è parametrato alle risorse regionali, nazionali ed europee effettivamente disponibili e alle relative disposizioni attuative.

Legge Regionale 2 agosto 2016, n. 19. Modifiche alla legge regionale 11 maggio 2015, n. 11 (Norme in materia di agriturismo, ittiturismo, pescaturismo, fattoria didattica e sociale e abrogazione della legge regionale n. 18 del 1998)

La legge, di iniziativa consiliare, introduce una modifica in merito ai prodotti utilizzabili negli agriturismi e ittiturismi per la somministrazione dei pasti.

La legge non prevede oneri.

Legge Regionale 2 agosto 2016, n. 20. Modifiche alla legge regionale 11 aprile 2016, n. 5 (legge di stabilità 2016). Disposizioni urgenti a sostegno dei territori colpiti da incendi

La legge, di iniziativa consiliare, introduce il comma 12 bis all'art. 8 della legge di stabilità 2016 (n. 5 del 2016) per consentire agli enti locali l'utilizzo nel 2016 dell'avanzo di amministrazione 2015 per il sostentamento del comparto zootecnico sopravvissuto agli incendi, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

La legge non prevede oneri.

Legge Regionale 2 settembre 2016, n. 21 Interventi sul capitale della società di gestione dell'aeroporto di Alghero SOGEAAL Spa.

La legge, di iniziativa della Giunta, autorizza l'intervento di ricapitalizzazione della società di gestione SOGEAAL Spa di Alghero per la copertura delle perdite per il 2016 nella misura massima di 5.821.550 euro complessivi da parte dei soci Regione Sardegna e SFIRS Spa. La quota in capo alla Regione è quantificata in 4.669.000 euro di spesa (missione 10 - programma 04 - titolo 3 del bilancio regionale 2016-2018). Tale autorizzazione è condizionata alla contestuale sottoscrizione, da parte di un investitore privato, di un intervento non inferiore a 9.468.804 euro finalizzato all'acquisizione del 71,25% del pacchetto azionario di SOGEAAL Spa.

Sotto il profilo finanziario, sul quale è stato espresso il parere favorevole della Terza Commissione, all'onere in capo al socio Regione si fa fronte mediante pari riduzione dell'autorizzazione di spesa, per l'anno 2016, di cui alla legge regionale 2 dicembre 2011, n. 25 (Norme per la copertura finanziaria della continuità territoriale aerea), e successive modifiche ed integrazioni (missione 10 - programma 04 - titolo 1 - cap. SC07.0627).

Legge Regionale 23 settembre 2016, n. 22 Norme generali in materia di edilizia sociale e riforma dell'Azienda regionale per l'edilizia abitativa.

Il testo della legge è il risultato dell'unificazione dei disegni di legge presentati dalla Giunta regionale n. 110/2014 e n. 207/2015 oltre che della proposta di legge n. 181/2015 di alcuni consiglieri regionali. Il testo unificato modifica sostanzialmente la legge regionale n. 12/2006 Norme generali in materia di edilizia residenziale pubblica e trasformazione degli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) in Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA).

La legge non prevede una norma finanziaria specifica, ma l'art. 13 elenca le fonti di finanziamento per l'Azienda:

- a) canoni di locazione degli alloggi di edilizia sociale e canoni di immobili in proprietà o affidati in gestione;
- b) compensi per spese tecniche e generali o per altre attività, compresi i servizi di ingegneria e architettura, per opere delegate o di interesse regionale;
- c) finanziamenti dell'Unione europea, dello Stato, della Regione e degli enti locali destinati all'edilizia residenziale pubblica, dei programmi annuali e pluriennali della Regione per l'attuazione ed eventualmente per la gestione delle opere pubbliche di edilizia patrimoniale statale o regionale;
- d) proventi derivanti dall'eventuale alienazione del patrimonio immobiliare secondo la normativa nazionale e regionale;
- e) entrate straordinarie derivanti da lasciti e donazioni;
- f) diritti amministrativi.

Legge Regionale 23 settembre 2016, n. 23 Trattamento del personale comandato presso i gruppi consiliari.

L'indennità spettante al personale comandato presso i gruppi consiliari, di cui all'articolo 9 della legge regionale 9 gennaio 2014, n. 2 (Razionalizzazione e contenimento della spesa relativa al funzionamento degli organi statutari della Regione), è stabilita nella misura di 54 ore mensili di lavoro straordinario.

Per effetto della soppressione della lettera e) del comma 1 dell'articolo 27 della legge regionale n. 32 del 1988, intervenuta con la legge regionale n. 24 del 2014, era, infatti, venuto meno il riferimento alla quantificazione dell'indennità in questione. La legge, di iniziativa consiliare, chiarisce che tale indennità resta confermata e in misura pari a quella già in godimento secondo le stesse modalità di

calcolo (sessanta ore di lavoro straordinario ridotte del 10 per cento per effetto del comma 12 dell'articolo 3 della legge regionale n. 6 del 2012).

Legge Regionale 20 ottobre 2016, n. 24 Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi

La legge, di iniziativa della Giunta, persegue gli obiettivi di semplificazione normativa ed amministrativa in favore dei cittadini e del tessuto imprenditoriale sardo.

L'articolo 12, illustrato nella prima parte di questa relazione, recepisce le osservazione di questa Sezione in merito alla necessità di corredare i disegni di legge di una relazione tecnica e si pone in linea con la normativa nazionale.

La legge non prevede una norma finanziaria, ma non contiene la dimostrazione dell'assenza di nuovi o maggiori oneri che deriveranno dalla sua applicazione.

Di contro, è rinviata l'efficacia delle disposizioni per le quali è evidente la presenza di oneri, la cui quantificazione è rimandata a un momento successivo, come si rileva dagli articoli di seguito richiamati.

L'art. 22 *Indennizzo e danno da ritardo* prevede che la Regione corrisponda all'interessato una somma di denaro, in caso di inosservanza dei termini di conclusione di un procedimento amministrativo del sistema Regione, a titolo di indennizzo per il mero ritardo. Resta salvo, per l'interessato, il diritto al risarcimento del danno nelle forme e nei modi previsti dalla legislazione statale vigente.

Il successivo comma 8 dispone, tuttavia, che l'efficacia delle disposizioni di cui trattasi è sospesa fino all'approvazione da parte del Consiglio regionale di un disegno di legge presentato dalla Giunta regionale sulla quantificazione degli oneri e sulla copertura finanziaria necessarie all'applicazione delle medesime.

L'art. 30 *Progetti speciali* prevede l'adozione di un programma di interventi per superare l'arretrato amministrativo in materia di condono edilizio, rilascio di autorizzazione paesaggistica e per la creazione e gestione delle relative banche dati, articolato in progetti attuati dall'Amministrazione regionale preferibilmente mediante convenzioni stipulate con soggetti pubblici e privati.

Anche in questo caso, l'efficacia delle disposizioni di cui trattasi è sospesa fino all'approvazione, da parte del Consiglio regionale, di un disegno di legge presentato dalla Giunta regionale sulla quantificazione degli oneri e sulla copertura finanziaria necessarie all'applicazione delle medesime.

Nelle fattispecie sopra richiamate è evidente che le norme sono state approvate in assenza della quantificazione degli oneri e della determinazione della relativa copertura, rinviate a un successivo

atto normativo del Consiglio regionale. Si rileva, pertanto, la non regolarità di tali previsioni alla luce dei principi richiamati nella parte generale della presente relazione.

Infine, l'art. 45 stabilisce che l'efficacia delle disposizioni del titolo I *Sportello unico per le attività produttive e per l'edilizia abitativa (SUAPE)* è sospesa fino all'approvazione delle direttive previste nell'articolo 29, comma 4, e comunque non oltre il termine di centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge stessa. Anche in questa ipotesi, per le norme delle quali la legge sospende l'efficacia non è dimostrata l'assenza di maggiori oneri.

Legge Regionale 28 ottobre 2016, n. 25 Istituzione dell'Agenzia sarda delle entrate (ASE).

La legge unifica la Proposta di legge di iniziativa popolare n. 5 /201\2, la Proposta di legge n. 187/2015 e il Disegno di legge n. 246/2015 ed è corredata dalla relazione tecnica.

Nella relazione tecnica sono illustrati gli oneri finanziari previsti con riferimento al costo per gli organi dell'azienda, per il personale, per il funzionamento, per le convenzioni, per gli investimenti e altri.

La norma finanziaria (art. 15 della legge) dispone che gli oneri derivanti dall'applicazione della legge sono valutati in euro 2.000.000 per l'anno 2017, euro 3.000.000 per l'anno 2018 ed euro 2.500.000 per gli anni successivi.

A tal fine sono introdotte le seguenti variazioni nel bilancio della Regione per gli anni 2016-2018:
in diminuzione

missione 15 - programma 01 - cap. SC02.0839

2017 euro 1.300.000

2018 euro 2.300.000

missione 01 - programma 04 - cap. SC01.0609

2017 euro 700.000

2018 euro 700.000

in aumento

missione 01 - programma 03 - cap. SCNI

2017 euro 2.000.000

2018 euro 3.000.000

Gli oneri derivanti dalla legge gravano sulla missione 01 - programma 03 del bilancio regionale per gli anni 2016-2018 e su quelle corrispondenti dei bilanci per gli anni successivi.

Per quanto riguarda gli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 4 (coordinamento della riscossione del sistema Regione) si provvede mediante l'utilizzo delle risorse stanziare in conto della missione 01 - programma 04 - cap. SC01.0607.

Con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3 del 10 gennaio 2017 è stata sollevata questione di legittimità costituzionale nei confronti di alcune norme della legge.

Legge Regionale 28 ottobre 2016, n. 26 Disposizioni urgenti in materia di usi civici. Modifiche all'articolo 18 bis della legge regionale n. 12 del 1994.

La legge, di iniziativa consiliare, introduce il comma 7 bis all'art. 18 bis della legge regionale 14 marzo 1994, n. 12 e prevede il coinvolgimento del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo nell'elaborazione del Piano paesaggistico regionale.

La legge non prevede oneri.

Legge Regionale 11 novembre 2016, n. 27 Aiuto al salvataggio ed alla ristrutturazione della società di gestione dell'Aeroporto di Alghero (SOGEAAL) Spa

La legge, di iniziativa della Giunta, prevede un'alternativa in caso di mancato perfezionamento della procedura di privatizzazione indetta da SOGEAAL Spa nel maggio 2015 e autorizza l'intervento finanziario del socio pubblico Regione Sardegna e SFIRS Spa, destinato ad assicurare, nel breve periodo, la prosecuzione delle attività aziendali della Società di gestione aeroportuale in condizioni di equilibrio economico-finanziario e, al termine, la ristrutturazione della stessa in conformità alla normativa nazionale e agli orientamenti europei vigenti.

Gli oneri complessivi sono quantificati in 15.290.354 euro per il 2016, di cui 12.262.864 a carico del bilancio regionale (missione 10 - programma 04 - titolo 2), mentre, per 3.027.490 euro, sul bilancio della partecipata SFIRS Spa.

In particolare alla copertura degli oneri finanziari gravanti sul bilancio regionale, pari a 12.262.864 euro, si fa fronte:

- a) per 7.262.864 euro mediante pari riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge regionale 2 dicembre 2011, n. 25 (Norme per la copertura finanziaria della continuità territoriale aerea), e successive modifiche ed integrazioni (missione 10 - programma 04 - titolo 1 - cap. SC07.0627);
- b) per 5.000.000 di euro mediante pari riduzione della autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 2, della legge regionale 11 aprile 2016, n. 5 (legge di stabilità 2016) (missione 01 - programma 12 - titolo 2 - cap. SC01.0641).

Essendosi verificata l'ipotesi di cui alla legge n. 21, è venuto meno il presupposto alla base della legge in esame che, conseguentemente, non ha trovato applicazione.

Legge Regionale 11 novembre 2016, n. 28 Completamento delle procedure per le progressioni professionali del personale dell'Amministrazione regionale.

Nei confronti del disegno di legge n. 283 Misure urgenti in materia di personale, di iniziativa della Giunta, la competente Commissione del Consiglio regionale ha chiesto alla Giunta la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri e delle relative coperture. Nonostante il richiamo al contenuto obbligatorio della relazione tecnica, si osserva che essa contiene solo il numero dei lavoratori interessati e l'onere totale per la stabilizzazione.

Il testo modificato è stato approvato dalla Prima commissione stralciando diversi articoli e confermando un solo articolo sulle progressioni professionali.

Sotto il profilo finanziario, il comma 1 dispone che, nel fondo per la contrattazione collettiva a valere sulle disponibilità di cui alla missione 01 - programma 10, è autorizzata la spesa di euro 660.000 per l'anno 2016 di cui euro 330.000 a regime finalizzate al completamento delle procedure per le progressioni professionali riferite all'anno 2013; per gli anni 2013 e 2014 le predette progressioni hanno effetti esclusivamente giuridici. L'Ente acque della Sardegna (ENAS) e l'Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA) sono autorizzati a stanziare risorse per tale finalità nell'ambito della disponibilità dei rispettivi bilanci.

Il comma 2 prevede che *“A decorrere dall'anno 2016, al fine di adeguare la dotazione dei fondi per le progressioni professionali del personale dell'Amministrazione regionale e degli enti, istituti, agenzie e aziende del comparto regionale di contrattazione a quella prevista nell'ambito delle amministrazioni del pubblico impiego, negli stessi confluiscono, a regime, le economie corrispondenti alla differenza tra il livello retributivo posseduto al momento della cessazione e quello iniziale della categoria o area di appartenenza dei dipendenti cessati dal servizio, a qualunque titolo, nell'anno precedente (missione 01 - programma 10). Le economie decorrenti nel 2016, concernenti il personale cessato nel 2015, valutate in euro 1.036.000 sono imputate sulle disponibilità sussistenti in conto della missione 01 - programma 10”*.

Il comma 3 stabilisce che *“In sede di prima applicazione del comma 2, a compensazione delle economie per le cessazioni intervenute in annualità pregresse, sono altresì destinati alle progressioni professionali del personale dell'Amministrazione regionale ulteriori risorse per complessivi euro 4.652.000, di cui euro 964.000 a decorrere dal 2016, euro 539.000 a decorrere dal 2017 e euro 682.000 a decorrere dal 2018, a valere sulle disponibilità sussistenti in conto della missione 01 - programma 10”*.

Infine, il comma 4 dispone che "Gli enti e le agenzie del comparto di contrattazione collettiva regionale sono autorizzati a stanziare, nell'ambito della disponibilità dei rispettivi bilanci, risorse per le finalità di cui al comma 3 in misura proporzionale alla consistenza del proprio personale rispetto a quello dell'Amministrazione regionale sulla base del parametro stabilito dalla Giunta regionale".

Legge Regionale 11 novembre 2016, n. 29 Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna)

La legge, di iniziativa del Consiglio, introduce ulteriori modifiche alla legge n. 2 del 2016.

Per quanto rileva in questa sede, è integrato l'art. 29, comma 4, sopra richiamato, con la precisazione che il comma non si applica fino alla data della definitiva soppressione della provincia di Nuoro e il subentro avviene con le modalità stabilite d'intesa tra la Regione e gli enti consorziati.

La legge non prevede oneri.

Legge Regionale 30 novembre 2016, n. 30 Disposizioni per la prosecuzione delle attività previste dalla convenzione relativa alla gestione del progetto denominato "Parco geominerario della Sardegna" e modifiche alla legge regionale 11 aprile 2016, n. 5 (legge di stabilità 2016).

L'art.1 modifica l'art. 4, comma 29, della legge regionale di stabilità del 2016 n. 5 per chiarire i destinatari dei finanziamenti previsti dalla norma modificata con l'interesse primario di proseguire le attività in corso per la stabilizzazione occupazionale di tali lavoratori.

Per la medesima finalità, l'art. 2 proroga la convenzione sottoscritta il 23 ottobre 2001 relativa al progetto "Parco geominerario della Sardegna".

Gli oneri, quantificati in 26.200.000 euro per l'anno 2017 e 25.000.000 euro per l'anno 2018, trovano copertura con la corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa iscritta in conto della missione 09 - programma 02 - titolo 2 del bilancio della Regione 2016-2018.

La proposta di legge, di iniziativa consiliare, non è corredata dalla relazione tecnica, pertanto non è possibile verificare la congruità delle quantificazioni finanziarie in essa contenute.

La successiva legge regionale n. 34 del 22 dicembre 2016 sostituisce integralmente i due articoli della legge in esame.

Legge Regionale 30 novembre 2016, n. 31 Norme varie in materia di agricoltura. Modifiche alla legge regionale 23 maggio 2008, n. 6 (Legge-quadro in materia di consorzi di bonifica) e alla legge regionale 9 marzo 2015, n. 5 (legge finanziaria 2015).

Gli oneri finanziari derivanti dalla presente legge, di iniziativa della Giunta, sono quantificati in 5.150.000 euro e sono destinati, quanto a euro 2.000.000, per la costituzione di un fondo finalizzato ad interventi funzionali a favorire l'accesso al credito delle piccole e medie imprese operanti nel settore della pesca e dell'acquacoltura, quanto a euro 3.000.000 per la costituzione di un fondo di garanzia per il ripianamento dello stato debitorio dei consorzi di bonifica della Sardegna; quanto a euro 150.000 nel 2016 per far fronte al pagamento del concorso interessi sui mutui contratti per opere di miglioramento fondiario e agrario e del concorso interessi sui mutui contratti sul fondo regionale per lo sviluppo della proprietà coltivatrice.

In particolare 5.000.000 di euro sono recuperati dalle somme giacenti presso l'Istituto di servizi per il mercato agricolo (ISMEA), mentre la somma pari a 150.000 euro è stanziata sul cap. SC06.0935 con la corrispondente riduzione del capitolo SC060899.

L'art. 8 Norma finanziaria descrive le conseguenti variazioni di bilancio.

La legge appare dotata di adeguata copertura, anche se limitatamente al 2016 per il concorso interessi sui mutui.

Legge Regionale 5 dicembre 2016, n. 32 Variazioni del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2018 ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e disposizioni varie.

La legge, di iniziativa della Giunta, assume le variazioni di bilancio di competenza a salvaguardia degli equilibri del bilancio previsionale 2016-2018 come modificati per effetto della gestione, a idonea copertura degli esercizi che presentano un saldo negativo, anche attraverso la rimodulazione della spesa tra le varie annualità.

La legge sarà esaminata da questa Sezione di controllo in sede di verifica del Rendiconto generale della Regione 2016.

Con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri n. 8 dell'8 febbraio 2017 è stata sollevata questione di legittimità costituzionale nei confronti di alcune norme della legge.

In disparte le questioni relative al "disavanzo tecnico", si osserva che la legge introduce anche norme di varia natura.

Per quanto rileva in questa sede, si osserva che l'art. 1, comma 40, dispone che a tutto il personale in servizio e operante presso l'Agenzia ARGEA Sardegna è ripristinata l'indennità di missione relativamente allo svolgimento delle attività ispettive con decorrenza dal 1° gennaio 2016. Con riferimento a questa previsione, il Presidente del Consiglio ritiene che questa norma sia viziata di illegittimità costituzionale perché priva della copertura finanziaria della relativa spesa.

Tale norma non è presente né nel testo del Proponente né in quello della Commissione.

Legge Regionale 7 dicembre 2016, n. 33 Proroga di termini di cui alla legge regionale n. 8 del 2015.

La legge, di iniziativa consiliare, proroga al 31 dicembre 2017 il termine di efficacia delle disposizioni del capo I del titolo II della legge regionale 23 aprile 2015 n. 8.

La legge non prevede oneri.

Legge Regionale 22 dicembre 2016, n. 34. Modifica della legge regionale 30 novembre 2016, n. 30, per lo svolgimento temporaneo delle attività di cui alla convenzione RAS-ATI IFRAS, nelle more della procedura di scelta dell'aggiudicatario del nuovo Piano per i lavoratori del Parco geominerario storico e ambientale della Sardegna.

La legge, di iniziativa consiliare, sostituisce integralmente gli articoli 1 e 2 della legge regionale n. 30 del 2016.

Il nuovo testo dell'art. 2, al fine di salvaguardare le finalità della convenzione del 23 ottobre 2001, autorizza lo svolgimento, per il tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure per l'individuazione del nuovo aggiudicatario, delle attività oggetto della convenzione da parte di società *in house* regionali o, qualora non fosse possibile, autorizza la stipula di convenzioni con enti pubblici identificati secondo procedure di evidenza pubblica. La norma finanziaria è analoga a quella della legge n. 30; dispone, infatti, che alle spese, pari a 26.200.000 euro per l'anno 2017 e a 25.000.000 euro per l'anno 2018, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa, iscritta in conto della missione 09 - programma 02 - titolo 2 del bilancio della Regione 2016-2018.

Anche questa legge non è corredata dalla relazione tecnica e ciò impedisce di valutare la corretta quantificazione dei costi, per di più limitata agli interventi dell'art. 1.

Si osserva che verosimilmente l'art. 2 comporterà costi al momento non indicati.

Legge Regionale 22 dicembre 2016, n. 35 Approvazione del Rendiconto generale della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2015 e del Rendiconto consolidato della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2015.

La legge approva il rendiconto generale della Regione 2015.

La Terza Commissione del Consiglio regionale precisa che il disegno di legge è stato presentato dalla Giunta regionale il 19 dicembre 2016 a seguito della dichiarazione di regolarità del rendiconto generale della Regione per l'anno 2015 resa dalla Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Sardegna, con decisione del 16 dicembre 2016.

La legge approva altresì il rendiconto consolidato della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2015, predisposto ai sensi dell'art. 11, comma 8, del decreto legislativo n. 118 del 2011; l'art. 8 della legge n. 35, al terzo comma, precisa che la Regione non è articolata in organismi strumentali e che, con deliberazione della Giunta regionale n. 14/28 del 23 marzo 2016, è stato disposto che il rendiconto consolidato è composto dalla sommatoria delle risultanze contabili della gestione della Giunta regionale (e) delle risultanze della gestione del Consiglio regionale eliminando le transazioni contabili reciproche.

La legge non prevede oneri.

In questa sede si osserva che il rendiconto consolidato non è stato oggetto di esame da parte della Corte dei conti.

Legge Regionale 22 dicembre 2016, n. 36 Assestamento del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2018 ai sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e disposizioni varie.

La legge, di iniziativa della Giunta, assesta le previsioni del bilancio regionale 2016-2018 anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi, del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità, accertati in sede di rendiconto generale della Regione per l'anno 2015, parificato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Sardegna con la decisione del 16 dicembre 2016.

La legge sarà esaminata da questa Sezione di controllo in sede di verifica del Rendiconto generale della Regione 2016.

Legge Regionale 22 dicembre 2016, n. 37. Norme per il superamento del precariato nel sistema Regione e altre disposizioni in materia di personale.

La legge è finalizzata al superamento del precariato regionale, al reclutamento di personale ordinario, alla mobilità del personale dell'ente soppresso ESAF e al monitoraggio del personale delle società partecipate e delle aziende sanitarie.

Le risorse finanziarie necessarie, pari ad euro 7.616.000 annui a decorrere dall'anno 2017 (missione 01 - programma 10 - titolo 1), trovano copertura per quanto riguarda il reclutamento speciale e ordinario (articoli 3 e 5):

- a) per gli anni 2017 e 2018 mediante utilizzo delle risorse già stanziare per i medesimi anni nel bilancio di previsione della Regione 2016-2018 in conto della missione 01 - programma 10 - titolo 1, per l'attuazione del piano del fabbisogno del personale, incrementate di euro 1.500.000 mediante pari riduzione delle disponibilità finanziarie iscritte per gli anni 2017 e 2018 in conto della missione 15 - programma 01 - titolo 1;
- b) a decorrere dall'anno 2019, con la legge di approvazione del bilancio dei rispettivi esercizi finanziari.

Con riferimento alla proroga dei contratti di cui all'art. 4, sino alla definizione delle procedure di stabilizzazione, quantificati in euro 4.751.139,27 per ciascuno degli anni 2017 e 2018, si fa fronte mediante utilizzo delle risorse già stanziare per gli anni 2017 e 2018 nel bilancio di previsione della Regione 2016-2018 in conto delle seguenti missioni e programmi:

Missione	Programma	Importo
1	10	413.783,95
1	11	288.274,76
1	12	1.718.231,75
5	2	123.792,34
8	1	731.430,12
9	2	18.139,32
12	7	37.866,54
14	1	53.746,03
15	3	29.316,07
19	2	1.336.558,38
TOTALE		4.751.139,27

Infine per gli interventi gestiti dall'Agenzia sarda per le politiche attive del lavoro (ASPAL) derivanti dall'attuazione dell'articolo 7, pari a euro 2.000.000 annui a decorrere dall'anno 2017, si fa fronte mediante utilizzo delle risorse di cui alla legge regionale n. 9 del 2016, iscritte per gli anni 2017 e 2018 nel bilancio di previsione della Regione 2016-2018 alla missione 15 - programma 01 - titolo 1 - capitolo SC02.0889 e, a decorrere dall'anno 2019, con legge di approvazione del bilancio dei rispettivi esercizi finanziari.

Nella relazione del proponente della proposta di legge si afferma che ai sensi dell'art. 33, comma 3 bis della legge regionale n. 11 del 2006, la Giunta regionale ha predisposto la relazione tecnica per la quantificazione e la copertura degli oneri derivanti dalla proposta: la relazione, trasmessa alla Sezione di controllo il 6 giugno 2017, contiene l'indicazione del numero dei dipendenti che avevano i requisiti per usufruire delle previsioni della legge e la quantificazione dei costi complessivi per le diverse tipologie.

Legge Regionale 22 dicembre 2016, n. 38 Vigilanza, monitoraggio e controllo sulle attività di servizio pubblico di cabotaggio marittimo con le isole minori.

Con la legge è rimodulata l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 10, comma 3, della legge regionale 11 aprile 2016, n. 5 (legge di stabilità 2016), riferita alle azioni di vigilanza, monitoraggio e controllo del servizio pubblico, anche notturno, di cabotaggio marittimo con le isole minori della Sardegna compresa l'Asinara. Gli oneri sono quantificati in complessivi euro 1.750.000, in ragione di 250.000 euro per ciascuno degli anni dal 2016 al 2022 (missione 10 - programma 03 - titolo 1).

Per gli anni 2016, 2017 e 2018, le risorse sono quelle già stanziare con il bilancio regionale per gli stessi anni, in conto della missione 10 - programma 03 - titolo 1 (capitolo SC07.0611), mentre agli oneri previsti dal 2019 al 2022 si fa fronte mediante corrispondente riduzione per gli stessi anni dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge regionale 7 dicembre 2005, n. 21 (Disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna), e successive modifiche ed integrazioni (missione 10 - programma 02 - titolo 1 - capitolo SC07.0623).

Il disegno di legge presentato dalla Giunta regionale è accompagnato dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnica. Il testo è stato modificato nei termini sopra richiamati a seguito dell'esame da parte della Terza e Quarta Commissione del Consiglio regionale.

La Terza commissione, nell'esprimere parere favorevole, aveva osservato, infatti, che il disegno di legge prevedeva che agli oneri per gli anni dal 2019 al 2022 si provvedesse *“nei limiti degli stanziamenti di bilancio a ciò destinati con la legge di bilancio regionale per i medesimi anni”*.

Tale copertura non è stata ritenuta idonea, in quanto si tratta di spesa obbligatoria e sia la Corte costituzionale (sentenza n. 26/2013) che la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Sardegna (deliberazione n. 130/2016/RQ) hanno affermato che la copertura finanziaria può essere rinviata allo strumento del bilancio solo per le spese permanenti e non per quelle pluriennali.

4 CONCLUSIONI

La legislazione di spesa prodotta nel 2016 da parte della Regione Sardegna è risultata nel complesso piuttosto ampia e variegata; i provvedimenti di legge più rilevanti riguardano il settore delle foreste, i servizi per il lavoro, i lavori pubblici, il settore sociale e l'agricoltura.

La gran parte dei provvedimenti approvati è su iniziativa della Giunta regionale ed è accompagnata dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnica.

Nel corso dell'anno è intervenuta la Legge Regionale 20 ottobre 2016, n. 24 contenente "norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi" che all'articolo 12 prescrive l'obbligo di corredare i disegni di legge di una relazione tecnica, allineando la normativa regionale con quella nazionale e recependo le osservazioni di questa Sezione svolte nelle precedenti relazioni.

Di conseguenza è risultato molto più esteso nella produzione normativa l'adeguamento all'obbligo di accompagnare le leggi regionali di spesa con specifiche relazioni tecniche che analizzino in modo approfondito i profili finanziari delle disposizioni approvate; ciò ha consentito una più analitica valutazione dell'impatto finanziario della normativa e ha facilitato *ex post* una compiuta cognizione delle conseguenze finanziarie delle leggi di spesa approvate.

Resta, tuttavia, l'esigenza di misure di tipo organizzativo nell'ambito del Consiglio Regionale per predisporre un quadro completo delle coperture finanziarie del testo di legge approvato, considerato che la relazione tecnica di cui sopra è relativa al solo testo iniziale, spesso modificato in misura rilevante dal Consiglio, anche con emendamenti orali.

La scelta di non procedere al finanziamento dei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale di cui all'art. 25 della legge di contabilità regionale n. 11/2006, finalizzati alla gestione di sopravvenienze finanziarie derivanti da interventi normativi, ha implicato la necessità di ricorrere alla copertura finanziaria attraverso movimentazioni di bilancio e riduzione di spese precedentemente autorizzate. Sotto il profilo delle tecniche di copertura adottate è risultato, quindi, ancora diffuso il ricorso a movimentazioni di bilancio, ma con l'indicazione delle autorizzazioni di spesa da rimodulare con riferimento agli effetti della disciplina introdotta.

In alcuni casi viene dato atto dell'assenza di effetti finanziari derivanti della normativa approvata, in difetto di dati a supporto, e ancorché dalla valutazione delle disposizioni introdotte se ne possano intravedere. In particolare ci si riferisce alla norma di riordino delle autonomie locali in relazione alla circostanza che le esigenze di spesa legate in particolare al trasferimento del personale potrebbero richiedere una maggiore dotazione del fondo unico di cui all'art. 10 della legge regionale n. 2 del 2007.

E' da notare che risulta ridotto il ricorso alla previsione di misure di salvaguardia, ancorché diverse leggi regionali abbiano introdotto determinanti di spesa passibili di effetti espansivi, per cui la quantificazione dell'impegno finanziario e l'individuazione dei mezzi di copertura potrebbe risultare ridotta rispetto alle effettive esigenze.



Stivetta

TABELLE

Tabella 1 – Leggi regionali approvate nel 2016

I. R. N.	DATA	TITOLO	PUBBLICAZIONE NEL BURAS	DISPOSIZIONI CONTENENTI PREVISIONI DI SPESA	DISPOSIZIONI DI COPERTURA FORMALE DELLA SPESA
1	13 gennaio 2016	Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2016	n. 2 del 14 gennaio 2016	Art. 1	
2	4 febbraio 2016	Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna	n. 6 dell'11 febbraio 2016	Artt. 3,6,7,8,16,18,70	Art. 76 Non derivano nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale
3	1 marzo 2016	Proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2016	n. 9 del 1 marzo 2016		
4	21 marzo 2016	Disposizioni in materia di tutela della pianificazione e delle tipologie da forno tipiche della Sardegna	n. 14 del 21 marzo 2016		Art. 15 Non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e alla loro attuazione si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.
5	11 aprile 2016	Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016).	n. 18 del 13 aprile 2016		Art. 17 Le spese derivanti dall'applicazione della presente legge trovano copertura nelle previsioni d'entrata del bilancio pluriennale della Regione per il triennio 2016-2017 e 2018 e in quelle corrispondenti dei bilanci per gli anni successivi
6	11 aprile 2016	Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018	n. 18 del 13 aprile 2016		
7	20 aprile 2016	Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna).	n. 20 del 21 aprile 2016		

L.R. N.	DATA	TITOLO	PUBBLICAZIONE NEL BURAS	DISPOSIZIONI CONTENENTI PREVISIONI DI SPESA	DISPOSIZIONI DI COPERTURA FORMALE DELLA SPESA
9	27 aprile 2016	Legge forestale della Sardegna	n. 21 del 28 aprile 2016		Art.53 1. L'Amministrazione regionale attua la presente legge senza far derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale, mediante l'impiego delle risorse già destinate agli interventi di cui alla legge regionale n. 24 del 1999 iscritte in conto della missione 09 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente), programma 02 (Tutela, valorizzazione e recupero ambientale) del bilancio della Regione per gli anni 2016-2018 e su quella corrispondente dei bilanci per anni successivi. 2. L'Amministrazione regionale provvede agli adempimenti previsti dalla presente legge, nell'ambito delle risorse previste dalla legge di stabilità regionale per i rinnovi contrattuali a legislazione vigente.
9	17 maggio 2016	Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro	n. 24 del 19 maggio 2016	Artt. 6, 16, 20, 23, 24, 27, 30	Art. 46
10	26 maggio 2016	Disposizioni relative alla Commissione per le attività di verifica per la stabilizzazione occupazionale dei lavoratori socialmente utili. Modifiche all'articolo 4, comma 32, della legge regionale 11 aprile 2016, n. 5 (legge di stabilità 2016)	n. 27 del 3 giugno 2016		
11	26 maggio 2016	Modifica della legge regionale 3 dicembre 2015, n. 31 (Adeguamento del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 e del bilancio pluriennale 2015-2017 alle disposizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e disposizioni varie).	n. 27 del 3 giugno 2016		Artt. 1,2
12	29 giugno 2016	Disposizioni urgenti in materia di lavori pubblici	n. 31 del 30 giugno 2016	Art. 3, c. 1	Art. 3, c. 2

LR N.	DATA	TITOLO	PUBBLICAZIONE NEL BURAS	DISPOSIZIONI CONTENENTI PREVISIONI DI SPESA	DISPOSIZIONI DI COPERTURA FORMALE DELLA SPESA
13	29 giugno 2016	Proroga del commissariamento di cui all'articolo 9 della legge regionale 17 novembre 2014, n. 23 (Norme urgenti per la riforma del sistema sanitario. Modifiche alle leggi regionali n. 23 del 2005, n. 10 del 2006 e n. 21 del 2012).	n. 31 del 30 giugno 2016		
14	29 Giugno 2016	Attuazione della legge regionale di riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna, trasferimento del personale di cui alla legge 9 marzo 1971, n. 98 (Provvidenze per il personale dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità atlantica).	n. 31 del 30 giugno 2016		
15	29 giugno 2016	Composizione del Consiglio delle autonomie locali. Modifiche alla legge regionale 17 gennaio 2005, n. 1 (Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regione-enti locali).	n. 31 del 30 giugno 2016		
16	29 giugno 2016	Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna).	n. 31 del 30 giugno 2016		
17	27 luglio 2016	Istituzione dell'Azienda per la tutela della salute (ATS) e disposizioni di adeguamento dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2006, n. 10 (Tutela della salute e riordino del servizio sanitario della Sardegna. Abrogazione della legge regionale 26 gennaio 1995, n. 5) e alla legge regionale 17 novembre 2014, n. 23 (Norme urgenti per la riforma del sistema sanitario regionale).	n. 37 dell'11 agosto 2016		
18	2 agosto 2016	Reddito di inclusione sociale. Fondo regionale per il reddito di inclusione sociale - "Agiudu torrau".	n. 37 dell'11 agosto 2016	Artt. 2, 10, 12, 13, 16	Art. 17
19	2 agosto 2016	Modifiche alla legge regionale 11 maggio 2015, n. 11 (Norme in materia di agriturismo, ittiturismo, pescaturismo, fattoria didattica e sociale e abrogazione della legge regionale n. 18 del 1998)	n. 37 dell'11 agosto 2016		
20	2 agosto 2016	Modifiche alla legge regionale 11 aprile 2016, n. 5 (legge di stabilità 2016). Disposizioni urgenti a sostegno dei territori colpiti da incendi	n. 37 dell'11 agosto 2016		
21	2 agosto 2016	Interventi sul capitale della società di gestione dell'aeroporto di Alghero SOGEAAL Spa	n. 41 del 5 settembre 2016	Art. 1	Art. 2
22	23 settembre 2016	Norme generali in materia di edilizia sociale e riforma dell'Azienda regionale per l'edilizia abitativa	n. 45 del 29 settembre 2016	Art. 13	
23	23 settembre 2016	Trattamento del personale comandato presso i gruppi consiliari	n. 45 del 29 settembre 2016		

L.R. N.	DATA	TITOLO	PUBBLICAZIONE NEL BURAS	DISPOSIZIONI CONTENENTI PREVISIONI DI SPESA	DISPOSIZIONI DI COPERTURA FORMALE DELLA SPESA
24	20 ottobre 2016	Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi	n. 49 del 27 ottobre 2016		
25	28 ottobre 2016	Istituzione dell'Agenzia sarda delle entrate (ASE).	n. 50 del 3 novembre 2016		Art. 15
26	28 ottobre 2016	Disposizioni urgenti in materia di usi civici. Modifiche all'articolo 18 bis della legge regionale n. 12 del 1994	n. 50 del 3 novembre 2016		
27	11 novembre 2016	Aluto al salvataggio ed alla ristrutturazione della società di gestione dell'Aeroporto di Alghero (SOGAAL) Spa	n. 52 del 17 novembre 2016	Art. 1	Art. 2
28	11 novembre 2016	Completamento delle procedure per le progressioni professionali del personale dell'Amministrazione regionale	n. 52 del 17 novembre 2016		Art. 1
29	11 novembre 2016	Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna)	n. 52 del 17 novembre 2016		
30	30 novembre 2016	Disposizioni per la prosecuzione delle attività previste dalla convenzione relativa alla gestione del progetto denominato "Parco geominerario della Sardegna" e modifiche alla legge regionale 11 aprile 2016, n. 5 (legge di stabilità 2016).	n. 54 del 1 dicembre 2016	Artt. 1, 2	Art. 3
31	30 novembre 2016	Norme varie in materia di agricoltura. Modifiche alla legge regionale 23 maggio 2008, n. 6 (Legge-quadro in materia di consorzi di bonifica) e alla legge regionale 9 marzo 2015, n. 5 (legge finanziaria 2015).	n. 54 del 1 dicembre 2016	Artt. 4, 5	Art. 8
32	5 dicembre 2016	Variazioni del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2018 ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e disposizioni varie	n. 55 del 6 dicembre 2016		
33	7 dicembre 2016	Proroga di termini di cui alla legge regionale n. 8 del 2015	n. 57 del 15 dicembre 2016		
34	22 dicembre 2016	Modifica della legge regionale 30 novembre 2016, n. 30, per lo svolgimento temporaneo delle attività di cui alla convenzione RAS-ATI IFRAS, nelle more della procedura di scelta dell'aggiudicatario del nuovo Piano per i lavoratori del Parco geominerario storico e ambientale della Sardegna	n. 59 del 23 dicembre 2016	Artt. 1, 2	Art. 3
35	22 dicembre 2016	Approvazione del Rendiconto generale della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2015 e del Rendiconto consolidato della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2015.	n. 59 del 23 dicembre 2016		

L.R. N.	DATA	TITOLO	PUBBLICAZIONE NEL BURAS	DISPOSIZIONI CONTENENTI PREVISIONI DI SPESA	DISPOSIZIONI DI COPERTURA FORMALE DELLA SPESA
36	22 dicembre 2016	Assestamento del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2018 ai sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e disposizioni varie.	n. 59 del 23 dicembre 2016		
37	22 dicembre 2016	Norme per il superamento del precariato nel sistema Regione e altre disposizioni in materia di personale	n. 59 del 23 dicembre 2016	Artt. 3, 5, 7	Art. 10
38	22 dicembre 2016	Vigilanza, monitoraggio e controllo sulle attività di servizio pubblico di cabotaggio marittimo con le isole minori	n. 59 del 23 dicembre 2016	Art. 1	Art. 2

Tabella 2 - Oneri finanziari indicati nelle leggi regionali emanate nel 2016

LEGGE REGIONALE N.	2016	2017	2018	ONERE PERMANENTE
n. 9 Disiplina dei servizi delle politiche per il lavoro	29.752.000	30.598.000	30.598.000	
n. 12 Disposizioni urgenti in materia di lavori pubblici	50.000			
n. 13 Reddito di inclusione sociale: Fondo regionale per il reddito di inclusione sociale - "Agenda torraia"	33.178.400	30.00.000	30.00.000	
n. 21 Interventi sul capitale della società di gestione dell'aeroporto di Alghero SOGEAAL Spa	4.669.000			
n. 25 Costituzione dell'Agenzia sarda delle entrate (ASE)		2.000.000	3.000.000	2.500.000 per gli anni successivi
n. 27 Aiuto al salvataggio ed alla ristrutturazione della società di gestione dell'Aeroporto di Alghero (SOGEAAL) Spa	12.262.864			
n. 28 Completamento delle procedure per le progressioni professionali del personale dell'Amministrazione regionale	Comma 1 660.000			
	Comma 3 964.000	539.000	682.000	
n. 30 Disposizioni per la prosecuzione dell'attività prevista dalla convenzione relativa alla gestione del progetto denominato "Parco geomimetario della Sardegna" e modifiche alla legge regionale 11 aprile 2016, n. 5 (legge di stabilità 2016)		26.200.000	25.000.000	
n. 31 Varie varie in materia di agricoltura. Modifiche alla legge regionale 23 maggio 2004, n. 6 (Legge quadro in materia di consorzi di bonifica) e alla legge regionale 9 marzo 2015, n. 5 (legge finanziaria 2015)	5.150.000			
n. 32 Variazioni del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2019 ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e successive modifiche ed integrazioni e disposizioni varie				
n. 34 Modifica della legge regionale 30 novembre 2016, n. 30, per lo svolgimento temporaneo delle attività di cui alla convenzione RAS-STIFFAS, nella fase della procedura di scelta dell'aggiudicatario del nuovo Piano per i lavoratori del Parco geomimetario storico e ambientale della Sardegna		26.200.000	25.000.000	
n. 35 Vigilanza, monitoraggio e controllo sulle attività di servizio pubblico di abbigliamento con le scolaresche	250.000	250.000	250.000	250.000 per ciascuno degli anni fino al 2022

Elaborazione: Corte dei conti

Tabella 3 - Modalità di copertura degli oneri delle leggi del 2016

	2016	2017	2018	TOTALE TRIENNIO
FONDI SPECIALI				
parte corrente				
capitale				
TOTALE FONDI SPECIALI				
RIDUZIONI DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA	50.000 L.R. n. 12 4.669.000 L.R. n. 21 12.262.864 L.R. n. 27	26.200.000 L.R. n. 30 26.200.000 L.R. n. 34	25.000.000 25.000.000	50.000,00 4.669.000,00 12.262.864,00 51.200.000,00 51.200.000,00
Somma riduzioni di spesa	16.981.864,00	52.400.000,00	50.000.000,00	119.381.864,00
NUOVE O MAGGIORI ENTRATE				
ALTRE FORME DI COPERTURA	29.752.000 L.R. n. 9 33.178.400 L.R. n. 18	30.598.000 30.000.000 14.367.139 L.R. n. 37	30.598.000 30.000.000 14.367.139	90.948.000,00 93.178.400,00 15.232.000,00 9.502.278,54 4.000.000,00 5.000.000,00
Variazioni di bilancio	5.150.000 L.R. n. 31	2.000.000 L.R. n. 25	3.000.000	5.150.000,00
Somma altre forme di copertura	68.080.400,00	76.965.139,27	77.965.139,27	223.010.678,54
TOTALE GENERALE PER ESERCIZIO	85.062.264,00	129.365.139,27	127.965.139,27	342.392.542,54

