

**queste istituzioni**

---

**Il bilancio e la programmazione  
economico-finanziaria nello Statuto  
della Regione Umbria: alla ricerca  
degli “spazi” di contabilità regionale**

**Antonio Mitrotti**

**Numero 1/2021**  
**30 giugno 2021**

---

# Il bilancio e la programmazione economico-finanziaria nello Statuto della Regione Umbria: alla ricerca degli “spazi” di contabilità regionale

di Antonio Mitrotti\*

## Sommario

1. Premesse. – 2. Vecchie problematiche autonomistiche? – 3. Bilancio regionale, procedure contabili e programmazione economico-finanziaria delle Regioni dopo le intervenute modifiche costituzionali del 2012. – 4. Incerte prospettive attuali. – 5. Proposte metodologiche per il legislatore umbro.

## Sintesi

Si può parlare di un sistema di contabilità regionale? Non sarebbero poche le Regioni che risponderebbero, ad occhi chiusi, in maniera positiva (per ovvie ed intuibili motivazioni, non sempre dal taglio giuridico). Una risposta esatta al quesito presupporrebbe però una delicata opera di tracciamento dei confini delimitanti gli spazi di autonomia dell'ente regionale: per capire davvero entro quali limiti costituzionali la Regione possa incidere con propri strumenti (di natura legislativa ma anche di carattere amministrativo) sulla “disciplina” delle fasi riconducibili alle decisioni di bilancio e – più in generale – sul funzionamento del nodale ciclo della programmazione economico-finanziaria (senza trascurare, per conseguenza, gli effetti sulla discendente gestione delle risorse pubbliche disponibili).

In tal senso si indirizza l'impegno di offrire delle riflessioni che concorrano alla ricerca degli (effettivi) “spazi di contabilità regionale”.

## Abstract

Is it possible to talk about a regional accounting system? For many Regions, this will result an easy question to answer positively (for obvious and intuitive reasons, not always from a legal perspective). However, an exact answer to the question would assume a delicate work of tracing the boundaries of regional bodies' autonomous spaces: to understand which constitutional limits the Region can affect with its instruments (either from a legislative or an administrative nature) on the “discipline” of phases related to budget decisions and – more generally – on the economic-financial planning cycle (without neglecting the consequently declining management effects on available public resources). In this context, the article's commitment is to offer a reflection that will contribute to the search for the (actual) “regional accounting spaces”.

---

\* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale, Università degli Studi di Trieste.

Il presente contributo costituisce una versione ampliata – ed integrata – dell'intervento tenuto dall'Autore in occasione dell'audizione svolta l'11 giugno 2021 innanzi alla Commissione per le riforme statutarie e regolamentari della Regione Umbria.

## Parole chiave

Regioni; autonomia; contabilità; armonizzazione; bilancio.

### 1. Premesse.

È sin troppo noto – per essere qui ricostruito con dovizia di termini – lo storico “cambiamento” segnato (nel 2001) dalla celebre revisione del *Titolo V* contemplato dalla *Parte II* della Costituzione repubblicana italiana: senza dubbi una memorabile modifica della Carta, dinanzi a cui però non furono per nulla isolate le voci – autorevoli<sup>1</sup> – della dottrina pubblicistica pronte a mettere debitamente in guardia il mondo istituzionale dai (piuttosto seri) pericoli inverabili dietro le tangibili difficoltà di non riuscire ad evitare (al netto degli energici proclami e degli appassionati *slogan*) che la riforma “rimanesse”, poi, di fatto “sulla Carta” (per l’appunto).

Tutti, del resto, erano senz’altro (più o meno) consapevoli che un notevole impegno (di carattere politico e, nondimeno, di natura amministrativa) sarebbe stato essenziale alle Istituzioni repubblicane, per “riuscire” ad attuare - con spirito di sussidiarietà e di (sincera) leale collaborazione - la, copernicana, riforma del *Titolo V*, del 2001: specialmente per far sì che al (sostanziale) riconoscimento della (così detta) “Repubblica delle Autonomie”<sup>2</sup> seguisse (per davvero) l’effettivo godimento degli spazi autonomistici (teoricamente) riservati agli enti territoriali della Repubblica ed in particolare - per quel che qui interessa - alle Regioni.

---

<sup>1</sup> Appare utile rimandare, *ex multis*, a quanto ricostruito in A. CERRI, *Alla ricerca dei ragionevoli principi della riforma regionale*, in Aa. Vv., *Problemi del Federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 203-215; S. BARTOLE, *Dopo il referendum di ottobre*, in *Le Regioni*, n. 5/2001, pp. 797-802; G.C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); R. BIN, *L’interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1213-1222; G. FALCON, *Il “big bang” del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1141-1152; R. BIN, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2003, pp. 551-579; A. D’ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del Titolo V. Atti del Convegno (30 giugno 2004)*, Milano, Giuffrè, 2005.

<sup>2</sup> Sul punto, *ex multis*, si leggano M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1273-1304; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2002, pp. 827-880; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L’autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, pp. 445-482; T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003; S. BUDELLI, *Autonomia dei raccordi nell’assetto policentrico*, Torino, Giappichelli, 2006; A. PIOGGIA - L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, il Mulino, 2006; O. CHESSA, *Verso il federalismo “interno”*, Torino, Giappichelli, 2009; M. CAMELLI, *Leale collaborazione e raccordi. I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2010, pp. 309-331; P. BONETTI, *L’autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un’introduzione dall’art. 114 all’art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 5/2010, pp. 1161-1220; C. DI MARCO - L.G. SCIANNELLA (a cura di), *Dalla Repubblica delle Autonomie ad un nuovo (e indefinito) accentrimento dei poteri nello Stato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2015; A. MEALE, *Il principio di leale collaborazione tra competenze statali e regionali*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 3/2017, pp. 733-737; G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018.

Forse la difficoltà di un potenziale *discrimen* tra gli astratti riconoscimenti autonomistici (“sulla Carta”) e gli effettivi poteri, in concreto, esercitabili dagli enti *sub* statali (nella realtà repubblicana, interpretativamente “filtrata”) si sarebbe potuta evincere, già, dalla strutturale assenza di una disciplina costituzionale *ad hoc* che regolasse (compiutamente) i raccordi tra competenze costituzionalmente attribuite a Stato, Regioni ed Enti locali: da qui la “endemica” debolezza del criterio di riparto per “materia”<sup>3</sup>, le (assai frequenti) interferenze, fisiologiche, tra competenze, unitamente alla tipica mobilità (elastica e, progressivamente, centripeta) del funzionamento dell’esigenze a base del principio di sussidiarietà (*ex art.* 118 Cost.) hanno messo, mano a mano, a fuoco le crepe di un impianto orfano della clausola dell’interesse nazionale (seppur ripresentatasi *sub specie* di nuovi istituti a fortissima vocazione unitaria<sup>4</sup>), manifestando un assetto policentrico di fatto gradualmente costruito sino ad oggi in via pretoria ossia sulla base dell’imprescindibile intervento di natura “creatrice” della giurisprudenza costituzionale.

L’emergenza da Covid-19, poi, ha finito per mettere a nudo (in tutta la necessaria evidenza) mito e realtà, luci ed ombre, pregi e difetti interpretativi dell’impianto autonomistico italiano, sino al punto che (con tutta onestà) sarebbe inquietante domandarsi oggi «Quale regionalismo ci consegna la pandemia? L’emergenza ha dimostrato i limiti del regionalismo “garantista” (fondato sulla separazione delle competenze e sulla rigidità del riparto di funzioni), la debolezza del regionalismo “cooperativo” (in assenza di una Camera delle autonomie e in carenza di costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni), la pericolosità del regionalismo “competitivo” (accentuato peraltro dalle recenti vicende elettorali regionali), soprattutto per la tenuta degli elementi unificanti del sistema sanitario nazionale»<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> *Ex multis*, L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro Amministrativo*, n. 1/1971, (pt. 3), pp. 3-43; F. CINTIOLI, *Il problema delle incerte materie nel Titolo V della Costituzione*, in P. CALDERISI - F. CINTIOLI - G. PITRUZZELLA (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 47-48; M. CARRER, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012.

<sup>4</sup> Per una capillare ricostruzione si leggano gli illuminanti contributi di S. BUDELLI, *L’araba fenice dell’interesse nazionale ed il principio di supremazia*, in S. BUDELLI, *Dinamismi centripeti del multilivello solidale*, Torino, 2007, pp. 75-81; S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 565-568; F. MANGANIELLO, *L’interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, pp. 57-99; S. BUDELLI, *La tutela dei beni culturali e la resurrezione dell’interesse nazionale*, in *AmbienteDiritto.it*, 26 gennaio 2018. Sia, altresì, consentito il riferimento ad A. MITROTTI, *L’interesse nazionale nell’ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un’araba fenice*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020. Più di recente, per un’aggiornata lettura delle relazioni tra interesse nazionale e COVID-19, appare significativo rimandare a L. GIURATO, *Le relazioni “pericolose” tra enti territoriali nella gestione dell’emergenza Covid-19: il principio di leale collaborazione come baluardo dell’interesse nazionale?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, pp. 687-703; E. GUARNA ASSANTI, *Una Res smarrita e forse ritrovata: l’interesse nazionale*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2021, pp. 248-260; M. RUBECCHI, *Due “nuove” rondini ... fanno primavera? Considerazioni su recenti tendenze del regionalismo italiano*, in *Federalismi.it*, n. 10/2021, pp. 254-268.

<sup>5</sup> N. PIGNATELLI, *Brevi note sul regionalismo nell’emergenza sanitaria*, in *Persona e Amministrazione*, n. 2/2020, p. 101.

È a partire da questo (non auto sufficiente) quadro regionalistico (in divenire) sommariamente tratteggiato – volutamente sintetizzato, nonché “semplificato” – che può ricollegarsi l’analisi delle relazioni attualmente sussistenti tra la fonte dello Statuto regionale, da una parte, e, dall’altra parte, la disciplina della decisione di bilancio di una Regione come pure, ancora più in generale, della programmazione economico-finanziaria: alla ricerca, effettiva, degli spazi statutari sulla contabilità pubblica regionale (di una, connessa, indagine sui “confini” dell’autonomia contabile riconducibile agli Enti regionali) dopo l’intervenuta revisione del *Titolo V* e, soprattutto, successivamente alle, nodali, modifiche introdotte ad opera della legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1 (rubricata «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»).

## 2. Vecchie problematiche autonomistiche?

All’indomani dell’entrata in vigore della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, ci si è subito chiesti – in dottrina come tra gli addetti ai lavori – quali sarebbero stati gli effettivi spazi di (“nuova”) autonomia delle Regioni (a cominciare dal primario profilo della realistica estensione delle competenze legislative regionali, sino ad arrivare a comprendere la tangibile perimetrazione del piano di esercizio dei poteri amministrativi e di concreta esplicazione dell’autonomia regolamentare, organizzatoria, finanziaria e contabile) nonché (per conseguenza) quale reale peso avrebbero giuridicamente rivestito gli Statuti regionali concepiti alla luce del combinato disposto dei revisionati articoli 114 (comma 1 e 2), 117 (comma 5, 6, 7, 8 e 9), 118 (in punto di disciplina statutaria del pregnante principio di sussidiarietà), 119, 123 e 133 (ultimo comma) della Carta costituzionale.

Di una cosa si era – comunemente – tutti d’accordo ossia che alle Regioni sarebbe spettato l’irrinunciabile compito di «sfruttare appieno la propria autonomia statutaria»<sup>6</sup>, giacché non si sarebbe semplicisticamente trattato di “ritoccare” gli Statuti del 1971 ma di “elaborare” uno strumento che fosse pienamente capace di codificare «le modalità attraverso le quali la Regione assume il ruolo centrale che la Costituzione le assegna nell’assetto istituzionale della Repubblica: dunque, di riscrivere la “carta costituzionale della Regione”, le regole sulle quali costruire la “nuova regione” delineata dall’insieme delle norme del nuovo Titolo V della Costituzione»<sup>7</sup>.

In quest’opera “altamente rinnovatrice” delle vesti autonomistiche, proprie, dell’Ente regionale si insinuò, sin da subito, un non trascurabile dubbio giuridico: e cioè se nelle previsioni

---

<sup>6</sup> T. GROPPi, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), Roma, aprile 2004, p. 3.

<sup>7</sup> T. GROPPi, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 3.

statutarie fosse stato «utile [...] il riferimento (spesso adottato dagli Statuti in vigore) ad un documento generale di programmazione economico-sociale-territoriale»<sup>8</sup>.

Si trattava a ben riflettere di un interrogativo sensibile – capace di intercettare le problematiche sottostanti alle intrecciate relazioni tra il nocciolo duro dell'autonomia politica regionale ed i potenziali limiti (nazionali e comunitari) all'autonomia contabile degli Enti regionali – ponendosi allo stesso tempo come un “quesito” lungimirante: poiché fugare compiutamente il dubbio (e rispondere all'interrogativo dell'utilità del richiamo statutario al documento generale di “programmazione economico-sociale-territoriale”) avrebbe, senz'altro, potuto rivelarsi (almeno di primo acchito) come “piuttosto semplice” all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, 3, ma sarebbe diventato molto più “complesso” (ed oserei dire pressoché dirimente) alla stregua delle modifiche introdotte con la successiva legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1.

Per ragioni (auspicabilmente comprensibili) di economia espositiva non è, qui, possibile ripercorrere (con la diligenza appropriata) le tappe (di stretta matrice sovranazionale e – segnatamente – europea<sup>9</sup>) che hanno – intrinsecamente – “condotto” le Camere all'approvazione della, celebre, legge costituzionale n. 1/2012: eppure si tratta di uno “spartiacque”, tanto, fondamentale nel quadro attuale dei rapporti tra l'autonomia politica regionale (intesa come capacità effettiva delle Regioni di dotarsi di un proprio indirizzo politico e, conseguentemente, di fissare particolari obiettivi politici da realizzare), il ruolo (“identitario”) di uno Statuto regionale e – per altro speculare verso – l'autonomia finanziaria e contabile riconducibile agli Enti regionali.

Non si ignorano (di certo) le basilari distinzioni concettuali tra ciò che è “autonomia finanziaria” (in estrema sintesi intesa come capacità impositiva di un ente e dunque come capacità di “disporre autonomamente” di risorse per far fronte alle proprie spese), ciò che è “autonomia contabile” (sinteticamente, definibile come quella capacità di un ente di circoscrivere con propria disciplina le procedure contabili e di bilancio nonché, per l'esattezza, di autodeterminarsi in ordine agli interventi da programmare ed agli obiettivi da conseguire in base alle risorse disponibili) e, nondimeno, ciò che costituisce (in sé) il *proprium* dell'“autonomia politica” di una Regione: ossia il riconoscimento della primaria potestà legislativa nell'ambito di materie individuate secondo i criteri, solennemente, contemplati dalla Carta costituzionale.

---

<sup>8</sup> T. GROPPI, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 3.

<sup>9</sup> «Gli Stati aderenti all'Unione Europea hanno firmato nel 2011, peraltro al di fuori delle procedure europee di revisione del Trattato di funzionamento dell'Unione, un nuovo Trattato internazionale, noto come Fiscal Compact, la cui attuazione è avvenuta negli ordinamenti dei vari paesi aderenti adeguando la disciplina interna, in alcuni casi in via ordinaria, in altri casi, come in Italia, modificando le regole costituzionali in tema di bilancio pubblico» D. PAPPANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e garanzia dei diritti al tempo della crisi*, in *Federalismi.it*, n. 2/2016, p. 6.

Del resto un Ente territoriale che pur assumesse la rappresentanza della propria comunità “locale” – in forza della legittimazione derivante dal voto popolare – e che perseguisse finalità generali in base ad un proprio ed “autonomo” indirizzo politico non potrebbe mai “totalmente” esprimere davvero con pienezza la propria “autonomia politica” se fosse “limitato” a poter costituzionalmente adottare dei regolamenti amministrativi (classicamente definibili come atti “formalmente amministrativi e sostanzialmente normativi”)<sup>10</sup>.

In questo senso è assolutamente chiaro come l’“autonomia politica” delle Regioni “possessa” un *quid pluris* rispetto all’autonomia degli altri enti territoriali non statali (richiamati all’art. 114 Cost.) della Repubblica, poiché (tra gli enti *sub* statali) soltanto alle Regioni compete la potestà legislativa e la conseguente capacità costituzionale di perseguire gli obiettivi politici attraverso il ricorso a “fonti normative di rango primario”: le quali – oltre tutto – dopo la revisione del *Titolo V* (del 2001) vengono equiparate completamente nel proprio esercizio alle fonti di espressione della potestà legislativa dello Stato (se ponessimo mente a quanto, oggi, contemplato, con chiarezza, dalla disposizione di cui al primo comma del revisionato articolo 117 Cost.<sup>11</sup>).

Il che, per altro, rinviene la propria profonda radice storica – nonché la sua intima *ratio iuris* – nell’alveo dell’endemica tensione dialettica che in Italia si consuma, ormai da diverso tempo, tra la (centripeta ed originaria) sovranità statale e le (radicate) autonomie regionali che «determinano una forma di “divisione dei poteri” a livello verticale, al fine di realizzare una divisione del potere che possa servire [fra le altre cose] a mantenere l’equilibrio fra le forze politiche, a garanzia non solo di una maggiore efficienza o di una più intensa libertà delle comunità locali, ma a garanzia dello stesso pluralismo che la Costituzione assume come uno dei valori fondamentali»<sup>12</sup>.

Ma la nota stonata (se si preferisse, il *punctum dolens*) è che anche l’“autonomia politica regionale” pur nel suo momento di massima estrinsecazione possibile corrispondente cioè

---

<sup>10</sup> Appare significativo il rinvio alla risalente ricostruzione in M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, volume I, Milano, Giuffrè, 1970, specialmente pp. 543-577. Più di recente appare prezioso rimandare a F. SORRENTINO, *Le fonti del Diritto Amministrativo*, Padova, Cedam, 2007, pp. 233-263 (ora anche in F. SORRENTINO, *Le fonti del Diritto italiano*, Padova, Cedam, 2015); S. TARULLO, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Bologna, Zanichelli, 2017, pp. 265-266.

<sup>11</sup> L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1203-1212; E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2002, pp. 13-27; F. PIZZETTI, *I nuovi elementi “unificanti” del sistema costituzionale italiano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2010, pp. 333-367 (specie pp. 342-344); L. R. PERFETTI - A. CLINI, *Class action, interessi diffusi, legittimazione a ricorrere degli enti territoriali nella prospettiva dello statuto costituzionale del cittadino e delle autonomie locali*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 4/2011, pp. 1443-1475.

<sup>12</sup> A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 47-48. Sulla distinta, quanto connessa, relazione tra il ruolo delle Autonomie territoriali ed il godimento effettivo dei diritti fondamentali si rimanda a quanto - in tempi più recenti - sviluppato nel pregevole contributo di A. MORELLI - L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014.



all'esercizio della potestà legislativa "dipende" (per il "perfetto compimento", di chiusura concreta del, così detto, circuito democratico<sup>13</sup>) dalla "condizione" di disponibilità effettiva di risorse pubbliche a monte di ogni previsione legislativa (*in primis*) e (in secondo luogo) dalle "tangibili" modalità con cui le risorse disponibili "possono" essere programmate nel tempo, oltre che (nondimeno) dalle connesse procedure di contabilità e di articolazione delle fasi della, così detta, "decisione del bilancio".

Ecco perché le modifiche costituzionali introdotte nel 2012<sup>14</sup> possono definirsi come uno "spartiacque" tra l'autonomia (politica) regionale, la contabilità pubblica (nazionale) e il (possibile) contenuto delle previsioni statutarie di una Regione: giacché la menzionata legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, ha inserito nel testo della Carta il, nodale, principio di equilibrio dei bilanci (e di sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni) come pregnante vincolo di risultato dell'attività di programmazione economico-finanziaria di tutti gli enti repubblicani (vincolo che «ha finito per comprimere l'autonomia politica degli enti territoriali»<sup>15</sup>) unitamente al parallelo spostamento testuale dell'"armonizzazione dei bilanci" (dalla potestà concorrente) nell'elenco delle materie di "competenza legislativa esclusiva" dello Stato (*ex art.* 117, c. 2, Cost.). Mentre immutata è rimasta la 'collocazione' della materia (dall'oggettiva connotazione trasversale) del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"<sup>16</sup>, che tuttora "risulta" (formalmente<sup>17</sup>) presente nell'alveo dell'elencazione materiale di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (*ex art.* 117, c. 3, Cost.).

---

<sup>13</sup> Per approfondimenti sul punto si rinvia, *ex multis* e senza pretese di esaustività, a F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, Cedam, 1969; A. CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1975; A. D'ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Diritto e società*, n. 1/1996, pp. 25-42; S. PAJNO, *Considerazioni su principio democratico e principio di legalità*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2005, pp. 467-523; S. CASSESE, *Dal principio di legalità al rispetto del diritto*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 10-12; A. D'ATENA, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 53 ss.; A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, Giuffrè, 2015; S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017, p. 41 ss.; G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e suoi limiti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, pp. 1-18; G. MOSCHELLA, *L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in *Federalismi.it*, n. 12/2019.

<sup>14</sup> La legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, ha, per l'esattezza, modificato l'articolo 81 (pressoché riscrivendolo), l'art. 97 (con il significativo inserimento della disposizione secondo cui «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»), l'art. 117 (spostando la "armonizzazione dei bilanci" dal terzo comma al secondo comma, lettera e) e l'art. 119 (con aggiunte al primo comma ed una sensibile modifica al sesto comma) della Carta repubblicana.

<sup>15</sup> G. RIVISECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 8.

<sup>16</sup> Per l'estensione del peculiare carattere della trasversalità ai principi fondamentali statali posti in essere nell'ambito della materia di competenza concorrente del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" - *alias* 'coordinamento finanziario' - si rimanda (senza pretese di esaustività) a G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali*, in *Le Regioni*, n. 3/2010, pp. 616-622; M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013; G. RIVISECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, settembre 2013, in *www.issirfa.cnr.it*; M. G. PUTATURO DONATI, *Competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento*



Sicché esistono sensibili differenze tra il prima ed il dopo della legge costituzionale n. 1/2012: affermazione, di primo acchito, banale in relazione ai profili di portata generale dell'ordinamento repubblicano ma che, a ben riflettere, viene ad assumere una prospettiva peculiare se raffrontata rispetto agli sforzi di ricerca degli “spazi di contabilità” delle Regioni, gli unici enti *sub* statali titolari dell'esercizio di una potestà legislativa – per altro equiordinata, quanto ai vincoli, alla potestà legislativa dello Stato – e, in conseguenza, gli unici enti diversi dallo Stato titolari (nella Repubblica) di un'autonomia politica (costituzionalmente) “perfetta”.

Per le Regioni, infatti, confrontare il prima ed il dopo delle modifiche costituzionali del 2012 rappresenta, in verità, una questione vitale: di credibilità dell'esistenza stessa dell'ente regionale.

Si tratta di una questione tanto meno banale – sul piano scientifico e dell’“onestà” politica ed intellettuale – quanto maggiori siano gli sforzi di individuare, con serietà e chiarezza di termini, gli attuali spazi attribuibili alla Regione in materia di contabilità pubblica e di (effettiva) capacità di “autodeterminazione” in ordine alla programmazione degli interventi e degli obiettivi dell'attività regionale: anche perché la potestà legislativa (quale picco di massima espressione dell'autonomia politica delle Regioni) si svuoterebbe, completamente, di senso (materiale) se le previsioni astratte e generali delle leggi regionali non fossero poi capaci di tradursi in concreti e particolari provvedimenti dell'amministrazione a causa di vincoli posti a monte dell'autonomia contabile e finanziaria degli Enti regionali.

Tanto più se ciò venisse poi, puntualmente, focalizzato in relazione all'ambito costituzionalmente riservato (*ex art.* 123 Cost.) alle previsioni dello Statuto di una Regione: quale fonte dell'ordinamento deputata alla disciplina della forma di governo e dei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” dell'ente regionale.

Senonché prima delle modifiche costituzionali intervenute nel 2012 non esisteva nella Carta repubblicana un penetrante principio di “equilibrio dei bilanci” (e di, complessiva,

---

*della finanza pubblica e vincoli alle politiche di bilancio anche nei confronti delle Regioni a Statuto speciale: ultime pronunce in tema della Corte costituzionale e prospettive di riforma*, in *GiustAmm*, n. 7/2014, pp. 1-9; A. IANNUZZI, *L'emersione delle istanze unitarie fra complessità tecnico-scientifica e coordinamento della finanza pubblica*, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, n. 185-186/2014, pp. 109-121; R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica italiana*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4/2015, pp. 639-655; A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2016, pp. 1541-1554; B. VIMERCATI, *L'aggiornamento dei LEA e il coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo italiano: il doppio intreccio dei diritti sociali*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, pp. 133-180; L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018 (specialmente pp. 295-298); G. RIVOSACCHI, *Quando l'impiego statale dei fondi europei comprime le competenze regionali: quali rimedi?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2019, pp. 804-813.

<sup>17</sup> Appare utile rimandare a quanto diffusamente ricostruito in M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, Giappichelli, 2016 (specie p. 177 ss.). Di recente si legga pure G. LUCHENA, *Dalla compartecipazione regionale delle risorse statali alla compartecipazione statale delle risorse regionali: “inversione” della finanza derivata e armonizzazione dei bilanci in funzione di coordinamento*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, pp. 320-327.

“sostenibilità del debito pubblico”) che fungesse da vincolo di risultato per l’attività degli enti regionali, né la materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici” era di competenza legislativa esclusiva dello Stato: posto che sia l’“armonizzazione dei bilanci” che il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” comparivano (entrambe, per l’appunto) nell’elenco delle materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Calati in questo quadro, alle Regioni potevano, senz’altro, riconoscersi degli apprezzabili margini di manovra economico-finanziaria: *in primis* perché risultavano costituzionalmente ‘sciolte’ da un determinato vincolo di risultato (di equilibrio dei bilanci), in secondo luogo poiché, sul piano formale, alla Regione competeva il non trascurabile esercizio della disciplina legislativa, seppur di dettaglio, nelle materie di competenza concorrente di “armonizzazione dei bilanci” e di “coordinamento della finanza pubblica”, senza poi dimenticare – oltre tutto – la discendente competenza regolamentare, alla luce, cioè, di quanto chiaramente prescritto dal sesto comma dell’articolo 117 Cost., per cui la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva – salvo i casi di delega – mentre spetta alle Regioni in ogni altra materia (comprese, quindi, quelle concorrenti).

Piuttosto chiaro, in sintesi, come prima delle modifiche costituzionali del 2012 la Regione potesse vantare notevoli titoli di competenza nella disciplina delle proprie manovre economico-finanziarie: (stante per vero l’unico limite dei pur pervasivi principi fondamentali riservati alla legislazione statale) alla Regione spettava la potestà legislativa in materia di armonizzazione dei bilanci e di coordinamento finanziario, la connessa potestà regolamentare ed una piena autonomia contabile e finanziaria, priva di stringenti vincoli di risultato e strumentale (nonché assolutamente non condizionante) rispetto al dispiegamento dell’autonomia politica (a monte) e (a valle) delle attività amministrative di programmazione economico-finanziaria regionale.

La conseguenza di tutto ciò – ossia, per intendersi, di una apprezzabile autonomia regionale – si manifestava nel peculiare ruolo dello Statuto: assunto a “cerniera” tra le astratte previsioni costituzionali ed il concreto esercizio delle attribuzioni regionali.

Il che appariva tanto più vero quanto più a chiusura della “cerniera” statutaria si fosse posto il raccordo tra i principi della legislazione statale in materia di armonizzazione dei bilanci (nonché di coordinamento della finanza pubblica) e le disposizioni statutarie funzionali ad esprimere quegli “indirizzi” per la programmazione (economica, sociale e territoriale) utili alla (piena) esplicazione delle attività amministrative della Regione: una programmazione che di certo sconta la specificità della autoctona conformazione di ogni, singolo, territorio (regionale, nel caso di specie).

Da qui si poteva percepire (fra l’altro) l’utilità (che è di basilare natura amministrativa ma anche di carattere socio-economico) del riferimento statutario al “documento generale di programmazione economica”, come pure potevano comprendersi le disposizioni statutarie che

(in armonia con la Costituzione) scandissero (con una specificazione comprensibilmente differenziata di Regione in Regione) le varie attribuzioni degli organi e degli uffici competenti all'esercizio delle funzioni finanziarie e contabili.

### **3. Bilancio regionale, procedure contabili e programmazione economico-finanziaria delle Regioni dopo le intervenute modifiche costituzionali del 2012.**

La disciplina introdotta con la nota legge costituzionale n. 1/2012 ha strutturalmente compresso gli spazi di oggettiva manovra economico-finanziaria delle Regioni: con una limitazione (in verità) proporzionalmente maggiore rispetto a quella (in effetti) subita dagli altri enti territoriali, non statali, della Repubblica italiana, la qual cosa può appunto comprendersi se solo si ponesse mente alle attribuzioni di cui le Regioni godevano – in concretezza – dopo la revisione del *Titolo V* nell'ambito dell'incisivo ricorso alle fonti competenti a regolare le fasi di programmazione economico-finanziaria e sociale (nel territorio regionale, chiaramente).

È, d'altra parte, pressoché innegabile che le modifiche costituzionali del 2012 abbiano prodotto l'effetto di un ridimensionamento dell'autonomia regionale: registrabile (per lo meno) sotto una duplice dimensione.

*In primis* non può sottacersi un ridimensionamento (al livello intrinseco della discrezionalità esercitabile) sul piano dei 'risultati' della programmazione economica delle Regioni: stante l'introduzione di un (pervasivo) vincolo legato al necessario rispetto dell'equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico (oltre tutto incastonato nell'alveo della dilatata estensione che la giurisprudenza ha, via via, fatto del concetto di «finanza pubblica allargata»<sup>18</sup>).

---

<sup>18</sup> Per una ricostruzione del concetto (e della portata) della “finanza pubblica allargata” si confrontino, *ex plurimis*, C. cost., sentenze 30 dicembre 2003, n. 376, par. 4 del Considerato in diritto; 29 dicembre 2004, n. 425, par. 5 e 6 del Considerato in diritto; 14 novembre 2005, n. 417, par. 5.3 del Considerato in diritto; 24 febbraio 2010, n. 57, par. 4 del Considerato in diritto; 20 dicembre 2012, n. 309, par. 3.1 del Considerato in diritto; 5 aprile 2013, n. 60, par. 5.1 del Considerato in diritto; 13 marzo 2014, n. 44, par. 6 del Considerato in diritto. Più di recente si confrontino specialmente le seguenti decisioni: C. cost., sentenze 12 maggio 2016, n. 107, par. 3 del Considerato in diritto; 11 maggio 2017, n. 103, par. 5 del Considerato in diritto; 2 novembre 2017, n. 231, par. 9.3.4 del Considerato in diritto; 23 marzo 2021, n. 44, par. 5 del Considerato in diritto. Per riflessioni in dottrina si leggano – *ex multis* – C. BUZZACCHI, *Il controllo sulla finanza pubblica allargata per l'unità economica della Repubblica*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2013, pp. 753-768; C. BUZZACCHI, *Il “custode della finanza pubblica allargata” e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, n. 4/2016, pp. 748-759; A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 834-871 (specialmente p. 839 ss.); G. LUCHENA, *Dalla compartecipazione regionale delle risorse statali alla compartecipazione statale delle risorse regionali: “inversione” della finanza derivata e armonizzazione dei bilanci in funzione di coordinamento*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, pp. 320-327; F. SUCAMELI, *“Patto di stabilità”, principi costituzionali ed attuazione politica: la legge di bilancio 2019 e l'art. 9 della l. n. 243/2012 attraverso il prisma della giurisprudenza del Giudice delle leggi*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019, pp. 1-48; M. ROMA, *Emergenza e decisioni di finanza pubblica: prima e dopo il Covid-19*, in *Persona e Amministrazione*, n. 2/2020, pp. 253-267.

In secondo luogo è innegabile un ridimensionamento dell'autonomia regionale – al livello formale – sotto il (pregnante) profilo della disciplina concretamente applicabile alle “procedure contabili” e, segnatamente, in ordine alle fonti costituzionalmente competenti a regolamentare le – complesse – fasi della decisione del bilancio (e del presupposto ciclo di programmazione).

Dalle modifiche del 2012, pertanto, sussistono due nuove (ed importanti) limitazioni (costituzionali) per l'autonomia politica, contabile e finanziaria delle Regioni: da una parte un limite di merito e dall'altra parte un limite formale, entrambi energicamente frapposti rispetto all'esercizio dell'attività di programmazione economico-finanziaria delle Regioni ovvero sia (*mutatis mutandis*) un “vincolo di risultato” (corrispondente al necessario equilibrio dei bilanci) ed un “vincolo di metodo” equivalente (sul piano, formale, delle fonti del diritto) al pieno riconoscimento della potestà legislativa statale in materia dell’“armonizzazione dei bilanci”, definitivamente transitata nell'elenco delle competenze legislative esclusive dello Stato.

Tutto ciò, per altro, deve essere interpretato alla luce del fatto che ancorché le fasi di bilancio si snodino in una serie di passaggi che presupporrebbero il discrezionale esercizio di apprezzamenti tecnici (invero, assai difficilmente demarcabili con l'accetta nell'ambito della classica distinzione tra politica ed amministrazione, tra indirizzi dell'organo di governo e compiti di gestione degli organi dirigenziali) la disciplina legislativa che ne è a monte è (senza troppi dubbi) capace di condizionare (per l'ineludibile forza del principio di legalità) l'autonoma articolazione dei bilanci regionali (e le fasi che concretamente scandiscono la programmazione) sì da precludere ogni effettivo spazio di autonomia possibile nelle procedure contabili e nell'ambito delle, stesse, modalità analitiche di illustrazione dei progetti e degli interventi.

Non può negarsi che purtroppo tutto ciò sia andato, oggettivamente, realizzandosi ad indubbio scapito del perseguimento (e dell'effettiva realizzazione a medio e lungo termine) degli obiettivi del bilancio regionale: pure al netto della stessa potestà legislativa costituzionalmente attribuita alle Regioni che – in tal senso – hanno (di fatto) assistito all'indiretto svuotamento della propria capacità di legiferare, al di là delle formali ripartizioni “per materia” sulla Carta.

A ben riflettere, infatti, le competenze legislative regionali risultano oggi sgonfiate (surrettiziamente) da una strutturale impossibilità economica di raggiungere i propri obiettivi (politici).

D'altronde pare difficile contestare che le finalità deliberate dalle leggi regionali (ancorché estrinsecazione di potestà costituzionalmente attribuite) restino senz'altro contabilmente e finanziariamente condizionate: col pericolo silenzioso di un vero e proprio svuotamento di senso dell'elenco di ripartizione materiale delle competenze legislative (di cui all'art. 117 Cost.).

Del resto, oggi l'armonizzazione dei bilanci è materia statale connotata di un'estensione che non si riferisce soltanto alla (mera) disciplina di quali debbano essere i documenti che compongono le decisioni di bilancio (previsionale e consuntivo): ma, per l'esattezza, attiene pure

alla definizione dei sistemi contabili (l'oggetto, per l'appunto, di teleologica armonizzazione) e delle procedure che realizzano il ciclo della programmazione economico-finanziaria da cui - a propria volta - dipende il legittimo esercizio delle attività amministrative di attuazione e di esecuzione delle previsioni di legge deliberate in «“ampliamento” delle situazioni giuridiche soggettive dei consociati (in ragione della perfetta realizzazione dei, così detti, “diritti positivi”»<sup>19</sup>.

Ebbene se l'armonizzazione dei bilanci è estesa alla totale regolazione di ogni profilo contabile incidente sul ciclo di programmazione economico-finanziaria che a propria volta condiziona la legittimità di esercizio dei poteri amministrativi funzionali al «perfezionamento degli effetti»<sup>20</sup> delle disposizioni legislative regionali allora (per conseguenza) si può – per grandi linee – intuire il perché nell'alveo dei confini di un'unica materia come l'armonizzazione dei bilanci si dia la (realistica) capacità di nascondersi, surrettiziamente, il pericolo (piuttosto serio) di un grave condizionamento – nell'intimità – dell'autonomia (politica, contabile ed amministrativa) degli Enti regionali.

La disciplina statale dell'armonizzazione è capace – in altri termini – di ingessare i sistemi contabili e le procedure di articolazione della programmazione regionale da cui, però, dipendono le attività di gestione amministrativa preordinate ad attuare ed eseguire le previsioni deliberate dal legislatore regionale: con un – perverso – effetto a cascata promanante (a monte) dall'armonizzazione, che riesce così ad attraversare, condizionandola (a valle), tutta l'autonomia regionale.

A partire dai condizionamenti sul piano nodale dell'autonomia legislativa delle Regioni, sotto la spaventosa gogna di una neutralizzazione contabile e finanziaria.

Non si ignora qui (di certo) la *ratio* di una materia statale così pervasiva come l'armonizzazione dei bilanci: protesa verso l'esigenza costituzionale di garantire un'omogeneità ed un'uniformità nella rappresentazione contabile di ogni dato finanziario, economico e patrimoniale rapportabile ad un ente pubblico, anche al fine di assicurare il principio di trasparenza, la migliore leggibilità dei documenti contabili e la possibilità di un, senz'altro prezioso, confronto dell'attività quotidianamente esercitata ed annualmente programmata dagli enti della Repubblica italiana.

Proprio per questo, d'altra parte, l'armonizzazione dei bilanci ha subito una, netta, traslazione nel riparto delle competenze legislative (contemplato all'art. 117 Cost.): poiché il passaggio dalla legislazione ripartita tra Stato e Regioni alla competenza esclusiva dello Stato (di cui comma 2, lettera e, dell'art. 117 Cost.) si manifestava come la modifica funzionalmente

---

<sup>19</sup> A. MITROTTI, *'Riserva di Amministrazione' versus 'Amministrazione per Legge'. Tendenze ed evoluzioni tra prassi politica, giurisprudenza ed una rilettura dogmatica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2020, p. 8.

<sup>20</sup> A. MITROTTI, *'Riserva di Amministrazione' versus 'Amministrazione per Legge'*, cit., p. 7 ss.

più efficace nell’ottica, peculiare, del perseguimento (finale) di un contenimento della spesa pubblica, della sostenibilità del debito complessivo delle amministrazioni, nonché in estrema sintesi come una modifica (di indubbio ‘impatto’ sul piano delle relazioni internazionali) volta a mantenere quell’affidabilità finanziaria della Repubblica italiana (e dei suoi bilanci) che – non è per nulla un mistero – da tempo caldeggiava tra le richieste al nostro Paese provenienti dalle Istituzioni europee (dai governi di alcuni Stati membri UE e dall’ansia dei mercati in crisi)<sup>21</sup>.

Dal che si capisce, pertanto, sino in fondo l’intima ragione per cui l’esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici possa, ben, definirsi oggi come pressoché «orientata ad una sorta di standardizzazione [imposta] dall’alto con lo scopo di evitare l’insorgenza di rischi di disallineamenti o disequilibri»<sup>22</sup> nelle attività dei (pur autonomi) diversi livelli di governo della Repubblica. Né sarebbe peregrino ritenere insomma che nel 2012 si sia trattato del compimento di un disegno di legge costituzionale deliberato, quasi, per “forza” di fattori esogeni rispetto a quelli da tempo già presenti nell’ordinamento autonomistico repubblicano: da qui si è giunti a modifiche di sicura bontà per gli obiettivi cari al processo di integrazione europea (ed al rasserenamento dell’ansia dei mercati internazionali) – sul piano di contenimento dei bilanci pubblici, di una sana gestione finanziaria e della trasparenza dei conti – ma con una velocità<sup>23</sup> che (un po’ grossolanamente) ha sotteso palpabili lacune sotto il profilo di una ragionevole

---

<sup>21</sup> «Ciò appare, del resto, evidente conseguenza della conclamata urgenza con cui si è dato avvio al progetto di revisione costituzionale sotto la forsennata pressione delle istituzioni europee, dei governi di alcuni Stati membri dell’UE, delle istituzioni finanziarie internazionali e dei mercati nella grave crisi di affidabilità del debito pubblico italiano» F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 2. In tal senso possono - qui - leggersi come pionieristiche le osservazioni, già, a suo tempo sviluppate da V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 5/2006, pp. 807-824.

Per una diffusa ricostruzione sui complessi rapporti tra crisi finanziaria, *governance* europea e modifiche interne al nostro ordinamento repubblicano si leggano altresì (e senza delle pretese di esaustività) A. BRANCASI, *L’introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2012, pp. 108-110; G. GUARINO, *L’Europa imperfetta. UE: problemi, analisi, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011; A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell’economia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione Giustizia*, n. 6/2012, pp. 92-128; L. MERCATI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *Federalismi.it*, n. 2/2014; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell’euro e ‘guerra delle razze’. Strategie di riattivazione del conflitto in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015, pp. 1-21; R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3/2016, pp. 669-693; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell’Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, pp. 1-16; L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della finanza pubblica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2017, pp. 1-74 (specialmente p. 18 ss.); G. F. FERRARI, *Le fonti costituzionali*, in G.F. FERRARI - E. MADEO (a cura di), *Manuale di Contabilità Pubblica*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 26-29.

<sup>22</sup> G. LUCHENA, *Dalla compartecipazione regionale delle risorse statali alla compartecipazione statale delle risorse regionali: “inversione” della finanza derivata e armonizzazione dei bilanci in funzione di coordinamento*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 323.

<sup>23</sup> «Lo stesso iter parlamentare seguito dalla legge costituzionale 1 aprile 2012, n. 1 è stato caratterizzato da un’impressionante rapidità. Si è parlato a questo proposito di una “revisione affrettata” della Costituzione, atteso che il procedimento si è risolto in soli sette mesi» M. ROMA, *Emergenza e decisioni di finanza pubblica*, cit., p. 259.



ponderazione del ruolo della controbilanciata autonomia costituzionalmente riservata agli Enti regionali.

È così che – in attuazione delle modifiche alla lettera e), comma 2 dell’articolo 117 della Carta costituzionale – il legislatore statale è, puntualmente, pervenuto ad una capillare disciplina dell’ordinamento “finanziario e contabile” delle Regioni: rintracciabile a mente di quanto adesso prescritto dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, nonché – per l’esattezza – di quanto (pervasivamente) contemplato dal suo novellato *Titolo III*, che (rubricato «Ordinamento finanziario e contabile delle Regioni») costituisce in verità l’oggetto risultante dalle modifiche (sostitutive ed integrative) introdotte dalle specifiche disposizioni di cui al d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, adottato, a propria volta, per attuare le novità discendenti dalla legge costituzionale n. 1/2012 e – dunque – per adeguare la legislazione rispetto ai nodali cambiamenti sottesi ai revisionati articoli 81, 97, 117 (c. 2, lett. e) nonché 119 della Carta repubblicana<sup>24</sup>.

Ora, non si può (e non si deve) coprire gli occhi: nascondendosi dai problemi degli effetti prodotti - in questi anni - dalla pervasiva legislazione statale in materia di “ordinamento finanziario e contabile delle Regioni”, né, del resto, un’attenta parte della sensibile dottrina si è risparmiata dal commentare (in modo senz’altro condivisibile) che si tratti di una disciplina legislativa dello Stato «estremamente minuziosa e pervasiva»<sup>25</sup>.

Tant’è che ad una pur velocissima lettura del, menzionato, *Titolo III* del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, non potrebbe del tutto sfuggire la capillarità spiegata dal legislatore statale: spintosi (senza alcuna remora) fino al punto di occuparsi di «ogni aspetto della contabilità delle Regioni»<sup>26</sup>, tanto da fare, addirittura, parlare di una disciplina «“ultra regolamentare”, dell’intera contabilità regionale»<sup>27</sup>.

D’altra parte (in base a quanto contemplato dal vigente articolo 117 Cost.) alle Regioni viene oggi preclusa la grandissima fetta delle competenze riconducibili alla materia dell’“armonizzazione dei bilanci” pubblici: non si può evitare di prendere atto che gli enti regionali siano stati spogliati sia della potestà legislativa che del potere regolamentare in materia di armonizzazione.

---

<sup>24</sup> «L’esigenza di apposite previsioni legislative, d’altra parte, discende sia dal fatto che - al di là degli aspetti formali (natura pubblica dell’ente e dell’oggetto della gestione) - la materia della contabilità pubblica, di per sé suscettibile di evoluzione, “non è definibile oggettivamente”, sia dall’incidenza che sulle valutazioni del legislatore possono avere altri fattori, quali [ad esempio] il nesso esistente tra regime dei controlli sugli enti e regime della responsabilità dei funzionari, ovvero la configurazione positiva degli organi chiamati a valutare quest’ultima» A. POLICE, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione: le prospettive delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in Speciale Composizione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 1-2/2018, p. 606.

<sup>25</sup> L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della finanza pubblica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2017, p. 3.

<sup>26</sup> L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici*, cit., p. 3, nota 4.

<sup>27</sup> L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici*, cit., p. 21, nota 54.



Tuttavia ciò non potrebbe mai (si badi) svilupparsi sino al punto (massimo) di disconoscere alle Regioni i profili autarchici racchiusi tra le pieghe dell'autonomia contabile: dovendosi ammettere (almeno per, ovvia, esclusione delle competenze costituzionalmente attribuite allo Stato) che in capo alle Regioni permanga, comunque, un “certo” spazio di autonomia circoscritto – quanto meno – a profili di esercizio degli strumenti amministrativi (con una estensione autonomistica – in verità – pressoché identica, vale a dire, a quella dei Comuni, Province, Città Metropolitane e di altri enti locali).

Se a tutto ciò per altro aggiungessimo (*in unum* con un'interpretazione sistematica delle singole disposizioni della Carta costituzionale) la parallela presa d'atto dell'incontrovertibile “trasversalità” della materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e non trascurassimo, allo stesso tempo, come l'elevato tasso tecnico<sup>28</sup> (ovverosia di tecnicismo) insito nel “coordinamento” abbia (progressivamente) contribuito a deformare il (già travagliato) rapporto tra disposizioni statali di principio e disciplina regionale di dettaglio (sino a distorcersi verso una sorta di rapporto tipico tra una fonte primaria ed un regolamento di esecuzione, in cui gli spazi attuativi della differenziazione regionale sono andati di fatto appiattendosi in ragione delle esigenze di natura tecnica, inderogabili) allora apparirebbe in sé evidente come l'autonomia (politica, contabile e finanziaria) degli Enti regionali ne sia uscita – sempre di più – con le ossa (pressoché) rotte.

Il rovescio della medaglia è stato quello di generare un'urgente corsa alla ricerca degli (effettivi) spazi – di resistenza – dell'autonomia contabile (e finanziaria) regionale: dando la stura ad un'indagine sensibile, non poco faticosa ed evidenziabile a cominciare dal piano – vivente – delle (quotidiane) attività istituzionali degli Enti Regionali, passando per le analisi di ausilio portate avanti dagli studiosi di diritto pubblico, sino ai casi (convulsamente) approdati dinanzi alle aule della giustizia contabile, amministrativa e costituzionale<sup>29</sup>.

In particolare, tra gli arresti giurisprudenziali, meritano (qui) di essere messe a fuoco le argomentazioni sviluppate nella sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 20 luglio 2016.

---

<sup>28</sup> Si confrontino, *ex multis*, le puntuali ricostruzioni efficacemente sviluppate in F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rassegna tributaria*, n. 6/2014, pp. 1199-1213; A. IANNUZZI, *L'emersione delle istanze unitarie*, cit., pp. 109-121; R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica*, cit., pp. 639-655; W. GIULIETTI - M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, n. 3/2016, pp. 925-963; E. D'ORLANDO, *Corti costituzionali, crisi economico-finanziaria e forma di Stato regionale*, in *Federalismi.it*, n. 16/2019, pp. 1-19.

<sup>29</sup> Ancorché (giustamente) in dottrina sia stato fatto notare che «i pur apprezzabili sforzi della Corte costituzionale, o della Corte dei Conti, o del Tar-Consiglio di Stato, di ridimensionare la rigidità dei vincoli di bilancio, sono [potenzialmente] degli anticorpi del sistema, che [però] non sono sufficienti nel lungo periodo a garantirne la tenuta» D. PAPPANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e garanzia dei diritti al tempo della crisi*, in *Federalismi.it*, n. 2/2016, pp. 19-20.

Si tratta di un, nevralgico, *leading case*<sup>30</sup> nella giurisprudenza sinora maturata dinanzi al Giudice delle leggi: in cui è stato necessario – per la prima volta – misurare la legittima estensione costituzionale del perimetro riconducibile al parametro interposto di cui al novellato *Titolo III* del d.lgs. n. 118/2011, espressione (come è noto) di una materia (di legislazione statale) «finalizzata a realizzare l’omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse ai vari obiettivi quali [per l’appunto] la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie»<sup>31</sup>.

Senonché la Corte costituzionale posta, proprio, dinanzi all’impugnazione di una legge regionale rubricata «Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria e relative procedure contabili» non ha potuto fare a meno di puntualizzare «che l’armonizzazione – ancorché finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili – dopo la legge del 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione) e la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ne ha sancito il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato, ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria [...] Il nesso di interdipendenza che [poi] lega l’armonizzazione alle altre materie, e la conseguente profonda e reciproca compenetrazione, hanno comportato che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un’espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell’alveo di altri titoli di competenza, nominati ed innominati. Così, a titolo esemplificativo, si può affermare che l’armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura [...] Analogamente, per quel che riguarda la tutela degli equilibri finanziari [...] Ed in effetti nelle censure mosse in relazione al d.lgs. n. 118 del 2011, quale norma interposta, vengono richiamate disposizioni ascrivibili, sotto il profilo teleologico, sia al coordinamento della finanza pubblica, sia alla disciplina degli equilibri di bilancio di cui all’art. 81 Cost., sia al principio del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all’art. 97 Cost.»<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Il richiamo alla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale è contenuto in varie, successive decisioni del Giudice delle leggi; in particolare si confrontino *ex plurimis*: C. cost., sentenze 13 aprile 2017, n. 80, par. 3, 3.3, 3.4, 4, 5.1, 6.1, 7.1, 8.1 e 20 del Considerato in diritto; 9 gennaio 2018, n. 49, par. 3.3 e 3.4 del Considerato in diritto; 14 febbraio 2019, n. 18, par. 5.1 e 5.3 del Considerato in diritto; 23 giugno 2020, n. 115, par. 7 del Considerato in diritto; 26 novembre 2020, n. 250, par. 3.3 del Considerato in diritto; 11 marzo 2021, n. 34, par. 4 del Considerato in diritto.

<sup>31</sup> C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.1 del Considerato in diritto.

<sup>32</sup> C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.1 del Considerato in diritto.

In altri termini secondo il quadro argomentativo disegnato (con, estrema, dovizia) dalla Corte costituzionale il *Titolo III* (rubricato «Ordinamento finanziario e contabile delle Regioni») del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, andrebbe ascritto ad un «ambito [materiale in sé strutturalmente] connotato dall'intreccio di competenze trasversali»<sup>33</sup> all'interno del quale però l'armonizzazione dei bilanci è capace di attrarre prevalentemente<sup>34</sup> attorno a sé ogni altra materia, funzionalmente riconducibile: a partire certamente dal coordinamento della finanza pubblica, passando per gli aspetti di imprescindibile tutela degli equilibri finanziari sino, nondimeno, alla sensibile possibilità di attrazione della disciplina inerente ogni prescrizione che assicuri il «collegamento tra buon andamento finanziario e programmazione, sentenze n. 129 e n. 10 del 2016»<sup>35</sup>.

Ne risulta (in effetti) una alquanto onnivora connotazione materiale dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e della sua (costituzionalmente legittima) estensione competenziale: tanto da arrivare - addirittura - sino ad atteggiarsi come una competenza legislativa dello Stato, di per sé, capace di attraversare - trasversalmente e pervasivamente - materie di legislazione residuale delle Regioni.

Forse è anche per questo e per non mortificare oltremodo (fino ad una completa neutralizzazione) gli spazi della «programmazione economica e finanziaria regionale, le relative procedure contabili e l'attuazione in sede locale dei principi di coordinamento della finanza pubblica»<sup>36</sup> che i Giudici della Corte costituzionale (schivando «il problema [centrale] se sia configurabile – in simmetria con la funzione “sistema contabile dello Stato” prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e – una potestà legislativa residuale della Regione definibile come “sistema contabile regionale”»<sup>37</sup>) hanno soggiunto (in termini pressoché apodittici) l'affermazione di (puro) principio per cui (in ogni caso) «certo è che non può essere [mai] disconosciuta la potestà di esprimere nella contabilità regionale, pur nel rispetto dei vincoli

---

<sup>33</sup> C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.2 del Considerato in diritto.

<sup>34</sup> Sull'applicazione giurisprudenziale del – così detto – “criterio di prevalenza” nell'ambito di un intreccio tra materie di diversa competenza legislativa si vedano, *ex multis*: C. cost., sentenze 23 dicembre 2003, n. 370, par. 4 del Considerato in diritto; 28 gennaio 2005, n. 50, par. 5 del Considerato in diritto; 8 giugno 2005, n. 219, par. 5 del Considerato in diritto; 16 giugno 2005, n. 231, par. 4 del Considerato in diritto; 16 giugno 2005, n. 234, par. 6 e 9 del Considerato in diritto; 19 dicembre 2006, n. 422, par. 5.1 del Considerato in diritto; 23 novembre 2007, n. 401, par. 6.7 del Considerato in diritto; 14 novembre 2008, n. 368, par. 3.2.3 del Considerato in diritto; 24 luglio 2009, n. 237, par. 12 del Considerato in diritto; 24 novembre 2010, n. 334, par. 3 del Considerato in diritto; 11 febbraio 2011, n. 43, par. 8.1 del Considerato in diritto; 5 giugno 2013, n. 118, par. 6 del Considerato in diritto; 2 aprile 2014, n. 67, par. 4 del Considerato in diritto; 9 luglio 2015, n. 140, par. 6.3 del Considerato in diritto; 21 gennaio 2016, n. 7, par. 4 del Considerato in diritto; 12 aprile 2017, n. 77, par. 3 del Considerato in diritto; 27 giugno 2018, n. 137, par. 3.3 del Considerato in diritto; 16 novembre 2018, n. 206, par. 2.1 del Considerato in diritto; 11 marzo 2021, n. 35, par. 2.2 del Considerato in diritto.

<sup>35</sup> C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.1 del Considerato in diritto.

<sup>36</sup> C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.2 del Considerato in diritto.

<sup>37</sup> C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.2 del Considerato in diritto.

statali, le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione»<sup>38</sup>.

Sullo sfondo rimane - però - spontaneo l'interrogativo (tutt'ora aperto in giurisprudenza, tra gli studiosi del diritto pubblico e - nondimeno - tra gli stessi addetti ai lavori nelle attività di programmazione regionale) di come potrebbero realisticamente dispiegarsi pur al netto dei notevoli (onnivori) vincoli statali le peculiarità connesse all'autonomia contabile, finanziaria e (soprattutto) politica degli Enti regionali: anche perché (se ci riflettessimo) alle Regioni sul piano formale dei titoli di competenza legislativa oggi appartiene unicamente la materia di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", da cui poi discende la relativa potestà regolamentare (*ex art.* 117, comma 6, Cost.).

Qui si ferma al momento il piano formale dei titoli normativi che le Regioni possono pacificamente vantare in relazione alla disciplina dell'ordinamento contabile regionale e del pertinente ciclo di programmazione economico-finanziaria: il che, per altro, trova (in verità) un'autorevole conferma nell'essere una riflessione – incisivamente – suffragata dal fatto per cui la stessa Corte costituzionale, sinora, ha nutrito seri dubbi e significative perplessità nel riconoscere l'esistenza ordinamentale di una potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di «sistema contabile regionale»<sup>39</sup>.

D'altronde, alla luce del vigente riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, non sarebbe per nulla semplice riuscire a configurare incontrovertibilmente i tratti di una legittima esistenza della competenza di legislazione residuale in materia di "sistema contabile regionale", ciò (per lo meno) per una ragione banale, di (puro) ordine logico: di per sé una competenza di carattere residuale nasce come competenza legislativa 'piena' per una Regione, in quanto (recita con chiarezza l'articolo 117, comma 4, Cost.) «non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Difficile, in tal senso, ammettere che l'armonizzazione dei bilanci, da un lato, ed il coordinamento della finanza pubblica, dall'altro, lascino il campo ad una competenza residuale (e piena) in materia di "contabilità regionale".

Se aggiungessimo che persino l'unico titolo di competenza legislativa delle Regioni in materia di contabilità pubblica (qual è oggi il coordinamento finanziario) si presta ad essere teleologicamente vocato a soddisfare «esigenze di unitarietà del sistema di finanza pubblica [...] in [stretta] connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari»<sup>40</sup> allora appare, realisticamente, complesso capire in quale misura si possa

---

<sup>38</sup> C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.2 del Considerato in diritto.

<sup>39</sup> C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.2 del Considerato in diritto.

<sup>40</sup> G.F. FERRARI, *Il riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.*, in G.F. FERRARI - E. MADEO (a cura di), *Manuale di Contabilità Pubblica*, cit., p. 6. Sulle esigenze di coordinamento del "sistema contabile e finanziario" nella Repubblica italiana appare altresì significativo rimandare qui – *ex multis* – a L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, pp. 1-21.

davvero spiegare «la potestà di esprimere nella contabilità regionale, pur nel rispetto dei vincoli statali, le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione»<sup>41</sup>.

Né può dirsi una casualità – d'altra parte – che la giurisprudenza costituzionale si sia soffermata finora non tanto sugli aspetti autonomistici sottesi al “sistema contabile regionale” (sulla «sua possibile configurazione come autonoma materia ascrivibile alla potestà residuale dell'ente»<sup>42</sup>) quanto sui (più semplici) profili posti a base delle «limitazioni [materialmente] necessarie “a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti”»<sup>43</sup> per l'equilibrato sviluppo sostenibile di tutto il sistema contabile e finanziario della Repubblica italiana.

Dal che (si badi) può ricavarsi una, relevantissima, conseguenza sul piano processuale dello schema seguito (sino ad oggi, costantemente) dalla giurisprudenza costituzionale per sindacare la legittimità di ogni legge in materia di “sistema” od “ordinamento contabile regionale”: giacché le valutazioni del Giudice delle leggi – anziché riposare su di un predefinito e circoscrivibile armamentario di parametri coincidenti a disposizioni astratte, generali e sistematicamente connesse tra di loro (come per il caso della “chiamata in sussidiarietà legislativa”<sup>44</sup>) – ci hanno, piuttosto, abituato a schemi di giudizio dal carattere (strettamente) induttivo, in quanto schemi articolati su “confacenti” motivazioni poste in riferimento alla concerta collisione tra leggi regionali impugnate e «specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011»<sup>45</sup>.

Ciò di primo acchito potrà suonare come un'affermazione banale, viziata da una carenza di novità: eppure è cosa singolare che in una materia tanto sensibile come quella dell'ordinamento e della contabilità regionale la giurisprudenza costituzionale non abbia mai delineato (in positivo) gli elementi fondanti dell'autonomia contabile e finanziaria delle Regioni, preferendo

---

<sup>41</sup> C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.2 del Considerato in diritto.

<sup>42</sup> C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.3 del Considerato in diritto.

<sup>43</sup> C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.3 del Considerato in diritto.

<sup>44</sup> Sul celebre meccanismo giurisprudenziale della “chiamata in sussidiarietà legislativa” si confronti: C. cost., sent. 1 ottobre 2003, n. 303, par. 2.1 del Considerato in diritto. Si tratta di un precedente che ha, notoriamente, fatto (e continua a fare) giurisprudenza, *ex plurimis* si leggano: C. cost., sentenze 13 gennaio 2004, n. 6, par. 7 del Considerato in diritto; 29 gennaio 2005, n. 62, par. 16 del Considerato in diritto; 1 giugno 2006, n. 214, par. 4 del Considerato in diritto; 16 marzo 2007, n. 88, par. 7 del Considerato in diritto; 14 marzo 2008, n. 63, par. 4.4 del Considerato in diritto; 20 marzo 2009, n. 76, par. 2 del Considerato in diritto; 22 luglio 2010, n. 278, par. 12, 13, 15 e 16 del Considerato in diritto; 22 luglio 2011, n. 232, par. 5.3 del Considerato in diritto; 27 giugno 2012, n. 163, par. 2.2 del Considerato in diritto; 5 aprile 2013, n. 62, par. 1.3 del Considerato in Diritto; 11 dicembre 2015, n. 261, par. 3 del Considerato in diritto; 21 gennaio 2016, n. 7, par. 2 del Considerato in diritto; 12 luglio 2017, n. 170, par. 11.3 del Considerato in diritto; 27 marzo 2018, n. 61, par. 2 del Considerato in diritto; 2 dicembre 2019, n. 246, par. 5 del Considerato in diritto. Per una ricostruzione aggiornata dei vari profili teorici sia, qui, consentito rimandare ad A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 203 ss.

<sup>45</sup> C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.3 del Considerato in diritto.

(al più) disegnarne (in negativo) le “limitazioni esterne”, sulla base (appunto) di valutazioni induttive, legate ad i concreti casi di collisione con le disposizioni statali (di fonte primaria). Senonché un dato piuttosto elementare rischierebbe, così facendo, di essere perso di vista dal Giudice delle leggi.

«Dietro ai tecnicismi contabili, si tratta [sempre] di rilevanti questioni che concorrono [ogni volta] a ridefinire l'autonomia [...] degli enti territoriali nel processo di attuazione dell'equilibrio di bilancio»<sup>46</sup>: ma il rischio è che un'autonomia - via via - (ri)disegnata e ridefinita di caso in caso in termini negativi (ossia sulla base di limitazioni esterne induttivamente ricavate dalle norme interposte contenute nel d.lgs. 118/2011) produca l'evanescenza progressiva dei contenuti autonomistici, pur garantiti sul piano costituzionale, in specie per l'ente regionale (quale ente *sub* statale ad autonomia politica costituzionalmente perfetta).

Non si ignora di certo che tra le operazioni più complesse nell'ordinamento ci sia quella di riempire di senso e contenuto il riconoscimento di “autonomia” per gli enti pubblici: tuttavia qui si sta ragionando di qualcosa di molto più specifico, segnatamente legato a cosa sia, e come si possa atteggiare, l'autonomia contabile e finanziaria delle Regioni, quali enti repubblicani diversi dallo Stato e, precisamente, titolari di un'autonomia politica costituzionalmente perfetta (giacché discendente - in via diretta - dalla solenne attribuzione di una potestà legislativa equiparata - dopo la revisione del *Titolo V* - a quella statale).

Allo stato dell'arte, pertanto, non sarebbe affatto esagerato ritenere che per gli arresti della giurisprudenza costituzionale la definizione di ciò che oggi è l'autonomia contabile (e finanziaria) delle Regioni passerebbe riduttivamente attraverso una descrizione “in negativo”: in tanto se ne parlerebbe in quanto «conciliabile e rispettosa dei limiti esterni e non sia in contrasto con gli standard provenienti dall'armonizzazione, dal coordinamento, dal rispetto dei vincoli europei e degli equilibri di bilancio»<sup>47</sup>.

Difficile con tutt'onestà intellettuale che quanti si interrogano sugli effettivi spazi dell'autonomia regionale possano ritenersi (davvero) soddisfatti.

#### **4. Incerte prospettive attuali.**

Quanto finora tratteggiato non vuole certamente possedere la presuntuosa ambizione di discutere la bontà della *ratio* costituzionalmente sottesa all'armonizzazione dei bilanci pubblici: posto che non vi è dubbio che si tratti di una nodale materia, funzionale a far sì che gli enti

---

<sup>46</sup> G. RIVOSECCI, *Il bilancio come strumento di governo delle politiche pubbliche tra Stato e Regioni*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 5-6/2018, p. 309.

<sup>47</sup> C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 3 del Considerato in diritto.

repubblicani parlino la stessa “lingua contabile”, nell’ottica protesa ad evitare (in estrema sintesi) quel pericoloso effetto di Babele generato dall’esistenza di «dialetti contabili»<sup>48</sup>.

Addirittura non sono mancate in passato imbarazzanti situazioni dell’azione pubblica in cui, ad esempio, i bilanci di alcune Regioni non dialogavano con i bilanci delle rispettive aziende sanitarie regionali, come pure non infrequenti sono stati i (diversi) casi di Comuni ed enti locali “incapaci” di redigere dei bilanci consolidati con le proprie società partecipate: e gli esempi, purtroppo, potrebbero benissimo continuare.

È chiaro che dietro l’assenza di un “dialogo contabile” si celi – di per sé – il pericolo di un serio fallimento sia degli obiettivi comuni alla Repubblica che, nondimeno, degli stessi obiettivi individuali di ciascun ente.

Il che è tanto più vero quanto più si mettesse a fuoco la natura policentrica e multilivello del nostro ordinamento: fondato sul riconoscimento e sulla promozione dell’autonomia ma nell’unità ed indivisibilità repubblicana.

Per avere un’idea concreta della realtà nella Repubblica italiana basti pensare a come in uno stesso macro settore di servizi ad un cittadino infortunatosi sul lavoro ben possano contestualmente convivere più centri di spesa pubblica, differenti tra di loro. Ad esempio se nel caso di uno spiacevole infortunio lavorativo le parti più importanti delle spese “assistenziali e previdenziali” vengono centralmente gestite dall’INPS, una (parallela) fetta, rilevante, del costo “sanitario” viene piuttosto sostenuta dal livello regionale di governo, mentre (al contempo) diversi – e pur primari – “servizi sociali” ‘verrebbero’<sup>49</sup> (concretamente) erogati dal livello comunale (quello più vicino al cittadino) poiché (*ex art.* 13 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, visto secondo una lettura costituzionalmente orientata della Carta repubblicana e segnatamente in base ai revisionati articoli 114 e 118 Cost.) è proprio al Comune che (deve) compete(re) l’esercizio delle (sensibili) «funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità».

Intuibile come rispetto all’unitaria azione pubblica nei confronti del cittadino venga a realizzarsi (sotto una vasta molteplicità di profili, di per sé esistenti in via di fatto prima ancora che in termini di stretto diritto) una “interdipendenza” tra i diversi livelli di governo della Repubblica<sup>50</sup>: ancorché – si badi bene – delle proprie azioni ciascun livello rimane sempre

---

<sup>48</sup> In dottrina la paternità della nota figura dei (così detti) «dialetti contabili» è ascrivibile a L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., p. 3 ss.

<sup>49</sup> Il condizionale è d’obbligo: se solo si ponesse mente alle notevoli difficoltà in cui incorrono molti Comuni italiani per garantire il basilare assolvimento «delle funzioni e dei servizi indispensabili» *ex art.* 244 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. In dottrina appare utile rinviare – *ex multis* – a G. PASSARELLI, *Dissesto dei ‘comuni’ o eclissi del ‘comune’? Il ruolo delle Corti innanzi alla crisi della finanza locale*, in *Rassegna di Diritto Pubblico europeo*, n. 1/2014, pp. 159-196; V. MANZETTI, *Quale performance amministrativa negli enti locali in situazione di grave squilibrio di bilancio?*, in *Federalismi.it*, n. 17/2019, pp. 1-38.

<sup>50</sup> In dottrina appare illuminante rinviare agli studi brillantemente sviluppati in A. ZITO - M. IMMORDINO, *Aggregazione e centralizzazione della domanda pubblica di beni: stato dell’arte e proposte di migliorie al sistema*



costituzionalmente chiamato a rispondere (*in primis* dinanzi ai cittadini) secondo gli esatti poteri di cui sia (formalmente e sostanzialmente) il titolare di esercizio nonché – per l'effetto – sulla base delle (rispettive) sfere di responsabilità conseguenti.

Da qui si dipana una doppia esigenza: a) per le Regioni – come anche per gli altri enti territoriali - il bisogno di comprendere con sicurezza (e per certezza del diritto) la sfera esatta della propria autonomia contabile e finanziaria; b) per la Repubblica italiana l'esigenza di un'uniformità (dei parametri di valutazione delle azioni riconducibili ai diversi livelli di governo) che sia direttamente funzionale ai fondamentali obiettivi comuni di buon andamento dell'amministrazione e di una sana gestione finanziaria, unitamente al parallelo rispetto degli essenziali equilibri di bilancio e della sostenibilità del (complesso) debito pubblico<sup>51</sup>.

Ma pur al netto di un obiettivo condiviso – e senz'altro condivisibile – come è quello cui (di fatto) protende l'armonizzazione dei bilanci probabilmente non si potrebbe escludere (in modo secco) che un simile scopo si sarebbe potuto, realisticamente, perseguire anche in una maniera del tutto differente rispetto alla netta centralizzazione al livello statale della competenza legislativa dell'armonizzazione: secondo, cioè, modalità diverse dal collocamento nell'elenco delle materie di legislazione esclusiva dello Stato.

D'altra parte una cosa è la *ratio* sottesa ad una materia: ben altra cosa è (si badi) il piano degli strumenti (costituzionali, legislativi ed amministrativi) per realizzarla.

Il che aprirebbe uno squarcio sulla bontà delle scelte di politica del diritto condivise dalla celeberrima legge costituzionale n. 1/2012: aprendo prospettive interessanti ma col fondato pericolo di condurci fuori traccia.

Forse (ci si permette di osservare banalmente) sarebbe stata tutt'altra cosa se si fosse percorsa una strada diametralmente inversa rispetto a quella, poi, effettivamente scelta dal legislatore costituzionale: nel senso che se tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato fosse transitato il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” e non si fosse toccata l'armonizzazione dei bilanci tra le materie di legislazione concorrente Stato-Regioni si sarebbe intrapresa una via maggiormente rispettosa in prospettiva del sensibile bilanciamento tra unità-uniformità repubblicana, da un lato, e, dall'altro lato, il riconoscimento delle Autonomie, nonché specialmente del ruolo costituzionale dell'autonomia regionale.

---

vigente, in *Nuove Autonomie*, n. 2/2018, pp. 223-235; A. F. URICCHIO, *La potestà in materia di spesa pubblica ai diversi livelli di governo*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, n. 3/2018, pp. 756-783; G. MAZZEI, *La nuova governance finanziaria tra processi di integrazione e sfiducia nella politica*, in *Amministrativamente*, n. 3-4/2018, pp. 1-12.

<sup>51</sup> Pare, qui, significativo rimandare a W. GIULIETTI - M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale*, cit., pp. 925-963.

Ovviamente non si ignora, qui, che per la giurisprudenza, sinora, consolidata «la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura»<sup>52</sup>.

Tuttavia si tratta di una lettura, intrinsecamente, viziata da un duplice difetto interpretativo sulla funzione di “coordinamento”.

*In primis* perché il “coordinamento” inerisce a rapporti intersoggettivi di tipo orizzontale ed in quanto tale è cosa ben diversa dalla “direzione” (che, invece, si inquadra nei rapporti di “subordinazione”)<sup>53</sup>: tant’è vero che, in pura teoria, il soggetto coordinatore non è affatto «collocato in una posizione gerarchicamente superiore rispetto al coordinato»<sup>54</sup> cui compete pertanto uno spazio di “autonomia”, la quale verrebbe però preclusa se l’attività del coordinamento fosse promiscuamente considerata afferente ad una (non fungibile) disciplina capillare (ed onnivora) degli schemi di bilancio e – soprattutto – delle procedure contabili dei soggetti coordinati.

In secondo luogo non si può mai perdere di vista che di “coordinamento” si dovrebbe parlare in relazione agli obiettivi finali della spesa complessiva e non in ordine ai possibili, e facoltativi, strumenti utilizzabili per la realizzazione dell’obiettivo: il coordinamento è infatti tale rispetto all’obiettivo e non necessariamente in rapporto ai mezzi da poter impiegare.

Si ribadisce di essere consapevoli che questa lettura non è quella di fatto accolta sinora nella giurisprudenza costituzionale: che – d’altra parte – ha cercato di assolvere il proprio, “fisiologico”, compito di ricondurre *ad unum* le fila della affrettata riforma del 2012<sup>55</sup>. Ecco perché la Corte costituzionale ha considerato (e tuttora continua a considerare) come interdipendenti “armonizzazione dei bilanci” e “coordinamento finanziario”: fino quasi ad interpretarli come titoli di competenza promiscua.

Se però – anticipando le lancette della storia – si fosse maggiormente meditato il progetto di modifica della Carta invero, poi, nel 2012 il coordinamento finanziario avrebbe (probabilmente) meritato tutta un’altra interpretazione, conciliabile in misura senz’altro migliore con le autonomie costituzionalmente garantite ed a dispetto dell’armonizzazione che se pure fosse rimasta tra le competenze di legislazione ripartita tra Stato e Regioni non avrebbe mai penalizzato l’esigenza di uniformità (che – d’altronde – non vuol dire un’assoluta eguaglianza in ogni procedura contabile): piuttosto si sarebbe, di per sé, costituzionalmente

---

<sup>52</sup> C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.1 del Considerato in diritto.

<sup>53</sup> C. FRANCHINI - G. VESPERINI, *L’organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, pp. 73-130 (si veda specialmente p. 81 ss.).

<sup>54</sup> G.F. FERRARI, *Il riparto di competenze di cui all’art. 117 Cost.*, cit., p. 6.

<sup>55</sup> Sul punto in dottrina si legga, *ex multis*, A. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale “Introduttiva del pareggio di bilancio”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2014, pp. 1633-1640.

assicurata una effettiva autonomia per gli Enti regionali in materia contabile e di programmazione economico-finanziaria.

Come prova basti pensare che se il coordinamento finanziario venisse seduta stante trasposto nell'elenco di legislazione esclusiva dello Stato nulla muterebbe nell'ordinamento: né per le ragioni dell'uniformità né per quelle della autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni, proprio per il "vizio" di interpretazione che ora si verifica in relazione alla materia del "coordinamento finanziario".

Non è casuale del resto che autorevole parte della dottrina pubblicistica abbia energicamente puntualizzato come dopo il 2011 (quindi proprio a partire dal, marcato, crinale delle – rapide – modifiche costituzionali del 2012) le decisioni della Corte costituzionale debbano segnalarsi per la chiara «lettura decisamente estensiva della competenza statale in tema di coordinamento finanziario, fino al punto da trattarla sostanzialmente come una materia di competenza esclusiva statale»<sup>56</sup>.

Oltre tutto, tra le pieghe della consolidata «giurisprudenza costituzionale sui poteri di coordinamento della finanza pubblica occorre rilevare che all'enunciazione di limiti all'autonomia è corrisposto il riconoscimento di poteri [amministrativi] dello Stato, seppure attraverso il riconoscimento di un carattere recessivo della dimensione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione a fronte di esigenze di carattere unitario»<sup>57</sup>.

Tutto ciò può spiegarsi alla luce di una duplice decifrazione.

Sul piano funzionale il coordinamento della finanza è stato interpretato come materia legislativa finalistica: in quanto protesa a garantire esigenze tecniche di unitarietà del sistema finanziario che in giurisprudenza hanno finito però per appiattire, in sé, il tipico rapporto tra disposizione di principio e disciplina di dettaglio, in favore di una pressoché piena competenza statale.

Sul piano strutturale, poi, il coordinamento è stato letto in ragione del revisionato articolo 118 Cost.: per cui (abbandonato il così detto parallelismo tra funzioni legislative e potestà amministrativa ed al di là, dunque, che si fosse trattato di competenza legislativa concorrente o di legislazione esclusiva dello Stato) le funzioni amministrative di coordinamento hanno assistito, con l'avallo degli orientamenti giurisprudenziali, ad una attrazione al livello di governo statale, per assicurare le (fondamentali) esigenze di "esercizio unitario" dei poteri di coordinamento finanziario (esigenze che, perciò, hanno fatto – e fanno – da padrone, sia sul piano legislativo che sotto il profilo dei poteri amministrativi).

---

<sup>56</sup> F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, p. 2.

<sup>57</sup> R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica*, cit., p. 649.

Dal che – sullo sfondo dell’ansia di un risanamento del debito pubblico – si è pervenuti ad uno snaturamento organico delle coordinate che in teoria il diritto pubblico avrebbe dovuto seguire per tracciare i paletti di una funzione di coordinamento maggiormente rispettosa del rapporto tra soggetto coordinatore e soggetto coordinato: sia sul piano legislativo (se si pensasse alle distorte relazioni intervenute tra il legislatore statale di principio ed il legislatore regionale di dettaglio) sia sul piano amministrativo (se si ponesse qui mente alla pacifica preclusione di uno spazio di autonomia per gli enti coordinati – invero sempre più “diretti” anziché “coordinati” – senza trascurare, poi, i casi di frequente elusione del principio di una leale collaborazione tra gli enti titolari di funzioni oggetto di coordinamento, da una parte, e l’ente statale coordinante, dall’altra<sup>58</sup>).

Sicché per come interpretato attualmente nulla (o quasi) sarebbe cambiato se il coordinamento finanziario fosse stato inserito tra le modifiche del 2012 nell’elenco delle materie di legislazione esclusiva dello Stato.

Viceversa tutta un’altra storia sarebbe stata se l’armonizzazione fosse rimasta nell’elenco di competenza della legislazione ripartita tra Stato e Regioni: giacché per le Regioni avrebbe significato effettiva autonomia nelle procedure contabili e nei progetti in cui prende sostanzialmente corpo la, decisiva, attuazione della programmazione regionale, mentre per la Repubblica italiana non sarebbero (realisticamente) diminuite le aspettative di uniformità, stante il basilare ruolo che avrebbero potuto - senz’altro - incarnare i principi fondamentali della legislazione statale.

In ogni caso di una cosa ci si può dire davvero certi: le modifiche costituzionali del 2012 avrebbero meritato una maggiore ponderazione, sia in ordine agli strumenti utilizzabili che in relazione agli effetti discendenti dalle modifiche.

Anche perché quanto agli effetti si vige in una situazione di palpabile incertezza: avvertibile dal fatto che nonostante la giurisprudenza costituzionale abbia palesemente nutrito (serie) perplessità circa l’esistenza di una legittima potestà legislativa residuale definibile come

---

<sup>58</sup> «La “supremazia normativa” statale in tema di coordinamento della finanza pubblica non può determinare l’esonero per lo Stato dall’obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati necessari per salvaguardare l’autonomia ed evitare ingiustificate compressioni di questa. Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali sono ancora incompiute e caratterizzate da opacità e autoreferenzialità: costituiscono cioè un’inadeguata traduzione del modello costituzionale. In particolare, il fatto che lo Stato non sia ritenuto gravato dall’obbligo di dar conto delle proprie scelte producendo opportune informazioni anche finanziarie pregiudica lo stesso contraddittorio finalizzato ad assicurare la cura di interessi generali, la corretta definizione delle responsabilità politiche dei vari livelli di governo e la sostenibilità degli interventi pubblici» M. PICCHI, *A proposito del coordinamento della finanza pubblica: la giurisprudenza costituzionale dei paradossi, delle contraddizioni e dei nonsenses cerca nuove soluzioni? (Riflessioni sulla sentenza n. 192 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017, pp. 10-11.

“sistema contabile regionale”<sup>59</sup> sono (comunque) molte le Regioni che continuano a deliberare leggi di “contabilità regionale”.

Da ultimo può citarsi il caso della Regione Lazio: con la legge del 12 agosto 2020, n. 11, rubricata – proprio – “Legge di contabilità regionale”.

## 5. Proposte metodologiche per il legislatore umbro.

Quale effettivo spazio può avere oggi una legge di contabilità regionale?

In disparte dei dubbi sull’esistenza di una potestà legislativa residuale in materia di contabilità regionale, non sarebbe affatto peregrino – alla luce di quanto sin qui detto e considerato il cristallizzato schema di giudizio induttivo sinora elaborato dalla giurisprudenza costituzionale – ritenere che ogni effettivo spazio sia precisamente ricavabile sulla base di quanto oggi prescritto dalle disposizioni contemplate nel *Titolo III* del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118: titolo che – come già osservato – è significativamente rubricato «Ordinamento finanziario e contabile delle Regioni».

Ebbene nel *Titolo III* del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 l’ordinamento contabile regionale viene richiamato – per l’esattezza – (solo) sette volte, ossia in relazione: a) alle modalità di autorizzazione di ricorso al fondo di riserva (art. 48); b) alla disciplina delle peculiari modalità con cui la Giunta regionale o il Segretario generale autorizzano variazioni di bilancio (art. 51); c) alla disciplina dell’esatta cadenza con cui gli incaricati esterni (designati con apposito provvedimento della Regione) sono tenuti a versare presso la “tesoreria regionale” le somme riscosse (art. 55); d) alla regolamentazione dei termini (nonché delle necessarie determinazioni) per la presentazione dei rendiconti da parte degli enti ed organismi strumentali della Regione (art. 65); e) alla disciplina delle modalità e dei termini di presentazione al Consiglio regionale del “rendiconto generale della Regione” che – in ogni caso – deve, pur, sempre essere approvato con legge regionale entro il 31 luglio dell’anno successivo all’esercizio cui si riferisce (art. 66); f) alle modalità di aggiudicazione del servizio di tesoreria della Regione (art. 69); g) alla disciplina concernente la possibilità di adottare specifiche previsioni di ampliamento delle funzioni affidate al Collegio dei revisori (art. 72).

Ebbene – da una lettura prudentiale degli arresti in giurisprudenza e dei commenti in dottrina – possiamo ad oggi ritenere (con ragionevole convinzione) che sono proprio questi appena su indicati gli ambiti – ancorché angusti – per cui sarebbe corretto ragionare di uno spazio di autonomia per il sistema contabile e finanziario regionale: è qui pertanto che (si badi) sarebbe in astratto possibile ipotizzare (pur con tutti gli evidenziati dubbi) una legge di

---

<sup>59</sup> Si leggano – *ex plurimis* – le assai perplesse motivazioni offerte in C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.2 del Considerato in diritto.

“contabilità regionale” nonché il ricorso a previsioni statutarie che facciano da “cerniera” rispetto all’esercizio degli strumenti amministrativi concretamente utilizzabili nel settore finanziario e della contabilità regionale.

Sul punto, oltre tutto, non ci si dimentichi mai che il ricorso regionale a regolamenti amministrativi sarebbe senz’altro legittimo in materia di organizzazione interna (*ex art. 117, c. 6, Cost.*) ed in materia finanziaria (*ex art. 117, c. 3 e c. 6, Cost.*) mentre verrebbe ad essere costituzionalmente precluso l’utilizzo di regolamenti su ogni aspetto che, per ipotesi, ricadesse nell’ambito materiale dell’armonizzazione dei bilanci.

Senonché – premesso quanto sin qui ricostruito – mi sia concesso di indicare due proposte metodologiche per l’esercizio dell’attività legislativa che la Regione Umbria è costituzionalmente chiamata a porre in essere in materia di contabilità.

Una prima proposta è di ordine squisitamente formale e va ad inserirsi nell’ambito della futura legislazione ordinaria in materia di “contabilità” e di “programmazione economico-finanziaria”; l’altra proposta – invece – è di stretto carattere sostanziale e si innesta nel solco delle potenzialità – concretamente – dispiegabili (in prospettiva) dalle vigenti previsioni dello Statuto regionale.

Circa il primo aspetto su indicato preme puntualizzare come in materia di programmazione ed ordinamento contabile la Regione Umbria contempra la (risalente) legge regionale del 28 febbraio 2000, n. 13: rubricata – proprio – “Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell’ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione Umbria”.

Orbene si tratta (come pare evidente) di una fonte legislativa risalente addirittura a data anteriore rispetto all’entrata in vigore della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 (di “Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione”).

Ma il punto dolente è che (*ratione materiae*) la legge regionale di contabilità umbra del 28 febbraio 2000, n. 13 non appare formalmente allineata con la successiva legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, nonché – per diretta conseguenza – con il d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, che ha (completamente) novellato (in attuazione delle novità introdotte dalla legge costituzionale n. 1/2012) il *Titolo III* del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

Infatti ancorché più volte ritoccata (e l’ultima modifica risale – proprio – allo scorso marzo 2020) nella legge della Regione Umbria n. 13/2000 non vi è sorprendentemente alcuna traccia né di un richiamo alla legge costituzionale n. 1/2012 né, soprattutto, del riferimento al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e (non di meno) al relativo *Titolo III*, che – pur nella sua discutibile capillarità – disciplina (e non lo si può totalmente ignorare) l’“Ordinamento finanziario e contabile delle Regioni”.

In più tra la legge regionale umbra n. 13/2000 ed il *Titolo III* del d.lgs. n. 118/2011 sussisterebbero (oltre ad un evidente disallineamento formale) alcune disomogeneità contenutistiche circa il *nomen* e la discendente disciplina di alcuni nevralgici atti della programmazione: penso, fra tutti, al (DEFR) “Documento di Economia e Finanza Regionale”, quale fondamentale atto amministrativo generale di definizione programmatica delle linee strategiche a base della azione pubblica regionale, contemplato dall’articolo 36 del d.lgs. n. 118/2011 eppure completamente assente tra le pieghe dispositive della citata legge della Regione Umbria n. 13/2000 o meglio (per l’esattezza) presente *sub specie* di (DAP) «Documento regionale Annuale di Programmazione», ossia sotto un *nomen* peculiare della differente disciplina riconducibile al legislatore regionale dell’Umbria.

Il che (si badi) oltre a porre dei non trascurabili problemi di natura amministrativa – se pensassimo di primo acchito all’indiscutibile vizio di una violazione di legge (il d.lgs. n. 118/2011) da parte dei puntuali (diretti ed immediatamente lesivi) provvedimenti amministrativi adottati a valle della programmazione – solleva pure la scure di potenziali declaratorie di una incostituzionalità della legge regionale: non certo per via di un’azione diretta (*ex art. 127 Cost.*) – stante la cristallizzazione del termine spirato per l’esercizio dell’azione – dinanzi al Giudice delle leggi, quanto per la (non affatto improbabile) strada di un giudizio incidentale proveniente da un contenzioso in cui si discuta della legittimità di un provvedimento dell’amministrazione regionale adottato in violazione del d.lgs. n. 118/2011, nonché (ancora più monte) in violazione della legge costituzionale n. 1/2012, in ordine ai profili di «armonizzazione dei bilanci» (oggi di legislazione esclusiva dello Stato) ed «al principio del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all’art. 97 Cost.»<sup>60</sup>.

Sicché è viva l’esortazione per la Regione Umbria a ripensare (*in nuce*) la legge regionale del 28 febbraio 2000, n. 13, ad oggi rubricata espressamente come «Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell’ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione Umbria».

D’altra parte se guardassimo (comparativamente) alla Regione Lazio ci si accorgerebbe piuttosto facilmente che la legge di recente deliberata in materia di “contabilità regionale” (legge regionale del 12 agosto 2020, n. 11) è, molto, attenta nel richiamare (si veda l’art. 1) tanto il «rispetto della legislazione statale vigente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e dei principi della legislazione statale vigente in materia di coordinamento della finanza pubblica» quanto (si legga altresì l’art. 2) il «decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118».

Dal che – ed al di là dei richiami formali – la legge della Regione Lazio pare ricalcare fedelmente la disciplina degli istituti di contabilità e della programmazione economica

---

<sup>60</sup> C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.1 del Considerato in diritto.



contemplati dalla vigente legislazione statale: inserendosi – con un’apprezzabile prudenza – nei ricercabili “spazi” (in verità – lo si è già detto – piuttosto angusti) di «contabilità e programmazione economico-finanziaria regionale».

Un’ultima notazione meriterebbe – poi – l’oggetto di una personalissima proposta di stretta riflessione “sostanziale” sulle vigenti disposizioni statutarie in materia di bilancio e di programmazione economico-finanziaria della Regione.

Ebbene nessuno dubita (né mai si potrebbe ragionevolmente farlo) che lo Statuto regionale rappresenti la «carta costituzionale della Regione»<sup>61</sup>: quale fonte su cui si è (progressivamente) chiamati a «costruire la “nuova regione” delineata dall’insieme delle norme del nuovo Titolo V della Costituzione»<sup>62</sup>.

Sicché se ciò è vero – ai sensi di quanto, chiaramente, prescritto dal revisionato articolo 123 Cost. – e se lo interpretassimo *in unum* con l’imprescindibile considerazione per cui «i bilanci e la contabilità pubblica sono anche strumenti di governo e di indirizzo dell’attività dell’amministrazione»<sup>63</sup> allora lo Statuto (di per sé preordinato proprio alla disciplina della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione) rappresenta la sede *ad hoc* per l’elaborazione degli indirizzi mediante cui l’ente regionale può competentemente costruire la propria crescita: in termini – cioè – di una progressiva edificazione della specifica fisionomia economico-sociale della Regione.

La qual cosa può realizzarsi proprio tramite peculiari previsioni statutarie che si riferiscano ad atti del ciclo di programmazione e della decisione di bilancio: non tanto però (si badi) in ordine al loro meccanicistico inserimento nell’ambito delle procedure di contabilità (ciò è riservato, come visto, alla disciplina statale di armonizzazione) quanto in ragione del valore che può venire ad assumere un atto della programmazione (penso al DEFR ossia al Documento di Economia e Finanza Regionale) in termini di sviluppo della identità socio-economica che la Regione vuole incarnare.

Il che, ben inteso, non rappresenterebbe certo un nuovo principio di programmazione contabile (che, lo si è detto, è materia di competenza oggi riconducibile al d.lgs. n. 118/2011) ma costituirebbe un fondamentale principio di indirizzo politico (a livello di governo regionale) sensibilmente condizionante (per conseguenza) anche l’attività amministrativa: se ponessimo mente al fatto che le disposizioni statutarie di indirizzo socio-economico sono, ben, capaci di condizionare intrinsecamente tanto l’esercizio della discrezionalità alla base della funzione autorizzatoria di bilancio (a cominciare dagli apprezzamenti tecnici necessari per la redazione

---

<sup>61</sup> T. GROPPI, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 3.

<sup>62</sup> T. GROPPI, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 3.

<sup>63</sup> C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 2.2 del Considerato in diritto. In dottrina si confronti – *ex plurimis* – G. RIVOCCHI, *Il bilancio come strumento di governo*, cit., pp. 297-312.

dei documenti strategici di programmazione) quanto la stessa attività di gestione delle risorse disponibili (a valle).

In sostanza lo Statuto quale fonte condivisa come «carta costituzionale della Regione»<sup>64</sup> può, senz'altro, contribuire a riempire di senso i contenuti degli atti della programmazione economico-finanziaria regionale: veicolandoli (finanche “vincolandoli” nel merito ed indirizzandoli nell'esercizio della discrezionalità) rispetto alla, progressiva, costruzione identitaria che l'ente intendesse assumere sotto il “profilo socio-economico”.

Così facendo le Regioni potrebbero recuperare terreno (amministrativo) là dove hanno finito di perderlo sul campo politico (delle competenze legislative).

Ecco perché sempre più importanza assumono le previsioni statutarie di “indirizzo socio-economico” per l'elaborazione dei documenti della decisione di bilancio e della programmazione economico-finanziaria.

A questo genere di conclusione sono pure pervenuti (ancorché passando per differenti vie argomentative) coloro i quali hanno posto autorevolmente l'accento sulla vitale consustanzialità tra il principio democratico (da un lato) e l'autonomia contabile e finanziaria degli enti regionali (dall'altro lato)<sup>65</sup>: aspetto di cruciale importanza nell'ottica di un'effettività dell'essenziale trasparenza dei processi decisionali sottesi all'azione dei pubblici poteri e vero e proprio punto di snodo teorico per la cognizione dell'imprescindibile evidenza dei rapporti sussistenti tra due facce della stessa medaglia ossia tra poteri (da una parte) e responsabilità di un ente regionale (dall'altra).

Anche perché al di là dei noti problemi di *accountability* (e del pericolo sociale dello «stridente contrasto fra le norme e la vita»<sup>66</sup>) se venisse realisticamente meno il collegamento tra potere pubblico e responsabilità di esercizio dei poteri per le Regioni verrebbe meno la possibilità di una costruzione identitaria.

Da piccoli ci è stato insegnato che per poter controllare la propria vita non è sufficiente avere dei mezzi per farlo, ma è necessario saper gestire quei mezzi ed averne piena responsabilità. La stessa cosa vale (*mutatis mutandis*) per l'utilizzo che la Regione è chiamata a fare degli strumenti a propria disposizione: e, ciò, particolarmente in ordine alle disposizioni statutarie d'indirizzo (economico, finanziario e sociale) per gli atti di programmazione.

Calati in questa prospettiva sono (sinceramente) da leggere con estremo favore le disposizioni contemplate dallo Statuto della Regione Umbria: si hanno, soprattutto, in mente l'art. 18 (rubricato «Programmazione», che richiama, fra l'altro, la necessità di una programmazione preordinata ad «equilibrato sviluppo» ed alla «coesione della società

---

<sup>64</sup> T. GROPPI, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 3.

<sup>65</sup> L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., p. 14 ss.

<sup>66</sup> L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 142.

regionale»), l'art. 73 (rubricato «Coordinamento finanziario») e l'art. 74 (rubricato «Documento di programmazione», che sottolinea in maniera condivisibile la funzione di «indirizzo politico e amministrativo» del documento, specialmente in relazione ai «contenuti della politica sociale ed economica regionale»). Permane tuttavia, anche per le disposizioni statutarie, l'assenza di un raccordo esplicito con i super primari principi introdotti dalla legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, e perdura – soprattutto – la palpabile mancanza di riferimenti (formali e sostanziali) alla connessa disciplina di attuazione: di cui al d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126.