

ATTO N. 469

PROPOSTA DI LEGGE
*d'iniziativa dei Consiglieri LIVIANTONI, BROZZI,
FASOLO, MODENA e LAFFRANCO*

*“Integrazioni della legge regionale 16 aprile 1998, n. 14 – Regolamento
interno del Consiglio regionale ”*

Depositato alla Presidenza del Consiglio regionale il 31.1.2001

Trasmesso alla I Commissione Consiliare Permanente il 31.1.2001

RELAZIONE

1. Il comma 1 dell'art. 55 della legge regionale n. 13/2000 ("Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione Umbria") istituisce la sessione di bilancio, al fine di assicurare in maniera organizzata ed efficace l'esame, la discussione e l'approvazione da parte del Consiglio regionale degli strumenti di bilancio entro i termini stabiliti dalla stessa legge.

Il comma 2, a sua volta, prefigura l'adeguamento del regolamento del Consiglio regionale ai principi e alle norme della legge medesima in ordine, principalmente, alle modalità di esame, discussione e votazione degli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio, secondo la nozione riportata all'art. 26 della stessa legge, le modalità di presentazione, esame, discussione e votazione degli emendamenti.

Gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio, previsti all'art. 26 della L.r. n. 13/2000, sono:

- a) il DAP (documento annuale di programmazione)
- b) la legge finanziaria regionale
- c) il bilancio pluriennale
- d) il bilancio annuale di previsione.

I tempi per la presentazione al Consiglio e per la approvazione degli strumenti in parola sono i seguenti:

TEMPI	PRES. AL CONS.	APPROV. C.R.
DAP FINANZIARIA	15 settembre (art. 27)	Entro 31 luglio (art. 21, L.r. 13)
BILANCIO PREVENTIVO*	15 settembre (art. 79 St.)	30 novembre (art. 79 St.)

* gli stessi termini valgono per il bilancio pluriennale che, secondo quanto disposto dall'art. 28, comma 3, della L.r. n. 13/2000 "è approvato con apposito articolo della legge di bilancio".

Circa le caratteristiche e i contenuti degli strumenti di programmazione e di bilancio può rilevarsi in sintesi:

- **DAP**: costituisce lo strumento fondamentale di raccordo fra la programmazione generale e la programmazione finanziaria e di bilancio della regione. Trattasi in sostanza di un atto di programmazione, approvato dal Consiglio “con atto di indirizzo politico-amministrativo” (art. 21, comma 3), che tiene conto, per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, degli effetti dei programmi comunitari in vigore, delle intese di programma con il governo e delle valutazioni e degli effetti del documento di programmazione economico-finanziario dello Stato (art. 14, comma 2).
- **LEGGE FINANZIARIA**: in conformità con gli indirizzi programmatici espressi nel Documento Annuale di Programmazione (DAP), espone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione regionale vigente. Ciò al fine di dare organicità al processo previsionale ed in stretto raccordo con la legge di bilancio annuale che rappresenta lo strumento fondamentale delle decisioni di politica finanziaria.

Il bilancio, infatti, ha la funzione di ricondurre ad unità la portata finanziaria del complesso degli interventi regionali e di autorizzare la gestione delle entrate e delle spese per ogni singolo esercizio finanziario.

Il contenuto necessario della legge finanziaria che non può introdurre nuove imposte, tasse e contributi né può disporre nuove e maggiori spese, comprende (art. 27):

- determinazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario. La legge finanziaria, cioè, deve stabilire l'ammontare massimo consentito per la contrazione dei mutui o prestiti per il pareggio del bilancio per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale.

- Quantificazione degli importi dei fondi speciali e cioè degli stanziamenti destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede verranno approvati nel corso degli esercizi finanziari ricompresi nel bilancio pluriennale.
 - Quantificazione dell'importo da destinare al cofinanziamento dei programmi comunitari.
- **LEGGE DI BILANCIO REGIONALE**: per effetto delle innovazioni introdotte con la L.r. n. 13/2000 la legge di bilancio annuale si spoglia di alcuni compiti che ora sono demandati alla legge finanziaria regionale e precisamente:
- quantificazione annua di leggi aventi carattere permanente e/o continuativo;
 - rimodulazione di stanziamenti pluriennali;
 - rifinanziamenti di leggi regionali (una tantum);
 - quantificazione dei fondi globali (o fondi speciali).

La legge di bilancio è essenzialmente lo strumento autorizzatorio per la gestione delle entrate e delle spese e documento ricettizio delle decisioni assunte in sede di legge finanziaria.

2. Più rilevante è evidenziare che gli strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio costituiscono “atti coordinati” per dare trasparenza alle decisioni, favorire la flessibilità del bilancio e la certezza dell’impiego delle risorse pubbliche” (art. 26).

Sotto questo profilo, in particolare, vanno sottolineati i punti di contatto e i legami che esistono tra la legge finanziaria e il bilancio (annuale e pluriennale) 15 settembre.

In primo luogo circa l’identico termine di presentazione delle due proposte, in analogia a quanto avviene per lo Stato con la presentazione dei disegni di legge del bilancio e della finanziaria.

Circa l’ordine di adozione degli atti in parola è da ritenere, invece, che il Consiglio regionale debba approvare prima la legge finanziaria e successivamente

quella di bilancio. Infatti, nella legge di bilancio devono trovare accoglimento tutte le modifiche, innovazioni e decisioni assunte in sede di legge finanziaria.

Il che, come vedremo, ha diretti riflessi sulla ammissibilità degli emendamenti da apportare alla legge di bilancio, fermo restando il limite generale, che vale per entrambi gli atti, e derivante in sostanza dall'art. 81 Cost., dell'equilibrio del bilancio.

3. Quanto sopra premesso, è stata predisposta l'allegata bozza di disegno di legge di integrazione del regolamento, a proposito della quale si segnala preliminarmente:

- che è stata redatta anche in analogia alle corrispondenti disposizioni contenute nel regolamento della Camera e in quello della Lombardia, che disciplinano la materia in modo organico e completo;
- che la ipotizzata sessione di bilancio si riferisce unicamente alle leggi finanziaria e di bilancio e non anche al DAP, il cui termine di presentazione al Consiglio è stabilito entro il 31 luglio.

La regione Lombardia ha previsto in proposito due sessioni di bilancio: la seconda analogamente a quello della bozza di disegno allegata e la prima, da tenersi entro il 31 luglio, concernente il consuntivo, l'assestamento di bilancio nonché il documento di programmazione economico finanziario. Nel nostro caso si rileva che la data di approvazione del rendiconto (art. 89 della L.r. n. 13/2000) in effetti coincide con quella (31 luglio) di approvazione del DAP, ma la data per l'approvazione della legge di assestamento del bilancio è fissata al 30 giugno (art. 45 stessa legge).

4. La bozza di disegno di legge si compone di cinque articoli. Il primo (55 bis) stabilisce la durata massima della sessione (45 giorni) che inizia dalla effettiva assegnazione degli atti in commissione e si conclude con l'approvazione della legge di bilancio.

Lo stesso articolo configura la sessione in modo per così dire “esclusivo”, nel senso che durante la stessa è precluso alle commissioni l’esame di ogni altro oggetto, salvo quelli per la cui adozione sia previsto un termine.

Il che costituisce una condizione indispensabile, insieme a quella della programmazione dei lavori delle commissioni e dell’aula, per l’esame e la definizione degli atti nel termine stabilito.

L’ultimo comma riproduce in sostanza la disposizione di cui al comma 3 dell’art. 55 della L.r. n. 13/2000, precisandone meglio il significato nel senso, appunto, che durante la sessione di bilancio non possono essere deliberate leggi che comportino variazioni alle spese o alle entrate.

Le disposizioni di cui all’art. 55 ter sono da mettere in relazione alla natura e imprescindibilità degli atti in discussione.

Il primo ed il terzo comma, in particolare, traggono origine dalla rigorosa ed assoluta complementarietà tra il progetto di legge finanziaria e quello di bilancio; complementarietà che comporta la loro votazione secondo un preciso ordine: prima la finanziaria e poi il bilancio, con un opportuno intervallo per consentire che eventuali modifiche introdotte nella finanziaria siano riversate direttamente nel bilancio onde assicurare la assoluta coerenza tra i due testi.

Gli articoli 55 quater e 55 quinquies trattano degli emendamenti ammissibili, rispettivamente, alla finanziaria ed al bilancio, in relazione alla tipicità dei due provvedimenti.

Per la accennata complementarietà degli atti vi sono parti del bilancio non emendabili, perché già regolate dalla legge finanziaria e perché le modifiche introdotte con questo ultimo atto sono riversate direttamente nel bilancio.

Si sottolinea anche che l’inammissibilità di alcuni emendamenti è già prevista dalla L.r. n. 13/2000; si è preferito riprodurli nella normativa regolamentare al fine di avere un quadro più completo ed esaustivo. Per la stessa ragione sono contenute nel primo comma dell’art. 55 quater le previsioni di cui alle lett. c), d) e) ed f) che, con

riferimento alla legge finanziaria, potrebbero considerarsi superflue, fermo restando la loro imprescindibilità relativamente al bilancio.

L'ultimo articolo 55 sexies stabilisce la competenza a decidere sull'ammissibilità degli emendamenti e regola l'ipotesi della loro riproponibilità o meno in assemblea.

CAPO V BIS
DELL'ESAME DEI DISEGNI DI LEGGE
FINANZIARIA E DEL BILANCIO

Art. 55 bis
Sessione di bilancio

1. L'esame del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione, annuale e pluriennale, ha luogo nell'ambito di un'apposita sessione.
2. La sessione di cui al comma 1 ha durata non superiore a giorni 45 a decorrere dalla effettiva assegnazione degli atti alle commissioni. La sessione si conclude con la votazione in Consiglio dei due disegni di leggi, finanziaria e bilancio, nell'ordine.
3. La programmazione e il calendario dei lavori delle commissioni e dell'Assemblea devono consentire la conclusione dell'esame dei disegni di legge entro il termine della sessione e, comunque, non oltre la scadenza dell'eventuale esercizio provvisorio.
4. Per il fine di cui al comma tre:
 - la commissione referente stabilisce il calendario delle sedute e il programma delle consultazioni, attuate attraverso le audizioni di cui all'art. 4, comma 1, lett. b), della legge regionale 21 marzo 1997, n. 7, d'intesa con le altre commissioni e con il Presidente del Consiglio;
 - durante la sessione di bilancio è sospeso l'esame nelle commissioni di ogni altro oggetto, ad esclusione di quelli per la cui adozione è previsto un termine.
5. Durante la sessione di bilancio è sospesa ogni deliberazione del Consiglio su progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate, previste nel bilancio pluriennale.

Art. 55 ter
Discussione e approvazione

1. La discussione generale in Consiglio sui disegni di legge di cui all'art. 55 bis è congiunta.
2. Sugli atti di cui al comma 1 non sono proponibili questioni pregiudiziali e sospensive e richieste di non passaggio agli articoli.
3. Il disegno di legge finanziaria e il disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione, annuale e pluriennale sono votati nell'ordine. Tra la votazione finale del disegno di legge finanziaria e l'inizio delle votazioni sul disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione deve intercorrere un intervallo di almeno 24 ore.

Art. 55 quater
Emendamenti ai disegni di legge finanziaria regionale

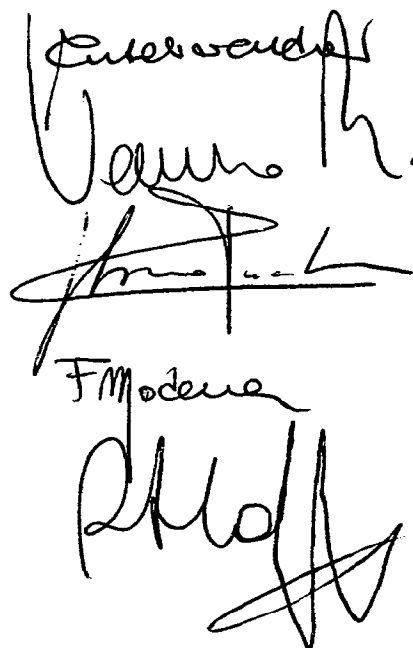
1. Non sono ammissibili, sia in commissione sia in aula, gli emendamenti che:
 - a) non siano coerenti con gli indirizzi programmatici espressi nel Documento Annuale di Programmazione (DAP) e con i limiti derivanti dagli indirizzi di finanza statale;
 - b) abbiano l'effetto di diminuire le entrate o di aumentare le spese, salvo che siano di carattere compensativo e rispettino il vincolo dell'equilibrio di bilancio;
 - c) introducano nuove imposte, tasse e contributi;
 - d) comportino variazioni compensative tra risorse autonome e risorse vincolate e variazioni compensative fra risorse vincolate con diverso vincolo di destinazione;
 - e) comportino variazioni compensative fra stanziamenti finanziati con ricorso a mutui e/o prestiti e stanziamenti finanziati con risorse di natura corrente;
 - f) comportino aumenti di spesa corrente finanziati con ricorso all'indebitamento (mutui e/o prestiti).
2. Gli effetti degli emendamenti di natura finanziaria alla legge finanziaria regionale devono essere ribaltati, attraverso apposite note di variazione, nel ddl di bilancio.

Art. 55 quinquies
Emendamenti al disegno di legge di bilancio

1. Non sono ammissibili, sia in commissione sia in aula, oltre agli emendamenti di cui alle lettere a), b), c), d), e f) del comma 1 dell'art. 55 quater, anche emendamenti che producano effetti finanziari che eccedono i limiti prestabiliti nella legge finanziaria con particolare riferimento al limite del ricorso al mercato.
2. Non sono, altresì, ammissibili gli emendamenti che riguardino poste già approvate con la legge finanziaria o materie oggetto di questa.
3. Alla legge di bilancio possono, invece, essere presentati – nel rispetto dei vincoli di cui ai precedenti commi – emendamenti concernenti tutti gli stanziamenti non di competenza della legge finanziaria riguardanti fra l'altro:
 - a) oneri predeterminati legislativamente;
 - b) oneri di natura inderogabile e/o obbligatoria (spese di funzionamento, spese rimborso prestiti, ecc.);
 - c) entrate e spese aventi vincolo di destinazione ivi compreso l'iscrizione e destinazione dell'avanzo finanziario vincolato derivante da economie di spese correlate ad entrate con vincolo di destinazione per legge o altro;
 - d) spese continuative e/o ricorrenti;
 - e) entrate e spese i cui stanziamenti non dipendano dal contenuto della legge finanziaria;
 - f) ogni altro emendamento di competenza della legge di bilancio.

Art. 55 sexies
Decisione sull'ammissibilità degli emendamenti

1. Sull'ammissibilità degli emendamenti presentati all'Assemblea decide il Presidente del Consiglio; sull'ammissibilità di quelli presentati in commissione decide il Presidente della stessa.
2. Gli emendamenti non ammessi in commissione non possono essere ripresentati in Consiglio; quelli respinti in commissione possono essere ripresentati in Consiglio.


The block contains three handwritten signatures in black ink. The top signature is 'Giovanni R.', the middle one is 'Francesco L.', and the bottom one is 'F. Modona'.