



Servizio Bilancio



Documento n. 5 - 2022

Il ciclo annuale della decisione di bilancio della Regione e le procedure parlamentari di approvazione dei documenti contabili

XVII Legislatura - 6 ottobre 2022



Il Servizio redige documenti sui disegni di legge assegnati per l'esame alla Commissione Bilancio e su quelli ad essa trasmessi dalle Commissioni di merito per il parere sulla copertura finanziaria, sui documenti di finanza pubblica trasmessi all'Assemblea e sulle tematiche aventi rilievo finanziario, oggetto di discussione o di indagini conoscitive da parte degli organi dell'Assemblea.

Servizio Bilancio

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4884 – mail: serviziobilancio@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	3
INTRODUZIONE	3
I PRINCIPALI ATTI DEL CICLO DEL BILANCIO REGIONALE	6
L'ESAME IN ASSEMBLEA DEL BILANCIO A LEGISLAZIONE VIGENTE E DELLA LEGGE DI STABILITA'	19
PECULIARITÀ E TEMPISTICA DEGLI ULTIMI CICLI DI BILANCIO DELLA REGIONE	27

PREMESSA

Il bilancio annuale e pluriennale di previsione, la legge di stabilità regionale, il documento di economia e finanza regionale (DEFER) con la relativa nota di aggiornamento (NADEFER), il rendiconto generale, l'assestamento e le variazioni di bilancio rappresentano l'insieme degli atti e dei documenti collegati al ciclo della decisione di bilancio, che vengono portati annualmente dal Governo all'esame dell'Assemblea.

Si tratta di documenti finanziari che, al di là delle rispettive specificità e della differente valenza giuridica, si caratterizzano per una marcata interrelazione tra il contenuto di ciascuno ed i tempi per l'esame e l'approvazione nel corso dell'anno delle decisioni riguardanti le entrate e le spese della Regione.

Il Servizio Bilancio dell'Assemblea regionale siciliana, al termine della XVII legislatura, intende succintamente ricostruire il quadro giuridico e le procedure parlamentari di esame e di approvazione dei predetti documenti e la specifica relazione che li lega lungo lo scorrere di ogni esercizio finanziario.

L'esame viene sviluppato tenendo conto, quanto più possibile, della sequenza cronologica relativa alla loro discussione nell'ambito del ciclo del bilancio.

Un paragrafo del lavoro è inoltre dedicato alle vicende che hanno caratterizzato gli ultimi cicli di bilancio della Regione e contiene la ricostruzione delle tempistiche e delle problematiche che li hanno riguardati. Tra le principali criticità, si segnala da subito il ritardo temporale nell'approvazione degli ultimi rendiconti della Regione, che lascia ad oggi ancora in sospeso la chiusura del ciclo di bilancio relativo all'anno 2020.

INTRODUZIONE

Il ciclo del bilancio e le norme di contabilità in Italia hanno subito una radicale modifica con l'approvazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio, modificando gli articoli 81, 97, 117 e 119 e dando vita, a cascata, ad una serie di fonti normative nuove come, ad esempio, la legge citata nel novellato comma sesto dell'articolo 81, per la cui approvazione è stabilita una procedura di carattere rinforzato.

Tra le novità derivanti da tale modifica costituzionale vi è stata la riappropriazione da parte dello Stato della materia riguardante l'armonizzazione dei bilanci pubblici, materia quindi ormai annoverata tra quelle di competenza legislativa esclusiva dello Stato (per effetto delle modifiche all'articolo 117, secondo comma, lettera e) e terzo comma della Costituzione in tema di riparto delle competenze legislative Stato-Regione), con la conseguenza che in molti casi è stata prospettata o dichiarata l'incostituzionalità di norme regionali per violazione del suddetto riparto di competenze.

Così il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, il cui titolo I detta i principi contabili generali e applicati imposti alle Regioni, alle Province autonome ed agli enti locali ha assunto un significato diverso: esso, sorto inizialmente nell'ambito della disciplina discendente dal cosiddetto "federalismo fiscale" in una prospettiva di maggiore autonomia, è via via divenuto - specie a seguito dell'approvazione della legge 24 dicembre 2012, n. 243, modificata poi con la legge 12 agosto 2016, n. 164 - strumento di attuazione della riforma costituzionale che attrae la materia dell'armonizzazione dei bilanci nella potestà statale.

Ai sensi del comma 4 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica", l'esigenza di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici rientra tra i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ex articolo 117 della Costituzione, ed è finalizzato alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

In materia di contabilità, le Regioni a statuto speciale, come quelle ordinarie, sono tenute all'osservanza dei vincoli costituzionali ed alla coerenza con le disposizioni di armonizzazione dei bilanci pubblici e con i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica.

Del resto, la Corte costituzionale ha evidenziato, in numerose pronunce (per tutte, sentenza n. 184 del 2016), che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili.

Inoltre, con la sentenza n. 80 del 2017, la Corte costituzionale ha ritenuto il d.lgs. n. 118/2011 espressivo di una disciplina statale normalmente auto-applicante, ma filtrata dal principio pattizio per le autonomie speciali. Solo in tali

garanzie procedurali di originaria negoziazione residua, pertanto, l'autonomia finanziaria e contabile della Regione.

L'introduzione delle nuove regole di contabilità richiede, pertanto, l'adeguamento della normativa regionale. E, in effetti, la Regione, già nell'Accordo con lo Stato del 9 giugno 2014, si era impegnata a recepire integralmente il suddetto decreto legislativo con propria legge mediante un "rinvio formale recettizio".

Successivamente con l'articolo 11 della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3, il legislatore è intervenuto stabilendo che, nelle more della definizione delle relative norme di attuazione, si applichino le disposizioni del d.lgs. n. 118/2011, con alcune deroghe, e confermando la vigenza di determinate norme regionali, tra le quali quelle relative alla disciplina delle variazioni di bilancio.

Le uniche norme di attuazione in tema di armonizzazione contabile ad essere state approvate dopo il 2015 sono quelle di cui al decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione contabile, dei conti giudiziali e dei controlli" che, tuttavia, non possono essere considerate lo strumento di recepimento nell'ordinamento regionale della normativa di cui al d.lgs. n. 118/2011, giacché disciplinano solamente alcuni aspetti della materia in questione. In particolare, tali disposizioni non trattano il tema delle variazioni di bilancio, motivo per cui il regime transitorio delle stesse è stato più volte protratto dal legislatore regionale, da ultimo con la legge regionale 5 marzo 2020, n. 7.

Pertanto, sebbene a partire dall'esercizio finanziario 2016 la Regione abbia applicato i principi sul pareggio di bilancio e sull'armonizzazione dei bilanci pubblici, dal punto di vista formale non vi è stata una completa revisione delle fonti regionali: conseguentemente, sia le norme statutarie (si veda ad esempio l'articolo 19, primo comma, dello Statuto) che le norme ordinarie (si veda ad esempio la legge regionale 8 luglio 1977, n. 47 "Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana") rimangono formalmente in vigore nella loro formulazione letterale e ricevono una lettura orientata alle nuove regole costituzionali.

Da ultimo, l'articolo 14, comma 30, della legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e successive modificazioni, ha rinviato alla fonte regolamentare l'individuazione delle disposizioni applicative in materia di contabilità regionale, previa intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Assessorato

regionale dell'economia, nel rispetto delle previsioni del d.lgs. n. 118/2011 ed in applicazione delle relative norme di attuazione dello Statuto regionale.

I PRINCIPALI ATTI DEL CICLO DEL BILANCIO REGIONALE

Il Titolo III del d.lgs. n. 118/2011 disciplina l'ordinamento finanziario e contabile delle Regioni e prevede in particolare, all'articolo 36, che le Regioni ispirino la propria gestione al principio della programmazione, sviluppato nell'allegato n. 4/1 allo stesso decreto (principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio).

Ai sensi dell'allegato 4/1, paragrafo 4.1, gli strumenti di programmazione delle Regioni sono i seguenti:

a) il Documento di economia e finanza regionale (DEFR), che la Giunta regionale presenta all'organo legislativo entro il 30 giugno di ogni anno per le conseguenti deliberazioni;

b) la Nota di aggiornamento al DEFR, che la Giunta regionale presenta all'organo legislativo entro 30 giorni dalla data di presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale per le conseguenti deliberazioni e, comunque, non oltre la data di presentazione del disegno di legge del bilancio regionale;

c) il disegno di legge di stabilità regionale, da presentare all'organo legislativo entro il 31 ottobre di ogni anno e, comunque, non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato;

d) il disegno di legge di bilancio regionale, da presentare all'organo legislativo entro il 31 ottobre di ogni anno e, comunque, non oltre 30 giorni dall'approvazione del disegno di legge di stabilità dello Stato;

e) il piano degli indicatori di bilancio, approvato dalla Giunta entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione e dall'approvazione del rendiconto e comunicato all'organo legislativo;

f) il disegno di legge di assestamento del bilancio, da presentare all'organo legislativo entro il 30 giugno di ogni anno;

g) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio;

h) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, da presentare all'organo legislativo entro il mese di ottobre di ogni anno;

i) gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi comunitari, statali e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale;

j) il rendiconto della gestione, che conclude il ciclo del bilancio, da approvare da parte della Giunta regionale entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento e da parte dell'Assemblea entro il 31 luglio successivo.

Lo schema sottostante indica, per ciascuno dei documenti obbligatoriamente presentati dal Governo nel corso dell'anno, i termini di presentazione ed approvazione normativamente disciplinati.

Documento	Presentazione in Assemblea	Approvazione
Documento di economia e finanza regionale (DEFR)	entro il 30 giugno	entro 23 giorni dalla data di assegnazione alla Commissione bilancio
Nota di aggiornamento del DEFR	entro 30 giorni dalla data di presentazione dell'analogo Nota di aggiornamento del DEF nazionale e, comunque, non oltre la data di presentazione del disegno di legge di bilancio	-
Disegno di legge di bilancio	entro il 31 ottobre di ogni anno e, comunque, non oltre 30 giorni dalla data di presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato	entro il 31 dicembre, con possibile ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio per un periodo massimo di quattro mesi
Disegno di legge di stabilità regionale	entro il 31 ottobre di ogni anno e, comunque, non oltre 30 giorni dalla data di presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato	entro il 31 dicembre, tranne in caso di ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio per un periodo massimo di quattro mesi
Rendiconto generale della Regione relativo all'esercizio finanziario precedente	il rendiconto deve essere approvato dalla Giunta regionale entro il 30 aprile dell'anno successivo	entro il 31 luglio
Legge di assestamento	il disegno di legge deve essere presentato dalla Giunta regionale entro il 30 giugno	entro il 31 luglio
Variazioni di bilancio	-	entro il 30 novembre

Il documento di economia e finanza regionale (DEFR) e la relativa nota di aggiornamento (NADEFR)

Il documento di economia e finanza regionale (DEFR) ha sostituito il vecchio documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF). Pertanto, la nuova disciplina introdotta dal d.lgs. n. 118/2011 si è innestata su quella previgente.

Gli articoli 1 e 2 della legge regionale n. 10/1999 contenevano, infatti, la disciplina applicabile al documento di programmazione economico-finanziaria relativamente a calendario e contenuti. Oggi il calendario ed i contenuti del DEFR sono stati rivisti dal già citato allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, ai sensi del quale il documento deve essere presentato all'Assemblea regionale entro il 30 giugno di ciascun anno.

Entro trenta giorni dalla data di presentazione della nota di aggiornamento al DEF nazionale e, comunque, non oltre la data di presentazione del disegno di legge del bilancio, la Giunta regionale deve depositare in Assemblea la nota di aggiornamento al documento (NADEFR), che contiene le eventuali modifiche alle originarie previsioni indotte da mutamenti nel quadro macroeconomico o di finanza pubblica.

Per quanto concerne i lavori parlamentari, la disciplina applicabile continua ad essere quella stabilita dall'articolo 73 bis.1 del Regolamento interno, che prevede le modalità per l'esame del DEFR da parte della Commissione bilancio, delle commissioni di merito ed infine dell'Aula.

Le finalità ed il contenuto. Il DEFR definisce gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione. I procedimenti di formazione dei documenti contabili previsionali devono, quindi, partire necessariamente dal DEFR e fare riferimento agli indirizzi generali definiti all'inizio della legislatura regionale.

Il DEFR ha le seguenti finalità:

- rappresentare il quadro di riferimento per la definizione dei programmi da realizzare all'interno delle singole missioni e per la definizione delle risorse disponibili per il finanziamento degli stessi;
- orientare le successive deliberazioni della Giunta e dell'Assemblea;

- costituire il presupposto dell'attività di controllo strategico, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi all'interno delle missioni ed alla relazione al rendiconto di gestione.

Il contenuto del DEFR deve riguardare, in particolare, gli scenari economico-finanziari internazionali, nazionali e regionali, le politiche di finanza pubblica da adottare, gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, il quadro finanziario unitario regionale di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi della programmazione unitaria regionale, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento, gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate o partecipate.

Il documento è suddiviso in due sezioni, di cui la prima fa riferimento agli obiettivi strategici ed alle politiche che il Governo regionale intende adottare in campo economico, sociale e territoriale mentre la seconda riguarda la rappresentazione del quadro tendenziale di finanza pubblica, con specifico riferimento agli equilibri finanziari, le previsioni delle entrate e delle spese nonché gli obiettivi programmatici di riduzione del debito.

L'esame in Assemblea. Le procedure per l'esame del documento in Assemblea sono disciplinate, come già detto, dall'articolo 73 bis.1 del Regolamento interno. Il DEFR presentato dal Governo è assegnato alla Commissione Bilancio e, contestualmente, trasmesso alle altre commissioni parlamentari permanenti, per l'esame delle parti di rispettiva competenza.

Entro i dieci giorni successivi alla data di assegnazione, ciascuna commissione invia le proprie osservazioni e proposte alla Commissione Bilancio, nominando un relatore del parere. Nel quadro dell'istruttoria del documento, la Commissione Bilancio può procedere all'audizione dei competenti organi della Corte dei conti.

La Commissione Bilancio, al termine dell'istruttoria, presenta all'Assemblea una relazione; possono essere predisposte anche una o più relazioni di minoranza.

L'esame del documento è necessariamente iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea non oltre venti giorni dalla data di assegnazione alla Commissione Bilancio e la discussione in Aula deve concludersi entro il termine massimo di tre giorni.

La procedura di esame e di discussione del DEFR si conclude con l'approvazione in Aula di un ordine del giorno dalle caratteristiche peculiari, in quanto soggetto, in deroga alle previsioni dettate ordinariamente per gli ordini

del giorno, a modifiche ed integrazioni (si vedano l'articolo 73 bis.1 e l'articolo 124, comma 3, del Regolamento interno) attraverso la presentazione di emendamenti.

A fronte della presentazione di più ordini del giorno, si vota per primo quello accettato dal Governo, la cui approvazione preclude la trattazione degli altri.

Nel caso, viceversa, in cui l'Assemblea respinga l'ordine del giorno accettato dal Governo, in deroga alle comuni regole, sono trattati gli altri in materia secondo l'ordine di presentazione, senza necessità di chiudere la sessione, dato che il voto sul DEFR rappresenta un adempimento necessario inserito in una catena di atti legati tra loro dal ciclo del bilancio.

Nella più recente prassi, nel caso di voto negativo sull'ordine del giorno accettato dal Governo, si è dato mandato alla Commissione Bilancio di riformularlo alla luce degli elementi emersi nel dibattito d'Aula.

Il bilancio di previsione a legislazione vigente

Il bilancio di previsione della Regione è adottato con legge regionale ed il relativo disegno di legge è presentato dal Governo.

Il bilancio di previsione è il documento nel quale vengono rappresentate contabilmente le previsioni di natura finanziaria riferite ai primi tre esercizi compresi nell'arco temporale considerato nel DEFR, attraverso il quale gli organi politici della Regione, nell'ambito dell'esercizio della propria funzione di indirizzo e di programmazione, definiscono la quantificazione delle entrate e la distribuzione delle risorse disponibili tra le attività che l'amministrazione intende realizzare, in coerenza con quanto previsto nel DEFR.

La struttura del disegno di legge del bilancio a legislazione vigente è definita dall'articolo 1 della legge regionale n. 47/1977 e successive modificazioni. Oggi, su tale normativa, si innesta quella prevista dall'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, il che ha comportato rilevanti novità, prima fra tutte quella, di cui diremo in seguito, relativa al carattere triennale del bilancio di previsione.

Nella nuova struttura del bilancio le entrate sono suddivise per titoli e tipologie mentre le spese, al fine di una rappresentazione chiara delle diverse finalità, sono distinte in missioni e programmi.

In conformità a quanto previsto dall'articolo 21, comma 2, della legge n. 196/2009, le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi

strategici perseguiti dalla pubblica amministrazione regionale nell'utilizzo delle risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. I programmi costituiscono gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire le finalità individuate nell'ambito delle missioni.

Occorre precisare che l'unità di voto in Assemblea è rappresentata dai programmi, al fine di incentrare la decisione dell'Aula sulle politiche pubbliche rappresentate dalle finalità di spesa secondo una visione ampia, che permetta di valutarne appieno gli impatti finanziari.

Tuttavia il capitolo, che rappresenta l'unità elementare del bilancio finanziario gestionale, pur non essendo formalmente una posta oggetto di approvazione da parte dell'Assemblea, continua ad essere, come nel passato, l'aggregato maggiormente attenzionato nella discussione parlamentare, in quanto facilita la consultazione di specifici stanziamenti relativi a microfinalità verso le quali sono destinate le risorse.

Il bilancio di previsione finanziario, secondo la nuova impostazione derivante dalla riforma del d.lgs. n. 118/2011, è triennale. Tra le novità più importanti della riforma vi è, dunque, la natura autorizzatoria del bilancio triennale, di cui il bilancio di esercizio costituisce la prima annualità.

Il bilancio comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi ed è redatto secondo gli schemi previsti dall'allegato 9 del già citato decreto legislativo.

Comprende, altresì, i relativi riepiloghi, i prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e gli equilibri di bilancio, e i seguenti allegati:

- a) il prospetto esplicativo del presunto risultato di amministrazione;
- b) il prospetto concernente la composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato;
- c) il prospetto concernente la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità;
- d) il prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento;
- e) l'elenco dei capitoli che riguardano le spese obbligatorie;
- f) l'elenco delle spese che possono essere finanziate con il fondo di riserva per spese impreviste di cui all'articolo 48, comma 1, lettera b);
- g) l'elenco dei capitoli che riguardano le spese obbligatorie;
- h) la nota integrativa;

i) la relazione del collegio dei revisori dei conti che riporta il parere dell'organo di revisione sul bilancio.

Inoltre, ai sensi del punto 2 dell'Accordo tra lo Stato e la Regione per il ripiano decennale del disavanzo del 14 gennaio 2021, in relazione all'impegno della Regione di realizzare riduzioni strutturali della spesa nel periodo 2021-2029, è inserito uno specifico allegato nel quale è determinata annualmente la misura puntuale dei singoli interventi di riduzione per il triennio di riferimento.

La legge di stabilità regionale e i disegni di legge collegati

La legge di stabilità regionale ha preso il posto della legge finanziaria, i cui contenuti erano definiti dall'articolo 3 della legge regionale n. 10/1999 e successive modificazioni. Oggi, invece, la legge regionale di stabilità è disciplinata, come gli altri strumenti finanziari del ciclo del bilancio, dalle norme armonizzate di cui all'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011.

La legge di stabilità ha il compito di introdurre nell'ordinamento le riforme economiche e finanziarie necessarie ogni anno per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nella programmazione. Contiene, quindi, le modifiche normative che consentono di passare, nel corso della sessione, dal bilancio a legislazione vigente (redatto prima dell'approvazione della legge di stabilità) al bilancio ordinario di esercizio: la legge ha conseguentemente il compito di dare contenuto giuridico e contabile alla manovra di finanza pubblica volta al conseguimento dei saldi e degli altri obiettivi indicati nel documento di economia e finanza regionale.

Riguardo al contenuto tipico della legge di stabilità, riformato dal punto 7 dell'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione. Provvede, pertanto, per il medesimo periodo:

- alle variazioni delle aliquote e di tutte le altre misure che incidono sulla determinazione del gettito dei tributi di competenza regionale, con effetti, di norma, dall'1 gennaio dell'anno cui tale determinazione si riferisce;
- al rifinanziamento, per un periodo non superiore a quello considerato dal bilancio di previsione, delle leggi di spesa regionali, con esclusione delle spese obbligatorie e delle spese continuative;

- alla riduzione, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio di previsione, di autorizzazioni legislative di spesa;
- alla rimodulazione, con riferimento alle spese pluriennali disposte dalle leggi regionali, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione nonché sugli esercizi successivi;
- alle eventuali autorizzazioni di spesa per interventi la cui realizzazione si protrae oltre il periodo di riferimento del bilancio di previsione ed alle regolazioni quantitative rinviate dalle leggi vigenti alla legge di stabilità;
- all'introduzione di norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio;
- alla definizione di norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno ovvero di impegni presi con lo Stato in sede di stipula di accordi in materia di finanza pubblica.

In conclusione, le previsioni contenute nel bilancio a legislazione vigente costituiscono la proiezione contabile del quadro normativo vigente, rispetto al quale la manovra finanziaria contenuta nella legge di stabilità rappresenta, invece, l'insieme delle correzioni da operare per ricondurre gli andamenti tendenziali a quelli fissati dai documenti programmatici ed, *in primis*, dal DEFR.

Con gli eventuali disegni di legge collegati alla legge di stabilità possono essere, viceversa, disposte modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio, sempre finalizzati ad attuare il DEFR, generalmente con contenuti relativi a specifici settori, senza dover sottostare alle regole sul contenuto tipico della legge di stabilità.

Il rendiconto generale della Regione

Il rendiconto generale, o bilancio consultivo, si riferisce all'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre dell'anno precedente. L'articolo 19 dello Statuto speciale della Regione prevede che il rendiconto generale sia sottoposto dal Governo all'approvazione dell'Assemblea. Lo stesso è approvato dalla Giunta regionale entro il 30 aprile dell'anno successivo ed il relativo disegno di legge è approvato dall'Assemblea entro il 31 luglio, successivamente alla decisione di parifica delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo della Corte dei conti.

Il rendiconto generale, come si evince dall'articolo 63 del d.lgs. n. 118/2011, è il documento contabile nel quale l'esecutivo espone i risultati della gestione delle risorse regionali stanziare nel bilancio di previsione dell'anno precedente.

Ai sensi della suddetta disposizione, il rendiconto generale è composto dal conto del bilancio relativo alla gestione finanziaria, dai relativi riepiloghi, dai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, dal conto economico e dallo stato patrimoniale.

Il conto del bilancio dimostra i risultati finali della gestione rispetto alle autorizzazioni contenute nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione.

Più specificamente individua, per ciascuna tipologia di entrata e per ciascun programma di spesa, distintamente per residui e competenza:

- per l'entrata le somme accertate, con distinzione della parte riscossa e di quella ancora da riscuotere;
- per la spesa le somme impegnate, con distinzione della parte pagata, di quella ancora da pagare e di quella impegnata con imputazione agli esercizi successivi, che costituisce il fondo pluriennale vincolato.

Il conto economico evidenzia invece i componenti positivi e negativi della gestione di competenza dell'esercizio considerato, rilevati dalla contabilità economico-patrimoniale.

Lo stato patrimoniale rappresenta la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio. Il patrimonio della Regione è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di sua pertinenza. Nel conto del patrimonio sono anche inclusi:

- a) i beni del demanio, con specifica distinzione, ferme restando le caratteristiche proprie, in relazione alle disposizioni del codice civile;
- b) i crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione.

Sebbene il rendiconto abbia essenzialmente natura di documento contabile, come già accennato esso assume la veste di testo di legge la cui presentazione avviene per iniziativa della Giunta regionale: l'utilizzo dello strumento legislativo risponde alla logica di consentire all'Assemblea di approvare il conto consuntivo nelle stesse forme con cui ha precedentemente approvato il relativo bilancio di previsione.

La parifica del rendiconto da parte della Corte dei conti. Atto necessario ed ineludibile prima della presentazione del rendiconto in Assemblea da parte del Governo è il giudizio di parifica da parte delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo della Corte dei Conti. Tale atto è l'espressione di un'attività di controllo da parte della Corte dei conti sulla legittimità/regolarità del risultato di amministrazione e quindi sulle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale della Regione (la cosiddetta "validazione").

Il giudizio di parifica del rendiconto generale, secondo la normativa cui la Regione ha fatto rinvio sin dall'entrata in vigore della Costituzione, con il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 "Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana", costituisce espressione della funzione referente ed ausiliaria assegnata alla Corte dei conti nei confronti dell'Assemblea quale organo di indirizzo politico-amministrativo che esercita la propria attività in modo del tutto autonomo, senza che organi ad esso estranei possano vincolarlo o incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 2014).

Inoltre, da ultimo, ai sensi dell'articolo 11, comma 6, lettera e) dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile), è stato previsto il sindacato da parte delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti sulle delibere delle Sezioni regionali di controllo, fra cui rientrano le decisioni di parificazione del rendiconto generale.

Come affermato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 184 del 2022, la giustiziabilità delle delibere di parifica da parte del giudice contabile in speciale composizione non viene meno con l'approvazione con legge del rendiconto generale. L'eventuale accertamento di irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione di parifica, dopo l'approvazione della legge sul rendiconto, ha comunque l'effetto di mettere a disposizione della Regione dati contabili corretti, in modo da consentire alla stessa di intervenire successivamente in sede di assestamento ovvero di bilancio di previsione o di rendicontazione, in linea con il principio di continuità del bilancio.

Se la Regione dovesse ritenere di non adottare interventi correttivi, potrebbero determinarsi i presupposti per un'eventuale impugnativa della legge regionale davanti alla Corte costituzionale, in via principale, su ricorso del Governo nazionale, ovvero in via incidentale da parte della medesima Sezione regionale di

controllo in sede di parifica del successivo rendiconto generale o delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, qualora lo scostamento da quanto certificato sia ritenuto idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali sull'equilibrio del bilancio.

L'assestamento del bilancio

Dopo la riforma della contabilità pubblica e la sua armonizzazione secondo i meccanismi illustrati, la normativa oggi applicabile prevede che, entro il 30 giugno di ogni anno, il Governo presenti all'Assemblea, che lo approva entro il 31 luglio successivo, dopo l'approvazione del rendiconto, il disegno di legge di assestamento del bilancio.

L'assestamento del bilancio avviene sulla scorta del risultato del rendiconto generale consuntivo dell'esercizio precedente, approvato dall'Assemblea, ed è finalizzato ad iscrivere nel bilancio dell'esercizio in corso il saldo di gestione dell'esercizio precedente (in termini di avanzo o disavanzo), svolgendo così una specifica funzione di collegamento tra le risultanze dei cicli finanziari precedenti ed il bilancio corrente.

Nello specifico, l'assestamento:

- regola le previsioni del bilancio di esercizio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi, del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità, accertati in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente, fermi restando i vincoli di cui all'articolo 40 del d.lgs. n. 118/2011 relativi agli equilibri di bilancio;
- indica, nella nota integrativa, la destinazione del risultato economico dell'esercizio precedente o i provvedimenti atti al contenimento ed assorbimento del disavanzo economico; la destinazione della quota libera del risultato di amministrazione; le modalità di copertura dell'eventuale disavanzo di amministrazione.

Il bilancio della Regione, a seguito dell'assestamento "tecnico" così determinato, assume una specifica valenza giuridico-contabile poiché i valori assestati costituiscono la base di riferimento per la formulazione delle previsioni di bilancio degli esercizi successivi.

È comunque da rilevare che, nella prassi parlamentare, l'assestamento del bilancio può contenere variazioni contabili non immediatamente discendenti dalle risultanze del rendiconto; in tali casi il provvedimento, da misura esclusivamente tecnica, si trasforma in misura "mista".

Le variazioni di bilancio

Il contenuto. Nel corso dell'esercizio finanziario può porsi, per diversi motivi, la necessità di modificare le previsioni del bilancio inizialmente approvato. Tali variazioni, in relazione alla loro natura ed al tipo di partite su cui incidono, talvolta possono essere operate mediante un semplice atto amministrativo ma in altri casi richiedono un apposito intervento normativo.

Le variazioni di bilancio che possono essere operate con provvedimenti amministrativi sono individuate dalla normativa generale di contabilità all'articolo 51, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011.

In tutti gli altri casi nei quali si ritiene necessario modificare le previsioni di bilancio, occorre intervenire con un'apposita legge. Al riguardo, generalmente, il Governo presenta un disegno di legge di variazioni di bilancio. Nella prassi parlamentare, tuttavia, manovre concernenti variazioni di bilancio sono approvate anche nell'ambito di altre leggi o possono essere contenute, come detto in precedenza, nella legge di assestamento del bilancio.

Si evidenzia infine che, ai sensi dell'articolo 51, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011, le variazioni al bilancio di previsione devono essere approvate entro il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce, fatte salve alcune eccezioni dettagliatamente elencate al suddetto comma 6.

Si rammenta, tuttavia, anche in relazione a quanto descritto nell'introduzione al presente lavoro, che proprio nella materia delle variazioni di bilancio, non è ancora del tutto chiaro se, a seguito dell'approvazione dell'articolo 14, comma 30, dell'ultima legge di stabilità regionale, la normativa nazionale sia pienamente applicabile.

L'esame in Assemblea. Il disegno di legge di variazioni di bilancio è assegnato alla Commissione Bilancio per l'esame in sede referente (articolo 74 del Regolamento interno). Contemporaneamente, è trasmesso alle altre commissioni parlamentari competenti per materia affinché lo esaminino in sede consultiva

esprimendo un parere nel termine di otto giorni dalla trasmissione. Ogni commissione ha facoltà di avanzare proposte emendative.

I criteri per l'esame in Aula, per la formulazione degli emendamenti e per l'ordine delle votazioni delle variazioni di bilancio sono sostanzialmente riconducibili a quelli applicati all'esame del bilancio di previsione a legislazione vigente e della legge di stabilità (si veda il successivo paragrafo "L'esame in Assemblea del bilancio a legislazione vigente e della legge di stabilità").

L'esercizio provvisorio e la gestione provvisoria

Ai sensi dell'articolo 43 del d.lgs. n. 118/2011, qualora entro il 31 dicembre non sia stato approvato il bilancio di previsione della Regione per l'anno successivo, gli stanziamenti di spesa sono gestiti nel rispetto dei principi applicati della contabilità finanziaria riguardanti l'esercizio provvisorio o la gestione provvisoria.

A livello di disciplina ordinaria, l'articolo 6 della legge regionale n. 47/1977 stabilisce che l'esercizio provvisorio del bilancio della Regione può essere autorizzato solo mediante un'apposita legge e che non può protrarsi oltre i quattro mesi. L'articolo 43 del d.lgs. n. 118/2011 precisa, altresì, che durante l'esercizio provvisorio non è consentito il ricorso all'indebitamento.

Secondo il punto 8 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, la legge di approvazione dell'esercizio provvisorio può prevedere che la Regione eserciti la gestione finanziaria tenendo conto degli stanziamenti di spesa previsti nella seconda annualità dell'ultimo bilancio di previsione approvato ovvero nella prima annualità dello schema di bilancio di previsione presentato dalla Giunta regionale ai fini dell'approvazione da parte dell'organo legislativo.

Nel corso dell'esercizio provvisorio, possono essere impegnate solo spese correnti e le eventuali spese correlate, riguardanti le partite di giro, salvo quelle relative a lavori pubblici di somma urgenza o ad altri interventi di somma urgenza. In tali casi, è consentita la possibilità di variare il bilancio gestito in esercizio provvisorio, secondo le modalità previste dalla specifica disciplina di settore.

Inoltre, nel corso dell'esercizio provvisorio, non è consentito il ricorso all'indebitamento e la Regione può impegnare mensilmente, per ciascun programma, unitamente alla quota dei dodicesimi non utilizzata nei mesi

precedenti, spese correnti non superiori ad un dodicesimo delle somme previste nel bilancio di previsione, ridotte di quelle già impegnate negli esercizi precedenti e dell'importo accantonato nel fondo pluriennale.

Dalla gestione in dodicesimi possono essere escluse soltanto le spese tassativamente regolate dalla legge, non suscettibili di pagamento frazionato, e le spese a carattere continuativo necessarie per garantire il mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi esistenti, impegnate a seguito della scadenza dei relativi contratti.

Nel caso in cui il bilancio di previsione non sia approvato entro il 31 dicembre e l'Assemblea non abbia autorizzato l'esercizio provvisorio, o nel caso in cui il bilancio di previsione non sia approvato entro il termine dell'esercizio provvisorio, è consentita esclusivamente una gestione provvisoria, nei limiti dei corrispondenti stanziamenti di spesa dell'ultimo bilancio di previsione approvato per l'esercizio cui si riferisce la gestione provvisoria.

Tale gestione è limitata all'assolvimento delle obbligazioni già assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, al pagamento delle spese di personale, delle spese relative al finanziamento della sanità, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse ed è limitata alle sole operazioni necessarie per evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi alla Regione.

L'ESAME IN ASSEMBLEA DEL BILANCIO A LEGISLAZIONE VIGENTE E DELLA LEGGE DI STABILITA'

In base all'articolo 73 bis del Regolamento interno, l'esame del disegno di legge del bilancio di previsione della Regione e dei connessi documenti finanziari ha luogo nell'ambito di un'apposita sessione parlamentare, della durata di 45 giorni (da concludere entro il 31 dicembre di ciascun anno) a decorrere dalla data dell'effettiva distribuzione del testo dei disegni di legge e delle tabelle allegate.

Come già accennato, una volta trasmessi all'Assemblea, secondo quanto disposto dall'articolo 73 ter del Regolamento interno, prima dell'assegnazione alle commissioni parlamentari, la Presidenza verifica la corrispondenza dei disegni di legge presentati dal Governo alle previsioni normative che ne fissano il contenuto tipico, provvedendo, se necessario, a stralciare le disposizioni ritenute

estranee o in contrasto con lo stesso. La Presidenza verifica, altresì, la corrispondenza della normativa proposta con le regole di contabilità relative alla copertura finanziaria delle norme di spesa.

Durante la sessione di bilancio, la programmazione dei lavori delle commissioni parlamentari e dell'Assemblea è finalizzata a consentire la conclusione dell'esame dei disegni di legge nei termini costituzionalmente stabiliti, sospendendo in Aula ogni attività concernente l'esame di altri testi di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate. Anche alle commissioni parlamentari è inibito, durante la sessione, procedere all'esame di altri disegni di legge, se non abbiano prima integralmente esaurito quello dei documenti contabili per le parti di rispettiva competenza (si vedano l'articolo 73 bis, comma 2, e l'articolo 73 ter, comma 1 del Regolamento interno).

Le modalità di svolgimento della sessione di bilancio sono schematizzate nel prospetto riportato nella pagina seguente. Gli atti da approvare nella sessione di bilancio sono il disegno di legge del bilancio a legislazione vigente, il disegno di legge di stabilità regionale e gli eventuali disegni di legge allo stesso collegati.

Presentazione dei disegni di legge da parte del Governo
(articolo 1 legge regionale 27 aprile 1999, n. 10 e successive
modificazioni)

Entro il 31 ottobre il Governo presenta il disegno di legge di stabilità regionale (ex legge finanziaria) ed il disegno di legge di bilancio e comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato.

Programmazione dei lavori e della sessione di bilancio
(articolo 73 bis R.I.)

La sessione di bilancio ha la durata di quarantacinque giorni a decorrere dalla effettiva distribuzione dei disegni di legge che deve avvenire comunque entro il mese di ottobre. La discussione in Assemblea, entro i termini indicati, si conclude con la votazione finale del disegno di legge di bilancio; la conferenza dei Presidenti dei Gruppi organizza la discussione e determina i tempi da riservare a ciascun Gruppo

L'esame nella Commissione Bilancio
(articoli 73 ter e quater R.I.)

I disegni di legge di bilancio e di stabilità regionale sono assegnati per l'esame congiunto alla Commissione Bilancio. La Commissione svolge una discussione generale congiunta dei documenti, quindi avvia l'esame dei saldi della finanziaria e dello stato di previsione delle entrate e delle spese del bilancio per le parti di competenza. Si esaminano quindi i singoli stati di previsione ed i contenuti della finanziaria unita mente alle osservazioni e proposte formulate dalle Commissioni (scaduti i termini assegnati alle Commissioni, la Commissione procede anche in mancanza di tali osservazioni e proposte) nonché agli emendamenti presentati in Commissione Bilancio. In tale sede debbono essere presentati gli emendamenti che modificano il saldo netto da finanziare ed il ricorso al mercato nonché i totali generali delle entrate e delle spese. La Commissione nomina il relatore dei disegni di legge per l'Assemblea. Sulle conclusioni della Commissione possono essere presentate relazioni di minoranza.

L'esame nelle Commissioni di merito
(articoli 73 bis, ter e quater R.I.)

Le Commissioni di merito esaminano i disegni di legge di bilancio e di stabilità regionale per le parti di rispettiva competenza entro i dieci giorni successivi all'assegnazione; in tale fase è sospesa ogni altra attività legislativa nelle Commissioni. Gli emendamenti a bilancio e finanziaria che propongono variazioni compensative all'interno dei singoli stati di previsione debbono essere presentati alle Commissioni competenti per materia; possono essere votati anche emendamenti non compensativi. Gli emendamenti accolti vengono trasmessi alla Commissione Bilancio come proposte. Ciascuna Commissione nomina altresì un relatore, che partecipi ai lavori della Commissione Bilancio, per riferire sulle proposte e sulle osservazioni formulate.

L'esame in Aula
(articolo 121 sexies R.I.)

Sui disegni di legge di stabilità regionale e di approvazione del bilancio di previsione si svolge un'unica discussione generale. Si procede quindi con l'esame e la votazione degli articoli e delle tabelle del bilancio a legislazione vigente (che vengono approvate con riserva delle modifiche che verranno introdotte per effetto dell'approvazione della legge di stabilità), con gli articoli della legge di stabilità e con la sua votazione finale. Approvato il ddl di stabilità regionale, dopo l'esame della Commissione Bilancio, l'Assemblea approva la nota di variazioni; sono conseguentemente modificati gli articoli e le tabelle del bilancio di previsione collegati con tali variazioni. L'Assemblea procede quindi alla votazione finale del bilancio di previsione così modificato.

L'esame del bilancio a legislazione vigente e della legge di stabilità nelle Commissioni

Le commissioni di merito. I disegni di legge del bilancio a legislazione vigente e di stabilità regionale sono assegnati in sede referente alla Commissione Bilancio e vengono, altresì, assegnati per il parere di competenza alle altre commissioni parlamentari dell'Assemblea, che in tale procedimento sono denominate commissioni di merito (articolo 73 ter del Regolamento interno).

Ciascuna commissione di merito svolge, entro i dieci giorni successivi alla data di assegnazione, l'esame dei due disegni di legge per le parti di rispettiva competenza in sede consultiva. L'esame si conclude con l'espressione di un parere e con la nomina di un relatore che partecipi, per riferirvi, alle sedute della Commissione Bilancio. Le Commissioni hanno la facoltà di inviare "osservazioni e proposte" alla Commissione Bilancio come allegati al parere.

In questa fase in ciascuna commissione, con riferimento alle previsioni di spesa dei diversi assessorati dell'amministrazione regionale, possono essere presentati, anche da parte di deputati che non ne sono componenti, proposte emendative le quali, se approvate, sono trasmesse alla Commissione Bilancio come proposte della Commissione.

Durante l'esame dei testi presso ciascuna commissione di merito sono ammissibili sia emendamenti contenenti variazioni compensative dal punto di vista finanziario sia emendamenti concernenti variazioni non compensative (articolo 73 quater del Regolamento interno).

La Commissione Bilancio. Parallelamente all'esame dei disegni di legge presso le commissioni di merito, la Commissione Bilancio, cui compete l'esame dei provvedimenti nel loro complesso in sede referente e la predisposizione dei testi e della relazione congiunta per l'Aula, avvia la discussione generale nonché l'esame dello stato di previsione dell'entrata e di quello della spesa per le parti di propria competenza.

Decorsi i termini assegnati alle commissioni di merito, entro i successivi venti giorni la Commissione Bilancio, anche in mancanza di osservazioni e proposte, esamina le altre parti dei documenti contabili (articolo 73 ter del Regolamento interno).

Nella fase referente che si svolge presso la Commissione Bilancio, il potere di iniziativa per la presentazione di ulteriori emendamenti spetta soltanto ai

componenti della Commissione stessa; il suo esercizio resta, pertanto, precluso a tutti gli altri parlamentari (articolo 69 del Regolamento interno). Inoltre, nel corso dell'esame del disegno di legge di bilancio e della legge di stabilità regionale, le comuni regole sulle sostituzioni subiscono una considerevole deroga: le sostituzioni sono, infatti, ammesse solo in casi eccezionali e su richiesta del Presidente del gruppo parlamentare di appartenenza, dietro autorizzazione del Presidente dell'Assemblea (articolo 62 ter del Regolamento interno).

Gli emendamenti del Governo in seno alla Commissione Bilancio sono invece proposti solo dal Presidente della Regione o dall'Assessore regionale per l'economia (articolo 74 ter del Regolamento interno); sono improponibili gli emendamenti del Governo che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate non corredati dalla relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri e sulla relativa copertura finanziaria (articolo 67 ter del Regolamento interno).

La disciplina regolamentare sulla sessione di bilancio esclude la possibilità, sia per il Governo che per i parlamentari, di presentare presso la Commissione Bilancio emendamenti contenenti manovre compensative interne alle singole amministrazioni che non siano stati previamente esaminati dalla competente commissione di merito: questo tipo di emendamenti devono, infatti, essere presentati nelle commissioni di merito competenti per materia (articolo 73 quater del Regolamento interno).

Qualora la Commissione Bilancio non accolga le proposte delle commissioni di merito, ne deve esplicitare le motivazioni nella relazione che accompagna i disegni di legge in Aula (articolo 73 quater del Regolamento interno).

A conclusione dell'esame, la Commissione Bilancio nomina il relatore per l'Aula; sulle conclusioni della Commissione possono, tuttavia, essere presentate anche relazioni di minoranza (articolo 73 ter del Regolamento interno).

L'esame del bilancio a legislazione vigente e della legge di stabilità in Aula

L'ordine delle votazioni. L'esame degli strumenti finanziari in Aula si avvia con la discussione generale congiunta, cui segue la votazione degli articoli del disegno di legge del bilancio a legislazione vigente, secondo il criterio generale di esame dei disegni di legge, procedendo con lo stato di previsione delle entrate e, quindi, con quello delle spese. La Presidenza, nello svolgersi delle votazioni,

avverte che devono comunque considerarsi “salve le modifiche che verranno introdotte nel bilancio in conseguenza della successiva approvazione della legge di stabilità regionale”.

In questa prima fase della procedura si prendono in esame gli emendamenti strettamente riferibili al bilancio a legislazione vigente: si tratta, essenzialmente, degli emendamenti alle entrate e, per le spese, degli emendamenti recanti manovre compensative tra voci o partite la cui quantificazione è operata con la legge di bilancio.

Esaurito l'esame degli articoli e delle relative tabelle e allegati, si sospende la votazione finale del bilancio a legislazione vigente per passare all'esame della legge di stabilità.

Va tenuto presente che, una volta esaurito l'esame del bilancio, ogni nuova o maggiore spesa che si volesse introdurre con la legge di stabilità deve trovare copertura, secondo le consuete regole di compensazione, mediante le risorse individuate dalla stessa legge di stabilità.

Concluso l'esame degli articoli e delle tabelle della legge di stabilità, con i relativi emendamenti, si procede alla votazione finale della stessa.

A questo punto, si sospende la seduta dell'Aula per consentire al Governo di predisporre la Nota di variazioni contenente tutte le modifiche da introdurre nel bilancio a legislazione vigente conseguenti all'approvazione della legge di stabilità e per permettere alla Commissione Bilancio di riunirsi per esprimere il parere di competenza su tale documento.

Si torna, quindi, in Aula per procedere alla votazione della Nota di variazioni e, successivamente, si passa alla votazione finale del bilancio così risultante, concludendo in questo modo la procedura (articoli 73 quinquies e 121 sexies del Regolamento interno).

L'organizzazione dei lavori. Per l'esame in Aula del bilancio a legislazione vigente e della legge di stabilità regionale è prevista una particolare disciplina di contingentamento dei tempi di discussione (articolo 73 bis del Regolamento interno).

A tal fine, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari determina lo spazio da riservare a ciascun gruppo. Il tempo complessivo disponibile per la discussione è suddiviso per una parte in misura uguale tra tutti i gruppi parlamentari e, per l'altra, in misura proporzionale alla consistenza numerica di ciascun gruppo. Qualora la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari

non raggiunga un accordo, all'organizzazione della discussione provvede il Presidente dell'Assemblea.

La presentazione degli emendamenti. In ordine alle condizioni, ai termini ed alle modalità di presentazione degli emendamenti al bilancio ed alla legge di stabilità nella fase d'Aula si applicano le norme generali in materia (articolo 112 del Regolamento interno). Pertanto:

- gli emendamenti devono essere presentati, dattiloscritti e firmati, di regola, prima dell'inizio della discussione generale;
- la presentazione di ulteriori emendamenti prima della chiusura della discussione generale è ammessa soltanto quando gli stessi siano sottoscritti da almeno tre deputati o da un Presidente di gruppo parlamentare;
- non possono essere presentati emendamenti che non siano stati presentati e ritenuti ammissibili nella competente commissione ovvero che siano strettamente connessi con essi secondo l'insindacabile apprezzamento del Presidente (articolo 111 del Regolamento interno);
- gli emendamenti presentati sono esaminati dall'Aula ventiquattro ore dopo la chiusura della discussione generale;
- dopo la chiusura della discussione generale è ammessa la presentazione di ulteriori emendamenti soltanto quando gli stessi siano sottoscritti da almeno quattro deputati o da un Presidente di gruppo parlamentare e si riferiscano ad altri emendamenti presentati (sub-emendamenti) o siano in correlazione con emendamenti già approvati (emendamenti correlati).

I termini di decadenza sopra riportati non si applicano agli emendamenti del Governo e della Commissione Bilancio tendenti alla rielaborazione degli articoli nonché degli emendamenti e dei sub-emendamenti presentati (emendamenti di riscrittura).

La compensazione degli emendamenti. Gli emendamenti che recano nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate al bilancio ed alla legge di stabilità devono essere valutati anche sotto il profilo della compensazione. Al riguardo, la Presidenza dell'Assemblea considera inammissibili gli emendamenti:

- privi di compensazione;
- la cui compensazione, in base agli elementi disponibili, risulti insufficiente;
- recanti compensazioni manifestamente inidonee sul piano formale.

Spetta, invece, al Governo fornire ulteriori dati ed elementi di informazione che dimostrino l'eventuale inadeguatezza delle modalità di compensazione previste dal singolo emendamento. In tali casi, l'ammissibilità dell'emendamento è valutata dalla Presidenza anche sulla base delle verifiche effettuate dagli Uffici con riferimento agli elementi eventualmente forniti dal Governo.

L'ordine delle votazioni e il regime delle preclusioni. Per procedere nella votazione degli emendamenti viene seguito l'ordine legato al testo delle norme del disegno di legge.

Qualora siano presenti più emendamenti ad una stessa norma, essi sono posti ai voti cominciando da quelli che più si allontanano dal testo originario; prima quelli interamente soppressivi, poi quelli parzialmente soppressivi, quindi quelli modificativi ed infine quelli aggiuntivi (articolo 121 bis del Regolamento interno). Per gli emendamenti aggiuntivi, l'ordine di votazione tiene conto del ramo di amministrazione a cui si riferiscono.

Nel caso di emendamenti che incidono su parti diverse del testo, il criterio per ordinare le votazioni è quello di esaminare l'intero emendamento in corrispondenza delle partite di bilancio che vengono trattate per prime, seguendo l'usuale ordine di decisione.

Gli effetti che tali votazioni dovessero comportare sulle partite del bilancio per le quali deve ancora svolgersi l'esame verranno considerati come aventi natura non definitiva (modifiche provvisorie) e senza effetti preclusivi di altri emendamenti da esaminarsi successivamente sullo stesso oggetto. Sarà cura della Presidenza, nel corso delle votazioni, richiamare di volta in volta l'emendamento o gli emendamenti già approvati sul punto e comunicare all'Aula le eventuali modifiche provvisorie già deliberate perché se ne possa tenere conto nel volgere delle ulteriori votazioni.

L'ordine di votazione degli emendamenti riferiti alla stessa autorizzazione di spesa è determinato considerando più lontani gli emendamenti in diminuzione rispetto a quelli in aumento e procedendo, in entrambi i casi, dalla variazione maggiore a quella minore.

La pubblicazione del bilancio e dell'allegato tecnico. Ultimato l'esame in Aula dei documenti contabili, la legge di bilancio e la legge di stabilità regionale sono pubblicati sulla Gazzetta ufficiale della Regione siciliana.

PECULIARITÀ E TEMPISTICA DEGLI ULTIMI CICLI DI BILANCIO DELLA REGIONE

Il ciclo del bilancio della Regione ha presentato, negli ultimi anni, importanti disallineamenti temporali rispetto al calendario previsto dalle norme di contabilità pubblica.

Tali disallineamenti hanno riguardato sia l'approvazione del rendiconto generale, prevista entro il 31 luglio dell'anno successivo a quello di riferimento, sia l'approvazione della legge di bilancio e di stabilità, prevista entro il 31 dicembre. Tuttavia, se per il bilancio di previsione le norme di contabilità prevedono il ricorso allo strumento dell'esercizio provvisorio, nel caso del rendiconto generale il ritardo temporale nell'approvazione rappresenta una patologia rispetto alla quale è rilevante esaminare le ragioni.

La tabella seguente riporta, per i rendiconti generali della Regione degli ultimi anni, la data di parifica da parte della Corte dei conti, la data di presentazione del disegno di legge in Assemblea e la data di approvazione dell'Assemblea.

Esercizio finanziario di riferimento	Data di parifica da parte della Corte dei conti	Data di presentazione del disegno di legge in Assemblea	Data di approvazione dell'Assemblea regionale
2020	Procedimento in corso di definizione	--	--
2019	18 giugno 2021	10 settembre 2021 (disegno di legge n. 1067)	29 settembre 2021 (legge regionale 30 settembre 2021, n. 26)
2018	13 dicembre 2019	19 dicembre 2019 (disegno di legge n. 670)	28 dicembre 2019 (legge regionale 28 dicembre 2019, n. 29)
2017	20 luglio 2018	21 novembre 2018 (disegno di legge n. 448)	21 novembre 2018 (legge regionale 29 novembre 2018, n. 20)

Il progressivo dilatarsi dei tempi della parifica è stato determinato, in primo luogo, dalle difficoltà del Governo nella definizione del rendiconto nei termini previsti dalle nuove regole di contabilità; in secondo luogo, dagli effetti derivanti dall'emergenza da Covid-19 e, comunque, anche, dalle frequenti impugnative avverso le decisioni delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo, sia da parte del Governo regionale che della stessa Procura della Corte dei conti. Ciò con evidenti ricadute sulla tempistica degli atti del ciclo del

bilancio, oltre che sulla gestione di impegni e pagamenti dell'esercizio successivo.

In particolare, l'iter del rendiconto 2018 è stato fortemente condizionato da due eventi. Dapprima le elezioni regionali del novembre 2017 che hanno ritardato in misura considerevole l'avvio della programmazione finanziaria; successivamente il giudizio di parifica del rendiconto 2017, scaturito in un contenzioso presso le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, i cui esiti si sono cristallizzati nella sentenza n. 1/2019/SS.RR..

A ciò si è aggiunto il ritiro, da parte del Governo, del primo schema di rendiconto adottato con deliberazione della Giunta regionale n. 213 del 10 giugno 2019, sostituito dall'atto approvato con successiva deliberazione n. 281 dell'8 agosto 2019. Tale sostituzione è stata determinata dalle criticità rilevate in sede di istruttoria del documento da parte della Corte dei conti: il complesso iter istruttorio che ne è seguito ha portato al prolungamento oltre il previsto della procedura di approvazione del rendiconto in oggetto.

Successivamente, si sono determinati ulteriori ritardi che hanno impattato sul ciclo del bilancio successivo, che è stato a sua volta investito da ulteriori problematiche. Come emerge dal precedente prospetto, il Rendiconto generale della Regione per l'anno 2019 è stato parificato solo il 18 giugno 2021 e approvato dall'Assemblea a fine settembre dello stesso anno; pertanto, il ritardo computato sui tempi prescritti dalla disciplina vigente ed, in particolare, dalla normativa di armonizzazione contabile è arrivato a circa 14 mesi.

Sull'iter del procedimento ha influito negativamente il generale rallentamento delle attività amministrative dovuto alla pandemia da Covid-19. Tuttavia, la causa preponderante del ritardo è ascrivibile, nuovamente, alla decisione della Giunta regionale di procedere al ritiro in autotutela del rendiconto approvato ad agosto 2020 ed alla sua rielaborazione e riapprovazione nel gennaio 2021, al fine di procedere al riesame di talune partite contabili considerate dalla Corte dei conti, in sede di verifica, irregolari per un importo superiore alla "soglia di rilevanza" del 2%, operando così una più attenta e dettagliata ricognizione dei residui.

Le problematiche relative al rendiconto 2019, inoltre, non sono terminate con la parifica dello stesso da parte della Corte dei conti e con la successiva approvazione della relativa legge da parte dell'Assemblea. Avverso la decisione di parifica, infatti, il procuratore generale della Corte dei conti per la Regione siciliana ha presentato ricorso alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in

speciale composizione della Corte dei conti, che si sono pronunciate ad ottobre 2021 con la sentenza n. 20/2021/DELC.

Avverso il dispositivo di tale decisione, la Regione ha sollevato il conflitto di attribuzione tra enti, ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione. In merito, la Corte costituzionale si è recentemente pronunciata con la sentenza n. 134/2022, rigettando il ricorso. Inoltre, nel febbraio 2021, la Procura generale della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 111, ottavo comma, della Costituzione e dell'articolo 177 del codice di giustizia contabile, ha proposto ricorso alla Corte di cassazione avverso la citata sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione per difetto di giurisdizione del giudice contabile, sopravvenuto a seguito dell'approvazione da parte dell'Assemblea del rendiconto con legge regionale. Su tale ricorso la Suprema Corte non si è ancora pronunciata.

Si sono, quindi, sommati svariati ritardi, che non hanno ad oggi consentito di concludere la parifica del rendiconto generale della Regione per l'anno 2020, approvato dalla Giunta regionale a dicembre 2021 con deliberazione n. 600/2021.

In tale scenario, non può che auspicarsi un maggior coordinamento inter-istituzionale tra organi della Regione e della Corte dei conti tale da assicurare, nel rispetto delle reciproche prerogative, lo svolgimento del giudizio di parifica in tempi certi e coerenti con quelli del ciclo del bilancio.