



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Donata Cabras	Presidente
Maria Paola Marcia	Consigliere
Elisabetta Usai	Primo Referendario - relatore

nella camera di consiglio del 29 maggio 2020

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

Visto l'art. 81 della Costituzione;

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

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

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

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

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

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

Vista la deliberazione n. 5/2020/INPR, con la quale è stata inserita nel programma di attività della Sezione regionale di controllo per la Regione autonoma della Sardegna, per l'anno 2020, la relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi adottate dalla Regione autonoma della Sardegna nel 2019;

Vista la PEC in data 23 aprile 2020, assunta al protocollo di questa Sezione col n. 2091 del 23/04/2020, con la quale il Consiglio regionale – Servizio Assemblea, ha trasmesso alla Sezione la documentazione necessaria per l'attività istruttoria relativa alle leggi regionali approvate nel corso dell'anno 2019;

Visto il decreto del Presidente della Sezione n. 1/2020 del 24 febbraio 2020, con il quale il Primo Referendario Elisabetta Usai è stato nominato magistrato istruttore per deliberare la predetta Relazione;

Vista la nota prot. n. 2602 del 27 maggio 2020 con la quale il Magistrato istruttore ha deferito all'esame del Collegio la relazione allegata per l'approvazione da parte della Sezione del controllo;

Vista l'ordinanza n. 9/2020, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione in camera di consiglio in data odierna;

Udito il relatore Primo Referendario Elisabetta Usai;

DELIBERA

di approvare la Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi approvate della Regione Autonoma della Sardegna nell'anno 2019,

DISPONE

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

- al Presidente della Giunta regionale della Regione autonoma della Sardegna;
- al Presidente del Consiglio regionale della Sardegna;

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

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

Così deciso nella camera di consiglio del 29 maggio 2020.

Il Magistrato relatore

Elisabetta Usai

Il Presidente

Donata Cabras

Depositata in Segreteria il 12 giugno 2020

IL DIRIGENTE

Dott. Paolo Carrus



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI DELLE LEGGI DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA NELL'ANNO 2019

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



CORTE DEI CONTI

HANNO COLLABORATO ALL'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA, ALL'ANALISI DEI DATI, ALLA
PREDISPOSIZIONE DELLE TABELLE

DOTTORE EFISIO DENTONI

DOTTORESSA SILVANA GAVIANO

DOTTORESSA SUSANNA SITZIA



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE E
SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI DELLE
LEGGI DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA
NELL'ANNO 2019**

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

INDICE

1	PREMESSA.....	7
2	QUADRO NORMATIVO	8
2.1	Disciplina statale.....	8
2.2	Disciplina regionale.....	10
3	CONSIDERAZIONI DI SINTESI	12
4	ESAME DELLE SINGOLE LEGGI REGIONALI.....	25
4.1	Legge regionale 11 gennaio 2019, n. 1 - Legge di semplificazione 2018	25
4.2	Legge regionale 11 gennaio 2019, n. 2 - Disposizioni in materia di disturbo da gioco d'azzardo.....	29
4.3	Legge regionale 11 gennaio 2019, n. 3 - Istituzione della Municipalità della Nurra. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 10 del 2011 e alla legge regionale n. 2 del 2016	30
4.4	Legge regionale 11 gennaio 2019, n. 4 - Controllo dell'attuazione delle leggi e valutazione delle politiche regionali	31
4.5	Legge regionale 18 gennaio 2019, n. 5 - Disposizioni per il riconoscimento, la diagnosi e la cura della fibromialgia	32
4.6	Legge regionale 11 febbraio 2019, n. 6 - Modifiche delle leggi regionali n. 8 del 2016 e n. 43 del 2018 in materia di inquadramento del personale dell' Agenzia FoReSTAS.....	33
4.7	Legge regionale 11 febbraio 2019, n. 7 - Modifica alla legge regionale n. 48 del 2018 in materia di assunzione di personale da parte dei consorzi di bonifica e alla legge regionale n. 8 del 2018 in materia di contratti pubblici	37
4.8	Legge regionale 21 giugno 2019, n. 8 - Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 26 del 2017 (Proroga di termini).....	37
4.9	Legge regionale 26 giugno 2019, n. 9 - Misure a favore di lavoratori destinatari di misure di licenziamento collettivo. Modifiche alla legge regionale n. 48 del 2018 (Legge di stabilità 2019).....	37
4.10	Legge regionale 10 luglio 2019, n. 10 - Approvazione del Rendiconto generale della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2017 e del Rendiconto consolidato della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2017	40
4.11	Legge regionale 12 luglio 2019, n. 11 - Disposizioni in materia di status di consigliere regionale	41
4.12	Legge regionale 31 luglio 2019, n. 12 - Prima variazione di bilancio per l'avvio delle attività del "Mater Olbia"	42
4.13	Legge regionale 5 agosto 2019, n. 13 - Ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes.....	43

4.14 Legge regionale 5 agosto 2019, n. 14 - Agevolazioni tariffarie finalizzate a favorire la mobilità sostenibile e contrastare la dispersione scolastica. Modifiche al comma 33 dell'articolo 5 della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)	44
4.15 Legge regionale 8 agosto 2019, n. 15 - Terza variazione di bilancio 2019-2021. Modifiche alla legge regionale n. 36 del 2013, alla legge regionale n. 8 del 2018, alla legge regionale n. 48 del 2018 e alla legge regionale n. 49 del 2018, disposizioni in materia di entrate tributarie e accantonamenti a carico della Regione, in materia di continuità territoriale aerea, politiche sociali, sport e disposizioni varie	45
4.16 Legge regionale 16 settembre 2019, n. 16 - Seconda variazione di bilancio. Disposizioni in materia sanitaria. Modifiche alla legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018) e alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)	51
4.17 Legge regionale 26 settembre 2019, n. 17 - Misure urgenti in materia di trasporto scolastico.....	55
4.18 Legge regionale 23 ottobre 2019, n. 18 - Disposizioni in materia di enti locali	56
4.19 Legge regionale 4 novembre 2019, n. 19 - Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e) 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, e autorizzazione di spese non rientranti tra i debiti fuori bilancio di cui all'articolo 73 del decreto legislativo n. 118 del 2011	57
4.20 Legge regionale 6 dicembre 2019, n. 20 - Quarta variazione al bilancio 2019-2021 e disposizioni varie	63
4.21 Legge regionale 20 dicembre 2019, n. 21 - Modifiche alla legge regionale 9 gennaio 2014, n. 2 (Razionalizzazione e contenimento della spesa relativa degli organi statutari della Regione)	72
4.22 Legge regionale 20 dicembre 2019, n. 22 - Modifiche alla legge regionale n. 8 del 2019 (Proroga di termini)	75
4.23 Legge regionale 23 dicembre 2019, n. 23 - Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2020.....	75
4.24 Legge regionale 23 dicembre 2019, n. 24 - Norme per l'attivazione di un piano straordinario per il disbrigo delle pratiche arretrate relative a premi, contributi ed erogazioni di qualsiasi natura nel settore agricolo.....	75
4.25 Legge regionale 23 dicembre 2019, n. 25 - Interpretazione autentica dell'articolo 29, comma 1, della legge regionale n. 31 del 1998 (Dirigenti esterni).....	76

1 PREMESSA

La Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi regionali, da trasmettere annualmente al Consiglio regionale ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.L. 174/2012, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 213/2012, esprime un controllo di tipo referente finalizzato a fornire all'Assemblea consiliare utili elementi conoscitivi sulle possibili criticità in materia di coperture finanziarie delle leggi regionali di spesa (così nella relazione illustrativa del D.L. 174/2012).

In tal senso, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 39/2014, ne ha evidenziato la funzione di consentire *“la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di “autocorrezione” nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013; n. 70 del 2012)”*.

Nella presente Relazione saranno esaminate, tenuto conto della documentazione reperibile dal sito *web* istituzionale del Consiglio regionale e di quella trasmessa da quest'ultimo tramite PEC in data 23 aprile 2020, le 25 leggi regionali approvate nell'anno 2019, sulla base di 12 disegni di legge presentati dalla Giunta regionale e 13 proposte di legge formulate da Consiglieri regionali.

2 QUADRO NORMATIVO

2.1 Disciplina statale

L'art. 81, comma 3, della Costituzione, prevede che *“Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*.

L'art. 17, rubricato *“Copertura finanziaria delle leggi”*, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante la *“Legge di contabilità e finanza pubblica”*, al comma 1, dispone 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”* e indica le seguenti modalità di copertura finanziaria:

a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, 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) modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa;

b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;

c) 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.

Di particolare importanza è il comma 6-bis, per il quale *“Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria”*.

Per le *“disposizioni legislative in materia pensionistica e pubblico impiego”*, il successivo comma 7, pretende che la relativa Relazione tecnico-finanziaria contenga *“un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento”* e, per le seconde, anche *“i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario,*

sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili”.

Sulla vincolatività di tali precetti anche per le Regioni, in base al successivo art. 19, individuato, seppure incidentalmente, quale parametro interposto dalla Corte costituzionale (sentenza n. 115/2012), *“Ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17”.*

A tale proposito, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 26/2013, ha affermato che i citati artt. 17 e 19 *“costituiscono una mera specificazione”* del principio della copertura finanziaria di cui all’art. 81 Cost. e che *“le due disposizioni non comportano un’innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l’altro, dall’incipit dell’art. 17: «in attuazione dell’articolo 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica”.*

Il Giudice delle leggi, inoltre, ribadisce che *“le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (ex plurimis, sentenze n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958)”* e, che, per ciò che qui interessa, *“a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961)”* (Corte cost. n. 26/2013) e che *“il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l’art. 81 Cost. si ispira» (ex plurimis, sentenze n. 106 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010)”* (Corte cost. n. 131/2012).

Occorre ricordare, infine, che l’art. 38 del D.Lgs. 118/2011 dispone che le *“leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l’onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l’onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell’onere annuo alla legge di bilancio “ (comma 1) e che “le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l’ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell’autorizzazione complessiva di spesa” (comma 2).*

2.2 Disciplina regionale

L'obbligo di copertura finanziaria è contemplato, altresì, dall'art. 72, comma 2, del Regolamento interno del Consiglio regionale, il quale prevede, tra le condizioni di ricevibilità dei progetti di legge (e degli altri atti da sottoporre all'esame del Consiglio), oltre alla predisposizione di una relazione illustrativa, anche l'indicazione della relativa copertura finanziaria, qualora essi comportino spese.

L'applicazione rigorosa di tale presupposto comporta l'impossibilità di accesso all'esame consiliare di progetti sprovvisti di ciò che, coerentemente con la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, costituisce un elemento indefettibile della scelta di allocazione delle pubbliche risorse.

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

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

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

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

a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 25, restando precluso l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente. Tali fondi, uno di parte corrente ed uno in conto capitale, sono destinati a far fronte agli oneri derivanti da progetti di legge perfezionati dopo l'approvazione della legge di bilancio, con la precisazione (art. 25, comma 4, L.R. 11/2006) che la copertura finanziaria è valida limitatamente agli oneri relativi al solo anno di entrata in vigore (in tal caso, ferma restando l'acquisizione della

copertura finanziaria al bilancio dell'anno cui essa è pertinente, le nuove o maggiori spese recate dalle leggi corrispondenti sono iscritte nel bilancio dell'anno nel corso del quale esse entrano in vigore);

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;

c) mediante nuove o maggiori entrate, anche con relative modificazioni legislative.

Con riguardo all'obbligo di redazione della Relazione tecnico-finanziaria, il successivo comma 3, modificato anch'esso dalla L.R. 24/2016, prevede che essa abbia a oggetto la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione contenuta nei disegni di legge e negli emendamenti di iniziativa della Giunta regionale oltre le relative coperture e che debba essere redatta conformemente al menzionato art. 17 della L. 196/2009.

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

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

La L.R. 24/2016, inoltre, con l'inserimento del comma 3-bis nel medesimo art. 33, ha introdotto un'importante facoltà di accesso all'approfondimento tecnico-finanziario dell'Esecutivo nella misura in cui prevede che *“Le commissioni consiliari competenti possono richiedere alla Giunta regionale la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame al fine della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati”*.

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

3 CONSIDERAZIONI DI SINTESI

1. Dall'esame delle leggi adottate nel corso del 2019 dalla Regione autonoma della Sardegna, la Sezione rileva, innanzitutto, la reiterata violazione della normativa statale e regionale, sopra richiamata, nella parte in cui prescrive di dotare i progetti di legge e gli emendamenti onerosi di apposita e adeguata Relazione tecnico - finanziaria, strumento essenziale per esprimere, in termini intellegibili e verificabili, l'esatta quantificazione e le modalità di determinazione dell'impegno finanziario che, nelle intenzioni del Legislatore, dovrebbe scaturire dalla legge.

Difatti, mentre in occasione delle precedenti Relazioni della Sezione si stigmatizzava un uso meramente burocratico dello strumento in esame, è interessante notare come, nel corso del 2019, la Relazione tecnico-finanziaria sia stata predisposta esclusivamente con riferimento alla L.R. 11/2019, per la parte concernente l'introduzione della c.d. indennità differita per i Consiglieri regionali, istituito poi stralciato dal testo definitivo, e alla L.R. 21/2019, contenente una nuova disciplina per l'assunzione del personale alle dipendenze dei Gruppi consiliari.

Tutte le altre leggi regionali, sulla base degli atti trasmessi alla Sezione, invece, ne sono prive.

Occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 33, comma 3, u.p., della Legge regionale di contabilità, il titolare del dovere di predisporre la Relazione tecnica, oltre che per i disegni di legge anche per tutti gli emendamenti di iniziativa della Giunta regionale, è l'Assessorato regionale competente per materia e sussiste uno specifico dovere di verifica di tale atto da parte dell'Assessorato regionale competente in materia di bilancio e programmazione, il quale ne deve curare, altresì, la trasmissione al Consiglio regionale.

Tale passaggio procedurale rappresenta la garanzia che l'iniziativa legislativa giunta sia espressa non solo in termini di mera istanza politica di maggioranza, ma, piuttosto, di proposta di una decisione, democraticamente assunta, calata in un circostanziato quadro di risorse e obiettivi pubblici.

Nella pressoché totale inottemperanza dell'obbligo descritto, perde pregnanza (e, difatti, dalla documentazione agli atti non se ne apprende l'esercizio) la fondamentale facoltà di cui all'art. 3, comma 3-bis della L.R. 24/2016, che consente al Consiglio regionale di accedere, tramite la Relazione tecnico-finanziaria della Giunta regionale,

all'approfondimento tecnico-contabile occorrente per pervenire a una verosimile e verificabile quantificazione degli oneri stimati con un intervento di iniziativa consiliare. In conclusione, l'inosservanza dell'obbligo di predisporre la Relazione tecnico-finanziaria - che, lungi dal costituire mero orpello di una legge, integra una componente essenziale della norma di spesa - rappresenta un aspetto di grave criticità nella legislazione regionale sarda del 2019.

2. Sotto il profilo della quantificazione degli oneri finanziari prodotti dalle leggi regionali, il cui *iter* valutativo e decisionale costituisce il presupposto di attendibilità e correttezza della relativa copertura, ai fini di un rispetto sostanziale e non meramente formale dell'art. 81 della Costituzione, si osserva quanto segue.

Per il 2019, si assiste, come detto, non soltanto alla reiterata violazione dell'obbligo di dotare le disposizioni onerose della Relazione tecnico-finanziaria, ma si riscontra, altresì, che nella documentazione di accompagnamento è assente, salvo le eccezioni di cui si darà conto nel corso della trattazione, la rappresentazione dei criteri di determinazione dei costi che i vari interventi, esplicitamente o implicitamente, presuppongono.

In alcuni casi è addirittura implicita la quantificazione stessa, da desumersi dalla relativa copertura finanziaria (con il rinvio alle risorse di bilancio o con la tecnica del tetto di spesa senza, tuttavia, che sia stimato espressamente il costo), il cui presupposto, al contrario, è la *“previa quantificazione della spesa, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita”*, non potendo a ciò ritenersi sufficiente il rinvio alle risorse disponibili *“in quanto, evidentemente, l'ammontare della spesa potrebbe essere superiore a quello delle risorse disponibili”* (ex plurimis, Corte cost. n. 181/2013 e n. 147/2018).

Tale prassi rischia di tradursi, se non nell'approvazione di una *“legge manifesto”*, nell'espressione di una mera dichiarazione di intenti, posto che l'intervento per il quale si è ritenuto di legiferare risulterebbe attuabile solo in presenza dei fondi a ciò occorrenti, verificabile *ex post* rispetto alla decisione politica.

Si deve ribadire, pertanto, la fondamentale autonomia della fase della quantificazione degli oneri rispetto a quella, successiva, della loro copertura finanziaria.

La previa quantificazione dell'onere finanziario, nei limiti, naturalmente, di una stima che, come tale, non può che essere formulata in termini ipotetici con un variabile grado di

approssimazione a seconda del tipo di intervento, rappresenta sempre, difatti, il presupposto dell'autorizzazione di spesa.

Tanto anche a evitare reiterati necessari rifinanziamenti, obbligatori in caso di diritti soggettivi, o l'impossibilità di attuazione dell'intervento previsto con relativo mancato soddisfacimento degli interessi la cui tutela è dallo stesso perseguita (da ultimo, Corte cost. n. 147/2018).

Del resto, la correttezza dell'operazione di stima degli oneri, e tanto più la sua stessa sussistenza, costituiscono il presupposto di una copertura finanziaria che deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (Corte cost. n. 70/2012 e n. 183/2016), ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza rispetto alle spese che si intendono effettuare (Corte cost. n. 192/2012).

Ciò che rileva, quindi, è la rappresentazione del percorso di valutazione e quantificazione, come più volte ribadito dalla Sezione, ovvero l'esplicitazione delle tecniche e delle modalità di stima della spesa *“secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile”* (Corte cost. n. 115/2012), pur nella evidente impossibilità, a seconda del tipo di spesa, di raggiungere la certezza matematica dell'esatto ammontare delle risorse occorrenti, quantificazione peraltro ottenibile con un elevato grado di attendibilità anche nel caso di interventi di primaria importanza (quali, ad esempio, *“stabilizzazioni”* del personale, investimenti basati su una congrua e attenta programmazione e progettazione, finanziamento di obblighi di servizio pubblico, etc.).

In argomento, le Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera n. 3/SSRRCO/RQ/20) hanno evidenziato la distinzione, ai fini delle forme di definizione degli oneri, di due tipologie ricorrenti ovvero *“l'opzione di fissare un limite massimo, se il tipo di onere sottostante presenta un'accentuata flessibilità, nel qual caso il tetto di spesa può rappresentare un presidio valido ai fini dell'effettivo contenimento dell'onere stesso all'interno del limite prefissato”* e *“l'opzione volta a prevedere oneri solo valutati, cui si ricorre quando il meccanismo sottostante che genera pressione sul bilancio presenti elementi di rigidità ed automaticità, sicché non appare del tutto garantito che il relativo flusso effettivo possa essere contenuto nel tetto di spesa”* (diritti soggettivi o posizioni giuridiche soggettive che esigono una prestazione non modulabile o elastica o che dipendono da variabili esogene).

In questo senso, già le medesime Sezioni Riunite, osservavano, con riferimento alla *“previsione di modalità di utilizzo di fondi in essere con l’indicazione del limite massimo di operatività finanziaria della norma”*, che *“Si tratta di una tecnica legislativa che, per i suoi aspetti finanziari, non può non essere esente da osservazioni: infatti, l’indeterminatezza dell’onere effettivo, verificabile evidentemente solo ex post, non consente né la valutazione della dimensione finanziaria dell’intervento né la sua coerenza o meno sul piano quantitativo con lo stanziamento di riferimento, sicché l’intervento medesimo non si configura come nuovo o maggiore onere ed assume di conseguenza solo una valenza programmatica, di fatto”* (delibera n. 16/SSRRCO/RQ/19).

In generale, in tutti i casi di una copertura che prevede un’invarianza del livello della spesa pubblica (rinvio a tetti di spesa, accesso a risorse esistenti in bilancio, variazioni compensative), occorre ribadire che il proponente, giuntale o consiliare, non può ritenersi, in virtù di tale (presunta) invarianza, esentato dal rendere espliciti gli studi, gli approfondimenti, le considerazioni e, in definitiva, i criteri in cui l’attività *“istruttoria”* e valutativa degli oneri (che precede la fase della copertura) si compendia, a prescindere dal suo più o meno elevato grado di complessità, fermo restando che la facoltà di cui al citato art. 3, comma 3-bis della L.R. 24/2016, attivabile anche dalla minoranza consiliare, consente sempre di avvalersi delle competenze dell’Esecutivo regionale, il quale non può e non deve esimersi dallo svolgere tale funzione normativamente imposta.

Alla luce di tali osservazioni, la Sezione, come si vedrà nell’analisi delle singole leggi regionali, osserva che la quasi totalità dei nuovi oneri (o dei rifinanziamenti) introdotti dalla legislazione del 2019 non risultano vagliabili in termini di attendibilità e ragionevolezza secondo i parametri sopra descritti.

3. Passando all’esame delle modalità di copertura adottate, si ricorda che la Corte costituzionale ha ribadito che il principio di analitica copertura degli oneri finanziari di cui all’art. 81, terzo comma Cost., del quale l’art. 17 della L. 196/2009 costituisce *“puntualizzazione tecnica”*, esprime *“un precetto sostanziale, in virtù del quale ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un’apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili”* (sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013).

Per tutti i nuovi oneri, si ribadisce, occorre una esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura (Corte cost. n. 26/2013, n. 386/2008, n. 213 del 2008, n. 62/2014, n. 68/2014, n. 224/2014), copertura che deve essere valutabile *ex ante*, credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, sicché è censurabile l'indicazione generica e non analiticamente quantificata degli oneri e delle risorse destinate a farvi fronte (*ex plurimis*, Corte cost. n. 26/2013, n. 141/2014 e n. 183 del 2016).

Sulla base di tali coordinate, dall'esame delle modalità di copertura finanziaria adottate nel corso del 2019 dalla legislazione sarda emerge quanto segue.

Scarso utilizzo, rispetto al passato, è stato fatto di clausole espresse di neutralità o invarianza finanziaria, fermo restando che, anche per tale esercizio, nei casi in cui se n'è fatto uso, talora si è riscontrata una mera "*clausola di stile*", a fronte di interventi verosimilmente onerosi (sulla rilevanza di siffatta prassi, da ultimo, Corte cost. n. 5/2018). Si assiste, inoltre, a molteplici ipotesi implicite di irrilevanza finanziaria, non trasfuse in apposita norma finanziaria, ma desumibili dall'assenza stessa di quantificazione degli oneri o di esplicita copertura finanziaria. A tale proposito, si ricorda che "*non si può assumere che 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 maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa*" (*ex plurimis*, Corte cost. n. 30/1959, n. 83/1974 e, da ultimo, n. 224 del 2014).

Più frequente, nella legislazione del 2019, è il ricorso alla copertura finanziaria nelle modalità, esplicite, e anticipate, correttamente, da una quantificazione dell'onere (sebbene, come detto, non supportata da idonea rappresentazione dei relativi criteri di determinazione nella Relazione tecnico-finanziaria), dell'accesso agli stanziamenti esistenti e/o del ricorso alle variazioni compensative o, più raramente, di espressa riduzione/definanziamento di precedenti autorizzazioni legislative di spesa.

Anche in tali casi, occorre sottolineare come sia fondamentale dar conto del complesso disegno di riorganizzazione delle risorse di bilancio in termini di scelta politica che, lungi dall'essere neutra, ovvero priva di impatto sull'assetto di spesa esistente, comporta una riallocazione dei mezzi finanziari disponibili (in ipotesi di invarianza di entrate).

In argomento, si vuole richiamare l'attenzione sull'utilizzo di proposizioni quali *"dalla legge non conseguono nuovi oneri a carico del bilancio regionale"* o analoghe.

Occorre precisare, infatti, che tali "formule" dovrebbero essere assistite da un'esautiva esplicazione di quella che si traduce in un'ipotesi di neutralità finanziaria di una disposizione onerosa, nel senso che dovrebbe essere reso esplicito che la norma reca sì nuovi o maggiori spese rispetto a quelle precedentemente autorizzate, quantomeno nella loro morfologia se non nell'interesse tutelato, il che giustifica l'approvazione di una legge, altrimenti priva di ragion d'essere, ma la cui copertura finanziaria è rinvenuta nelle risorse di bilancio esistenti, siano esse dedicate al medesimo intervento, rifinanziato in aumento, che ad altri interventi.

Si tratta, quindi, di rendere chiara la netta e sostanziale differenza tra onerosità di una legge, che rischia di essere "mistificata" da formule di irrilevanza finanziaria di varia fattura, e la sua copertura finanziaria "a costo zero" nel senso che essa non determinerà la necessità di un maggior volume di entrate.

L'onere può essere, e normalmente lo è quando si rende necessario l'intervento legislativo, "nuovo" (quantomeno per un'estensione della competenza finanziaria rispetto a quella originariamente prevista), ma immutate possono essere le risorse autorizzate dal legislatore per far fronte al complesso degli interventi decisi con legge.

Si tratta, quindi, di definire chiaramente quali interventi o obiettivi non risultano più prioritari nell'agenda del Legislatore regionale e quali sono postergabili rispetto ad altri divenuti più urgenti, quali non sono stati attuati e perché, quali hanno generato risparmi di spesa, quali possono essere definanziati e perché, quali sono il frutto di un'errata programmazione, e così via, al fine di fornire una dimostrazione dell'effettiva sussistenza di risorse eccedenti, presupposto per una loro riallocazione (Corte cost. n. 115/2012 e, da ultimo, Corte cost. n. 138/2018).

In questo senso, *"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. Essa consiste (...) nella chiara quantificazione - con riguardo alle partite di bilancio, ove si assume un'eccedenza di risorse utilizzabili per la nuova o maggiore spesa - degli oneri presumibilmente ad*

essa conseguenti e della relativa copertura (sentenza n. 30 del 1959)” posto che “l’equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni. (...) La riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa.” (Corte cost. n. 115/2012).

Nelle ipotesi di c.d. irrilevanza finanziaria sopra richiamate, l’assenza di una Relazione tecnico-finanziaria risulta particolarmente grave poiché è impedito di valutare *“i dati e gli elementi idonei a suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l’indicazione dell’entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione”* (Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 16/SSRRCO/RQ/19).

Con particolare riguardo al rinvio alle risorse di bilancio già stanziato, difatti, le Sezioni riunite in sede di controllo si sono espresse nel senso che *“considerata altresì la persistente lacunosità delle Relazioni tecniche, si tratta di una tendenza che va giudicata negativamente, in quanto sostanzialmente elusiva dell’obbligo di copertura. Ciò a meno che non si dimostri che effettivamente le risorse in essere risultano capienti, nel qual caso però il problema si sposta sulla scarsa trasparenza dei parametri in base ai quali si costruiscono le previsioni tendenziali. Il che ripropone però il tema della carenza delle Relazioni tecniche. Oltretutto, il rinvio alle risorse in essere, oltre che dissonante rispetto agli obblighi di cui alla legge di contabilità e seppur congruo in qualche caso per l’immediato, appare eccessivamente generico e dunque insufficiente in prospettiva, in quanto non tale da escludere maggiori occorrenze da soddisfare all’atto della quantificazione dei futuri stanziamenti a legislazione vigente. Anche da questo punto di vista si deve ritenere, dunque, sostanzialmente eluso l’obbligo di copertura finanziaria.”* (SS.RR. in sede di controllo n. 8/SSRRCO/RQ/18).

Con riferimento, invece, alla copertura mediante fissazione di un tetto di spesa, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno osservato, come sopra accennato, che il ricorso a tale tecnica *“se può ritenersi ragionevole laddove l’onere sottostante presenti una accentuata flessibilità, non sempre è coerente con la dimensione dell’intervento legislativo e soprattutto con il livello di automaticità del relativo impatto sui bilanci: in tal ipotesi, è lo stesso limite di spesa a poter risultare travolto ovvero trascinato dalla pressione degli elementi di base che determinano*

l'onere, soprattutto se si è in presenza non solo di diritti soggettivi come tali espressamente conclamati dalla norma, ma anche di una serie di situazioni soggettivamente rilevanti e difficilmente comprimibili ovvero modulabili per tener conto delle risorse di volta in volta disponibili” come accade “per la gran parte delle norme in materia di personale pubblico, che danno luogo spesso a meccanismi normativi destinati a porre le premesse per futuri incrementi di spesa a legislazione vigente” (SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 4/SSRRCO/RQ/19).

Si vuole sottolineare, inoltre, che per le leggi di variazione al bilancio (quattro nell'anno considerato) è stato utilizzato, quale specificazione delle precedenti modalità di copertura, il rinvio ad allegati alla legge, contenenti una molteplicità di variazioni compensative. Tale prassi, da non intendersi come mera modalità redazionale, ma come sostanziale modo di concepire la gestione del bilancio, si concretizza in massive modifiche agli stanziamenti decisi con precedenti autorizzazioni di spesa che comportano quello che può essere percepito come un elevato grado di tecnicismo, di difficile lettura e comprensione, soprattutto in assenza della dovuta Relazione tecnico-finanziaria e di adeguate informazioni nella Relazione del proponente.

Il rischio, nell'assenza di qualunque precisazione circa la natura delle spese che vengono rimodellate (in conto capitale, obbligatorie, legate alla tutela della salute e a quale aspetto specifico della stessa), è quello di sconfinare nell'opacità della decisione politica, rischio tanto più rilevante quanto più sono consistenti e numerose le compensazioni effettuate.

Tra l'altro, alcune delle variazioni di bilancio dell'anno (in particolare, la quarta), reiterano la prassi delle “leggi contenitore” di una miriade di interventi microsettoriali se non, addirittura, individuali, ovvero rivolti a specifici beneficiari, con pesanti ripercussioni sulla tenuta di un coerente complessivo disegno di programmazione regionale e con frustrazione della natura generale e astratta che dovrebbe caratterizzare lo strumento legislativo, di dubbia coerenza, si aggiunga, con l'assetto contabile nazionale, il quale annovera gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio tra gli strumenti della programmazione regionale (lett. g, punto 4.1 dell'All. 4/1 del D.Lgs. 118/2011), finalità difficilmente ravvisabile in decisioni tanto minute e particolarizzate.

Per quanto riguarda, invece, la costruzione della copertura finanziaria mediante riduzione di appositi fondi in bilancio, si osserva quanto segue.

In primo luogo, si assiste, nell'esercizio considerato, a uno scarso utilizzo del Fondo nuovi oneri legislativi - parte corrente, di cui all'art. 25, L.R. 11/2006 e all'art. 49, D.Lgs. 118/2011, con previsioni di competenza per 47.089,00 euro (fondo non movimentato per gli esercizi 2017 e 2018, mentre si assiste a uno stanziamento di 20.000.000,00 euro per il 2020); dalla consultazione del SIBAR, tra l'altro, risulta che il relativo Fondo di parte capitale (capitolo SC08.0034) non compare dal 2017.

Inoltre, in due casi (LL.RR. 12 e 14) si è utilizzato, ai fini della copertura, una riduzione del capitolo SC08.6969, relativo al *"Fondo di accantonamento per la salvaguardia degli equilibri di bilancio destinato all'accantonamento al fondo perenzioni che confluisce nel risultato di amministrazione (art. 10, comma 2, L.R. 5 novembre 2018, n. 40)"*.

La natura e la finalità di tale fondo non sono pienamente evincibili dal rinvio, nella denominazione del capitolo, all'art. 10, comma 2, L.R. 40/2018, che solo prevede la norma finanziaria di una variazione (la seconda) al BP 2018-2020 (e che recita testualmente *"1. Alla copertura finanziaria degli oneri della presente legge, si provvede con le maggiori entrate e le riduzioni di spese riportate nella tabella A (Prospetto dimostrativo delle coperture finanziarie) allegata alla presente legge. 2. Nel bilancio di previsione regionale per gli anni 2018-2020 sono introdotte le variazioni, in termini di competenza nel bilancio previsionale e di cassa nell'anno 2018, comprese quelle di cui al comma 1, di cui all'allegato n. 1 (Variazioni delle entrate per titolo e tipologia e delle spese per missioni, programmi e titoli) annesso alla presente legge"*).

Solo dalla denominazione, pertanto, si evince il riferimento all'accantonamento al Fondo perenzioni.

Come è noto, l'art. 60, comma 3, del D.Lgs. 118/2011, ha previsto l'abolizione dell'istituto della perenzione amministrativa a decorrere dal 2015.

La norma ha stabilito che una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 venisse accantonata a copertura della reiscrizione dei residui perenti per un importo almeno pari all'incidenza delle richieste di reiscrizione degli stessi negli ultimi tre esercizi. Annualmente l'entità dell'accantonamento deve essere incrementata di un importo pari almeno al 20%, fino a raggiungere il 70 % dell'ammontare dei residui perenti.

A disposizione per tale operazione esistono, nella contabilità regionale, il capitolo SC08.0045, denominato *"Fondo a garanzia delle reiscrizioni di residui perenti di parte corrente (artt. 42, comma 3, 51, comma 2, lettera g), 60, comma 3, D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e s.m.i. e*

art. 10, comma 1, lett. b), L.R. 11 aprile 2016, n. 6)” e il capitolo SC08.0370, denominato “Fondo per la reiscrizioni dei residui perenti di parte capitale per investimenti coerenti con Cassa Depositi e Prestiti”.

Nel rinviare alla sede del Giudizio di parificazione del rendiconto per l’esercizio 2019 ogni approfondimento e valutazione circa la funzione e la movimentazione del Fondo per la reiscrizione dei residui perenti, per il quale nel 2018 non sono stati disposti ulteriori accantonamenti in quanto l’ammontare dello stesso rispetto al volume dei residui perenti al 31/12/2018 ha garantito una copertura del 76,29% circa delle perenzioni, superiore, quindi, al suddetto minimo obbligatorio del 70% (v. deliberazione della Sezione n. 84/2019/PARI, avente a oggetto il Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione autonoma della Sardegna per l’esercizio 2018), per quel che interessa questa sede, solo si vuole rilevare, oltre che la scarsa chiarezza contabile di un fondo destinato all’accantonamento ad un altro fondo (a sua volta costruito obbligatoriamente sulla base di un dato di *stock* come tale esattamente conoscibile a fine anno), l’utilizzo, con la L.R. 12/2019, del suddetto “Fondo di accantonamento per la salvaguardia degli equilibri di bilancio destinato all’accantonamento al fondo perenzioni che confluisce nel risultato di amministrazione (art. 10, comma 2, L.R. 5 novembre 2018, n. 40)”, iscritto al Titolo II, a copertura di una spesa, in materia sanitaria, di natura corrente (Titolo I), di cui al capitolo SC05.0001 (spesa per l’avvio delle attività del “Mater Olbia”).

Rimanendo nell’analisi dell’utilizzo dello strumento dei fondi di bilancio, si osserva che il capitolo SC08.0001, dedicato al “Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d’ordine (art. 19, L.R. 2 agosto 2006, n. 11, art. 8 L.R. 3 agosto 2017 n. 18 e art. 10, c. 2, L.R. 5 novembre 2018, n. 40)”, è stato utilizzato per la copertura degli oneri di cui alla L.R. 14/2019 allocati ai capitoli SC08.6876, SC08.7946, SC08.7947, dedicati a contributi e trasferimenti correnti per agevolazioni agli studenti dei costi dei servizi di trasporto pubblico, oltre che dei debiti fuori bilancio di cui all’art. 2, c. 1, lett. h), i) e j) della L.R. 19/2019, relativi a spese che accedono a capitoli intestati a programmi comunitari.

Mentre per quest’ultimi si può desumerne la natura di spesa obbligatoria dal principio di cofinanziamento regionale, non si evince la medesima caratteristica per le spese di cui alla prima legge citata.

Inoltre, tutti i capitoli interessati da entrambe le leggi regionali in argomento non compaiono tra quelli indicati nell'All. 13 al BP 2019-2021 (cfr. art. 10, L.R. 11/2006 e art. 39, comma 11, lett. a), D.Lgs. 118/2011), che dovrebbe contenere l'elenco delle spese obbligatorie e d'ordine.

4. La Sezione, infine, anche per il 2019, rileva il mancato rispetto dei principi della trasparenza e dell'intellegibilità normativa quale presupposto della democraticità sostanziale dell'approvazione consiliare che viene incisa particolarmente dalle complesse ed eterogenee variazioni di bilancio, componenti essenziali della manovra di bilancio.

In tal senso, la Corte costituzionale osserva come *“per quel che concerne il bilancio consuntivo delle Regioni – ma le considerazioni valgono per tutti gli atti normativi che incidono sul bilancio di previsione, istituendo nuove spese – che la «sostanziale articolazione» degli schemi finanziari deve essere compensata – nel testo della legge – «da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione» delle componenti che incidono sulle risultanze del bilancio (sentenza n. 274 del 2017)”* (Corte cost. n. 138/2018) e ricorda che *“la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (ex plurimis, sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio.”* (Corte cost. n. 227/2019).

L'individuazione degli interventi e della relativa copertura finanziaria, sottolinea il Giudice delle Leggi, deve essere effettuata dal Legislatore regionale in modo non generico e deve essere dotata *“di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost.”* a *“evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inidonee al controllo democratico ex ante ed ex post degli elettori (si veda in proposito sentenza n. 184 del 2016). È nei principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico che in sede previsionale gli assetti dell'equilibrio e della copertura siano ipotizzati in modo statico secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche, che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, e che, inoltre, la successiva gestione e la rendicontazione diano atto – sempre in coerenza con i presupposti economici, giuridici e fattuali – degli effetti delle circostanze sopravvenienti raffrontandoli con il programma iniziale. (...)”*; l'articolato normativo dichiarato illegittimo in tale sede esprime, ad avviso della Corte costituzionale, *“una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed*

economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica” (Corte cost. 227/2019).

A presidio di tali finalità, sono poste anche le norme fin qui trattate circa la corretta costruzione della quantificazione e della copertura finanziaria e circa l’obbligo di dotare le leggi di una specifica Relazione tecnico-finanziaria.

Ma, naturalmente, tali norme necessitano di essere interpretate e attuate non come meri adempimenti burocratici, quanto, piuttosto, come forme di espressione della cultura della democrazia e della trasparenza nelle scelte di impiego del denaro pubblico.

La mera equivalenza finanziaria di entrata e spesa a livello di imponenti aggregati numerici, muti per la maggior parte dei cittadini, non è sufficiente, infatti, a garantire le finalità del delineato impianto normativo, complesso di auto-vincoli che il Legislatore si è dato.

A tale proposito, lo stesso Legislatore regionale si è dotato di ulteriori disposizioni, a corollario del quadro normativo fin qui descritto, che necessitano di essere attuate, al fine di non rimanere mere affermazioni di principio.

Tali sono l’art. 5 della L.R. 24/2016, rubricato *“Chiarezza del testo e tecnica legislativa”*, il quale dispone che *“1. La Giunta regionale impronta gli atti di propria competenza a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa adottate a livello europeo e nazionale. 2. La struttura della Giunta regionale preposta all’assistenza tecnico-giuridica e legislativa assicura che i disegni di legge e di regolamento siano redatti nel rispetto dei principi e delle regole stabiliti dal comma 1”*.

Nella stessa direzione, in chiusura della precedente Legislatura, la L.R. 4/2019, recante norme in materia di *“Controllo dell’attuazione delle leggi e valutazione delle politiche regionali”*, afferma che sono *“assicurati”* al Consiglio regionale, da parte della Giunta, i mezzi per una completa analisi e valutazione degli effetti delle politiche regionali, sia in fase preparatoria sia in fase attuativa della decisione, rinviando al Regolamento interno consiliare l’individuazione degli organi competenti e delle modalità con cui sono assunte iniziative per la analisi dell’attuazione di leggi o per la valutazione degli effetti di politiche regionali; si impone, inoltre, alla Giunta regionale e ai soggetti competenti per l’attuazione delle politiche sottoposte a verifica o valutazione, di fornire le informazioni necessarie e a mettere a disposizione, a richiesta, elementi conoscitivi utili di cui dispongono.

In conclusione, sulla base dell'analisi delle singole leggi regionali, compendiata nelle osservazioni che precedono, la Sezione raccomanda una maggiore aderenza ai principi e alle regole che presiedono alla formulazione delle leggi di spesa oltre che ai valori della trasparenza e dell'intellegibilità degli atti normativi, comprensivi dei relativi allegati, presupposto di sostanziale democrazia nell'esercizio della funzione legislativa.

4 ESAME DELLE SINGOLE LEGGI REGIONALI

Di seguito vengono esposti gli elementi salienti della quantificazione degli oneri e della predisposizione delle relative coperture finanziarie delle leggi regionali approvate nel 2019, rinviando per gli aspetti critici riscontrati a quanto esposto nelle considerazioni di sintesi.

Si indicherà, per le singole leggi, l'avvenuto rilascio del parere finanziario della Commissione Bilancio, per cui qualora non ne venga fatta menzione si presume che la Sezione non ne abbia riscontrato la presenza dalla documentazione agli atti.

4.1 Legge regionale 11 gennaio 2019, n. 1 - Legge di semplificazione 2018

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 17 gennaio 2019, n. 4)

Disegno di legge n. 542/A del 27 agosto 2018

La legge in esame presenta un contenuto estremamente eterogeneo che, per inciso, solo in parte appare coerente con le esigenze di semplificazione della normazione regionale dettate dall'art. 2, L.R. 24/2016, articolo rubricato "*Legge regionale annuale di semplificazione*", in base al quale, ogni anno, è presentato un "*disegno di legge di semplificazione normativa ed amministrativa finalizzato a dare attuazione agli obiettivi*" di cui all'art. 1 della medesima legge ispirati "*al fine di ridurre i costi e gli oneri amministrativi gravanti sui cittadini e sulle imprese*". Tali obiettivi, espressamente elencati, sono la definizione di regole generali relative alla programmazione delle attività di semplificazione normativa ed amministrativa, l'individuazione e la disciplina degli strumenti attribuiti alla Giunta regionale per il miglioramento della qualità della regolazione, l'adozione di norme generali sui procedimenti amministrativi in modo da ridurre le fasi procedurali non necessarie ed i tempi di conclusione dei procedimenti, la disciplina dello Sportello unico per le attività produttive e per l'attività edilizia (SUAPE), l'approvazione di misure di semplificazione per le procedure amministrative settoriali più onerose per i cittadini e le imprese.

La legge consta di 64 articoli, suddivisi in 10 Titoli: riduzione del numero delle leggi regionali (Titolo I); modifiche e abrogazioni di leggi in materia di agriturismo e pesca (Titolo II); ambiente (Titolo III); enti locali e urbanistica (Titolo IV); industria (Titolo V); sanità e politiche sociali (Titolo VI); turismo, commercio e artigianato (Titolo VII); politiche del lavoro e

formazione professionale (Titolo VIII); organizzazione regionale (Titolo IX); istituzione della Fondazione circuito multidisciplinare per lo spettacolo dal vivo (Titolo X).

Limitando l'analisi agli aspetti di interesse in questa sede, si osserva quanto segue.

L'art. 7, comma 2, in base al quale, *“Al fine di garantire la continuità gestionale dei terreni e delle strutture l'Agenzia Forestas è autorizzata ad inquadrare temporaneamente nel proprio organico il personale impegnato dagli affittuari fino alla data di risoluzione del contratto anche attraverso un percorso triennale di utilizzo, nell'ambito delle risorse disponibili nel proprio bilancio e nel rispetto delle vigenti facoltà assunzionali”*, è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale, con sentenza 29 gennaio - 9 marzo 2020, n. 43, per incisione della materia *“ordinamento civile”* nella quale rientra la disciplina del rapporto di lavoro (*ex plurimis*, Corte cost. n. 175 e n. 160 del 2017), nella misura in cui è prevista un'assunzione temporanea in FOReSTAS che non presenta *“certezza circa il carattere temporaneo ed eccezionale delle scelte poste in essere dalla Regione autonoma”*, posto che *“Per l'inquadramento dei lavoratori, che si definisce temporaneo, non è invero previsto alcun termine finale certo”* e tenuto conto che *“La natura eccezionale dell'inquadramento non appare confermata dalla finalità che il legislatore regionale individua nell'esigenza di “garantire la continuità gestionale dei terreni e delle strutture”, senza che la Regione autonoma offra ragguagli più circostanziati al riguardo”* e, pertanto, *“in assenza di adeguati elementi che comprovino la sussistenza di un'effettiva situazione temporanea ed eccezionale, come stabilito dall'art. 36, comma 2, del t.u. pubblico impiego”*.

L'art. 8, rubricato *“Indennità per miglioramenti sui fondi”*, prevede che, per il 2019, una quota pari ad euro 350.0000 del contributo annuo riconosciuto alla medesima Agenzia FOReSTAS (capitolo SC04.1918) sia destinata agli affittuari dei terreni del Monte Pascoli quale indennità per i miglioramenti eseguiti sul fondo.

La modalità di copertura della spesa consiste nell'attingere a stanziamenti di bilancio esistenti, senza che, dal testo normativo e dalla documentazione agli atti, sia evincibile né il criterio di quantificazione delle indennità maturate o maturande a favore degli affittuari dei terreni in esame (di cui non è esplicitato il numero e la misura dell'indennità *pro-capite*) né le valutazioni sottese all'eccedenza del contributo annuo a favore di FOReSTAS per le voci di spesa già finanziate in base alla legislazione anteriore alla norma in esame.

L'art. 58, aggiunge, all'art. 37, L.R. 9/2016, recante la *“Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro”*, il comma 10-bis, in base al quale *“A valere sulle risorse stanziare nella missione 15 -*

programma 01 - titolo 1 il personale di cui al comma 1 (personale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, già trasferito alle province, e delle province medesime purché impiegato, in via esclusiva, nel sistema dei servizi e delle politiche attive del lavoro, con esclusione del personale appartenente al ruolo dirigenziale, trasferito all'ASPAL, ndr) è inquadrato nei ruoli regionali nelle categorie e nei livelli retributivi corrispondenti alla professionalità posseduta al momento del passaggio dalle province alla Regione, con la salvaguardia della retribuzione individuale di anzianità maturata e degli assegni personali in godimento". Tale comma aggiunto è stato modificato dall'art. 3, comma 6, L.R. 20/2019 con l'inserimento, alla fine, dell'inciso *"secondo i termini e le modalità previste dall'accordo sottoscritto in sede assessoriale in data 14 novembre 2019 dalle organizzazioni sindacali e dall'Assessore regionale del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale"*, in vigore a decorrere dal 9 dicembre 2019 (ai sensi dell'art. 10, comma 1, L.R. 20/2019). Pur a seguito della novella di fine anno, che rinvia ai contenuti di un accordo non allegato alla L.R. 20/2019 e irreperibile nei rispettivi siti *web* istituzionali della Regione e dell'ASPAL, non è possibile avere cognizione degli oneri prodotti dalle disposizioni in esame, né, tantomeno, dei relativi criteri di quantificazione.

L'art. 59, rubricato *"Disposizioni in materia di formazione professionale"*, in base al quale *"1. I soggetti ricompresi nell'elenco di cui alla determinazione n. 4578 prot. n. 43229 del 4 ottobre 2018 del Direttore generale dell'Assessorato regionale del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale che, alla data del 15 dicembre 2018, abbiano fatto ricorso al Tribunale amministrativo regionale avverso la medesima determinazione, sono iscritti d'ufficio alla lista speciale ad esaurimento di cui all'articolo 6, comma 1, lettera f) della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3 (legge finanziaria 2008), degli aventi diritto ai sensi dell'articolo 11, comma 4, della legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018)"*, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 43/2020, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost., poiché la norma *"consente l'ingresso nei ruoli regionali di nuovo personale proveniente dall'esterno senza fare riferimento ad alcuna forma di selezione e senza nemmeno richiamare peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico senza fare riferimento ad alcuna forma di selezione e senza nemmeno richiamare peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico"*, unica eccezione alla regola del pubblico concorso per il reclutamento del personale pubblico (*ex plurimis*, sentenze nn. 5 e 36 del 2020, n. 40 del 2018 e n. 110 del 2017).

L'art. 60 dispone la prosecuzione dell'attività dell'Ufficio deputato all'attuazione del programma *"ENI CBC Bacino del Mediterraneo"* e prevede che ciò possa avvenire *"senza ulteriori oneri a carico della finanza regionale per gli anni 2019-2021, mediante impiego di risorse già stanziato con il bilancio regionale per gli stessi anni"*.

Si segnala che tale ufficio, definito espressamente *"temporaneo"* dalla norma istitutiva di cui all'art. 6, comma 17, L.R. 2/2007 (Legge finanziaria 2007), di livello dirigenziale generale, dispone di un proprio contingente organico formato o da dipendenti dell'Amministrazione regionale o attinto dall'elenco dei vincitori e/o degli idonei di un precedente concorso pubblico espletato dalla Regione per l'area comunitaria o, ancora, da *"professionalità"* scelte tramite pubblica selezione.

Il finanziamento dell'ufficio in esame è previsto dall'art. 6, comma 18, L.R. 2/2007 (Legge finanziaria 2007), il quale prevede l'utilizzo di *"risorse previste per l'assistenza tecnica del citato programma, pari ad euro 1.578.000 e di un cofinanziamento regionale pari ad euro 150.000"*.

Anche per tale intervento, che attinge allo stanziamento in bilancio esistente (benché non indicato, si desume dal capitolo SC01.0661, dedicato, appunto all'assistenza tecnica di tale ufficio), non è possibile individuare la quantificazione dei costi occorrenti al funzionamento dell'ufficio in questione.

Inoltre, considerato che la descritta decisione di prosecuzione dell'attività dell'ufficio è successiva allo stanziamento in bilancio delle risorse ad esso dedicato, si assiste a un'inversione della regola di copertura finanziaria per la quale la sottostante necessaria autorizzazione normativa di spesa precede, necessariamente, l'autorizzazione contabile di bilancio.

L'art. 61 prevede che *"1. Al personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i requisiti per le progressioni professionali per l'anno 2018 e non sia transitato nel livello economico superiore, sono riconosciuti gli effetti giuridici della progressione con decorrenza dal 1° gennaio 2018. Tale decorrenza ha valore ai fini del calcolo della permanenza effettiva in servizio nel livello retributivo"*.

Né dal testo della disposizione né dalla documentazione agli atti sono evincibili i risvolti economico-finanziari della progressione in esame né le sue eventuali coperture finanziarie.

Si vuole evidenziare come tutti i descritti interventi in materia di personale, inseriti, come detto, in una legge deputata alla c.d. semplificazione, sono idonei a produrre effetti finanziari durevoli in totale assenza di una chiara quantificazione dei relativi costi, rispetto alla quale la

disciplina statale, di cui al citato art. 17, comma 7, L. 196/2009, pretende particolare cautela nella redazione della relativa Relazione tecnico-finanziario.

L'art. 64 è dedicato all'istituzione della Fondazione *"Circuito multidisciplinare per lo spettacolo dal vivo"*.

Si dispone che la Fondazione presenti annualmente il proprio programma di attività corredato dalla quantificazione delle esigenze finanziarie necessarie al raggiungimento dei propri obiettivi (comma 8) e che la Regione partecipa alla Fondazione con un contributo per lo svolgimento delle attività istituzionali determinato in euro 700.000 annui (comma 9).

A tal fine, si prevede che il contributo *"attualmente erogato ai sensi dell'articolo 8, comma 8, lettera a) della legge regionale n. 1 del 2018"*, disposizione che prevedeva come beneficiario il Ce.D.A.C. (Centro diffusione attività culturali), quale Circuito multidisciplinare regionale ai sensi del decreto ministeriale 27 luglio 2017, sia indirizzato a favore della Fondazione a decorrere dalla sua costituzione. Si stabilisce, quindi, che ai suddetti oneri si provvede mediante utilizzo delle risorse stanziare al capitolo SC05.0923, dedicato alle *"Spese a favore degli organismi di spettacolo per l'organizzazione dei circuiti regionali multidisciplinari di cui al D.M., n. 01/07/2014 (...)"*.

Anche in tal caso non sussiste una rappresentazione dei costi che si prevede saranno generati dalla istituenda Fondazione.

4.2 Legge regionale 11 gennaio 2019, n. 2 - Disposizioni in materia di disturbo da gioco d'azzardo

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 17 gennaio 2019, n. 4)

Testo unificato proposte di legge n. 56, n. 80 e n. 514 del 23 maggio 2018

In funzione aggiuntiva rispetto alle risorse statali, con la legge in esame sono previste misure onerose in materia di disturbo da gioco d'azzardo.

L'art. 7 prevede che la Regione, per rafforzare gli interventi previsti dal Piano regionale del gioco d'azzardo patologico, possa concedere il proprio patrocinio, gratuito o accompagnato dall'erogazione di un contributo, per iniziative culturali, ricreative, sociali e sportive che favoriscano la sensibilizzazione verso l'utilizzo responsabile del denaro e il contrasto al gioco d'azzardo.

L'art. 8 istituisce il Fondo regionale gioco d'azzardo patologico *"GAP"* per integrare le risorse che i Comuni incamerano con i proventi delle sanzioni amministrative per il contrasto al gioco

d'azzardo previste dalla legge medesime; il finanziamento è rinviato alla legge di bilancio (art. 38, comma 1, del D.Lgs. 118/2011).

L'art. 16, comma 3, ipotizza l'inserimento di *“specifiche iniziative formative per il personale scolastico”* nelle intese con l'Ufficio scolastico regionale e l'art. 17 prevede che la Regione *“sostiene le attività delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato impegnate nella presa in carico delle problematiche correlate al gioco d'azzardo e alla sensibilizzazione sull'uso responsabile del denaro”*.

La norma finanziaria, contenuta nell'art. 18, dispone che *“1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a euro 1.372.500 per l'anno 2019, si fa fronte mediante utilizzo delle risorse finanziarie statali trasferite alla Regione per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette dal gioco d'azzardo patologico ai sensi dell'articolo 1, comma 946, della legge n. 208 del 2015 (missione 13 - programma 07 - titolo 1 - capitolo SC08.5999). 2. A decorrere dall'anno 2020, ai relativi oneri si provvede nell'ambito delle risorse finanziarie trasferite dallo Stato ai sensi dell'articolo 1, comma 946, della legge n. 208 del 2015, e nei limiti delle eventuali ulteriori risorse regionali stanziare annualmente per tali finalità con legge di bilancio dei singoli esercizi finanziari (missione 13 - programma 07 - titolo 1).”*.

Il parere finanziario della Terza Commissione è stato reso tacitamente ai sensi dell'art. 45, comma 1 del Regolamento consiliare.

Nessuna rappresentazione delle modalità di determinazione dei costi, complessivamente, previsti per i singoli interventi prospettati dalla legge è contenuta né nell'articolato normativo né nella documentazione agli atti.

La modalità di copertura, come detto, consiste nell'attingere alle risorse statali del Fondo per il gioco d'azzardo patologico (GAP), di cui all'art. 1, comma 496, L. 208/2015 e, dal 2020, a quelle regionali come quantificate con le singole leggi di bilancio.

4.3 Legge regionale 11 gennaio 2019, n. 3 - Istituzione della Municipalità della Nurra. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 10 del 2011 e alla legge regionale n. 2 del 2016

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 17 gennaio 2019, n. 4)

Testo unificato proposta di legge n. 493 e n. 502 del 28 novembre 2018

La legge istituisce, nel Comune di Sassari, la municipalità della Nurra e, con l'art. 2, introduce un rimborso mensile forfettario per le spese sostenute per le finalità istituzionali strettamente inerenti all'espletamento del mandato a favore dei Presidenti delle municipalità di cui all'art. 2, L.R. 10/2011 e all'art. 23 della L.R. 2/2016, ovvero delle Municipalità di Pirri e della Nurra, ai quali, nell'ambito della "riduzione dei costi" (così la rubrica dell'art. 2, L.R. 10/2011), la legislazione previgente riconosceva, così come ai componenti i Consigli circoscrizionali, il solo gettone di presenza per le riunioni dell'assemblea.

Tale rimborso mensile, da stabilire con deliberazione della Giunta comunale, è fatto gravare sulle quote del Fondo unico di cui all'art. 10, L.R. 2/2007, annualmente assegnate, rispettivamente, ai Comuni di Cagliari e di Sassari; si dispone, inoltre, che, in ogni caso, la somma del rimborso e dei gettoni di presenza percepiti per le riunioni ai sensi della legislazione vigente, non possa superare il limite massimo di cui al terzo periodo del comma 1, art. 2, LR. 10/2011, *cit.*, ovvero un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo Sindaco.

La legge in esame non presenta, nemmeno nella documentazione di accompagnamento, la stima dei costi dalla stessa previsti.

La norma finanziaria, contenuta all'art. 3, afferma che dalla legge non conseguono nuovi oneri a carico del bilancio regionale.

Tale clausola di irrilevanza finanziaria, come meglio illustrato nelle considerazioni di sintesi, deve essere intesa nel senso che si provvede alla copertura dei suddetti, nuovi, rimborsi mediante la confluenza degli stessi nell'ambito del Fondo unico per gli enti locali con conseguente necessità o di contrarre il finanziamento di precedenti interventi accedenti a tale Fondo, senza, tuttavia, ulteriori precisazioni circa tale, implicito, definanziamento, o di accertare le risorse eccedenti disponibili da destinare alle descritte spese, nuove rispetto a quelle programmate in passato.

4.4 Legge regionale 11 gennaio 2019, n. 4 - Controllo dell'attuazione delle leggi e valutazione delle politiche regionali

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 17 gennaio 2019, n. 4)

Testo unificato proposte di legge n. 1 e n. 70 del 2014

L'art. 1 afferma che sono "assicurati" al Consiglio regionale, da parte della Giunta, i mezzi per una completa analisi e valutazione degli effetti delle politiche regionali, sia in fase preparatoria sia in fase attuativa della decisione, rinviando al Regolamento interno consiliare l'individuazione degli organi competenti e delle relative modalità attuative.

4.5 Legge regionale 18 gennaio 2019, n. 5 - Disposizioni per il riconoscimento, la diagnosi e la cura della fibromialgia

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 24 gennaio 2019, n. 5)

Proposta di legge n. 537/A del 31 luglio 2018

L'art. 1 dichiara che la Regione sostiene e promuove il riconoscimento della fibromialgia quale patologia cronica, progressiva e invalidante; favorisce l'accesso ai servizi e alle prestazioni erogate dal servizio sanitario regionale; promuove la conoscenza della malattia tra i medici e la popolazione; favorisce la prevenzione delle complicanze, la diagnosi e la qualità delle cure; adotta provvedimenti finalizzati all'esenzione, per i residenti in Sardegna, dalla partecipazione al costo per prestazioni fornite dal servizio sanitario regionale.

Per quest'ultima iniziativa e per il sostegno e la promozione del riconoscimento della fibromialgia, è prevista, dalla norma finanziaria di cui all'art. 9, al comma 1, la spesa complessiva di euro 40.000 nell'ambito del finanziamento sanitario aggiuntivo corrente della Missione 13, cui si fa fronte mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 9, L.R. 26/1991, avente a oggetto i contributi per spese di viaggio per prestazioni sanitarie in regime di assistenza indiretta nel territorio nazionale e all'estero.

La modalità di copertura della spesa, delle quale, comunque, non sono rappresentati i criteri per la sua quantificazione, consiste nella riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (art. 17, comma 1, lett. b), L. 196/2009).

Ulteriori iniziative previste dalla legge sono, tra le altre, l'istituzione di un Tavolo tecnico-scientifico regionale in materia; il sostegno delle associazioni e del volontariato che si occupano della fibromialgia; la costituzione di un Registro regionale su tale patologia.

La citata norma finanziaria di cui all'art. 9, al comma 2, prevede che agli adempimenti previsti dalla legge, oltre quelli finanziati con il comma 1 di cui si è detto, si provveda con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi

o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, alla Missione 13, programmi 1 e 2, dedicati al finanziamento sanitario, rispettivamente corrente e aggiuntivo corrente.

Tali ulteriori interventi, pertanto, rimangono privi di espressa quantificazione finanziaria e la relativa copertura, conseguentemente indeterminata, sarebbe da ravvisarsi nel definanziamento di non precisati pregressi interventi (già autorizzati/programmati/in attuazione) o nell'eccedenza di risorse rinvenibile in tale, assolutamente generica, allocazione.

4.6 Legge regionale 11 febbraio 2019, n. 6 - Modifiche delle leggi regionali n. 8 del 2016 e n. 43 del 2018 in materia di inquadramento del personale dell'Agazia FoReSTAS

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 14 febbraio 2019, n. 8)

Proposta di legge n. 576 del 7 febbraio 2019

La legge in esame si prefiggeva di risolvere il contenzioso innanzi alla Corte costituzionale originato dal ricorso avverso la L.R. 43/2018 avente a oggetto le *"Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agazia Forestas"*, di modifica alla L.R. 8/2016, a sua volta recante la *"Legge forestale della Sardegna"*.

L'impugnativa del Consiglio dei Ministri, di cui al ricorso n. 8 del 29 gennaio 2019, aveva a oggetto la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.

In particolare, l'art. 48-bis, introdotto nella L.R. 8/2016 dalla L.R. 43/2018, stabiliva che i dipendenti dell'Agazia FORESTAS, inseriti nel comparto di contrattazione nazionale degli operai forestali ed impiegati agricoli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale (art. 48, L.R. 8/2016), ove titolari di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato venissero inseriti nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale, in una separata area, dalla data di una compiuta disciplina contrattuale coerente con le attività e con le tipologie lavorative del personale medesimo e che, dalla medesima data, ad essi si applicasse la normativa del personale regionale di cui alla L.R. 31/1998.

I motivi dell'impugnativa risiedevano nel mancato rispetto del Titolo III (*"Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale"*) del D.Lgs. 165/2001, che indica le procedure da seguire in sede di contrattazione e l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale, con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, che individua la competenza

esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e, quindi, di rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi), eccedendo dalle competenze statutarie.

Inoltre, l'art. 5 della L.R. 43/2018, sul personale precario, stabiliva che *“Per il personale dipendente assunto a tempo determinato il transito nel nuovo inquadramento contrattuale avviene a seguito della definizione del processo di stabilizzazione secondo le modalità di cui al comma 2”* (comma 1) e che *“Al fine di superare il precariato e valorizzare la professionalità acquisita dal personale stagionale, l'Agenzia FoReSTAS è autorizzata a procedere alla progressiva estensione del periodo annuale di lavoro dei dipendenti con rapporto semestrale, fino alla completa stabilizzazione, nel rispetto dei limiti assunzionali previsti dalla normativa vigente. La Regione attua gli interventi di cui al presente comma nei limiti delle risorse stanziare annualmente in bilancio (missione 09 - programma 02)”* (comma 2), è stato censurato per mancato richiamo della disciplina in materia di stabilizzazione fissata dall'art. 20 del D.Lgs. 75/2017.

La legge in esame (art. 1), al fine di superare detta impugnativa, prevede, con l'inserimento di un comma 1-bis al suddetto art. 48, L.R. 8/2016, che i rapporti di lavoro dei dipendenti e dei dirigenti dell'Agenzia FoReSTAS, nel rispetto dei limiti in materia di ordinamento civile, vengano disciplinati dalla contrattazione collettiva ai sensi del Titolo VI della L.R. 31/1998, in applicazione dell'art. 46, comma 1, D.Lgs. 165/2001, che prevede che le regioni a statuto speciale e le province autonome possano avvalersi, per la contrattazione collettiva di loro competenza, di agenzie tecniche istituite con legge regionale o provinciale ovvero dell'assistenza dell'ARAN, nonché nel rispetto delle norme inderogabili dell'anzidetto Titolo III del medesimo decreto sul pubblico impiego.

Con l'art. 2 della legge in esame, inoltre, è modificato l'anzidetto art. 48-bis, L.R. 8/2016, richiamando, ai fini del nuovo inquadramento contrattuale del personale in esame, la sopra citata normativa regionale in materia di contrattazione collettiva (Titolo VI della L.R. 31/1998), in quanto compatibile con le norme inderogabili sulla contrattazione collettiva di cui al citato Titolo III del D.Lgs. 165/2001.

Con il successivo art. 3 della legge in esame è abrogato il comma 3 dell'art. 1, L.R. 31/1998, con il quale si disponeva che *“Sono tuttavia escluse dall'applicazione della presente legge le categorie di personale dipendente dall'Amministrazione e dagli enti i cui rapporti di lavoro sono già regolati da contratti collettivi alla data di entrata in vigore della presente legge”*.

Infine, con l'art. 4 della legge in esame viene modificato l'art. 5, L.R. 43/2018, che, come ricordato, riguarda il personale precario, prevedendo la progressiva estensione del periodo annuale di lavoro dei dipendenti con rapporto semestrale nei limiti assunzionali stabiliti dalla normativa statale e delle risorse stanziare annualmente in bilancio.

Con delibera del Consiglio dei Ministri del 20 marzo 2019, previo parere favorevole del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Ufficio legislativo del Ministro per la Pubblica amministrazione, si è rinunciato all'impugnativa.

Tanto considerato, si ricorda come il testo approvato con la L.R. 43/2018, rappresentasse l'esito di una lunga e complessa fase istruttoria in sede consiliare, in occasione della quale erano emersi molteplici dubbi sulla quantificazione degli oneri determinati dalla descritta ristrutturazione del personale in questione, dubbi sfociati anche nella, insoddisfatta, richiesta della Commissione di merito, alla Giunta regionale, della Relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri ai sensi dell'art. 33, comma 3-bis, L.R. 11/2006 (v. delibera della Sezione n. 31/2019/RQ).

Nonostante il superato conflitto costituzionale, pertanto, ad avviso della Sezione, permangono perplessità circa la corretta costruzione delle disposizioni in esame per ciò che concerne la quantificazione degli oneri, della quale non sono resi noti i criteri di determinazione.

Per ciò che concerne la copertura finanziaria degli oneri di cui all'art. 2 della legge in esame, che, come detto, modifica l'art. 48-bis della L.R. 8/2016, a sua volta introdotto dall'art. 2, comma 1, L.R. 43/2018, l'art. 6, recante la "Norma finanziaria" della L.R. 43/2018, dispone che *"A decorrere dall'anno 2019, una quota pari a euro 9.349.000 annui delle risorse trasferite all'Agenzia regionale FoReSTAS ai sensi della legge regionale n. 8 del 2016 è destinata a far fronte agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 2 (missione 09 - programma 02 - titolo 1)"*.

Dall'analisi della normativa di risulta, quindi, si evince che le risorse destinate all'omogeneizzazione dei dipendenti di FoReSTAS con quelli regionali, per effetto dell'ingresso dei primi nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale, siano da reperirsi, nella misura quantificata in euro 9.349.000 annui, nella dotazione ordinaria dell'Agenzia.

La quantificazione delle risorse destinate all'Agenzia, secondo quanto stabilito dall'art. 51, L.R. 8/2016, è da rinvenirsi in apposita norma della legge di stabilità che dovrebbe definire l'ammontare massimo delle risorse finanziarie da destinare alla contrattazione collettiva per il

personale di FoReSTAS, da integrare in una misura non inferiore al 10% dei ricavi derivanti dalle attività economiche poste in essere dall'Agenda, con iscrizione della relativa spesa in un apposito fondo dello stato di previsione dell'Assessorato competente in materia di personale e successivo trasferimento, da parte dell'Assessore competente in materia di bilancio, delle somme occorrenti per la copertura dei costi contrattuali mediante trasferimento dal fondo oneri contrattuali a favore del pertinente capitolo di bilancio dell'Agenda.

Il comma 15 dell'art. 2 della successiva L.R. 20/2016, prevede che, in attuazione della L.R. 43/2018 e della L.R. 6/2019, le risorse stanziare nel bilancio 2019-2021, missione 09 - programma 05 - titolo 1, per gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva per il personale e per il personale dirigente dell'Agenda FoReSTAS, pari ad euro 2.739.000 per l'anno 2019, euro 3.315.000 per l'anno 2020, ed euro 3.850.000 per l'anno 2021, sono destinate per i medesimi esercizi al transito del personale a tempo indeterminato dell'Agenda nel comparto unico di contrattazione regionale.

Infine, il comma 16 del medesimo art. 2, L.R. 20/2016, stabilisce che una quota di euro 1.000.000 delle risorse iscritte in conto della missione 09 - programma 05 - titolo 1, per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, è destinata, ai sensi dell'art. 6, comma 6, della L.R. 40/2018, all'omogeneizzazione dei trattamenti retributivi dei dipendenti di FoReSTAS con quelli del personale del comparto di contrattazione regionale di cui all'art. 58 della L.R. 31/1998.

L'art. 6, comma 6, L.R. 40/2018, si riferisce, testualmente, alle risorse da destinare alla contrattazione collettiva integrativa relativa al triennio 2016-2018, stabilite dall'art. 1, comma 37, L.R. 32/2016, decidendone un incremento, a decorrere dal 2018, di euro 1.000.000 (missione 09 - programma 05 - titolo 1).

A sua volta, l'art. 10, comma 4, della L.R. 48/2018 (Legge di stabilità 2019), dispone che, per le finalità del menzionato art. 51, comma 1, L.R. 8/2016, l'ammontare massimo delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva integrativa per il triennio 2019-2021 del personale di FoReSTAS è determinato complessivamente in euro 3.421.000, di cui euro 578.000 per l'anno 2019, euro 1.154.000 per l'anno 2020 ed euro 1.689.000 per l'anno 2021 e a regime, a valere sul capitolo SC04.1919, a ciò appositamente dedicato.

Con riserva di futuro approfondimento dei risvolti contabili della complessa operazione di "omogeneizzazione" e "stabilizzazione" in esame, si conclude osservando, per ciò che interessa questa sede, che, dalla documentazione di accompagnamento delle leggi del composito

quadro normativo che disciplina la materia, non è possibile evincere i criteri per la quantificazione dei costi determinati dagli interventi descritti.

Ulteriormente, non sono rappresentati i criteri per la costruzione delle relative coperture finanziarie.

4.7 Legge regionale 11 febbraio 2019, n. 7 - Modifica alla legge regionale n. 48 del 2018 in materia di assunzione di personale da parte dei consorzi di bonifica e alla legge regionale n. 8 del 2018 in materia di contratti pubblici

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 14 febbraio 2019, n. 8)

Proposta di legge n. 557/A del 7 febbraio 2019

La legge in esame reca le modifiche di cui al titolo che non appaiono recare nuovi oneri.

4.8 Legge regionale 21 giugno 2019, n. 8 - Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 26 del 2017 (Proroga di termini)

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 27 giugno 2019, n. 29)

Proposta di legge n. 18/A del 12 giugno 2019

La legge in esame proroga di sei mesi i termini di cui alla L.R. 8/2018, a sua volta di proroga della L.R. 26/2017, di proroga della L.R. 33/2016, di proroga della L.R. 8/2015 (sic.), recante *“Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio”*.

4.9 Legge regionale 26 giugno 2019, n. 9 - Misure a favore di lavoratori destinatari di misure di licenziamento collettivo. Modifiche alla legge regionale n. 48 del 2018 (Legge di stabilità 2019)

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 4 luglio 2019, n. 30)

Disegno di legge n. 17/A del 6 giugno 2019

L'art. 1 della legge in esame modifica le disposizioni di spesa contenute all'art. 6, comma 38, L.R. 48/2018 (Legge di stabilità 2019), dedicato all'attuazione di un programma di interventi a favore dei lavoratori *ex* Sardinia Green Island, Keller, Vesuvius, Ottana Polimeri e Ottana Energia e S&B Olmedo, ampliando la platea dei relativi destinatari e rimodellando il contributo

previsto. In particolare, oltre a mantenere la spesa per l'anno 2019 di euro 4.700.000, è introdotta per l'anno 2020 la spesa di euro 310.000, sono estese le provvidenze ai lavoratori il cui rapporto di lavoro cessa anche nel 2020 e viene rivisto il contributo economico *una tantum* a compensazione della ridotta rioccupazione, riferita ora al periodo compreso tra la data di cessazione del rapporto di lavoro e il mese completo precedente all'approvazione della legge. Si mantiene ferma la previsione per cui, con deliberazione della Giunta regionale, approvata su proposta dell'Assessore competente in materia di lavoro, sono definiti i criteri e le modalità di attuazione degli interventi citati.

La norma finanziaria, all'art. 3 della legge, al primo comma prevede che agli oneri del descritto intervento, quantificati, come detto, in euro 4.700.000 per l'anno 2019 e in euro 310.000 per il 2020, si fa fronte, rispettivamente, per il 2019 mediante utilizzo delle risorse già stanziare per le medesime finalità nel bilancio di previsione della Regione per gli anni 2019-2021 al capitolo SC08.7893, a ciò appositamente dedicato, e per il 2020, mediante incremento di euro 310.000 del medesimo capitolo e pari riduzione di quelle iscritte in conto al capitolo SC06.1608, dedicato al "*Fondo da ripartire tra gli interventi individuati dal piano del lavoro (art. 6, comma 2, L.R. 19 gennaio 2011, n. 1, art. 2, comma 3, L.R. 11 gennaio 2018, n. 1 e L.R. 24 luglio 2018, n. 25)*".

L'art. 2 della legge in esame, inoltre, prevede che una quota pari a euro 500.000 delle risorse di cui all'art. 6, comma 23, della citata L.R. 48/2018, già finalizzate al finanziamento del Programma integrato plurifondo per il lavoro "*LavoRas*", iscritte al citato capitolo SC06.1608, sia destinata, per il 2019, a interventi a favore dei lavoratori dell'area industriale di Portovesme. La norma finanziaria ripete, al secondo comma, che all'attuazione di tale disposizione si provveda, come detto, mediante utilizzo delle disponibilità finanziarie iscritte per l'anno 2019 al capitolo SC06.1608 (comma 2).

Nella Relazione del proponente, che non contiene un'apposita sezione o specifico allegato dedicato alla Relazione tecnico-finanziaria, si legge che la precedente formulazione della L.R. 48/2018 non consentiva "*di elaborare una equa modalità di calcolo del beneficio, in particolare per quanto riguarda l'interpretazione del concetto di "ridotta rioccupazione successiva alla scadenza degli ammortizzatori sociali"*". Infatti, la norma non fissa il termine finale per il calcolo della ridotta rioccupazione. Ciò rende impossibile definire il periodo di tempo di scopertura, tenuto conto che la scadenza degli ammortizzatori sociali varia fra il 2016 (lavoratori della Keller) fino a settembre 2019 (lavoratori Sardinia Green Island), come riportato nell'allegato alla stessa deliberazione della Giunta

regionale n. 6/14. Inoltre, i lavoratori della società Ottana Energia, benché la società di appartenenza fosse stata individuata dalla norma fra quelle da considerare per l'intervento, non avrebbero potuto beneficiarne, a causa degli ammortizzatori sociali in scadenza a gennaio 2020". Da qui, la definizione di "nuovi indirizzi operativi che consentano la realizzazione del programma e di stabilire, in maniera più precisa, sia i criteri di definizione dei beneficiari, sia le modalità di calcolo dell'importo del beneficio (...) si prevede che la data entro cui stimare la "ridotta rioccupazione" sia calcolata nel periodo compreso tra la data di cessazione del rapporto di lavoro con le società di riferimento, e il mese completo precedente l'approvazione della legge di modifica e che l'erogazione del contributo avvenga in un'unica soluzione". La Terza Commissione consiliare, nella seduta del 20 giugno 2019, ha espresso parere finanziario favorevole condizionato al recepimento di osservazioni essenziali ai fini del rispetto delle regole di corretta costruzione della norma finanziaria. In particolare, la Commissione Bilancio evidenziava come il testo inizialmente licenziato dalla Commissione di merito non quantificasse la spesa discendente dall'attuazione degli interventi nell'annualità 2020 e non individuasse i mezzi finanziari per farvi fronte, in violazione dell'art. 81, comma 3, della Costituzione ed evidenziava come, peraltro, detti elementi non fossero "evincibili dalla relazione tecnica-finanziaria che accompagna la proposta in esame la quale, peraltro, sembra presentare un disallineamento temporale anche con riferimento ai criteri di calcolo utilizzati per la quantificazione della spesa nell'anno 2019", concludendo nel senso di ritenere "auspicabile, pertanto, che la Commissione di merito acquisisca sul punto idonee informazioni da parte della Giunta."

A seguito del parere finanziario condizionato, la Seconda Commissione consiliare inseriva l'autorizzazione di spesa relativa al 2020, e per la quantificazione degli oneri, sulla base dei dati forniti dalla Giunta regionale, prendeva in considerazione coloro che cesseranno gli ammortizzatori sociali nel corso del 2020 (pari a 38 unità) e simulato le due ipotesi di scelta "estreme" non potendo conoscere a priori quale misura sceglieranno i beneficiari: la prima ipotesi è che tutti i lavoratori optino per il *bonus* (euro 3000 per il numero totale degli aventi diritto + IRAP all'8,5 per cento per un totale di euro 123.600), la seconda ipotesi è che tutti i lavoratori optino per la "misura cantiere" (durata 5 mesi x 20 ore settimanali pari a euro 8.000), nel qual caso la quantificazione sarebbe pari a euro 304.000 (8.000 x 38).

La Commissione di merito ha pertanto valutato "in via cautelativa" di autorizzare uno stanziamento per il 2020 pari ad euro 310.000.

Inoltre, la Seconda Commissione ha inserito l'arco temporale di riferimento per il calcolo del beneficio (periodo compreso tra la data di cessazione del rapporto di lavoro e il mese completo precedente all'approvazione della presente legge) e sostituito integralmente la norma finanziaria; essa precisa, inoltre, con riguardo alla quantificazione degli oneri relativi ai lavoratori di Portovesme, che il calcolo è stato effettuato considerando quale parametro di riferimento quello utilizzato per i cantieri di nuova attivazione del Programma Lavoras, che comportano un costo di 12.500 euro, per ciascun lavoratore, per un periodo di lavoro pari ad otto mesi per 20 ore settimanali. Tale somma è stata poi proporzionata ad un periodo di lavoro di sei mesi, come prevede la norma, e moltiplicata per il numero di lavoratori che potrebbero beneficiarne, che è pari a 49 unità.

L'iter di approvazione consiliare della legge in esame, quindi, ha condotto efficacemente all'estrinsecazione dei costi determinati dall'intervento in esame.

Rimane la carenza della stima delle disponibilità sussistenti sul capitolo sul quale è prevista la copertura finanziaria, costruita, per il 2019, come accesso allo stanziamento esistente, senza, appunto, che ne sia estrinsecata la capienza o, meglio, l'esubero da destinare al fine in esame, e, per il 2020, mediante variazione compensativa, anch'essa non resa trasparente dalla determinazione delle risorse sul Fondo Lavoras da poter utilizzare per gli aiuti finanziari della legge in analisi.

4.10 Legge regionale 10 luglio 2019, n. 10 - Approvazione del Rendiconto generale della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2017 e del Rendiconto consolidato della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2017

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 18 luglio 2019, n. 32, S.O. n. 2)

Disegno di legge n. 12/A del 31 maggio 2019

Per la legge regionale in esame si rimanda agli esiti del Giudizio di parificazione di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione autonoma della Sardegna n. 13/2019/SS.RR./PARI del 18 febbraio 2019.

4.11 Legge regionale 12 luglio 2019, n. 11 - Disposizioni in materia di status di consigliere regionale

Pubblicata nel B.U.R.A.S. 18 luglio 2019, n. 32

Proposta di legge n. 19/A (parte I) del 12 giugno 2019

La legge reca disposizioni in materia di assegni vitalizi relativi allo *status* di consigliere regionale, rideterminati a seguito dell'Intesa siglata, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della L. 131/2003, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome in materia di contenimento della spesa pubblica in attuazione di quanto disposto dall'art. 1, commi 965 e 966, della L. 145/2018, recante il *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021"*.

L'art. 2, al comma 8, prevede che *"L'assegno vitalizio a seguito della rideterminazione non può, comunque, superare l'importo dell'assegno vitalizio in erogazione"*.

La norma finanziaria, di cui all'art. 6, dichiara che dalla legge non deriva alcun onere a carico del bilancio del Consiglio regionale.

Occorre precisare, che, rispetto al testo del proponente, nel testo licenziato dalla Prima Commissione consiliare è stata stralciata la disciplina della c.d. indennità differita e inserita, in luogo della copertura finanziaria del disegno di legge, che prevedeva che *"Agli oneri a carico del bilancio del Consiglio regionale derivanti dall'attuazione del capo II (sulla c.d. indennità differita, ndr) pari ad euro 1.149.984 annui a decorrere dall'anno 2019, si fa fronte per il triennio 2019-2021 tramite incremento, in termini di cassa e competenza per l'anno 2019 e di sola competenza per gli anni 2020 e 2021, degli stanziamenti iscritti in conto della missione 01 - programma 01 - titolo 1, del bilancio di previsione del Consiglio regionale per gli anni 2019-2021 e corrispondente riduzione per gli stessi anni degli stanziamenti iscritti in conto della missione 20 - programma 01 - titolo 1. Per gli esercizi successivi al 2021 agli oneri di cui al comma 1 si provvede, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (...) con deliberazione del Consiglio di approvazione del bilancio interno dei singoli esercizi finanziari"*, la citata norma finanziaria poiché il regime approvato *"prevedendo un evidente risparmio di spesa, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio del Consiglio regionale"*.

La Relazione tecnico-finanziaria era stata predisposta esclusivamente con riferimento alla spesa generata dal Capo II della proposta in esame, pari a euro 1.149.984 annui a decorrere dall'anno 2019, Capo stralciato dal testo definitivo.

4.12 Legge regionale 31 luglio 2019, n. 12 - Prima variazione di bilancio per l'avvio delle attività del "Mater Olbia"

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 8 agosto 2019, n. 35)

Disegno di legge n. 24/A del 26 giugno 2019

Con la legge in esame si finanzia l'avvio delle attività della struttura privata "Mater Olbia".

L'art. 1, al comma 1, dispone che *"In attesa della stabile definizione dell'idoneo quadro finanziario per l'acquisto di prestazioni da operatori privati accreditati con il sistema sanitario regionale, entro il quale trovi sufficiente e consolidata copertura il budget"* del Mater Olbia, sia autorizzata la spesa di euro 52.100.000 negli anni 2020 e 2021 alla missione 13 - programma 01 - titolo 1, ovvero alla spesa corrente del finanziamento sanitario ordinario.

Il medesimo art. 1, al comma 2, prevede, inoltre, che per le funzioni assistenziali del centro di ricerca medica applicata di cui al comma 1 è autorizzata una spesa, senza specificare per quale anno, entro un tetto di euro 8.500.000, con la medesima allocazione in bilancio di cui sopra.

La norma finanziaria, di cui all'art. 2, al comma 1, prevede che per il totale di euro 60.600.000 si provveda con le riduzioni di spesa come esposte nell'Allegato A (*"Prospetto dimostrativo delle coperture finanziarie"*) alla legge, allegato che reca, appunto, l'esposizione di tale imputazione, per il 2020 e il 2021, al capitolo SC05.0001, dedicato al finanziamento sanitario corrente dei soggetti del S.S.R., e indica la copertura nella contestuale riduzione del capitolo SC08.6969, relativo al *"Fondo di accantonamento per la salvaguardia degli equilibri di bilancio destinato all'accantonamento al fondo perenzioni che confluisce nel risultato di amministrazione (art. 10, comma 2, L.R. 40/2018)"*.

Per le perplessità sollevate da tale operazione di copertura, si rinvia alle considerazioni di sintesi della presente relazione.

Il medesimo art. 2, al comma 2, dispone variazioni al bilancio di previsione regionale per gli anni 2019-2021, comprese quelle di cui al comma 1, all'Allegato B (*"Variazioni delle spese per missioni, programmi e titoli"*), allegato dal quale si evince un incremento del finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA alla Missione 13, dedicata alla sanità, di 25.000.000,00 euro anche per l'esercizio 2019 oltre che di 60.600.000 euro sia per il 2020 che per il 2021, con contestuale riduzione, di pari importo, per ciascun esercizio del triennio, della spesa della Missione Fondi e accantonamenti, alla voce *"Altri fondi"*.

L'articolato normativo della legge non reca nessuna disposizione di autorizzazione di spesa per l'esercizio 2019, contenuta esclusivamente nell'Allegato B alla legge.

Nella Relazione del proponente, in effetti, si legge che *“Le risorse sono state quantificate prevedendo, per il primo anno di attività, il 2019, una somma pari a euro 25.000.000, commisurata alle prestazioni di assistenza ospedaliera e specialistica ambulatoriale riproporzionata ad un periodo di 5 mesi e, per gli anni successivi, un tetto annuale onnicomprensivo a regime che non potrà superare l'importo di 60,6 milioni di euro, e che include:*

- a) *la remunerazione delle funzioni di cui all'articolo 8 sexies, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e successive modifiche e integrazioni, per un valore non superiore a 8,5 milioni di euro;*
- b) *la remunerazione delle prestazioni di radioterapia.*

La copertura finanziaria dei sopraindicati interventi è trovata, e rappresentata nell'Allegato A (Prospetto dimostrativo delle coperture finanziarie) e nell'Allegato B (Variazioni delle spese per missioni, programmi e titoli), attraverso la riduzione delle risorse iscritte in conto della missione 20, programma 3, titolo 2 del bilancio regionale 2019/2021 (capitolo SC08.6969 Fondo di accantonamento per la salvaguardia degli equilibri di bilancio destinato all'accantonamento al fondo perenzioni che confluisce nel risultato di amministrazione), pari, rispettivamente a euro 25.000.000 per l'anno 2019 e a euro 60.600.000 per ciascuno degli anni 2020 e 2021, garantendo comunque la permanenza della salvaguardia degli equilibri di bilancio”.

Tuttavia, nemmeno il testo del proponente, mantenuto immutato in sede di approvazione in Commissione, presentava uno stanziamento per il 2019 nell'articolato normativo.

4.13 Legge regionale 5 agosto 2019, n. 13 - Ridefinizione dei confini tra i Comuni di Magomadas e Tresnuraghes

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 8 agosto 2019, n. 35)

Disegno di legge n. 25/A del 26 giugno 2019

La legge ridefinisce i confini dei due Comuni in seguito all'esito favorevole della consultazione popolare del 28 aprile 2019.

4.14 Legge regionale 5 agosto 2019, n. 14 - Agevolazioni tariffarie finalizzate a favorire la mobilità sostenibile e contrastare la dispersione scolastica. Modifiche al comma 33 dell'articolo 5 della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)

Publicata nel B.U.R.A.S. 8 agosto 2019, n. 35

Disegno di legge n. 37/A del 25 luglio 2019

La legge in esame, all'art. 1, finanzia gli interventi di cui all'art. 5, comma 33, L.R. 48/2018, di incentivazione all'utilizzo del mezzo pubblico da parte degli studenti mediante riduzione del costo dell'abbonamento dei servizi di trasporto pubblico locale, per favorire la mobilità sostenibile e contrastare la dispersione scolastica.

In *"via sperimentale"*, per il triennio 2019-2021 la norma, nella sua precedente versione, autorizzava la spesa annua di euro 10.500.000, incrementata per il 2019, con la legge in esame, di euro 3.500.000 (missione 10 - programma 02 - titolo 1) fino a complessivi euro 14.000.000.

La Relazione del proponente illustra come *"l'anticipazione di risorse alle aziende per coprire il semestre da marzo ad agosto 2019 (calcolato sulla base dello storico 2017, ultima annualità disponibile al momento del calcolo dello stanziamento), pari a circa euro 4,1 milioni, in realtà è stata sufficiente a coprire solo il trimestre da marzo a maggio 2019. Partendo dai dati risultanti del monitoraggio svolto dai competenti uffici dell'Assessorato dei trasporti, le simulazioni effettuate (sia sulla base dei dati storici e di questa prima fase della misura, sia sulla base delle stime fornite dalle aziende di trasporto), con il mantenimento dei criteri previsti dalla richiamata deliberazione della Giunta regionale n. 4/46 del 2019, porterebbero ad un fabbisogno di risorse finanziarie a carico del bilancio regionale per il solo anno 2019 pari a circa euro 14 milioni, eccedenti l'attuale stanziamento di legge pari a euro 10,5 milioni."*

La norma finanziaria, di cui all'art. 2, specifica che agli oneri derivanti dalla presente legge si provvede con le riduzioni di spesa riportate nell'Allegato 1 (*"Prospetto dimostrativo delle coperture finanziarie"*) e che nel bilancio di previsione regionale per gli anni 2019-2021 sono introdotte le variazioni in termini di competenza e di cassa di cui all'Allegato 2 (*"Variazioni delle spese per missioni, programmi e titoli"*).

Nello specifico, per il 2019, è disposta la variazione in diminuzione alla Missione 20, dedicata ai Fondi e accantonamenti, al programma 01 *"Fondo di riserva"*, capitolo SC08.0001, rubricato alle *"Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine (art. 19, L.R. 2 agosto 2006, n. 11, art. 8 L.R. 3 agosto 2017 n. 18 e art. 10, comma 2, L.R. 5 novembre 2018, n. 40)"*, a favore della Missione 10,

dedicata ai Trasporti e diritto alla mobilità, ai capitoli SC08.6876, SC08.7946, SC08.7947, dedicati, rispettivamente, ai *“Contributi in favore degli studenti di ogni ordine e grado per la riduzione del costo dell'abbonamento personale ai servizi di trasporto pubblico locale (art. 5, comma 33, L.R. 28 dicembre 2018, n. 48)”*, ai *“Trasferimenti correnti ad imprese controllate per agevolazioni agli studenti di ogni ordine e grado concernenti la riduzione del costo dell'abbonamento personale ai servizi di trasporto pubblico locale (art. 5, comma 33, L.R. 28 dicembre 2018, n. 48)”*, e ai *“Trasferimenti correnti ad altre imprese per agevolazioni agli studenti di ogni ordine e grado concernenti la riduzione del costo dell'abbonamento personale ai servizi di trasporto pubblico locale (art. 5, comma 33, L.R. 28 dicembre 2018, n. 48)”*.

Come evidenziato nelle considerazioni di sintesi, le spese finanziate non appaiono riconducibili alla categoria delle spese obbligatorie o d'ordine, né i capitoli in esame compaiono tra quelli indicati nell'All. 13 al BP 2019-2021 (*cf.* art. 10, L.R. 11/2006 e art. 39, comma 11, lett. a), D.Lgs. 118/2011), che dovrebbe contenere, per l'appunto, l'elenco delle spese obbligatorie e d'ordine.

4.15 Legge regionale 8 agosto 2019, n. 15 - Terza variazione di bilancio 2019-2021. Modifiche alla legge regionale n. 36 del 2013, alla legge regionale n. 8 del 2018, alla legge regionale n. 48 del 2018 e alla legge regionale n. 49 del 2018, disposizioni in materia di entrate tributarie e accantonamenti a carico della Regione, in materia di continuità territoriale aerea, politiche sociali, sport e disposizioni varie

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 16 agosto 2019, n. 36, S.O. n. 3)

Disegno di legge n. 39/A del 31 luglio 2019

La legge contiene norme dal contenuto estremamente eterogeneo.

L'art. 2, con l'introduzione di un comma 3 - *bis* all'art. 1 della L.R. 36/2013, quantifica le risorse occorrenti agli Uffici territoriali di protezione civile in euro 547.175,23 per l'anno 2019 ed in euro 656.610,27 a decorrere dall'anno 2020. La copertura finanziaria è rinvenibile, al comma 3 del medesimo articolo, nell'accesso al Fondo unico enti locali di cui all'art. 10, L.R. 2/2007 e con espressa diminuzione dei trasferimenti spettanti alle province. Agli atti non è presente la rappresentazione dei criteri di quantificazione dei costi suddetti né l'individuazione degli

interventi che accedono al Fondo unico che si ritiene possano essere definanziati o l'eventuale esubero di risorse disponibili da destinare alla spesa in esame.

L'art. 4 si inserisce nella c.d. Vertenza entrate per il cui dettaglio si rimanda al Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2018 (deliberazione della Sezione n. 84/2019/PARI) e per la cui evoluzione si rinvia al futuro Giudizio sul rendiconto per l'esercizio 2019.

Tale articolo, al primo comma, disponeva la modifica del comma 1 dell'art. 3, L.R. 48/2018, recante la Legge di stabilità per il 2019 (comma poi abrogato dall'art. 7, comma 1, L. 20/2019), nel senso che *"Nelle more della stipula dell'accordo di finanza pubblica tra lo Stato e la Regione autonoma della Sardegna (v. infra, ndr) concernente la definitiva quantificazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica della Regione per gli anni 2019-2021 (...) a titolo di contributo alla finanza pubblica a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sono accertati e impegnati in favore dello Stato euro 250.691.000 per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021"*.

L'art. 4, della legge in esame, inoltre, al comma 2 ha apportato modifiche anche ai commi 2, 3 e 4 dell'art. 3 della L.R. 48/2018.

Tale comma 2, di modifica dell'art. 3, L.R. 43/2018, è stato oggetto di impugnativa costituzionale da parte del Governo decisa con delibera del Consiglio dei Ministri del 10 ottobre 2019 per le seguenti ragioni, riportate sinteticamente.

Esso prevede (nuovo comma 2, art. 3, L.R. 43/2018, *abr.*), in attesa del nuovo Accordo in materia di finanza pubblica (v. *infra*), uno stanziamento corrispondente alle risorse che la Regione assumeva essersi "liberate" ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, comma 3, D.L. 95/2012 e dell'art. 1, comma 454, lett. c), L. 228/2012 (285,309 milioni per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021), normativa dalla quale, ad avviso del Governo, discende, invece, un nuovo contributo alla finanza pubblica seppure con un livello sostanzialmente inalterato rispetto alla legislazione previgente (536 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021).

Inoltre, si prevede (nuovo comma 3, art. 3, L.R. 43/2018, tutt'ora in vigore) che le risorse relative all'anno 2018, pari a euro 285.309.000, ritenute non più dovute a titolo di accantonamenti in forza del suddetto combinato disposto e presuntamente da restituire alla Sardegna entro l'anno 2019 in applicazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 6 del 2019, sono iscritte ed accertate dalla Regione in forza dei suddetti titoli e sono destinate nel 2019, per una quota fino ad euro 244.646.400,00, alla definitiva copertura del

disavanzo ancora da ripianare, registrato nel rendiconto della Regione, derivante dalle perdite del sistema sanitario regionale, mentre la restante quota è accantonata in apposito fondo non impegnabile e destinata al ripiano anticipato del disavanzo per il quale le norme vigenti consentono il ripiano pluriennale. Al riguardo, il Governo, basandosi su una differente interpretazione della giurisprudenza costituzionale richiamata, ritiene che, in assenza di Accordo, non sussista idoneo titolo giuridico per rivendicare la restituzione dell'importo di euro 285.309.000, accantonato nell'anno 2018, e procedere al relativo accertamento nel bilancio regionale.

Ulteriormente, il comma 3 dell'art. 4 della legge in esame, prevedeva l'iscrizione e l'accertamento in bilancio della somma di euro 78.631.027,39 relativa alla quantificazione della compartecipazione al gettito delle ritenute e delle imposte sostitutive dei redditi di capitale maturata dal 2010 al 2016 per effetto della sentenza n. 194 del 2019 del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna. Anche tale comma è stato impugnato dal Governo in considerazione dell'avvenuta notifica del ricorso in appello avverso tale pronuncia dinanzi al Consiglio di Stato in data 4 ottobre 2019. Il comma, tuttavia, è stato abrogato con la L.R. 20/2019.

Infine, il comma 4 dell'art. 4 della legge regionale in esame, disponeva, nel suo testo originario, che l'iscrizione e l'accertamento di euro 12.869.701,65, relativi alla restituzione del maggiore gettito della tassa automobilistica trattenuto con i decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Dipartimento della funzione pubblica del 16 marzo 2015, per effetto della sentenza n. 31 del 2019 e del combinato disposto dell'art. 8 dello Statuto e dell'art. 15 delle norme di attuazione di cui al D.Lgs. 114/2016. Tale comma è stato dapprima impugnato dal Governo che riteneva che essendosi perfezionati detti decreti ministeriali anteriormente all'emanazione del menzionato decreto legislativo, la Regione fosse priva di un titolo giuridico per procedere al suddetto accertamento. Il testo attuale, modificato dalla L.R. 20/2019, prevede che *“Per l'anno 2019 è iscritta e accertata la somma di euro 5.954.283,16 nella tipologia 10103 - titolo 1, relativa alla restituzione del maggiore gettito della tassa automobilistica trattenuto con i decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica del 21 settembre 2016 per l'anno 2012, del 8 maggio 2017 per l'anno 2013, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2019 e del combinato disposto*

dell'articolo 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dell'articolo n. 15 del decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali)''.

In conclusione, le disposizioni in esame, nel loro testo originario, sono state ritenute dal Governo carenti dei requisiti giuridici per l'accertamento delle entrate e inidonee a costituire idonea copertura finanziaria agli oneri derivanti dalla legge in oggetto, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione oltre che con lo Statuto speciale per la Regione autonoma Sardegna, che impone alla Regione il rispetto della Costituzione, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Successivamente, è intervenuto il nuovo Accordo tra il Governo e la Regione autonoma della Sardegna in materia di finanza pubblica, siglato il 7 novembre 2019, in attuazione dell'art. 1, comma 875, L. 145/2018, tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze, il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, il Ministro per il Sud e il Presidente della Regione autonoma della Sardegna.

Tra i vari elementi di tale Accordo si ricorda, per ciò che interessa la legge in esame, che il contributo della Regione autonoma della Sardegna a carico della finanza pubblica, quale concorso al pagamento degli oneri del debito pubblico, è fissato in complessivi 684,210 milioni di euro per l'anno 2018, 536 milioni di euro per l'anno 2019 e 383 milioni di euro annui a decorrere dal 2020.

Inoltre, le parti si impegnavano, rispettivamente, alla rinuncia ai ricorsi pendenti previa approvazione, da parte della Regione, di specifiche disposizioni volte a modificare, "in coerenza" con i termini dell'Accordo e con la sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2019, l'art. 4 della L.R. 15/2019 in esame (oltre che l'art. 3, comma 1, della L.R. 48/2018).

Come sopra anticipato, i commi 3 e 4 dell'art. 4 in questione sono stati, rispettivamente, abrogato e sostituito dal comma 2 e dal comma 3 dell'art. 7, L.R. 20/2019, ed abrogato da quest'ultima legge è anche il comma 2 (oltre che il comma 1) dell'art. 3, L.R. 43/2018, modificato, come detto, dal comma 2 dell'art. 4 in esame.

Come si legge nella Relazione di accompagnamento della L.R. 29/2019, le modifiche e abrogazioni alla disciplina in materia di "vertenza entrate" in essa contenute (all'art. 7), sono state motivate dall'esigenza di dare attuazione alla menzionata intesa del 7 novembre 2019 in

materia di finanza pubblica, in base alla quale, tra l'altro, la Regione si impegnava a modificare, in termini coerenti con tale accordo, le LL.RR. 48/2018 e 15/2019.

Nelle more della ratifica con legge di bilancio da parte dello Stato dell'Intesa siglata, si legge sempre nella Relazione del proponente, *“il contributo alla finanza pubblica per il 2020 e 2021 si intende stanziato nel capitolo dedicato per l'importo di 383 milioni di euro da impegnarsi con mandato in commutazione di entrata secondo corretti principi contabili e per la restante parte fino alla concorrenza di 536 milioni di euro si intende accantonato e non impegnabile”*.

La disciplina statale è intervenuta con l'art. 1, commi 867-873, L. 160/2019.

Inoltre, nel medesimo documento di accompagnamento della L.R. 20/2019, si prevede che *“A seguito dei rilievi del Dipartimento della RGS di cui alla nota 10 ottobre 2019 n. 224833 concernenti la legge regionale n. 15 del 2019, si ritiene opportuno riportare l'iscrizione in entrata alle sole riserve relative sulle tasse automobilistiche agli anni 2012 e 2013, oggetto di declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza 31 del 2019, e non anche le somme riferentesi ai decreti del 2010 e 2011”*.

Riprendendo le fila dell'analisi della legge in esame, sopravvivono come modificati da quest'ultima, invece, i commi 3 e 4 dell'art. 3, L.R. 43/2018, in base ai quali (si riporta il testo per comodità di lettura considerato l'intreccio normativo e pattizio sopra riferito) *“Le risorse relative all'anno 2018, pari ad euro 285.309.000, non più dovute a titolo di accantonamenti in forza del combinato disposto di cui al comma 2, da restituire alla Sardegna entro l'anno 2019 in applicazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 6 del 2019, sono iscritte ed accertate dalla Regione in forza dei suddetti titoli e sono destinate nel 2019, per una quota fino ad euro 244.646.400, alla definitiva copertura del disavanzo ancora da ripianare, registrato nel rendiconto della Regione, derivante dalle perdite del sistema sanitario regionale di cui all'articolo 2, comma 1, della legge regionale 5 novembre 2018, n. 40 (Disposizioni finanziarie e seconda variazione al bilancio 2018-2020) dovute alla mancata sterilizzazione degli ammortamenti precedenti il 2012 da parte delle aziende sanitarie, mentre la restante quota è accantonata in apposito fondo non impegnabile e destinata al ripiano anticipato del disavanzo per il quale le norme vigenti consentono il ripiano pluriennale”* e *“In osservanza dei vigenti principi contabili, la Giunta regionale è autorizzata ad adottare le variazioni contabili conseguenti alla stipula dell'accordo di cui al comma 1 o conseguenti all'anticipazione da parte dello Stato degli effetti dello stipulando accordo in conformità alla sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2019”*.

Ad oggi, il ricorso statale di cui sono stati riportati i tratti salienti risulta ancora pendente.

La Sezione, pertanto, si riserva di valutare l'impatto delle disposizioni in esame nella parificazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2019.

Proseguendo nell'esame delle altre disposizioni di spesa della legge regionale, l'art. 5, per l'anno 2019, incrementa da euro 100.000 a euro 400.000 l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 4, comma 2, L.R. 48/2018, a favore del Comune di Tempio Pausania, per consentire l'ultimazione dei lavori di ristrutturazione della Caserma Fadda, sede della nascita della Brigata Sassari. I criteri di quantificazione dei costi non sono espressi e la norma finanziaria di riferimento rimane quella dell'art. 12 della L.R. 48/2018 che dispone la copertura delle spese in essa previste mediante rinvio alle previsioni d'entrata del bilancio pluriennale 2019-2021.

L'art. 6 prevede una spesa complessiva di euro 300.000, in ragione di euro 200.000 nell'anno 2020 ed euro 100.000 nell'anno 2021, in luogo dei 120.000 euro inizialmente previsti, per il finanziamento della redazione del Piano regionale dei trasporti di cui dall'art. 22, comma 4, L.R. 1/2018. I criteri di quantificazione dei costi non sono espressi e la norma finanziaria di riferimento rimane quella dell'art. 13 della L.R. 1/2018 che prevede la copertura delle spese in essa previste mediante rinvio alle previsioni d'entrata del bilancio pluriennale della Regione.

L'art. 9 prevede molteplici disposizioni onerose:

- euro 2.500.000 per la garanzia degli equilibri di bilancio di parte corrente del Comune di Iglesias per il 2019, al capitolo SC08.7306, dedicato al "*Contributo straordinario in favore degli enti locali per assicurare la salvaguardia degli equilibri del proprio bilancio*";
- euro 500.000 quale contributo straordinario in favore del Comune di Sorso per l'acquisto e/o la messa in sicurezza, la riqualificazione e la valorizzazione del fabbricato sede della stazione dell'Arma dei Carabinieri di Sorso;
- rideterminazione in euro 404.698.613,38 (euro 305.765.036,52 per obbligazioni confermate relative a spesa di investimento esigibile negli esercizi successivi al 2018 ed euro 98.933.576,86 per residui di stanziamento destinati agli interventi di cui all'art. 5, commi 1 e 2, L.R. 40/2018) della spesa occorrente per la copertura dell'operazione di revisione e reimputazione dei residui perenti di cui all'art. 5, L.R. 40/2018, mediante contrazione di mutui a erogazione multipla;
- incremento di euro 40.000 a favore della Fondazione Maria Carta.

L'art. 10 prevede, al primo comma, un incremento di euro 3.450.000 per il finanziamento degli interventi in materia di sport di cui alla L.R. 17/1999 e, al secondo comma, una spesa di euro 50.000 per il rimborso di spese documentate sostenute dai disabili e dai loro accompagnatori, e per le associazioni sportive che promuovano la partecipazione ad attività sportive non agonistiche anche al di fuori del territorio regionale da parte di residenti in Sardegna iscritti al

Comitato italiano paralimpico ed affetti da disabilità intellettiva relazionale, x-fragile, autismo, patologie ad esso correlate o altre sindromi, di cui all'art. 4, comma 24, lett. g), L.R. 3/2008.

L'art. 11, per far fronte agli oneri scaturenti dalla prosecuzione dei collegamenti aerei da e per la Sardegna operati ai sensi del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 61 del 21 febbraio 2013 nelle more dell'imposizione di nuovi oneri di servizio pubblico (OSP), autorizza l'ulteriore spesa fino a euro 8.000.000 nell'anno 2019 e fino a euro 10.000.000 nell'anno 2020 al capitolo SC07.0627, a ciò dedicato.

La norma finanziaria di cui all'art. 13 prevede che alla copertura finanziaria degli oneri della legge si provvede con le maggiori entrate e le riduzioni di spese ed utilizzi riportati nell'Allegato n. 2, tabella A (*"Prospetto dimostrativo delle coperture finanziarie"*).

La legge non reca, né nell'articolato normativo né nella documentazione di accompagnamento, una chiara ed espressa rappresentazione dei criteri di quantificazione dei molteplici costi in essa previsti.

Dal punto di vista della copertura finanziaria, si utilizza sia il rinvio agli stanziamenti di bilancio esistenti, senza individuare, tuttavia, gli interventi da definanziare o le risorse rese disponibili a bilancio vigente, sia il rinvio alle variazioni compensative, di entrata e di spesa, a livello di titoli nelle varie missioni, contenute in allegato alla legge.

Come rilevato in premessa, tale tecnica di copertura, soprattutto in assenza di adeguata esplicitazione nella documentazione a corredo della legge e in assenza di apposita Relazione tecnico-finanziaria, presenta dei risvolti negativi in termini di trasparenza delle scelte di allocazione delle risorse, spesso modificate in modo massiccio con le leggi di variazione.

4.16 Legge regionale 16 settembre 2019, n. 16 - Seconda variazione di bilancio.

Disposizioni in materia sanitaria. Modifiche alla legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018) e alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 19 settembre 2019, n. 41)

Disegno di legge n. 36/A del 25 luglio 2019

La legge reca disposizioni in materia sanitaria di modifica alle leggi di stabilità 2018 e 2019 e apporta la seconda variazione di bilancio (la terza in ordine cronologico).

In sintesi, si prevede:

- un incremento di spesa da 29.867.000 euro a 31.517.000 euro, a favore dell'Azienda per tutela della salute (ATS), per il finanziamento degli accordi integrativi regionali per la medicina generale, per la pediatria di libera scelta e per l'emergenza sanitaria territoriale;
- un incremento di spesa da 500.000 euro a 800.000 euro per la fornitura straordinaria di prestazioni di assistenza integrativa *extra*-LEA a favore di pazienti affetti da patologie irreversibili che non fruiscono del sistema delle cure domiciliari integrate;
- un incremento di spesa da 324.000 euro a 3.174.000 euro, a favore dell'ATS, per gli accordi integrativi regionali per la medicina specialistica ambulatoriale interna;
- l'autorizzazione di spesa di euro 3.500.000 al fine di garantire al personale del servizio sanitario regionale l'erogazione di prestazioni aggiuntive, da destinare in maniera prioritaria a incentivi per lo smaltimento delle liste d'attesa, con imputazione al capitolo SC08.7798, a ciò dedicato;
- la destinazione alle ASL, per il potenziamento della medicina specialistica extraospedaliera, al fine di incentivare lo smaltimento delle liste d'attesa, delle economie rinvenibili in una pluralità di capitoli: SC02.1101 (programmi di prevenzione infortuni, prevenzione malattie professionali), SC02.1147 e SC02.1148 (*screening* dei tumori femminili) SC02.1149 (Piano regionale di prevenzione), SC02.1151 (diagnosi precoce e cura di malattie croniche non trasmissibili dei bambini e adolescenti con disagio mentale e dei neonati con disturbi neurosensoriali), SC02.1152 (altri *screening* tumorali), SC02.1160 e SC02.1161 (formazione e prevenzione in materia di incidenti stradali e domestici), SC02.5027, SC02.5028, SC02.5029, SC02.5030 (tutti relativi a varie tipologie di trasferimenti alle aziende sanitarie), SC05.0116 (controlli agli *ex* esposti all'amianto al fine della prevenzione delle relative patologie), SC05.6005 (potenziamento del sistema delle vaccinazioni), SC05.6022 (prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro e contrasto al lavoro nero e irregolare);
- l'autorizzazione a una spesa massima di euro 1.300.000 annui, per gli anni dal 2019 al 2033, per il reclutamento di professori di ruolo dei corsi di laurea e delle scuole di specializzazione delle facoltà di medicina e chirurgia delle Università degli studi di Cagliari e Sassari;
- la destinazione di una quota annua del fondo unico previsto dalla L.R. 26/1996, recante "*Norme sui rapporti tra la Regione e le Università della Sardegna*", per un massimo di euro 400.000, al finanziamento delle docenze dei corsi di laurea in professioni sanitarie;

- lo storno alle casse della Regione, al fine della riassegnazione all'ATS per l'attivazione di un percorso formativo in materia di accreditamento istituzionale, delle somme assegnate all'Azienda ospedaliera universitaria di Sassari al capitolo SC05.0109, dedicato alle *"Spese per altri servizi per le attività di supporto e per il funzionamento del nucleo tecnico per le autorizzazioni e gli accreditamenti per l'esercizio dell'attività sanitaria"*;
- l'autorizzazione di una spesa di euro 5.000.000, per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, a favore dell'AREUS, per le attività rese dalle associazioni *onlus* e cooperative sociali convenzionate con il Servizio di emergenza-urgenza "118". Tale disposizione è stata impugnata con la delibera del Consiglio dei Ministri del 14 novembre 2019 nella misura in cui consente il ricorso alla forma convenzionale che si assume violare l'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione (materia esclusiva statale della *"tutela della concorrenza"*);
- la destinazione di una quota pari a euro 15.000 annui al Corpo italiano di soccorso dell'Ordine di Malta (CiSOM) di Porto Torres quale concorso allo svolgimento del servizio temporaneo di assistenza medica sull'Isola dell'Asinara;
- l'autorizzazione di una spesa di euro 923.739,29, a favore dell'ATS, per l'erogazione di cure termali.

L'art. 2, contenente la norma finanziaria, prevede, al primo comma, che agli oneri derivanti dalla legge si provvede con le riduzioni e gli utilizzi delle spese riportati nell'allegato 2 (Tabella A - *"Prospetto dimostrativo delle coperture finanziarie"*) alla legge medesima, mentre al secondo comma, dispone le variazioni al bilancio di previsione 2019-2021, comprese quelle di cui al comma 1, elencate nell'allegato 1 (*"Variazioni delle spese per missioni, programmi e titoli"*).

Anche la legge in esame è sprovvista, sia nell'articolato normativo che nella documentazione di accompagnamento, priva di apposita Relazione tecnico-finanziaria, della rappresentazione dei criteri per la quantificazione dei costi e delle risorse rese disponibili per la copertura dei vari interventi in essa previsti.

A tale proposito, si riporta integralmente il parere formulato dalla Commissione bilancio: *"La Terza Commissione permanente è chiamata ad esprimere il parere finanziario sul provvedimento in esame ai sensi dell'articolo 45, comma 1, del Regolamento interno."*

Il disegno di legge in esame, pur adempiendo formalmente all'obbligo di copertura finanziaria, non è corredato dalla relazione tecnica-finanziaria prescritta dall'articolo 33, comma 3, della legge regionale 2

agosto 2006, n. 11 (legge regionale di contabilità), come modificato dalla legge regionale n. 24 del 2016 recante "Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi".

Detta omissione, peraltro ripetutamente segnalata dalla III Commissione permanente anche nella passata Legislatura, non consente di verificare compiutamente in sede consiliare i criteri adottati per la quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e l'attendibilità e correttezza delle relative coperture finanziarie.

Sull'argomento si richiamano i rilievi più volte formulati dalla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Sardegna, nelle relazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi della Regione autonoma della Sardegna (da ultimo, deliberazione n. 31/2019/RQ relativa alle leggi approvate nell'anno 2018).

Ciò premesso, con riferimento ai profili finanziari, si rileva quanto segue:

- a) si è ritenuto che gli interventi finanziati all'articolo 1, commi 5, 7 e 9, non necessitino l'individuazione di risorse ulteriori rispetto a quelle già rinvenibili sui capitoli di bilancio utilizzati a copertura. Al riguardo, si ricorda che, per giurisprudenza costante, "Ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse (...) la pretesa auto-sufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile (...), tanto più in presenza di attività che impegneranno il bilancio della Regione in modo continuativo negli esercizi futuri (ex plurimis, Corte cost. 115/2012);
- b) l'articolo 1, comma 7, in particolare, crea un vincolo di destinazione permanente di euro 400.000 annui sul fondo unico dell'Università di cui alla legge regionale n. 26 del 1996 (missione 13 - programma 04 - titolo 1 - capitolo SC02.0171) per il finanziamento delle docenze dei corsi di laurea in professioni sanitarie. Dall'interrogazione del sistema informativo regionale di contabilità si evince che il capitolo SC02.0171 reca uno stanziamento finale per l'anno 2019 pari a euro 30.850.000, interamente impegnato alla data dell'11 settembre 2019. Si segnala l'opportunità di condurre un approfondimento da parte della Commissione di merito atteso l'impatto di detta norma, che interviene all'approssimarsi della chiusura dell'esercizio finanziario, sulla programmazione e sui bilanci degli enti universitari;
- c) la relazione illustrativa del disegno di legge non dà indicazioni sui motivi delle variazioni di bilancio compensative tra missioni, programmi e titoli presenti nell'allegato 1;
- d) l'articolo 9 bis autorizza la spesa di euro 1.000.000 per l'anno 2019 per gli interventi di cui all'articolo 7, comma 15, della legge regionale n. 1 del 2018 a valere sul capitolo SC05.5025. Si fa presente che il suddetto capitolo di bilancio presenta ad oggi una dotazione finanziaria di euro 923.739,29".

Mentre quest'ultima precisazione della Commissione Bilancio risulta essere stata accolta, come si evince dall'importo del finanziamento finale approvato, non risulta essere stato dato seguito alla richiesta di approfondimento relativa all'appostazione al capitolo SC02.0171 per il finanziamento delle docenze dei corsi di laurea in professioni sanitarie, rimasto immutato nel testo finale.

Con riserva di approfondimento in occasione delle verifiche sul rendiconto regionale 2019 nell'ambito del Giudizio di parificazione del medesimo, si osserva che il capitolo in esame, dall'interrogazione del SIBAR, presenta uno stanziamento iniziale di 26.350.000,00 euro e uno stanziamento finale di 31.050.000 euro (che appare riconducibile alla variazione in aumento di cui alla D.G.R. 9/11 del 22 febbraio 2019), interamente impegnato alla fine dell'esercizio, quindi una dotazione definitiva presuntivamente inferiore rispetto a quella occorrente secondo le verifiche effettuate dalla Commissione Bilancio (che segnalava un impegno di 30.850.000, alla data dell'11 settembre 2019, ai quali aggiungere l'ulteriore spesa di 400.000 euro, per un totale di 31.250.000 euro).

Inoltre, a fronte dell'autorevole e legittima pretesa della Commissione Bilancio, si ravvisa una preoccupante inerzia della Giunta regionale nell'ottemperare agli adempimenti imposti dalla normativa vigente.

Sotto il profilo della copertura finanziaria, si ribadiscono, infine, anche per la legge in esame, le perplessità già manifestate con riferimento alle precedenti variazioni di bilancio circa l'utilizzo dei prospetti allegati contenenti le variazioni compensative non assistite, nella documentazione di accompagnamento, da un'adeguata rappresentazione delle scelte allocative effettuate.

4.17 Legge regionale 26 settembre 2019, n. 17 - Misure urgenti in materia di trasporto scolastico

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 3 ottobre 2019, n. 43)

Proposta di legge n. 46/A

La legge in esame prevede che gli enti locali possono determinare, con delibera motivata della Giunta comunale e purché sia rispettato l'equilibrio di bilancio, la quota di partecipazione, anche nulla, dovuta dalle famiglie per l'accesso ai servizi di trasporto scolastico (v. deliberazione Sezione delle Autonomie n. 25/SEZAUT/2019/QMIG).

La norma finanziaria, di cui all'art. 2, precisa che dall'applicazione della legge non derivano oneri a carico del bilancio regionale, fermo restando che si assiste alla traslazione di oneri a livello comunale con le risorse, eventuali, a disposizione di tali enti territoriali.

4.18 Legge regionale 23 ottobre 2019, n. 18 - Disposizioni in materia di enti locali

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 24 ottobre 2019, n. 46)

Disegno di legge n. 51/A

La legge reca disposizioni sulla nomina e sulla disciplina degli amministratori straordinari delle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e Sud Sardegna, disponendo, nelle more di una riforma del sistema delle autonomie locali della Sardegna, che i nuovi amministratori delle Province suddette, nominati dalla Giunta regionale con propria deliberazione, restino in carica fino all'insediamento degli organi provinciali da eleggersi entro il 1° luglio 2020, differendo l'operatività delle disposizioni della L.R. 2/2016 che prevedeva la disciplina degli organi delle province e la loro composizione quali organi elettivi di secondo grado.

La legge è stata impugnata con delibera del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2019, riguardo a diversi profili di illegittimità costituzionale derivanti dal disposto dell'art. 1, che si ritiene ecceda dalle competenze legislative attribuite alla Regione *“dall'articolo 3, primo comma, lettera b) dello Statuto speciale e violi i principi di democraticità di cui all'art.1, comma 1, della Costituzione, di ragionevolezza, uguaglianza e unità di cui agli articoli 3, 5 della Costituzione e l'articolo 114 Cost., nonché l'articolo 117, comma 2, lettera p) che, per le Regioni a statuto speciale, si pone come limite all'esercizio della propria competenza in materia di ordinamento di enti locali, al fine di stabilire una disciplina uniforme almeno con riferimento agli aspetti essenziali per i suindicati livelli di governo”*.

4.19 Legge regionale 4 novembre 2019, n. 19 - Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e) 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, e autorizzazione di spese non rientranti tra i debiti fuori bilancio di cui all'articolo 73 del decreto legislativo n. 118 del 2011

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 7 novembre 2019, n. 48)

Disegno di legge n. 22/A del 18 giugno 2019

La legge autorizza il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettere a) ed e) del D.Lgs. 118/2011 e di debiti non rientranti tra quelli dell'art. 73, *cit.* per 2.258,48 euro riconducibili a contributi obbligatori, relativi a precedenti annualità, da corrispondere all'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), per i quali non si è proceduto al relativo impegno nell'anno di competenza, senza che possa evincersi, dalla documentazione di accompagnamento alla legge, le motivazioni dello slittamento reiterato (vedasi analogo riconoscimento per il 2018) di tale procedura di spesa, e per 938,48 euro per spese di notifica di verbali per la violazione al Codice della strada da parte della società Arval Service Lease Italia s.p.a. e della società Ald Automotive Italia s.r.l.

Nel dettaglio, i debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive, ammontano a 257.426,13 euro, oltre 43.740,22 euro per il pagamento delle relative spese legali, e sono riconducibili alla pronuncia del Tribunale ordinario di Cagliari n. 2879/2018, avente a oggetto il riconoscimento delle competenze ai collaudatori dell'intervento di *"realizzazione di un sistema di monitoraggio elettronico e di sistemi di comando per la prevenzione degli incendi nelle zone boschive individuate dal piano regionale ex legge 1° marzo 1975 n. 47"*, di cui al decreto dell'Assessore della difesa dell'ambiente datato 29 novembre 1991.

Le acquisizioni di beni e servizi avvenute in assenza del preventivo impegno di spesa ammontano, invece, a 1.648.235,52 euro.

La norma finanziaria, di cui all'art. 4, prevede che alla copertura degli oneri che derivano dal riconoscimento, per complessivi euro 1.945.723,02 nell'anno 2019 e per euro 5.937,33 per il

2020, si provveda con le riduzioni di spese e l'utilizzo delle disponibilità sussistenti nel bilancio di previsione regionale 2019-2021 rappresentate nella Tabella A (*"Prospetto dimostrativo delle coperture finanziarie"*) allegata alla legge medesima.

In particolare, al pagamento delle spese derivanti dalla menzionata sentenza esecutiva del Tribunale di Cagliari n. 2879/2018 si fa fronte in regime di invarianza finanziaria attingendo per 257.426,13 euro ai corrispondenti capitoli di bilancio, SC08.8060 e SC08.8061, dedicati, rispettivamente, alle *"Spese per compensi a collaudatori esterni all'amministrazione regionale"* e alle *"Spese per interessi di mora dovuti per ritardato pagamento dei compensi dovuti"*, mentre per le relative spese legali, per 43.740,22 euro, si accede al capitolo SC08.7960, rubricato *"Spese per il rimborso a controparte delle spese legali e accessori derivanti da sentenza (art. 92 CPC, art. 26 CPA) (Spesa obbligatoria)"*.

Per quanto concerne invece i debiti fuori bilancio relativi ad acquisizioni di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa, la relativa copertura finanziaria è garantita sia con riduzioni di spesa sia con utilizzo delle disponibilità sussistenti nel bilancio di previsione della Regione 2019-2021 sui pertinenti capitoli di bilancio.

Nel dettaglio, in tale categoria, sono incluse le seguenti spese.

Per il debito fuori bilancio di 219.272,94 euro derivante da spese legali (patrocini e consulenze tecniche), la relativa copertura è garantita per 214.958,41 euro (art. 2, c. 1, lett. m e t) dalla disponibilità esistente sul capitolo SC08.5101 *"Fondo per le passività potenziali collegate a spese legali e somme da liti, arbitrati e contenzioso"* dal quale si preleva la corrispondente somma a favore dei rispettivi capitoli di spesa SC08.7965, relativo agli *"Incarichi professionali correlati a contenzioso"* per i compensi (213.807,79 euro) e SC01.0184 e per IRAP (1.150,62 euro) mentre i restanti 4.314,53 euro sono prelevati dal capitolo SC08.7961 *"Spese di notifica atti giudiziari (art.137 cpc) - Spesa obbligatoria"* a favore del capitolo SC08.7965 *"Incarichi professionali correlati a contenzioso"*.

Sono state sostenute, inoltre, spese per collegi arbitrali per un importo di 583.853,44 euro, come di seguito dettagliate.

Si tratta, per la quasi totalità (556.883,00 euro), degli acconti sugli onorari da corrispondere al Collegio arbitrale istituito per iniziativa della Nuova Iniziative Coimpresa s.r.l. per il riconoscimento del danno conseguente alla mancata attuazione dell'Accordo di Programma

Quadro (APQ) avente ad oggetto il *“Progetto di riqualificazione urbana e ambientale dei Colli di Sant’Avendrace”* stipulato il 15 settembre del 2000.

Detta quantificazione è stata adottata con ordinanza del 24 settembre 2018 che ha stabilito che il pagamento dovesse avvenire entro il 31 ottobre 2018.

Nella Relazione della Giunta regionale al disegno di legge in esame, si legge che la Regione non ha provveduto all’impegno di quanto dovuto nel 2018 in quanto risultava insufficiente lo stanziamento del competente capitolo di bilancio e non vi erano i *“tempi tecnici”*, quando l’ordinanza è stata trasmessa, per disporre una variazione di bilancio o un prelevamento dai fondi, anche tenuto conto che *“la complessità, la durata della controversia, la misura della pretesa risarcitoria, dei compensi e delle spese di funzionamento del collegio arbitrale non sono quantificabili e preventivabili ab origine, ma sono strettamente connesse all’andamento progressivo della procedura”*.

La motivazione del ritardo nel pagamento non appare congrua nella misura in cui l’incapienza del relativo capitolo è assunta a giustificazione del ricorso a una procedura, qual è quella del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, deputata a fronteggiare ipotesi, che dovrebbero essere eccezionali, di mancato impegno della spesa con la corretta procedura; del resto, nel 2018 l’ultima variazione di bilancio (la terza) è stata effettuata con la l. reg. 8 novembre 2018, n. 42 e con la l. reg. 20 dicembre 2018, n. 45, si è provveduto al riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’art. 73, c. 1, lett. a) ed e), del D.Lgs. 118/2011.

Alla copertura finanziaria di detta spesa (556.883,00 euro) si è provveduto attraverso il prelevamento dal capitolo SC08.5101 *“Fondo passività potenziali collegate a spese legali e somme da liti, arbitrati e contenzioso”* con imputazione in spesa per 546.258 euro, relativo ai compensi, al capitolo SC08.7964, relativo a *“Spese derivanti da transazioni e arbitrati (art. 1965 CC, art. 806 CPC) (Spesa obbligatoria)”*, e per 10.625,00 euro al capitolo SC01.0184 per oneri relativi al versamento dell’Irap.

La restante quota di debiti fuori bilancio per compensi da corrisondersi a collegio arbitrali è di 26.970,44 euro, relativa alla controversia tra SOGEDICO Italia s.r.l. e la Regione riguardante la convenzione avente ad oggetto *“Recupero e valorizzazione dei beni culturali e ambientali del Comune di Oliena”*.

Con riguardo a tale debito, nella Relazione del proponente si afferma, anche stavolta, che l’insorgere dei requisiti per il riconoscimento del debiti fuori bilancio dipenderebbe dalle caratteristiche stesse delle procedure arbitrali poiché *“l’entità del compenso da riconoscere agli*

arbitri, così come la cadenza con la quale devono essere corrisposti acconti e saldo sull'onorario, non è predeterminata, ma dipende dall'andamento progressivo della procedura e dalle determinazioni assunte in merito dal Collegio, con la conseguenza che non è possibile predeterminare al momento della costituzione del Collegio l'entità dell'obbligazione e assumere i relativi impegni contabili".

In questo caso la copertura del debito fuori bilancio non richiede alcuna variazione di bilancio, ma si avvale delle risorse iscritte nei suddetti capitoli SC08.7964 per 25.129,08 euro per il compenso e SC01.0184 per 1.841,36 euro per IRAP.

Tra gli altri debiti fuori bilancio riconosciuti con la legge in esame rileva, per entità, il valore di 235.625,00 euro per gli oneri riguardanti la realizzazione del progetto "GEST-RAS 2019-2020 - Gestione del Portale istituzionale della Regione Autonoma della Sardegna e servizi integrativi per la pubblicazione on-line della rassegna stampa della Presidenza - biennio 2019/2020", in favore della società in house Sardegna IT s.r.l.

L'insorgenza del debito fuori bilancio è comunque relativa all'acquisto di servizi nel 2019 determinato dalla necessità di una nuova progettazione contrattuale con la società Sardegna IT s.r.l. caratterizzata da un ritardo dei tempi di sottoscrizione del contratto stesso e della procedura del controllo contabile generato, secondo quanto si apprende dalla Relazione del proponente, da una "serie di concause tra le quali il gravoso carico di lavoro a fronte di un organico di personale inadeguato per la varietà dei procedimenti trattati ed i conseguenti adempimenti amministrativi e contabili".

La copertura di detto debito non richiede variazioni di bilancio poiché si provvede a valere sulle risorse disponibili in termini di competenza e di cassa già iscritte per il 2019 nel capitolo SC01.0802, dedicato alle "Spese per il funzionamento del sito internet istituzionale della Regione (art. 12, c. 2, L.R. 24 febbraio 2006, n. 1)".

Di notevole importo, anche il debito fuori bilancio di 263.427,48 euro per il pagamento della nota di debito n. 5216000651 del 22 dicembre 2016 a favore dell'ARPAS per la realizzazione del progetto CARG (Carta Geologica), generato, secondo quanto riportato nella Relazione del proponente, dall'esecuzione anticipata della prestazione di competenza dell'Agenzia rispetto all'assunzione del relativo impegno di spesa nelle more dell'incasso delle somme inerenti all'ultimazione delle attività di progetto da parte dell'Ispra. Più precisamente, si afferma che, alla data della proposta di riconoscimento, si era proceduto al "recupero" dai fondi perenti di euro 338.995,49, quale quota parte della nota di debito di euro 602.422,37. La restante somma

di euro 263.427,48 (quota parte assegnazioni statali) non risultava disponibile in quanto cancellata in fase di riaccertamento straordinario in anni precedenti.

Alla copertura si fa fronte con le disponibilità iscritte nel capitolo di bilancio SC06.0636, relativo alle *“Spese per la realizzazione della Carta Geologica d'Italia - Progetto CARG - quota Stato (legge 18 maggio 1989, n. 183, legge 27 ottobre 1995, n. 438 e legge 13 luglio 1995, n. 226) Rif. Cap. entrata EC231.083”*.

Si segnala, ancora, il debito fuori bilancio di 102.284,06 euro derivante da rapporti intercorrenti tra la Direzione regionale dei lavori pubblici e l’Agenzia regionale AREA.

Dalla Relazione del proponente non è dato evincere con completezza la ragione del mancato perfezionamento della corretta procedura di spesa. Da tale atto, difatti, si apprende che trattasi di un importo a *“saldo delle prestazioni effettuate, per definire i rapporti pregressi intercorsi fra la Direzione generale dei lavori pubblici e l’Azienda regionale per l’edilizia abitativa, AREA, di cui alla convenzione del 5 marzo 2010 e all’atto aggiuntivo del 27 luglio 2011, a seguito dei quali non è stato assunto impegno di spesa e non è intervenuto alcun pagamento”*; si specifica, inoltre, che, con D.G.R. 8/29 del 19 febbraio 2019, sono state dettate nuove disposizioni riguardo all’attuazione dell’intervento per la realizzazione dell’archivio di deposito generale dell’Amministrazione regionale e del primo nucleo dell’archivio storico nel Capannone *“Officine”* presso il Centro regionale di formazione professionale (Crfp) ex Cisapi, stabilendo che il diretto utilizzatore dell’opera, la Direzione generale della Centrale regionale di committenza, conduca e porti a termine l’intervento, avendo competenza in materia di gestione documentale e archivi e di archivio storico regionale.

Dalla delibera giuntale citata si apprende che *“Così come risulta dalla relazione sullo stato di attuazione dell’intervento trasmessa da AREA, risultano ancora da completare alcuni degli elaborati progettuali della fase definitiva e il progetto esecutivo per poter bandire la gara d’appalto per l’esecuzione dei lavori, ai sensi del D.Lgs. n. 50/2016”* e che *“data la natura dei lavori e delle forniture necessarie per dotare la Regione del locale archivio storico, in un’ottica di economicità di procedure e di facilità e precisione nella individuazione e verifica dei requisiti sia prestazionali che amministrativi per il raggiungimento degli obiettivi finali, appare opportuno che il diretto utilizzatore, ovvero la Direzione generale della Centrale di Committenza, porti a termine l’intervento”* e, per tale motivo, tra l’altro, si dà *“mandato alla Direzione generale della Centrale di Committenza affinché provveda all’avvio di*

tutte le attività volte alla definizione delle specifiche convenzioni e appalti necessari per dotare l'Amministrazione regionale dei locali archivi presso il "Capannone ex CISAPI".

Dalla Relazione del proponente si apprende, ancora, che "Dando seguito" alla descritta deliberazione "si rende necessario intervenire a copertura delle obbligazioni assunte per le quali è assente l'impegno finanziario" e si specifica che il rapporto in argomento va inquadrato nell'ambito delle procedure di attuazione delle opere pubbliche di competenza dell'Amministrazione regionale di cui all'art. 6, c. 12, lett. b) della L.R. 5/2007, abrogata dalla L.R. 8/2018. Si prosegue riferendo che AREA, con la nota prot. 15244 del 3 maggio 2019 ha indicato il dettaglio dei compensi delle prestazioni concluse (euro 35.619,08) e delle spese da rimborsare per compensi per il progetto preliminare, come da convenzione, per euro 66.664,98 comprensivi di IVA 22%, per un totale di euro 102.284,06.

La relativa copertura finanziaria è attinta dal capitolo SC03.0074, relativo alle "Spese relative a un intervento per il recupero e l'adeguamento strutturale e funzionale del Capannone officine presso i locali ex CISAPI per la realizzazione di una parte dell'archivio di deposito generale dell'Amministrazione regionale (Delibere CIPE, n. 20 del 24 settembre 2004 e 27 maggio 2005, n. 35) Rif. Cap. entrata EC421.065/P".

Rispetto alle fattispecie di maggiore entità finanziaria sopra descritte, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per ulteriori 237.835,27 euro, corrispondenti ad una pluralità di acquisizioni di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa (tra i quali, forniture di *monitor* a colori, oneri delle commissioni di collaudo opere pubbliche, acquisizione di servizi da agenzia di stampa, stampa e fornitura dei manifesti elettorali dei candidati elezioni comunali del 2019, trasporto e consegna delle schede elettorali destinate ai Comuni della Sardegna, contratto di locazione immobiliare, etc.).

Si segnalano, per la peculiarità della copertura adottata rispetto a quelle precedentemente esaminate, il riconoscimento dei debiti di cui all'art. 2, c. 1, lett. h), i) e j), rispettivamente di euro 27.360, derivante dall'attuazione del contratto di affidamento di servizi e forniture di beni inerenti alla produzione, documentazione, divulgazione e realizzazione di ricostruzioni tridimensionali di luoghi e siti della cultura "Patrimonio Culturale Sardegna Virtual Archaeology", di euro 17.812 (11.874,67 per il 2019 e euro 5.937,33 per il 2020) per l'attuazione di un contratto affidamento di servizi catalografici e informatici relativi al Sistema informativo regionale del patrimonio culturale, e di euro 3.785,02 per il pagamento del saldo in favore del Comune di

Sanluri relativamente all'intervento di restauro della Chiesa Parrocchiale di Nostra Signora delle Grazie, debiti finanziati con l'utilizzo del capitolo SC08.0001 dedicato al "*Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine (art. 19, L.R. 2 agosto 2006, n. 11, art. 8 L.R. 3 agosto 2017 n. 18 e art. 10, c. 2, L.R. 5 novembre 2018, n. 40)*".

Trattasi di spese che accedono a capitoli intestati a programmi comunitari ricomprese, tuttavia, nell'elenco delle spese obbligatorie e d'ordine di cui all'All. 13 al BP 2019-2021 (cfr. art. 10, L.R. 11/2006 e art. 39, comma 11, lett. a), D.Lgs. 118/2011).

4.20 Legge regionale 6 dicembre 2019, n. 20 - Quarta variazione al bilancio 2019-2021 e disposizioni varie

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 9 dicembre 2019, n. 53)

Disegno di legge n. 74/A del 18 novembre 2019

Con la Quarta variazione al bilancio 2019-2021 sono dettate molteplici disposizioni di spesa.

L'art. 1 prevede contributi a favore degli enti locali e di altri soggetti per svariati interventi: euro 2.000.000 in favore del Comune di Oristano ed euro 500.000 a favore del Comune di Sant'Antonio di Gallura al fine di garantirne gli equilibri di bilancio di parte corrente; euro 300.000 a favore del Comune di Uri per interventi di ristrutturazione e riqualificazione dei locali *dell'ex* mattatoio da adibire a nuova sede della protezione civile; euro 100.000 a favore del Comune di Villanova Monteleone per interventi di ripristino strade e ricostruzione e messa in sicurezza dei ponti danneggiati a seguito di eventi alluvionali; euro 1.500.000 a favore del Comune di Ploaghe per interventi di messa in sicurezza e ripristino della viabilità del versante franoso della strada comunale Santa Giulia - Monte Ledda e della strada provinciale n. 76 in territorio di Ploaghe; euro 100.000 a favore del Comune di Alà dei Sardi per gli interventi di ripristino della strada di Sos Nurattolos; euro 50.000 a favore del Comune di Orosei per gli interventi di ripristino del ponte di Janas e Piras; euro 100.000 a favore del Comune di Samugheo per interventi di messa in sicurezza e ripristino della viabilità della strada comunale Lacos; euro 400.000 a favore del Comune di Gergei per la manutenzione e messa in sicurezza della viabilità di valenza intercomunale; euro 3.000.000 a favore della Parrocchia di Sant'Anna di Cagliari per i lavori di ristrutturazione e sistemazione del sagrato e delle relative pertinenze; euro 300.000 a favore del Comune di Nughedu Santa Vittoria per interventi di messa in sicurezza e ristrutturazione del Novenario di San Basilio; euro 100.000 a favore del Comune di

Terralba per interventi di ripristino di infrastrutture danneggiate a seguito di calamità naturali; euro 100.000 a favore del Comune di Arborea per interventi di ripristino di infrastrutture danneggiate a seguito di calamità naturali; euro 20.000 a favore del Comune di Domusnovas per la sistemazione della strada rurale di collegamento dal paese al sito archeologico S'omu e S'orcu, località Narboni-Piras; euro 40.000 a favore del Comune di Luras per interventi di ripristino delle strade rurali; euro 150.000 per il completamento degli interventi di messa in sicurezza del Teatro civico del Comune di Bosa; euro 350.000 a favore del Comune di Bosa per la realizzazione di lavori di adeguamento dei locali del palazzo comunale destinati a sala operativa della protezione civile e l'acquisto delle dotazioni di protezione civile di supporto al Centro operativo comunale; euro 100.000 a favore del Comune di Sassari per interventi di manutenzione straordinaria e abbattimento delle barriere architettoniche dei marciapiedi intorno alle piscine comunali di Latte Dolce e Lu Fangazzu; euro 200.000 a favore del Comune di Putifigari per la sistemazione della strada intercomunale di collegamento con il Comune di Alghero in località Scala Mala; euro 100.000 a favore del Comune di Buddusò per interventi di ristrutturazione del Palazzo comunale; euro 40.000 a favore del Comune di Nulvi per il rifacimento della strada comunale di accesso al depuratore; euro 632.000 a favore del Comune di Sassari per iniziative in materia di sicurezza urbana destinate ai comuni della Rete metropolitana del Nord Sardegna; euro 1.000.000 a favore del Comune di Olbia per interventi di rimozione e smaltimento dei rifiuti nella zona dell'ex campo Rom "Sa Corroncedda"; euro 261.000 a favore del Comune di Sarule per la ristrutturazione e l'adeguamento del mattatoio comunale; euro 150.000 a favore del Comune di Villasimius per l'acquisto di attrezzature per la palestra comunale e per la riorganizzazione strutturale e strumentale dei locali del centro sociale da adibire a centro per il turismo.

Inoltre, è incrementata da euro 500.000 a euro 1.400.000 la spesa per il reclutamento di personale dotato di idonea esperienza necessaria a garantire la continuità delle funzioni e dei servizi trasferiti dalla Provincia di Cagliari a favore del Comune di Cagliari, prevista dall'art. 1, comma 23, L.R. 32/2016, rifinanziata dall'art. 4, comma 12, lettera e), della L.R. 48/2018, con copertura dal Fondo unico enti locali di cui all'art. 10, L.R. 2/2007, rideterminato, per l'anno 2019, in euro 553.231.000.

Ancora, si autorizza la Giunta regionale a predisporre un programma di finanziamento a favore degli enti locali attraverso l'utilizzo delle risorse europee, nazionali e regionali, per la

realizzazione di alberghi diffusi e forme di ospitalità diffusa attraverso il recupero e la riqualificazione degli immobili situati nelle zone omogenee A e, per tali finalità, si autorizza, per l'anno 2020, la spesa di euro 5.000.000 al capitolo SC06.0238, a ciò dedicato.

L'art. 2 della legge in esame prevede molteplici disposizioni onerose in materia di ambiente, territorio e trasporti: euro 200.000 per lo sgombero della neve da parte dei comuni interessati; euro 4.230.000 per gli interventi di "rimboschimento" a favore dei comuni interessati; euro 100.000 a favore del Comune di San Nicolò Arcidano per lavori di urbanizzazione e viabilità urbana; euro 4.000.000 per gli oneri delle amministrazioni locali e dei privati colpiti dagli incendi verificatisi in Sardegna da luglio a ottobre 2019, in base alla quantificazione dei danni segnalati dagli stessi comuni alla Direzione generale della protezione civile; euro 50.000 a favore delle Unioni di comuni del Terralbese per la tutela ambientale e paesaggistica delle zone umide e lagunari; euro 3.200.000 in favore del Comune di Quartucciu per i lavori di rinaturalizzazione ambientale e idraulica e la realizzazione del parco lineare sul Rio Is Cungiaus; euro 100.000 in favore di ARST s.p.a. per lo studio di fattibilità propedeutico alla progettazione di un servizio ferrotranviario nella tratta Settimo San Pietro-Dolianova-Senorbì con contestuale analisi delle connessioni intermodali con i territori del Sarcidano e del Gerrei; euro 500.000 in favore del Comune di Burgos per la messa in sicurezza delle aree prospicienti il castello di Burgos e dei versanti lungo la strada provinciale n. 101 e la via Pio IX del medesimo comune; euro 100.000 alla Provincia di Nuoro per gli interventi di controllo, prevenzione e lotta agli insetti nocivi.

Come sopra riportato nell'esame della L.R. 6/2019, con l'art. 2, commi 15 e 16 della legge in esame sono previste, inoltre, norme in materia di personale dell'agenzia FOReSTAS.

L'art. 3 della legge in esame prevede molteplici disposizioni onerose in materia di sostegno alle attività economiche, alle politiche del lavoro e al turismo: si incrementa da euro 70.000.000 a euro 75.000.000 l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 6, comma 22, della L.R. 48/2018 per il finanziamento del Programma LavoRas con concessione di un contributo *una tantum*, pari a un massimo di euro 13.500 *pro capite*, in favore degli *ex* lavoratori del polo industriale di Ottana; euro 200.000 in favore della Federazione delle associazioni degli emigrati sardi per la realizzazione del progetto "Casa Sardegna"; euro 1.400.000 all'Agenzia sarda per le politiche attive del lavoro (ASPAL) a rafforzamento dell'offerta integrata di interventi finanziata dal POR FSE 2014/2020; si autorizza, al fine di far fronte agli oneri che dovessero sopravvenire

rispetto alla chiusura della procedura liquidatoria del Consorzio ZIR di Tempio Pausania anche a seguito di un eventuale accertamento tributario, un accantonamento per passività potenziali pari a euro 300.000 al capitolo SC08.5105, a ciò dedicato; euro 163.256,80 per la realizzazione di interventi per il servizio di assistenza sanitaria, per la gestione, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio ambientale e faunistico dei cavallini della Giara; euro 350.000 a favore del Consorzio di bonifica della Sardegna meridionale; euro 1.557.883,54 a favore dei Consorzi di bonifica della Sardegna per far fronte ai maggiori oneri sostenuti nell'anno 2019 per le spese di manutenzione straordinaria delle opere di bonifica incluse nei distretti irrigui; euro 50.000 per la realizzazione, da parte dell'Agenzia Laore, del portale dell'agrobiodiversità; euro 1.000.000 per aiuti finalizzati all'abbattimento del costo delle garanzie emesse dai confidi per far fronte a esigenze di liquidità delle piccole e medie imprese (PMI) operanti nel settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, di cui all'art. 5, comma 38, L.R. 40/2018; euro 70.000 per la promozione e la divulgazione del contrassegno regionale di attestazione della vendita di pane fresco, di cui all'art. 6, comma 15, della L.R. 1/2018; il riferimento a un tetto massimo di euro 1.000.000 per il finanziamento, di cui all'art. 27, comma 5, L.R. 4/2006, dei progetti speciali finalizzati all'occupazione previsti dall'art. 18, L.R. 37/1998, è sostituito con il rinvio ai limiti degli stanziamenti di bilancio annualmente a ciò destinati; euro 900.000 a favore del Consorzio industriale provinciale di Carbonia-Iglesias per l'adeguamento dell'impianto di depurazione consortile dell'agglomerato industriale di Portovesme; euro 40.000 in favore dell'associazione culturale "Speleo Club Nuxis" per l'attuazione di un programma di promozione del turismo sostenibile, speleologico e archeologico; euro 100.000 a favore del Comune di Nughedu San Nicolò per la ristrutturazione e l'ampliamento della struttura ricettiva sita in località Monte Pirastru; euro 381.400 per il programma di promozione turistica della Sardegna attraverso il sostegno del valore esperienziale del viaggio e dell'ospitalità; euro 1.000.000 per la riqualificazione e la modernizzazione del servizio taxi con autovettura; euro 150.000 in favore dell'Agenzia Agris Sardegna per l'attuazione del protocollo d'intesa sottoscritto con la Caritas diocesana "Valorizzazione del comparto agricolo per promuovere lo sviluppo economico dei territori, la crescita socio-culturale della comunità, la qualificazione tecnica degli operatori e l'inclusione socio-professionale di individui in condizioni di difficoltà, dei migranti e dei rifugiati"; euro 850.000 per le spese di gestione dei Gruppi di azione locale (GAL); euro 300.000 per il reintegro nell'Associazione

allevatori Regione Sardegna (AARS) delle 37 unità lavorative *ex* AIPA, come da protocollo d'intesa stipulato con la Regione in data 13 febbraio 2019.

L'art. 4 della legge in esame contiene disposizioni in materia di sanità e politiche sociali: euro 100.000 per dispositivi protesici *extra* LEA a favore di soggetti affetti da gravissime disabilità; euro 22.480.570,48 per riqualificazione, ristrutturazione e messa a norma delle strutture sanitarie e miglioramento della qualità funzionale del patrimonio edilizio e tecnologico esistente; euro 300.000 per l'attuazione di un piano straordinario di sterilizzazione dei cani di proprietà, di cui all'art. 8, comma 34, L.R. 48/2018; euro 100.000 in favore delle associazioni impegnate nel settore, per l'assistenza veterinaria e la sterilizzazione dei gatti appartenenti alle colonie feline censite nel territorio regionale; euro 7.500.000 per l'avvio di un programma sperimentale finalizzato a garantire a tutte le famiglie la soddisfazione dei bisogni di conciliazione vita-lavoro e ad assicurare, tra l'altro, l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro; euro 200.000 a favore della Fondazione "Marreri" onlus, per interventi a favore della popolazione affetta da autismo; euro 200.000 per la concessione di contributi destinati all'acquisto di arredi e strumenti informatici per ufficio a favore delle associazioni operanti nel settore della sicurezza sociale; euro 50.000 a favore della Casa di Divina Provvidenza di Sassari; euro 9.200.000 per la diffusione e l'implementazione delle tecniche innovative di chirurgia assistita da *robot*; euro 80.000 a favore dell'associazione Ierfop onlus per le attività di informazione, diffusione e promozione della propria attività istituzionale; euro 100.000 al Comune di Bottidda per la ristrutturazione e la messa a norma di edifici da adibire a casa di accoglienza per anziani; euro 50.000 in favore dei comuni, al fine di garantire un supporto alle spese legali e di inserimento lavorativo per le donne vittime di violenza; euro 540.000 per il finanziamento e/o cofinanziamento dei progetti gestiti dalla Cassa delle ammende in attuazione dell'accordo stipulato con la Conferenza delle regioni e delle province autonome il 26 luglio 2018; euro 300.000 per l'attivazione e il funzionamento delle *equipe* multidisciplinari di cui all'art. 9, L.R. 18/2016, dedicato agli interventi rivolti agli autori di violenza di genere e nelle relazioni affettive ed alle attività di raccordo delle istituzioni preposte alla *governance* degli interventi di contrasto alla povertà ed all'inclusione sociale; euro 50.000 per il progetto di ricerca sulla valutazione continua dei percorsi riabilitativi nelle cerebrolesioni acute acquisite promosso dall'Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) con la collaborazione del Gruppo italiano per la valutazione degli interventi di terapia intensiva

(GIVITI); euro 200.000 a favore dell'ATS per le azioni per migliorare la qualità della vita delle persone sottoposte a terapia oncologica chemioterapica; euro 7.200.000 per favorire la funzione sociale, aggregativa, educativa e formativa svolta dalle parrocchie e dagli enti della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose; euro 250.000 quale contributo a favore dell'AVIS provinciale di Sassari per l'acquisto di un'autoemoteca; euro 1.000.000 per il supporto organizzativo del servizio di assistenza alla persona per gli alunni con disabilità che frequentano le scuole pubbliche di ogni ordine e grado; euro 200.000 a favore della Fondazione Figlie di Maria di Sassari.

L' art. 5 della legge in esame autorizza la spesa di euro 239.000 per consentire il rinnovo del contratto per il supporto informatico del Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza ed assistenza del personale (FITQ) e di euro 177.000 per l'adeguamento della contabilità del fondo medesimo al D.Lgs. 118/2011.

L' art. 6 della legge in esame detta disposizioni onerose in materia di pubblica istruzione, cultura, sport e spettacolo e patrimonio religioso: euro 26.356,20 a favore dell'Università di Sassari per la copertura delle spese sostenute per il completamento del progetto *“Corpus delle antichità fenicie e puniche della Sardegna”*; euro 150.000 a favore dei comuni o dell'Istituto comprensivo statale per le spese di gestione, formazione del personale e acquisto di materiale didattico a favore delle scuole primarie e dell'infanzia ad indirizzo montessoriano; euro 121.937,69 a favore del Comune di San Vero Milis per il pagamento del saldo delle spese rendicontate sul progetto *“Programma di valorizzazione territoriale: opere per la fruizione pubblica di beni culturali (Domus de Janas Serra Is Araus, Museo)”*; incremento di euro 1.000.000 per lo scorrimento della graduatoria dei soggetti attuatori-enti locali individuati nell'ambito del Patto per lo sviluppo della Regione Sardegna, Linea d'azione 1.10.4 *“Impiantistica sportiva”*, di cui all'art. 11, comma 75, L.R. 48/2018; euro 50.000 in favore della Provincia di Sassari per interventi di messa in sicurezza e ripristino della viabilità del versante franoso della strada provinciale *“Anglona”* Nulvi-Sassari; euro 100.000 a favore del Comune di Paulilatino per ricerche e scavi archeologici nel sito di Santa Cristina; si modifica l'art. 11, comma 6, della L.R. 15/2006 e si sostituiscono i gettoni di presenza e le indennità di cui alla L.R. 27/1987 a favore dei componenti della Commissione di valutazione e selezione delle opere di interesse regionale, quali esperti esterni, con compensi da definire con apposita deliberazione della Giunta regionale, con oneri da far rientrare nelle spese per il funzionamento della

commissione; euro 94.993,38 a favore del Comune di Cagliari a copertura delle spese sostenute per la realizzazione della programmazione di attività di pubblico spettacolo nell'annualità 2002 ai sensi della L.R. 28/1995; euro 742,50 in favore del Comune di Bortigiadas a titolo di saldo per il restauro della statua lignea policroma raffigurante San Rocco; euro 433.823,79 a saldo dei lavori di sistemazione delle aree archeologiche con scavo archeologico, manutenzione e consolidamento nei Comuni indicati; euro 750.000 a favore delle associazioni e società sportive per la partecipazione ai campionati di calcio a undici di cui all'art. 31, L.R. 17/1999; euro 114.218,16 per il finanziamento di interventi a sostegno dell'autonomia organizzativa e didattica; euro 1.000.000 per garantire la prosecuzione delle attività riconducibili alla sottolinea B1-laboratori didattici extracurricolari di cui all'avviso "*Tutti a Iscol@-aa.ss. 2018/2019 e 2019/2020*"; incremento di euro 587.312 per la spesa di cui all'art. 11, comma 7, L.R. 48/2018, per la concessione di borse di studio in favore di studenti frequentanti le scuole pubbliche primarie, secondarie di primo e secondo grado appartenenti a famiglie svantaggiate; si destina la quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'anno 2018, pari a euro 1.788.418,46, riversata alle entrate del bilancio 2019 della Regione dall'ERSU di Sassari ai sensi dell'art. 4, comma 3, L.R. 12/2013, accertata nel titolo terzo, tipologia 305, per euro 700.000, al finanziamento dei maggiori oneri finanziari a carico degli enti locali nella gestione del servizio di trasporto degli alunni delle scuole d'infanzia, primarie e secondarie di primo grado (capitolo SC02.0030), per euro 200.000 all'ulteriore finanziamento della spesa di cui al sopra citato comma 7, art. 11, L.R. 48/2018, per euro 600.000 all'attivazione di corsi di formazione e qualificazione professionale di figure di educatore professionale socio-pedagogico e per il conseguimento delle specializzazioni per le attività di sostegno, per euro 287.218,62 all'integrazione dei finanziamenti dei percorsi formativi avviati dalle Fondazioni ITS della Sardegna, di cui all'art. 1, comma 15, L.R. 18/2017 e per euro 1.199,84 a favore di interventi a sostegno dell'autonomia organizzativa e didattica; euro 1.000.000 per il supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con disabilità o in situazioni di svantaggio; euro 20.000 a favore del Comune di Nuoro per le iniziative e le manifestazioni da svolgersi nel territorio della città connesse alla partecipazione all'evento "*Matera Capitale della Cultura 2019*"; euro 3.000.000 a favore del Comune di Alghero per interventi di manutenzione del Pala congressi di Alghero; euro 1.300.000 a favore del Comune di Paulilatino per l'acquisto del teatro "*Grazia Deledda*" in Paulilatino; euro 250.000 a favore del Comune di Olbia per la

progettazione e la realizzazione di una pista di motocross di livello internazionale; euro 100.000 a favore del Comune di Terralba per il completamento e miglioramento del crossodromo comunale; euro 30.000 per la concessione di contributi a favore delle associazioni onlus che si occupano di programmi di studi all'estero; euro 40.000 in favore del Comune di Aritzo per le manifestazioni sportive "Ritiro Cagliari calcio" e "Ritiro Dinamo Banco di Sardegna Sassari"; euro 400.000 a favore del Comune di Cagliari per il completamento del restauro della Chiesa di Sant'Avendrace e la sistemazione del sagrato e delle pertinenze; euro 203.000 a favore della Parrocchia di San Giacomo apostolo di Orosei per interventi di progettazione e manutenzione; euro 75.000 a favore della Parrocchia San Giuseppe sita in Nuoro per interventi di manutenzione straordinaria; euro 50.000 a favore della Chiesa di San Pietro Apostolo sita nel Comune di Ploaghe per i lavori di messa in sicurezza e ripristino del tetto; euro 200.000 a favore del Comune di Sant'Antioco per l'intervento di recupero e manutenzione straordinaria del Campanile della Basilica; euro 200.000 per l'organizzazione delle celebrazioni della ricorrenza del quadricentenario dell'Università degli studi di Cagliari dalla sua fondazione; euro 50.000 a favore della Diocesi di Tempio Ampurias per i lavori di ristrutturazione dell'oratorio della Parrocchia di San Nicola di Bari nel Comune di Loiri Porto San Paolo; euro 70.000 a favore dell'associazione culturale "Filo dell'acqua" per la valorizzazione dell'arte del bisso del maestro Chiara Vigo, attraverso un contributo per l'acquisto della sede del Museo del bisso; euro 80.000 a favore di Blue Sardinia ASD per la realizzazione del progetto EAT Sardegna; euro 80.000 a favore dell'associazione "A. Doc - Associazione docenti" per la realizzazione del progetto "Il futuro della memoria"; euro 80.000 a favore dell'Associazione "ASD Giocaus Impari sport e divertimento" per la realizzazione di un progetto sperimentale di inclusione sociale a favore di persone in situazioni di disabilità o di forte disagio sociale; euro 200.000 a favore dell'Archivio storico diocesano di Cagliari e dell'Archivio storico diocesano di Sassari per il completamento della digitalizzazione dei "Quinque libri"; euro 150.000 a favore delle associazioni e dei complessi musicali bandistici, dei gruppi strumentali di musica sarda e di gruppi corali polifonici e per lo studio e la preparazione musicale ai gruppi; euro 200.000 a favore dell'Archivio di Stato di Cagliari per la realizzazione di progetti di ordinamento archivistico di fonti per la storia territoriale della Sardegna, digitalizzazione e infrastrutturazione informatica; euro 421.000 a favore del Seminario Arcivescovile di Cagliari per la realizzazione di progetti strumentali alle attività istituzionali; euro 100.000 a favore del

Tribunale di Cagliari per il riordino, la catalogazione degli archivi delle cessate preture; euro 300.000 in favore del Comune di Ozieri per la ristrutturazione e il miglioramento del compendio sportivo "Pupuruju"; euro 39.681 in favore dell'Istituto scolastico superiore "Enrico Fermi" di Ozieri per la realizzazione di corsi per giovani e adulti; euro 100.000 a favore degli istituti professionali dello Stato con annesso convitto, per l'assegnazione di posti gratuiti e semi-gratuiti agli alunni; euro 200.000 in favore della Provincia del Sud Sardegna per lavori di manutenzione e messa in sicurezza della strada provinciale n. 67 Arbus-Gonnosfanadiga; euro 250.000 a favore delle associazioni e società sportive per la partecipazione ai campionati di fascia A di cui all'art. 31, L.R. 17/1999; euro 60.000 a favore dell'associazione culturale "Benjamin Piercy" in Bolotana, per acquisto di strumentazione e per attività di ricerca; euro 30.000 per il ripristino di una serra-laboratorio presso l'IIS "A. Volta" di Nuoro; euro 15.000 per il miglioramento dell'attrezzatura dell'azienda agricola e adeguamento alla normativa di sicurezza presso l'IIS "N. Pellegrini" di Sassari; euro 15.000 per il completamento dell'attrezzatura dell'azienda agricola presso l'IIS "Duca degli Abruzzi" di Elmas; euro 500.000 di incremento agli investimenti nel settore apistico di cui all'art. 6, comma 16, L.R. 1/2018.

L'art. 8 della legge in esame reca il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. e), D.Lgs. 118/2011, per un totale di euro 35.399,71, relativo a una pluralità di incarichi conferiti all'Avvocatura distrettuale dello Stato per la rappresentanza e difesa processuale della Regione Sardegna, con copertura al capitolo SC08.7965, dedicato agli "Incarichi professionali correlati a contenzioso (art. 82 e ss, artt. 191-201 CPC) (Spesa obbligatoria)". La norma finanziaria (art. 9) riporta gli oneri di spesa previsti nell'allegato n. 1, tabella A ("Prospetto dimostrativo delle coperture finanziarie") mentre alla spesa relativa al suddetto supporto informatico del FITQ si fa fronte mediante utilizzo di pari quota dell'entrata già accertata ed imputata in conto al capitolo EC122.028, relativa all'IVA ed "eccedente rispetto alle spese impegnate ed esigibili nelle stesse annualità e rispetto alle autorizzazioni di spesa", di cui all'art. 5, commi 4 e 5, L.R. 5/2017 (dedicati, rispettivamente, al pagamento delle rate di un mutuo bancario a carico dell'Azienda ospedaliera "G. Brotzu" e al cofinanziamento per la realizzazione della piastra tecnologica della medesima AO), all'art. 11, comma 4, della L.R. 1/2018 (relativo a procedure di stabilizzazione del personale operante nel comparto della formazione professionale), e all'art. 1, comma 2, L.R. 17/2018 (disposizioni in materia di

continuità territoriale marittima tra la Sardegna e la Corsica), e dell'art. 5, comma 7, L.R. 48/2018 (acquisto di un immobile da parte dell'ARPAS).

La legge in esame non reca, nemmeno nella documentazione di accompagnamento, che, come del resto tutte le altre leggi regionali, è priva di apposita Relazione tecnico-finanziaria, un'ideale rappresentazione dei criteri di determinazione dei costi previsti.

Come osservato nelle considerazioni di sintesi, il lunghissimo elenco di interventi microsettoriali, o, in alcuni casi, di erogazioni a specifici beneficiari per singole attività (tanto da venir meno la natura generale e astratta che qualifica una norma di legge), si presenta come un soddisfacimento di una miriade di, spesso minute, esigenze del territorio, relativamente alle quali, senza alcun giudizio circa la meritevolezza delle medesime, di esclusivo dominio del Legislatore regionale, non è dato evincere, dalla legge e dal suo assente corredo documentale obbligatorio, il procedimento di verifica giuntale e consiliare in merito alla determinazione degli oneri gravanti sull'intera collettività sarda.

Analogamente, il rinvio ad apposito allegato recante le coperture finanziarie, reperite attraverso la modalità, di per sé legittima, della variazione di bilancio, come già sottolineato, non consente di ottemperare alle esigenze di trasparenza nelle scelte politiche di allocazione delle risorse regionali, mentre per l'ultima parte della norma finanziaria che, in modo esplicito, attinge a precedenti autorizzazioni di spesa, non si rinviene, nemmeno nella documentazione allegata, la verifica circa le eccedenze o i risparmi di risorse resi disponibili per il finanziamento di nuovi interventi.

Infine, non è riportato il parere della Commissione Bilancio.

4.21 Legge regionale 20 dicembre 2019, n. 21 - Modifiche alla legge regionale 9 gennaio 2014, n. 2 (Razionalizzazione e contenimento della spesa relativa degli organi statuari della Regione)

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 27 dicembre 2019, n. 56)

Proposta di legge n. 58/A del 9 ottobre 2019

La legge modifica l'art. 9 della L.R. 2/2014, recante la disciplina del personale dei gruppi consiliari del Consiglio regionale della Sardegna.

Il novellato articolo prevede che ciascun gruppo consiliare possa scegliere il personale occorrente per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali oltre che mediante l'istituto

del comando dei dipendenti di ruolo dell'Amministrazione regionale o di altri enti pubblici, già previsto dal testo previgente, che nel nuovo testo si specifica possa essere a tempo pieno o a tempo parziale, anche con contratti a tempo determinato ai sensi della legge medesima.

Inoltre, si introduce un comma 7-bis, in base al quale *“Il personale di supporto al gruppo è posto alle dirette dipendenze del gruppo”* e si ribadisce che *“Il personale di supporto al gruppo può essere costituito da dipendenti della pubblica amministrazione in comando, ovvero, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, possono essere collocati in aspettativa senza assegni”*.

Il tetto del trattamento retributivo del personale *“a contratto”* non può eccedere, per ciascun lavoratore, il costo di un'unità di personale di categoria D dell'Amministrazione regionale e si afferma che *“tale importo non può comunque superare la cifra che si ottiene dividendo l'importo, previsto per ciascun gruppo consiliare dall'articolo 8, comma 1, lettera b), per il numero dei componenti del gruppo”* che fissa, a sua volta, il limite complessivo, della sovvenzione annuale complessiva per la copertura dei costi relativi al personale, pari, al massimo, al costo di un'unità di personale di categoria D dell'Amministrazione regionale, posizione economica 5, compresi gli oneri a carico della Regione, moltiplicato per il numero dei consiglieri componenti del gruppo. Inoltre, si dispone, nel medesimo comma 7-ter, che si possono prevedere contratti a tempo determinato per un numero non superiore al numero dei consiglieri componenti il Gruppo, fatta salva la stipula di più contratti *part time* che, comunque, devono essere ricondotti al limite di una unità; inoltre, si aggiunge che con provvedimento motivato dell'Ufficio di presidenza, il trattamento economico accessorio previsto dai contratti applicati al personale con contratto a tempo determinato può essere sostituito da un unico emolumento, comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale.

La legge è stata accompagnata dalla Relazione tecnico-finanziaria in cui si afferma che *“Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio del Consiglio regionale in quanto l'ammontare complessivo per le spese del personale dei Gruppi consiliari di cui alla legge regionale n. 2 del 2014, anche in seguito alle modifiche apportate dalla presente proposta di legge, resta invariato rispetto a quanto disposto dalla legislazione vigente e stanziato nel bilancio di previsione del Consiglio regionale per gli anni 2019-2021”*.

La norma finanziaria, di cui all'art. 2, reca una clausola di invarianza finanziaria, rispetto alla quale si segnala che non viene modificato il comma 6 dell'art. 9 in esame, in base al quale il costo del personale, compreso ora anche quello del personale "a contratto", deve rientrare nei limiti del riferito ammontare massimo individuato per il gruppo consiliare ai sensi del citato art. 8, comma 1, lettera b).

Incidentalmente, si segnala un'anomalia, non pertinente al presente controllo, ma foriera di un eventuale impatto nell'assetto organizzativo del Consiglio regionale, nel successivo comma 7-*quater*, in base al quale *"Al fine di agevolare l'attività dei gruppi nell'amministrazione del personale posto a loro supporto (...) l'Ufficio di presidenza del Consiglio, per il tramite della sottoscrizione del Presidente, provvede alla stipula dei contratti a tempo determinato"* benché la *"individuazione del soggetto con cui il contratto è stipulato, (...) è effettuata dal Presidente del gruppo, salvaguardando il principio dell'intuitu personae, previa verifica dei requisiti professionali"* per poi, di nuovo, affermare che *"ciascun contratto è sottoscritto per l'Amministrazione dal Presidente del Consiglio regionale"*; si ribadisce, inoltre, che *"tali contratti sono di natura fiduciaria"* e si aggiunge che essi *"possono avere durata sino alla conclusione della legislatura regionale e cessano in ogni caso allo scadere della legislatura in cui sono stati conferiti; i medesimi contratti possono inoltre essere risolti in ogni momento per volontà del Presidente del gruppo allorquando venga meno il rapporto fiduciario"*; inoltre, si dispone che *"Il personale a tempo determinato di cui al presente comma, alla cui amministrazione provvede la competente struttura dell'Amministrazione consiliare, non entra a far parte dei ruoli del personale dell'Amministrazione consiliare e opera per il gruppo consiliare. In ogni caso, alla cessazione del contratto per la scadenza della legislatura o, anticipatamente per volontà di una delle parti per il venir meno del rapporto fiduciario, non sorge alcun obbligo di assunzione né da parte dell'Amministrazione consiliare né da parte del gruppo consiliare nei confronti dei soggetti con cui il contratto a tempo determinato è stato stipulato. L'Ufficio di presidenza approva gli schemi contrattuali di cui al presente comma, prevedendo una differenziazione retributiva commisurata alle prestazioni da svolgere"*.

La disciplina descritta, che potrà essere oggetto di un maggiore approfondimento in occasione dell'esame del rendiconto consolidato della Regione ex art. 11, commi 8 e 9, D.Lgs. 118/2011, presenta una commistione tra potere di selezione fiduciaria e di risoluzione, anche *ad nutum*, del rapporto in capo al Presidente del gruppo consiliare, potere di firma, il quale viene incardinato prima nell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale (per il "tramite" del

Presidente del Consiglio) e poi *“per l'Amministrazione”* (tale dovendosi intendere, parrebbe, il Consiglio regionale, posto che esso è unico e non scorporabile nella componente politica e amministrativa) nel Presidente del Consiglio e, infine, potere di determinare il contenuto delle presentazioni contrattuali, ivi compresa la misura della retribuzione in relazione alle prestazioni da svolgere, in capo all'Ufficio di Presidenza.

4.22 Legge regionale 20 dicembre 2019, n. 22 - Modifiche alla legge regionale n. 8 del 2019 (Proroga di termini)

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 27 dicembre 2019, n. 56)

Proposta di legge n. 88 del 12 dicembre 2019

La legge dispone ulteriori proroghe alla disciplina della *“semplificazione”* e del *“riordino”* in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio di cui alla L.R. 8/2015 (c.d. Piano casa).

4.23 Legge regionale 23 dicembre 2019, n. 23 - Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2020

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 27 dicembre 2019, n. 56, S.O. n. 5)

Disegno di legge n. 95/A del 18 dicembre 2019

La legge autorizza, ai sensi dell'art. 43 del D.Lgs. 118/2011, l'esercizio provvisorio per il 2020.

4.24 Legge regionale 23 dicembre 2019, n. 24 - Norme per l'attivazione di un piano straordinario per il disbrigo delle pratiche arretrate relative a premi, contributi ed erogazioni di qualsiasi natura nel settore agricolo

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 27 dicembre 2019, n. 56)

Proposta di legge n. 89/A del 16 dicembre 2019

La legge dispone che una quota pari a euro 1.000.000 delle risorse già stanziata ai sensi della L.R. 13/2006, dedicata alla *“Riforma degli enti agricoli e riordino delle funzioni in agricoltura. Istituzione delle Agenzie AGRIS Sardegna, LAORE Sardegna e ARGEA Sardegna”* (missione 16-programma 01-titolo 1), sia destinata, per il 2020, alla realizzazione di un piano straordinario,

tramite le agenzie ARGEA e LAORE, avente a oggetto il disbrigo delle pratiche arretrate relative a premi, contributi ed erogazioni di qualsiasi natura nel settore agricolo.

La legge non reca, nemmeno nella documentazione di accompagnamento, i criteri adottati per la quantificazione degli oneri previsti né indica le modalità di valutazione delle risorse rese disponibili rispetto alle previsioni di spesa decise in precedenza.

Il parere finanziario della Commissione Bilancio evidenzia, in tal senso, che *“Il testo non è accompagnato da una relazione tecnica-finanziaria che consenta di verificare in questa sede la platea dei soggetti coinvolti, i criteri e i parametri metodologici utilizzati ai fini della dimostrazione della congruità della quantificazione e della idoneità della copertura indicata in legge.*

Con riferimento a quest'ultimo profilo, si rileva che i recenti dati relativi al bilancio di previsione e consuntivo delle Agenzie agricole indurrebbero, comunque, a ritenere che ai nuovi oneri le stesse possano far fronte, in misura diversa, a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio.

Ad ogni modo, si rileva l'importanza che la Giunta monitori attentamente gli oneri recati da questa disposizione così da provvedere, in caso di scostamento rispetto alle previsioni, alla copertura degli eventuali maggiori oneri già con legge di bilancio per gli anni 2020-2022”.

Anche in tal caso, è rimasto inascoltato il richiamo al doveroso rispetto della normativa nazionale e regionale in materia di determinazione e copertura degli oneri finanziari formulato dalla Commissione Bilancio.

4.25 Legge regionale 23 dicembre 2019, n. 25 - Interpretazione autentica dell'articolo 29, comma 1, della legge regionale n. 31 del 1998 (Dirigenti esterni)

(Pubblicata nel B.U.R.A.S. 27 dicembre 2019, n. 56)

Proposta di legge n. 79/A del 28 novembre 2019

La legge in esame reca norme circa l'interpretazione dell'art. 29, comma 1, L.R. 31/1998, dedicato alla figura dei dirigenti regionali esterni.

