

Armonizzazione dei bilanci pubblici e dinamica delle fonti normative in tema di contabilità regionale. Le recenti sfide in sede di controllo di costituzionalità delle leggi.

di Alessia Grimaldi

Dottoranda in Istituzioni di Diritto Pubblico

Università degli Studi di Teramo

Sommario: 1. Armonizzazione e *multilevel governance*. 2. Ragionando sul quadro normativo di riferimento. 3. Decreto legislativo n. 118/2011 e mutamento del riparto delle competenze normative: quali spiragli per le Regioni? 4. La soluzione della Consulta. Dalla *reductio ad unum* alla riaffermazione del principio autonomistico. 5. Conclusioni.

1. Armonizzazione e *multilevel governance*

La specificità dell'ordinamento giuridico europeo, che proprio per questo non si presta ad essere analizzato soltanto attraverso il modello federale nè tantomeno facendo ricorso al principio gerarchico¹, risiede nel particolare modo di atteggiarsi della pluralità dei livelli normativi². In essi sono allocate le competenze, eurounitarie e nazionali, che pur conservando un certo grado di autonomia reciproca, generano tra loro inevitabili interconnessioni. All'interno di determinati ambiti, caratterizzati da normative più

¹In merito alla caratterizzazione del tutto *sui generis* del fenomeno europeo nell'ambito del diritto internazionale, affermata dalla Corte di giustizia già nella sentenza Van Gend en Loos (1963), si segnala in particolare J.E. Fossum, A.J. Menéndez, *La peculiare costituzione dell'Unione europea*, Firenze University Press, 2012.

²La *governance* multilivello dell'Unione europea è stata individuata come necessaria risposta alla mancanza di una carta costituzionale e di una legittimazione democratica che investa le sue istituzioni. Al riguardo si è fatto ricorso a concetti come “costituzionalismo multilivello” e “contratto sociale europeo”, che specificano la crisi della sovranità e l'operatività al di fuori di un rapporto esclusivo con l'autorità statale di un'ulteriore dimensione di cittadinanza, esprimendo in definitiva una nuova forma di organizzazione del potere politico propria dell'età contemporanea. Si veda per tutti P. Scarlatti, *Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell'Europa del dopo-Lisbona*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2012, n.1.

spiccatamente tecniche (come ad esempio quello delle imposte indirette), viene richiesto, in quanto necessario, un maggiore grado di uniformità giuridica, che passa attraverso un processo di convergenza delle legislazioni nazionali verso una disciplina sostanzialmente unitaria. In Italia questo meccanismo di integrazione normativa, che nel diritto europeo va sotto il nome di “armonizzazione”³, è stato mutuato per la materia della contabilità pubblica con modalità affatto specifiche. Il procedimento, in questo caso, si è rivelato ancora più complesso, poichè muoveva a valle dall'esigenza di uniformare tra loro anche gli ordinamenti territoriali. Erano infatti questi *in primis* a dover acquisire le caratteristiche di confrontabilità necessarie per consentire la trattazione unitaria, al livello di *governance* statale, della finanza del settore pubblico. Da ultimo, si poneva la necessità di garantire, nell'ordine superiore, la piena integrabilità delle risultanze nel sistema europeo dei conti.

Così ha visto la luce il decreto legislativo 23/06/2011, n. 118 recante *"Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42"*, in risposta, appunto, ad esigenze poste anzitutto dal processo di integrazione europea. Nell'ambito di questo percorso, a stretto giro e in un raggio di azione ben più ampio, è intervenuta nel 2012 la costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio, assicurando coerenza ad una intransigente politica di gestione dei conti pubblici, guidata da Bruxelles attraverso il controllo del rispetto dei parametri finanziari. All'art. 36, comma 2, del citato decreto leggiamo infatti: *"La finanza regionale concorre con la finanza statale e locale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ed opera in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale (...)"*.

E proprio il ruolo delle Regioni conferisce a quest'ambito di disciplina, ben al di là degli aspetti di mero interesse tecnico-contabile, una valenza del tutto specifica, intervenendo su un ulteriore livello di creazione delle relative norme giuridiche. Per questo, l'argomento si presta a inferenze da indagare sul piano dell'analisi delle fonti del diritto e di nuovi equilibri,

³Questo specifico aspetto viene ricondotto alle caratteristiche dianzi evidenziate in tema di ordinamento europeo multilivello da A. Moscarini, *Il principio della competenza concorrente nell'ordinamento dell'Unione europea*, in S.Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo. L'esercizio delle competenze*, Giuffrè, 2006, p. 126: *"Gli Stati membri...hanno attivato i meccanismi interni di armonizzazione delle normative. Senza tale cooperazione il processo di integrazione non avrebbe avuto alcun successo...a causa della mancanza di una legittimazione costituzionale dell'Unione europea, legata soprattutto al deficit democratico delle sue istituzioni"*. L'affermazione del ruolo dell'armonizzazione delle legislazioni come tecnica normativa, attraverso una compiuta analisi dei diversi sistemi che vengono utilizzati nell'ambito del diritto eurounitario, si trova in R. Mastroianni, *Territorialità e paese d'origine nelle direttive sui servizi di media audiovisivi e sulle pratiche commerciali sleali*, in *Annali italiani del diritto d'autore, della cultura e dello spettacolo*, Giuffrè, 2009.

che devono essere ricercati necessariamente nel circuito delle regole sulla produzione giuridica⁴.

2. Ragionando sul quadro normativo di riferimento

Viene da subito in evidenza che la definizione della contabilità pubblica come materia risulta difficoltosa, perchè si riferisce ad un concetto generalmente utilizzato per compendiare tutta una serie di discipline con finalità di regolazione della finanza del settore pubblico che, nel caso specifico dell'ordinamento italiano, vede la gestione contabile dello Stato e degli enti territoriali informata a criteri giuridici anzichè economici⁵. Se però si passa alla nozione di materia in senso più tecnico, da ricavare cioè alla stregua della tassonomia individuata dall'art. 117 Cost. con riferimento alla ripartizione delle competenze legislative, troviamo che tutte le "discipline contabili", sebbene avvinte dalla loro riconducibilità ad un unico sistema, si presentano come *trasversali* ad ambiti normativi diversi, ingenerando inevitabili sovrapposizioni⁶.

La Corte costituzionale esplicita questo tipo di rilievo in una notazione preliminare della

⁴La Regione, oltre a gestire il proprio bilancio al pari degli altri enti territoriali, nell'esercizio della potestà legislativa contribuisce a porre la disciplina dell'ordinamento contabile regionale, identificando perciò un livello normativo ulteriore rispetto a quelli della Costituzione e della legge statale.

⁵“...affiorano evidenti i caratteri di un certo disallineamento tra le regole europee di governo dei conti pubblici, incentrate sulla contabilità economica e su parametri statistici e quelle della contabilità pubblica del nostro ordinamento basate sulla competenza giuridica, anche nella fase successiva all'introduzione del richiamato criterio della “competenza finanziaria potenziata”, nelle quali prevale la funzione autorizzatoria e di rendicontazione dei risultati della gestione finanziaria.” (R. Ferone, *Armonizzazione. Tra rivisitazione ordinamentale e indirizzi costituzionali*, in *dirittoeconomi.it*, febbraio 2019, pp. 8-9).

⁶La riflessione giuridica ha elaborato la figura delle materie trasversali, individuandole come materie dotate dell'attitudine ad attraversare una pluralità di titoli materiali, in ragione di una funzionalizzazione del loro oggetto a particolari obiettivi. Tale dottrina si è basata essenzialmente sull'analisi di titoli di competenza statale esclusiva, quali la tutela dell'ambiente, la tutela della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (A. D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 1; G. Scaccia, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto Pubblico*, 2004, n. 2). Nel caso delle norme sulla finanza pubblica, l'inquadramento alla stregua delle etichette costituzionali risulta ancora più complesso (non a caso C. Cost. 184/2016 parla di “intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali”). Qui la trasversalità si è mossa essenzialmente sul binario della competenza concorrente (soltanto con la riforma costituzionale del 2012 l'armonizzazione è divenuta materia di competenza esclusiva), e con particolare riguardo al titolo “coordinamento della finanza pubblica” (soprattutto nell'ottica della legislazione sui limiti di spesa), che rivela già nel nomen una vocazione all'accentramento. Come ulteriore elemento di complicazione, queste materie impattano non solo sul riparto di competenze, ma anche su altri parametri costituzionali, quali l'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e l'autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost.). Per un approfondimento si rinvia a G. Rivosecchi, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del titolo V*, Giuffrè, 2014. Si segnala, peraltro, il recente studio della Fondazione “Centro per la riforma dello Stato”, redatto da L. Ronchetti, *Prospettive per un rinnovato regionalismo: esercitare autonomia per rafforzare l'unità nazionale*, marzo 2019, p. 20, che in relazione agli aspetti illustrati segnala come il perseguimento degli obiettivi europei impatti sul regionalismo in termini di “flessibilizzazione del riparto delle competenze”.

sentenza n. 184 del 2016⁷, allorché afferma l'impossibilità di individuare, in riferimento alle disposizioni in tema di contabilità dettate dalla legge regionale scrutinata, un unico ambito materiale, e richiamando una sua precedente giurisprudenza riconosce l'esistenza di "alcuni complessi normativi i quali <<non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono>> ", che risultano perciò suscettibili sotto diverse potestà legislative. In questa pronuncia, che ha inaugurato un nuovo filone interpretativo rispetto al quale è stata già accreditata come *leading case*, la Corte ha ricercato un nuovo punto di equilibrio da rinvenire sul terreno (e non poteva essere diversamente) del sistema delle fonti, con riferimento ad una materia complessa e inserita in una cornice normativa in costante divenire, rispetto alla quale si sono registrate non poche difficoltà di collocazione.

Sulla base di questa premessa, è indispensabile una breve ricostruzione della normativa d'interesse, in cui si inseriscono le questioni poste.

Il sistema italiano di contabilità pubblica è stato massicciamente ridisegnato dal d. lgs. 118/2011, costituente uno dei decreti attuativi della delega conferita al Governo in materia di federalismo fiscale con l'art. 2 della l. 42/2009, in raccordo con la legge n. 196 del 2009 di riforma della Contabilità di Stato (per questo nota anche come "Legge contabile"). Attraverso l'introduzione di istituti che sono espressione del principio della competenza potenziata, caratterizzato dalla valorizzazione della gestione di cassa, il legislatore è intervenuto a dettare regole puntuali e ad introdurre schemi comuni di bilancio per realizzare l'armonizzazione dei conti di tutte le amministrazioni pubbliche⁸ ma, prima ancora, per agganciare a garanzie di certezza ed attendibilità le risultanze di tutti i bilanci destinati a confluire nella c.d. finanza pubblica allargata⁹.

⁷Tali dinamiche sono ben evidenziate, non soltanto sul piano dell'orientamento di giurisprudenza costituzionale accolto in sentenza, ma anche con riferimento alla portata generale del fenomeno in G. Delledonne, *Le leggi regionali di contabilità, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2016, fasc. 3.

⁸R. Ferone, op. cit., rimarca in proposito la centralità dei due strumenti del Fondo crediti di dubbia esigibilità e del Fondo pluriennale vincolato nel complessivo sistema della riforma, la cui effettiva portata ritiene essere stata ricostruita dalla meritoria opera della Corte costituzionale sia sotto il profilo dell'elaborazione dei principi di diritto che nell'offerta di indicazioni applicative a più specifico contenuto tecnico.

⁹La nozione è stata richiamata in Corte cost., sent. 107/2016: "...nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica.". Peraltro, essa ha ispirato lo stesso sistema dei nuovi controlli attribuiti alla magistratura contabile introdotto dal d.l. 174/2012 convertito con modificazioni dalla l. 213/2012, normativa coeva alle riforme che qui si stanno analizzando, di cui ha costituito un necessario completamento (Santoro P., *La costituzionalizzazione eteronoma del pareggio di bilancio*, in

La necessità di perseguire un approccio rigoristico nel senso del contenimento del debito pubblico, oltre a far leva sugli obblighi assunti nell'ambito dell'Unione europea, trova ancor prima riconoscimento in un valore di portata generale, costituzionalmente tutelato: quello dell'unità economica della Repubblica (art. 120, secondo comma, Cost.)¹⁰. La forza invincibile di tale orientamento ha dovuto, comunque, guadagnarsi la conquista proprio sul terreno costituzionale di ulteriori e specifici ancoraggi: con la legge costituzionale n. 1 del 2012 è stato riformato il testo degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. in aderenza ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico. La nuova disciplina è stata poi completata con l'approvazione della legge rinforzata n. 243/2012, che ha introdotto norme fondamentali per assicurare effettività a tali principi, in attuazione del sesto comma del novellato art. 81 Cost.

In tale contesto, va tenuto a mente lo specifico ruolo spiegato dalle Regioni che, oltre ad essere enti dotati di autonomia, anche finanziaria, detengono al contempo la titolarità della funzione legislativa, e conseguentemente il potere di esercitare sul livello della spesa pubblica un intervento ben più incisivo di quello affidato alla mera gestione amministrativa.

In particolare, la scelta del legislatore costituzionale del 2012, in punto di riforma dell'art. 117 Cost., ha determinato l'attrazione della materia legislativa *armonizzazione dei bilanci pubblici* nella sfera di competenza esclusiva dello Stato. Nel precedente sistema, ricadendo il relativo perimetro di intervento normativo nella potestà regionale concorrente, la contabilità regionale veniva disciplinata dalle Regioni a statuto ordinario con proprie leggi sull'ordinamento contabile, nell'ambito della cornice di principio posta da una normativa quadro: il decreto legislativo n. 76 del 2000.

Ne discende che l'intervenuta revisione costituzionale ha di fatto ricollocato il decreto legislativo del 2011, con cui era già stato avviato il percorso di riforma teso all'armonizzazione, come espressione di una potestà legislativa riconquistata alla sfera di competenza esclusiva dello Stato centrale. Infine la nuova disciplina, testata anche in seguito

Giustamm.it, 2012, n. 5). Sulle implicazioni relative ai nuovi ruoli assunti dalla Corte dei conti, comunque, si rimanda all'approfondimento svolto nei successivi paragrafi.

¹⁰Giova al riguardo la precisazione (contenuta in L. Sambucci, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della finanza pubblica*, nomos-leattualitàneldiritto.it, 2017, n. 3) che il disposto, riferendosi al potere sostitutivo del Governo, non potesse comunque funzionare direttamente alla stregua di un vincolo posto al legislatore (sul punto v. *infra*). Tuttavia il principio dell'unità economica, insieme a quello dell'equilibrio di bilancio e ai titoli legislativi "armonizzazione dei bilanci" e "coordinamento della finanza pubblica" costituisce indubbiamente un elemento qualificante dello statuto costituzionale della finanza pubblica.

ad un iniziale periodo di sperimentazione, condotta sotto l'egida del MEF coinvolgendo soltanto alcuni enti territoriali (tra cui diverse Regioni), è stata definita ed integrata dai correttivi apportati dal d. Lgs. 26/2014, con il quale si è potuto tener conto, oltre che degli esiti di questa applicazione "in prova", anche della regola di riparto per come *medio tempore* modificata.

3. Decreto legislativo n. 118/2011 e mutamento del riparto delle competenze legislative: quali spiragli per le Regioni?

Il d. lgs. n. 118/2011, nel testo integrato e corretto del 2014, all'art. 77 ha disposto, in coerenza con il nuovo sistema delle competenze, l'abrogazione integrale del citato d. lgs. 76/2000 (recante come già detto la normativa di principio che definiva il quadro vincolante per le leggi contabili delle Regioni). Inoltre, il titolo III reca l'ordinamento finanziario e contabile regionale e gli articoli che lo costituiscono, che vanno dal n. 36 al n. 73, trovano applicazione diretta alle Regioni, a norma dell'art. 117, comma 2, lettera e), Cost.

Sono tuttavia sopravvissute le norme regionali delle varie leggi di contabilità approvate, appunto, nella vigenza della regola di competenza concorrente, con il limite, ovviamente, della loro compatibilità con le nuove disposizioni statali. Trattandosi di norme validamente poste all'epoca della loro introduzione, è stata demandata al momento applicativo, in cui è l'interprete a doverne effettuare lo *screening* di compatibilità con il mutato quadro legislativo, la valutazione di ritenere cessata l'efficacia di quelle con esso contrastanti.

In prima battuta è rimasta, d'altro canto, indefinita l'area entro cui si sarebbero dovute contenere da parte delle Regioni le dinamiche normative in materia contabile. Il nuovo riparto delle competenze minacciava di far agitare la mannaia del controllo di costituzionalità contro qualunque legge regionale che in ordine a questi temi non si limitasse a disporre l'abrogazione di norme già poste. Ma proprio queste si rivelavano, alla luce del nuovo scenario, preziosi spazi di autonomia da conservare e difendere gelosamente, retaggio di un sistema spazzato via dallo spauracchio di una consumazione quasi completa di quegli stessi spazi. Tant'è che alcune Regioni introducevano nelle proprie legislazioni, al fine di conformarle dall'interno alla riformata disciplina nazionale, clausole abrogative implicite delle disposizioni contrastanti con il decreto 118, sebbene una regola di buona qualità della normazione suggerisca di procedere sempre all'abrogazione nominata delle disposizioni, in un'ottica di corretta manutenzione dell'ordinamento giuridico.

Non risultava neppure del tutto pacifica la questione sull' *an*, ossia se si potesse ancora

contare, dalla parte regionale, sullo strumento legislativo per porre norme in tema di contabilità. Soprattutto in considerazione dell'orientamento estremamente restrittivo espresso al riguardo dalla Corte dei conti, mantenutasi ferma nel ritenere che, in materia di contabilità, alle Regioni a statuto ordinario non residuasse altro se non la potestà regolamentare. In ciò può sicuramente scorgersi anche un chiaro riflesso della difficoltà, da parte della magistratura contabile, di esercitare le nuove funzioni di controllo che le sono state attribuite dal d.l. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. 213/2012¹¹.

Questa posizione è stata affermata dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti dapprima in occasione dell'audizione dinnanzi alla competente commissione parlamentare sullo schema di decreto legislativo correttivo¹² (29 maggio 2014) e, successivamente, ribadita nelle linee guida formulate per il passaggio alla nuova contabilità e adottate con deliberazione n. 4/2015, per garantire un'uniforme applicazione delle disposizioni recate dalla riforma. Non sfugge il peso di un simile apprezzamento visto che, in sede di controllo territoriale, alla Sezione Autonomie è intestata una vera e propria funzione nomofilattica, che orienta le pronunce delle Sezioni regionali.

Il ricorso ai regolamenti regionali come fonte di produzione viene qui invocato in ordine alla necessità di introdurre una disciplina di dettaglio, direttamente attuativa della legge statale, caso insolito ma di certo tecnicamente praticabile. Lo stesso decreto 118 non aiutava in alcun modo a sciogliere la riserva, poichè nell'elencare gli aspetti regolatori che le Regioni avrebbero dovuto definire, anzichè indicarne la fonte giuridica nella legge o nel regolamento, rimanda, con espressione (di certo volutamente) generica, all' "ordinamento contabile regionale".

La diffidenza verso il mezzo legislativo non poteva che accrescersi pensando anche all'indirizzo ormai affermatosi nel complessivo sistema delle riforme, anche in prospettiva. E' perciò assai significativa la circostanza che il *decisum* della Corte (tanto più coraggioso per questo), che con la sentenza 184/2016 scioglie queste riserve, si colloca dopo l'approvazione da parte delle Camere della riforma costituzionale (e prima ancora che la stessa fosse vanificata dall'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016), in cui era previsto

¹¹R. Caifa, *L'armonizzazione contabile: dalla sperimentazione alla realtà*, Azienditalia, 2015, n.1, parla di una "armonizzazione, soprattutto per le Regioni, letta in un contesto generale di divieto di legiferare autonomamente in materia di regole di bilancio e con una intensificazione dei controlli". In una prospettiva dal lato regionale di sostanziale adesione a questa lettura, si segnala C. De Pietro, *Armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili nelle amministrazioni pubbliche: prime valutazioni*, in diritto.regione.veneto.it, 2016.

¹²Proprio quello che, inserendo nel decreto originario il titolo terzo, realizzerà uno sconfinamento senza precedenti sulla sfera delle Regioni, giungendo a disciplinarne l'ordinamento contabile con legge statale.

che anche la materia del coordinamento della finanza pubblica fosse riattratta nell'orbita della competenza esclusiva dello Stato centrale. Dal momento che difficilmente si può immaginare una disposizione che, intervenendo nel settore della contabilità regionale, possa non invadere nè la materia del coordinamento della finanza pubblica nè quella dell'armonizzazione dei bilanci, risulta di tutta evidenza che la linea tracciata andava ormai nel senso di esautorare la potestà legislativa regionale in merito a questi contenuti¹³.

Le Regioni erano ben consapevoli che qualunque movimento da parte loro sarebbe avvenuto in un campo ormai minato e che, in prima battuta, convenisse tenere un comportamento cautamente attendista, ponendosi al riparo dal rischio di contenziosi costituzionali, pur nella comune esigenza di approvare un complesso normativo organico, per dotarsi degli strumenti con cui gestire le proprie finanze secondo le nuove regole. Dopotutto, le norme della riforma erano di diretta applicabilità e, per ciò che concerne quelle interne, poteva ben apparire preferibile manovrare preservando un patrimonio di regole già poste, anzichè tentare di approvarne di nuove prima di conoscere il possibile orientamento della Consulta su un versante ancora inesplorato.

Nel restare alla finestra, aspettando di vedere cosa sarebbe successo, magari in casa d'altri, effettivamente qualcosa è successo.

4. La soluzione della Consulta. Dalla *reductio ad unum* alla riaffermazione del principio autonomistico

Come spesso le accade in campo legislativo, anche nel caso che ci occupa la Regione Toscana si è resa protagonista di un intervento che ben si può definire pionieristico, con l'introduzione della l.r. 1 del 7/01/2015 così rubricata: "*Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008*".

Sono state a quel punto poste le condizioni per l'impugnativa della legge da parte del

¹³Su questo aspetto, trovando riferimento nella precedente fase di proposta della legge di riforma c.d. "Renzi-Boschi", interviene criticamente G. Tarli Barbieri, *La legislazione regionale nell'epoca della crisi. Osservazioni a margine del Rapporto sulla legislazione toscana dell'anno 2014*, Osservatoriosullefonti.it, 2015, fasc. 2, p. 11, rilevando (in uno con l'azzeramento di fatto della potestà legislativa concorrente) come essa "*non sembra tenere conto adeguatamente della necessità in un ordinamento complesso di una legislazione integrata tra lo Stato e le Regioni*". Per un diffuso approfondimento di queste problematiche, anche alla luce della sentenza n. 184/2016, si rimanda all'accurata ricostruzione condotta da L. Sambucci, *Coordinamento finanziario e autonomie: i problemi che la riforma costituzionale non risolveva*, in *contabilita-pubblica.it*, 2017, fasc. spec. 1. Ad abundantiam, v. S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione* (Relazione introduttiva per la Presentazione del Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea a cura della Camera dei Deputati, 14 marzo 2017), in *issirfa.cnr.it*.

Governo, che non ha mancato l'appuntamento. Muovendo sul piano generale più da dubbi che da certezze, quasi si trattasse di un atto dovuto, la legge toscana viene gravata da censure ricondotte dal ricorrente ad una classificazione, rispetto al decreto legislativo n. 118 del 2011, delle norme in essa contenute. Vengono individuate tre categorie: disposizioni applicative, riproduttive e derogatorie. Quelle che rientrano nelle ultime due sono ritenute in contrasto con l'art. 117 Cost., sul presupposto che anche la mera riproduzione di quanto già disposto dal citato decreto costituisca una illegittima interferenza con la disciplina dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, in quanto riservata in via esclusiva alla competenza dello Stato.

Il ricorso è appunto quello introduttivo del giudizio costituzionale esitato nella citata sentenza 184/2016: un atto che diveniva così il terreno di scontro di posizioni che trascendevano il caso di specie, per ricomporre le quali sarebbe stato necessario svolgere una difficile operazione di bilanciamento in relazione a valori all'apparenza inconciliabili rispetto al diritto positivo. La contrapposizione era tra il preteso primato dell'istanza unitaria, invocante una riaffermazione del ruolo dello Stato nel controllo dei conti pubblici, impostasi come rimedio per tutti i guai cagionati dalla disinvolta gestione delle Regioni, e la garanzia costituzionale dell'autonomia, che richiedeva di sottrarre quanta più superficie possibile a questa erosione indiscriminata, in modo da non essere condannata alla recessività¹⁴.

La portata generale della decisione non è sfuggita neppure alla stessa Regione Toscana, la cui struttura tecnica nel rapporto annuale sul proprio contenzioso costituzionale, nel riferirsi al giudizio in esame, rileva come la pronuncia intervenuta vada "*a beneficio dell'interesse di tutte le regioni*"¹⁵, nella delicata operazione di riguadagnare terreno in favore di spazi legislativi propri. La pronuncia n. 184/2016 della Consulta in un certo qual modo provvede infatti a sconfessare la diagnosi di chi aveva voluto scorgere un allineamento granitico da parte della giurisprudenza costituzionale all'istanza di ricentralizzazione, poi espressa univocamente dalla più recente stagione delle riforme¹⁶. Peraltro l'espropriazione della competenza regionale risultava avvenuta anche e soprattutto sul versante della materia "coordinamento della finanza pubblica", che pur essendo concorrente ha trovato un'affermazione anche più forte della potestà esclusiva statale, vista la sua maggiore capacità di pervadere i sistemi

¹⁴A giustificazione della necessità di far prevalere il primo termine all'interno di questo *trade-off*, la Corte dei conti, nella citata audizione, ha parlato della pluralità e diversificazione degli ordinamenti contabili regionali come effetto di una "*malintesa autonomia*".

¹⁵E. Righi, *Contenzioso costituzionale*, Consiglio Regione Toscana, 2016.

¹⁶S. Mangiameli, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, 2013, p. 146, ha individuato nella crisi la leva della "*più estesa sintonia tra legislazione statale e giurisprudenza costituzionale*".

normativi. Con la conseguenza che le relative disposizioni, funzionando alla stregua di un parametro costituzionale interposto, possono addirittura impedire l'adozione di una normativa di dettaglio da parte delle Regioni, restando per esse la sola possibilità di provvedere con norme meramente attuative.¹⁷

L'argomento di principale rilevanza, presupposto a tutte le questioni, consisteva dunque nello stabilire se, ed entro quali limiti, all'indomani dell'introduzione della normativa contabile armonizzata e della riforma costituzionale del 2012, le Regioni conservassero ancora il potere di ricorrere allo strumento legislativo per introdurre nei rispettivi ordinamenti norme sulla contabilità regionale. Nelle considerazioni in diritto della sentenza, spicca la problematicizzazione condotta dal giudicante sulla rigida sistematica in cui erano stati fatti confluire dal ricorrente i motivi di gravame. Nonostante il ragionamento sul caso imponga il ricorso a canoni ermeneutici desunti dalle reciproche relazioni che si ingenerano tra le fonti normative, il giudice delle leggi non cede ad addentrarsi in questa prospettiva. L'attenzione viene così spostata dal dato formale all'analisi di aspetti connessi alla natura del potere politico, facendo ricadere la scelta sulla soluzione di fornire dei criteri anziché delle regole, che essendo per definizione rigide si rivelano meno adatte alle operazioni di bilanciamento.

E' questo il presupposto sulla base del quale il giudicante accoglie soltanto due tra le numerose questioni sollevate, bene evidenziandone i motivi. Nell'un caso infatti, la disciplina regionale sarebbe di ostacolo ad un allineamento alla programmazione finanziaria statale, pregiudicandone la possibilità di governare i complessivi equilibri di bilancio. Nell'altro, invece, viene accertata l'elusione da parte della norma impugnata di un vincolo di destinazione, su determinati appostamenti di bilancio, prescritto dalla legislazione finanziaria. Tuttavia, la dichiarazione di infondatezza di tutte le restanti questioni consente alla Corte di affermare espressamente che un'articolazione del bilancio da parte delle Regioni attraverso specifiche regole di rappresentazione, "funzionalmente" rispettose del quadro normativo statale, non soltanto è possibile, ma costituisce la condizione necessaria per programmare, collegando gli obiettivi alle risorse effettivamente disponibili, e dunque si pone come un *quid pluris* rispetto alla "armonizzazione dei bilanci".

Nell'intendimento del giudice costituzionale, che marca qui una distanza notevole dagli orientamenti di contesto, la *potestas* legislativa regionale non va confinata a porre la disciplina degli aspetti attuativi della legislazione nazionale in materia di armonizzazione. Anzi,

¹⁷Per un confronto si segnala M. Belletti, *Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Giappichelli, 2016.

superando la stretta logica di individuazione *ratione materiae* degli ambiti di intervento, si giunge a sostenere che questi, lungi dall'esaurirsi nell'armonizzazione finanziaria, debbano essere alimentati da una dimensione sostanziale del bilancio inteso quale "*bene pubblico*", in cui si incardina la programmazione come funzione qualificante della soggettività giuridica dell'Ente.¹⁸ Il passaggio merita di essere riportato: "*la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci. Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno (...)*".

In questo precipuamente deve ravvisarsi il carattere distintivo del governare in democrazia, costituendo lo strumento privilegiato attraverso cui la dialettica tra gli amministrati e la rappresentanza politica produce i propri effetti, con ciò assicurando in ultima analisi lo stesso esercizio del controllo democratico. E proprio nella formula del "limite esterno" può individuarsi un ideale *trait d'union* tra questa pronuncia, intervenuta a dirimere una questione nodale rispetto ad un quadro normativo intrecciatosi nell'arco di una rapida evoluzione, e le successive decisioni, rispetto alle quali si è guadagnata l'autorevolezza del precedente. L'intervallo temporale è stato finora relativamente breve per consentire una produzione giurisprudenziale di consolidamento, ma già nel biennio successivo alla sentenza 184/2016 si sono registrati interventi significativi.

La casistica in questione evidenzia un parallelismo tra due Regioni, l'Abruzzo e la Liguria, che pur muovendo da contesti afflitti da motivi di criticità diversi hanno offerto al vaglio della Corte situazioni da cui mutuare un nuovo modello di legittimità costituzionale. I temi delle pronunce n. 274/2017 e n. 49/2018 viaggiano in tandem: su impulso di due ricorsi governativi rispettivamente contro la legge regionale di assestamento al bilancio 2016-2018 della Liguria e contro la legge abruzzese di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio 2013, introducono la considerazione del profilo dell'attendibilità delle scritturazioni riportate nei documenti contabili generali (bilancio, eventuali collegati al bilancio, assestamenti, rendiconto). Costruiti sul rilievo della stretta interdipendenza tra le varie fasi del ciclo di bilancio, che condiziona la solidità della programmazione finanziaria alla veridicità delle risultanze già validate a consuntivo, come imprescindibile garanzia di certezza

¹⁸ Su questi risvolti in particolare, una prospettazione della autonomia regionale contabile non solo come strumentale bensì come essenziale a presidiare i valori della rappresentanza democratica è condotta in M. Boni, *Armonizzazione e democraticità dei bilanci regionali. La Corte costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio. (A proposito della sentenza n. 184/2016)*, in *federalismi.it*, 2017, n.6.

delle risorse, i due interventi della Corte risultano avvinti alla sentenza 184/2016¹⁹ nella comune presupposizione del concetto di bilancio-bene pubblico che, attraverso la valutazione del realizzato rispetto al preventivato, diviene funzionale alle scelte in ordine al mantenimento del consenso elettorale²⁰.

Nella normativa regionale vagliata con la pronuncia n. 274/2017 il giudice costituzionale stigmatizza la creazione fittizia di disponibilità di bilancio con un vero e proprio artificio contabile, mediante l'imputazione alla componente attiva del risultato di amministrazione di poste finanziarie in realtà passive o addirittura inesistenti, date rispettivamente dal fondo di anticipazione di liquidità e dallo stanziamento per i mutui autorizzati e non contratti. Queste due voci, di conseguenza, vengono trasformate in una modalità illegittima di copertura del fondo per i crediti di dubbia esigibilità ed esitano, nella effettiva realtà, in un aumento del disavanzo.²¹ Dal punto di vista strettamente giuridico, tutto ciò viene a tradursi nello sfioramento di quel limite esterno posto alla legislazione regionale dalla necessità di applicare correttamente le regole della disciplina armonizzata e, per di più, nel contrasto per via diretta con l'art. 81 Cost. La Corte infine esorta alla trasparenza nella determinazione del risultato di amministrazione, precisando che la complessità tecnica delle regole contabili non può mai costituire un alibi per una non chiara indicazione di quello, che a sua volta è l'istituto contabile fondamentale del rendiconto generale. Pertanto, con un incisivo richiamo al principio di continuità tra successivi esercizi finanziari, il giudicante sentenza accanto all'incostituzionalità della disposizione impugnata (art. 6 dell'assestamento di bilancio 2016-18) anche quella in via consequenziale dell'intera legge di approvazione del rendiconto 2015, definendo enfaticamente come *genetica* la connessione oggettiva tra le due normative (che sempre costituisce requisito necessario per la incostituzionalità dichiarata ai sensi dell'art. 27

¹⁹ L. Buffoni, *Il potere sostitutivo del governo e l'equilibrio di bilancio*, in *Le Regioni*, Il Mulino, 2018, n. 4.

²⁰ Secondo P. De Ioanna, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in C. Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Franco Angeli, 2019, la tipicità del bilancio, consistente nel ruolo egemonico esercitato dall'organo esecutivo e nell'attività di sintesi da condursi nella procedimentalizzazione legislativa ad opera dell'assemblea rappresentativa, garantisce uno spazio non comprimibile di estrinsecazione della democrazia, che resta tale anche nel sistema post-riforma dell'art. 81 Cost.

²¹ Nella disamina delle implicazioni scaturenti da questi aspetti tecnici è apprezzabile il ragionamento, sviluppato in G. D'Auria, *Riduzioni della spesa pubblica e autonomie territoriali: vincoli finanziari, equilibri e "intangibilità" dei bilanci, investimenti e indebitamento, coperture finanziarie, sanzioni (breve guida alla lettura di quattro sentenze della Corte costituzionale)*. Nota a C. Cost. 17 maggio 2018, n. 101; C. Cost. 20 dicembre 2017, n. 274; C. Cost. 6 dicembre 2017, n. 252; C. Cost. 29 novembre 2017, n. 247 in *Il Foro italiano*, 2018, fasc. 11, pt. 1, che mostra come all'elusione dell'obbligo di copertura finanziaria sia collegato uno specifico effetto di dequalificazione della spesa, derivante dall'attingimento a risorse destinate agli investimenti.

l. 87/1953). Icastica è la chiusura delle considerazioni del giudice costituzionale: "*L'efficacia di diritto sostanziale che il rendiconto riveste in riferimento ai risultati dai quali scaturisce la gestione finanziaria successiva e l'invalidità delle partite destinate, attraverso la necessaria aggregazione, a determinarne le risultanze, pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio di bilancio*".

La sentenza n. 49 del 2018 si staglia in una successione di ideale continuità con questi temi.²² La decisione di accoglimento riserva al rendiconto abruzzese (questa volta direttamente oggetto di impugnativa) una sorte speculare, che è quella della sua integrale caducazione, per effetto del vincolo di connessione ritenuto sussistente tra le disposizioni censurate e le restanti disposizioni dell'articolato. Viene data dimostrazione di come, nell'impianto del rendiconto generale, non siano obiettivamente scindibili, senza perdere di significatività, i singoli elementi che ne compongono la struttura e che, nel loro reciproco condizionarsi, sono interdipendenti in una concatenazione che non è solo quella temporale connessa al ciclo di bilancio, ma vale anche vieppiù su un piano spaziale, all'interno dello stesso documento contabile.

La Regione Abruzzo si trova nella circostanza a doversi difendere rispetto ad un ritardo molto grave nel compimento delle operazioni contabili di riallineamento dei conti e ad un pesante arretrato in fatto di approvazione dei rendiconti. Il rendiconto scrutinato è quello relativo all'anno 2013, a cui viene applicata la normativa contabile pre-riforma, dal momento che la disciplina armonizzata è andata a regime a partire dall'esercizio finanziario 2014, a decorrere dal quale trovano applicazione i principi costituzionalizzati dal nuovo art. 81 Cost. Il risanamento dei conti passa anche attraverso questo riallineamento, che non si esaurisce in una mera scansione temporale di passaggi di formale riordino dei documenti generali di contabilità. Le diverse fasi poggiano su elementi in connessione fra loro e i vari legami condizionano la rappresentabilità secondo verità delle relative risultanze. La Corte rileva come ad esprimere tutto ciò sia proprio l'orizzonte pluriennale assunto a riferimento del ciclo programmatico, discendente dal principio di continuità del bilancio. A tali premesse concettuali sono riconducibili tre rilievi fondamentali da parte del Giudice delle leggi.

In primo luogo, il mancato rispetto dei termini previsti dalla legge per l'approvazione dei rendiconti non integra un vizio insanabile, mantenendosi in capo all'Ente la legittimazione a

²²C. Bergonzini, *Trasparenza e veridicità dei bilanci: l'annullamento del rendiconto oggetto di manipolazioni contabili*, in *forumcostituzionale.it*, 2018, sottolinea appunto come la sentenza 274/2017 si ponga come suo chiaro precedente.

provvedere. La Corte, tuttavia, in un rapido passaggio, apre alla praticabilità della soluzione del commissariamento *ex art. 120*, secondo comma, Cost. “*in presenza di gravi e reiterati ritardi,* senza meglio precisare i contorni di questa notazione²³.

Il secondo argomento viene introdotto dalla Corte con il termine *accountability*: il rispetto dell’arco temporale tra esercizi successivi serve ad assicurare che il controllo democratico possa svolgersi tempestivamente e con le necessarie garanzie di chiarezza da parte del linguaggio legislativo. Il bilancio non resta soltanto uno strumento tecnico per l’appostamento delle risorse da finalizzare alla gestione della macchina amministrativa. Prima ancora, costituisce un veicolo comunicativo, mediante il quale il cittadino-elettore viene messo nelle condizioni di conoscenza per valutare l’affidabilità del soggetto pubblico nell’espletamento del proprio mandato²⁴. In questo senso “*la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile,*” nonché “*necessariamente servente al controllo retrospettivo dell’utilizzo dei fondi pubblici,*”²⁵. In terzo ed ultimo luogo, la Consulta brevetta in questa pronuncia la nozione di *monade contabile* per esprimere ciò che il rendiconto non può pretendere di diventare, ossia un elemento autoreferenziale isolato da tutto un contesto.

Il giudicante, nel redarguire il legislatore regionale per la sua disinvolta gestione della riprogrammazione di economie vincolate, richiama poi la sua precedente sentenza n. 89/2017 alla quale la Regione avrebbe omesso di adeguarsi. Il citato intervento costituisce invero una tappa fondamentale nell’evoluzione verso i nuovi modelli di giustizia costituzionale in tema di finanza regionale²⁶. Il giudizio di costituzionalità che vi trova definizione, avente ad oggetto un complesso di disposizioni afferenti alla legge finanziaria e alla legge di bilancio abruzzesi per l’anno 2013 nonché ad un loro collegato finanziario, è stato promosso dalla Corte dei conti in sede di parificazione del rendiconto generale 2013. Il *quid novi* è rappresentato non già dal riconoscimento in capo al giudice contabile della

²³ Per una riflessione su quest’*obiter dictum* del potere sostitutivo in ordine alla funzione legislativa come potenziale principio di rottura si rimanda a Buffoni (cit.) e a G.A.Ferro, *Chiarezza dei conti pubblici e democrazia rappresentativa*, in *ambienteditto.it*, 2018.

²⁴ Vi è chi ritiene questa necessità ancora più spiccata in seguito alla riforma dell’art. 81 Cost., introduttiva di vincoli che impongono di valutare delicate operazioni di bilanciamento (A. Carosi, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2018, n. 3).

²⁵ Una lettura interessante di questi profili è data da G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *associazione deicostituzionalisti.osservatorio.it*, 2018, fasc. 3, secondo cui il mancato rispetto del principio democratico integra, fra l’altro, una violazione dell’equità intergenerazionale, mettendo a rischio la possibilità di continuare a garantire i diritti a prestazione per le generazioni future.

²⁶ In G. Rivosecchi, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 2019, n. 15, si parla di un nuovo paradigma di legalità di tipo costituzionale-finanziario.

legittimazione a promuovere l'incidente di costituzionalità nell'ambito di un giudizio di parifica -già operato da risalente giurisprudenza- ma dall'estensione di tale giudizio, prima riservato ai rendiconti dello Stato e delle Autonomie speciali, anche a quelli delle Regioni a statuto ordinario secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 3, d.l. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. 213/2012. Pertanto la Consulta in questa pronuncia compie una ricognizione degli elementi sulla base dei quali aveva già ammesso il ruolo del giudice della parificazione dei rendiconti come *giudice a quo*, per affermarne per la prima volta l'applicabilità alle sezioni regionali della Corte dei conti. Il procedimento di parifica, pur non avendo natura giurisdizionale, si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa e con la garanzia del contraddittorio tra le parti. Si può ben inquadrare come un momento di natura ibrida, ma sicuramente più vicino alla funzione giurisdizionale che non a quella amministrativa²⁷. Del resto la funzione certativa svolta dalla Corte dei conti sul rendiconto produce gli effetti tipici del giudicato, che sono di natura preclusiva, da cui deriva l'immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificato.

Nella sentenza trova risalto il "*principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi. Ne risulta così coinvolto in modo durevole l'equilibrio del bilancio (...)*". La ricognizione delle poste in conto residui viene pertanto indicata come propedeutica a qualsiasi rendiconto, perchè consente di accertare le ragioni giuridiche che fondano le pretese creditorie e le posizioni debitorie dell'Ente, sottoponendole ad un test di attendibilità/veridicità. Tant'è che una generale azione di ripulitura incombe annualmente sulla tenuta dei conti, indipendentemente dal riaccertamento straordinario imposto dalla disciplina sull'armonizzazione contabile, ed è essenziale per una corretta definizione dell'avanzo di amministrazione, che diversamente può essere soltanto presunto e prestarsi, se utilizzato, a finzioni contabili tali da produrre un aggravamento dei saldi negativi. Il giudice contabile mostra la sua attitudine ad introdurre allo scrutinio di costituzionalità questioni che, da una parte, difficilmente possono corrispondere ad interessi di concreta rilevanza dinnanzi ad un giudice comune e che, dall'altra, in sede di giudizio in via principale potrebbero non essere necessariamente raccolte o venire diversamente filtrate nell'ottica di una valutazione politica. In conclusione, questo ulteriore paradigma produce innegabilmente un effetto di rinforzo del limite esterno alla

²⁷ Di una giurisdizionalizzazione della funzione di controllo parla R. Scalia, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni, dopo il 2012. Gli orientamenti della Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, 2018, n.8.

potestà legislativa regionale in materia di contabilità²⁸.

Un ultimo cenno merita la sentenza della Corte costituzionale n. 74/2019. La Regione Veneto impugna ed ottiene la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1, comma 71, della legge di bilancio dello Stato per l'anno 2018, che disponeva di stabilire con decreto interministeriale le modalità di utilizzo del fondo destinato al trasporto pubblico locale. Le ragioni della doglianza si appuntano sulla mancata previsione del coinvolgimento di parte regionale nel relativo processo decisionale. La Consulta circoscrive i motivi di accoglimento alla violazione del principio di leale collaborazione relativamente agli evocati parametri degli artt. 5 e 120 Cost. e degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., per la violazione delle garanzie di autonomia in conseguenza del fatto che il trasporto pubblico locale, cui sono destinate le risorse oggetto del finanziamento statale, integra una materia legislativa di competenza regionale residuale. Il dispositivo di sentenza riporta come statuizione additiva la necessità che la normativa censurata preveda la partecipazione regionale in via preventiva al decreto interministeriale e nella forma dell'Intesa in sede di Conferenza unificata. Quest'ultimo caso, in un ribaltamento di prospettiva, racconta di una Regione che riguadagna spazi normativi (anche in sede extra legislativa) dallo Stato sul terreno ad esso appartenente, quello del bilancio statale.

In uno con il ragionamento svolto nell'esame della rassegna giurisprudenziale qui considerata, si pone così come sicuro elemento di sintesi l'indicazione costante da parte della Corte di una sorta di principio giustificazionista delle norme sul bilancio nella "*valorizzazione della democrazia rappresentativa*"²⁹. E attraverso il richiamo ai contenuti di tale principio il sindacato costituzionale è riuscito ad affrancare dalla riduzione all'unità statale la legislazione sulla finanza delle Regioni, giungendo a rifondarne i valori sull'autonomia che la Costituzione garantisce loro.

5. Conclusioni

Le pronunce della Corte costituzionale appena esaminate, oltre ad aver approfondito aspetti collegati a specifici istituti contabili, inseriti in una materia caratterizzata da un elevato grado di tecnicismo, con statuizioni puntuali che non rivestono interesse nel loro dettaglio ai fini

²⁸ Per un confronto, M. Bergo, *Le funzioni della parifica della corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2019, n. 4, in particolare su C.C. 196/2018 (che si riporta alla pronuncia n. 89/2017 e che consente anche su questi aspetti di mantenere il parallelismo con la Regione Liguria).

²⁹ In C. Cost. 184/2016.

dello studio condotto in questa sede, offrono l'occasione per un'analisi, sul piano generale, delle fonti del diritto e, specificamente, dei risvolti spiegati, sul giudizio di costituzionalità, dagli effetti dell'intervenuto mutamento della norma sulla produzione giuridica. Ancor prima e ben al di là delle singole questioni sollevate, ad attendere risposta era, a monte, il problema della individuazione di uno spazio legittimo di intervento legislativo per le Regioni, il cui residuo risultava nient'affatto scontato.

La soluzione è stata ricercata in una logica di sostanziale contemperamento tra le redivive istanze di centralizzazione della gestione finanziaria, ai fini di un controllo più efficace sulle relative risorse, e il principio autonomistico, attraverso un approccio che, fungendo da apripista, ha consentito di tracciare una sorta di rotta ermeneutica su questi temi. Peraltro, il bisogno di affermazione delle Regioni ne risulta variamente valorizzato, anche sull'opposto versante della responsabilità che su di esse incombe in ordine alla gestione delle risorse finanziarie.

Il giudice delle leggi ha concluso nel senso della riaffermazione dell'autonomia regionale attraverso il riconoscimento della possibilità di legiferare, come pure di rientrare *aliunde* nella definizione di contenuti normativi, in un ambito divenuto certamente più angusto, ma da considerarsi tuttavia insopprimibile, sul presupposto del suo fondamento sulle istanze della stessa democrazia, laddove i rappresentanti eletti detengono il potere-dovere di operare le scelte programmatiche, di cui saranno chiamati a rispondere sul piano della responsabilità politica.