

# *Il d.lgs. 126/2014: l'«armonizzazione» dei bilanci regionali nel quadro del nuovo principio di «equilibrio» ed i riflessi sull'autonomia del Consiglio*

di MASSIMO NARDINI

*Sommario:* 1. L'evoluzione della disciplina sulla «armonizzazione» dei bilanci pubblici. - 2. Le principali novità introdotte dal d.lgs. 126/2014 sulla decisione di bilancio delle Regioni. - 3. Il nuovo testo del d.lgs. 118/2011 nel quadro della disciplina costituzionale sull'«equilibrio» di bilancio. I rapporti tra Giunta e Consiglio regionale in materia finanziaria. - 4. Quali effetti sull'autonomia funzionale del Consiglio? - 5. Alcune considerazioni finali: l'autonomia del Consiglio nel quadro della forma di governo regionale.

## *1. L'evoluzione della disciplina sulla «armonizzazione» dei bilanci pubblici*

La necessità di disporre di una visione d'insieme delle risorse e delle spese pubbliche, funzionale, a sua volta, ad una piena valutazione di conformità della gestione di bilancio agli obiettivi stabiliti dai vincoli europei, ha spinto il legislatore a rafforzare nel tempo l'omogeneizzazione dei sistemi contabili dei vari livelli di governo.

Le prime indicazioni normative in materia risalgono alla l. 468/1978, laddove all'art. 25 si affermava l'esigenza di normalizzare i conti degli enti pubblici<sup>1</sup>; in seguito, la l. 196/2009 (come modificata dalla l. 39/2011) ha disciplinato *ex novo* la contabilità pubblica, prevedendo all'art. 42 la graduale estensione delle disposizioni di

<sup>1</sup> Cfr. R. PEREZ, *Conti uniformi e vincoli finanziari nel governo della finanza locale*, in [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu), 22 febbraio 2013, secondo cui «la redazione di bilanci strutturati su regole contabili uniformi, coerenti con la classificazione seguita per il bilancio dello Stato, rappresenta un traguardo cui i pubblici poteri aspiravano già dal 1978, allorché, con la legge n. 468, art. 25, venne individuato il “settore pubblico allargato”, anche se allora nel “settore pubblico allargato” non erano compresi gli enti locali».

riordino del bilancio alle amministrazioni pubbliche «altre» rispetto allo Stato<sup>2</sup>.

Inoltre, ai sensi dell'art. 2, primo comma della l. 42/2009, il Governo è stato delegato a disciplinare, mediante decreto legislativo, l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti medesimi, nonché i relativi termini di presentazione e di approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione.

In attuazione del successivo comma 2, lett. *b*), è stato poi emanato il d.lgs. 118/2011, le cui disposizioni sono state assunte come principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, al quale le Regioni avrebbero dovuto adeguare i propri ordinamenti.

In tale contesto, particolare attenzione deve essere rivolta al recente d.lgs. 126/2014 che, integrando e modificando il citato d.lgs. 118/2011, tiene conto delle novità introdotte dalla l. cost. 1/2012 sul «pareggio» di bilancio e degli esiti della sperimentazione avviata il 1° gennaio 2012 e conclusasi il 31 dicembre 2014<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Nel senso si sono pronunciate le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti nell'audizione del maggio 2011 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera *b*), della l. 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni; in tale sede è stato precisato che «il processo di armonizzazione non è affatto una novità della recente riforma della contabilità e della finanza pubblica, inquadrandosi, invece, nella permanente esigenza di “normalizzazione dei conti pubblici” più volte ribadita dal legislatore». Per una disamina della l. 196/2009 e dei contenuti della riforma del 2012 si veda G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), settembre 2013.

<sup>3</sup> Secondo il primo comma dell'art. 36 del d.lgs. 118/2011 «al fine di verificare l'effettiva rispondenza del nuovo assetto contabile definito dal presente decreto alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e per individuare eventuali criticità del sistema e le conseguenti modifiche intese a realizzare una più efficace disciplina della materia, a decorrere dal 2012 è avviata una sperimentazione, della durata di tre esercizi finanziari, riguardante l'attuazione delle disposizioni di cui al Titolo I, con particolare riguardo all'adozione del bilancio di previsione finanziario annuale di competenza e di cassa, e della classificazione per missioni e programmi». In una prima fase della sperimentazione, gli enti hanno provveduto a ridefinire la collocazione dei capitoli nella nuova architettura contabile basata sulle «missioni» ed i «programmi», successivamente hanno operato una revisione e ricollocazione dei residui attivi e passivi nell'ambito del nuovo principio di competenza finanziaria. In merito, cfr. M. MULAZZANI (a cura di), *L'armonizzazione contabile delle Regioni, degli Enti Locali e dei loro organismi*, Rimini, Maggioli Editore, 2013, in particolare 89-110.

Da una parte, con questo provvedimento normativo viene proseguito quel processo di accentramento del patrimonio informativo dei flussi di entrata e di spesa in capo allo Stato – e specificamente al Ministero dell'Economia<sup>4</sup> – già avviato in passato dal legislatore ed avvalorato dalla giurisprudenza costituzionale nel quadro dei principi di coordinamento della finanza pubblica (materia, come noto, rimasta di potestà concorrente tra Stato e Regioni anche dopo la riforma costituzionale del 2012)<sup>5</sup>.

A tale riguardo, si rammentino, a titolo esemplificativo, il ritorno alla c.d. «Tesoreria Unica» in vigore fino agli anni '90, per effetto

<sup>4</sup> In merito all'accentramento della decisione finanziaria ed amministrativa presso il Ministero dell'Economia ad opera della l. 196/2009, si rimanda a R. PEREZ, *L'accentramento della decisione finanziaria*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 7, 2010, 679 ss.

<sup>5</sup> La Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 39 del 2014, ha affermato che «il legislatore statale ben può, legittimamente, dettare norme di principio le quali prevedono che le introdotte verifiche sui rendiconti includano anche le partecipazioni in società controllate, alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione, nonché i risultati della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale, senza con ciò invadere l'ambito di competenza riservato alla potestà legislativa primaria della Regione. Ciò risponde anzitutto all'esigenza, più volte ribadita da questa Corte, di porre quei principi funzionali a garantire l'armonizzazione dei bilanci e dei conti degli enti territoriali che trovano espresso radicamento nel titolo competenziale individuato dall'art. 117, terzo comma, Cost., e sono pertanto opponibili anche al legislatore dotato di autonomia particolare (...) Detta armonizzazione, secondo la giurisprudenza di questa Corte, risulta altresì funzionale a garantire il raffronto tra i bilanci pubblici degli enti territoriali, specie per prevenire squilibri di bilancio in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost. e garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica cui partecipano anche le autonomie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 60 del 2013 e n. 425 del 2004)» (*Considerato in diritto* n. 6.3.5). Soggiunge inoltre la Corte che «dette esigenze di armonizzazione nella redazione dei documenti contabili sono strumentali a consentire la corretta raffrontabilità dei conti (tra le tante, sentenza n. 138 del 2013); ciò in quanto «la codificazione di parametri standardizzati» è funzionale a consolidare, sotto il profilo contabile, «le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica», inscindibilmente connessa alla «disciplina delle regole di natura contabile che nell'ambito della finanza pubblica allargata sono serventi alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi» (*ex plurimis*, sentenze n. 309 e n. 176 del 2012; n. 52 del 2010)» (*Considerato in diritto* n. 6.3.9.3). Da notare, peraltro, che tale pronuncia fa riferimento all'«armonizzazione» come materia di competenza concorrente, prima dell'operatività della disposizione della l. cost. 1/2012 che ha ricondotto la stessa alla potestà esclusiva statale rafforzandone vieppiù la coerenza.

dell'art. 35 del d.l. 1/2012<sup>6</sup>, nonché l'istituzione di una banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni (ai sensi dell'art. 13 della l. 196/2009) di cui il decreto legislativo in esame rende obbligatoria l'alimentazione da parte degli enti territoriali (ad es., per l'inoltro degli schemi di bilancio), secondo schemi, tempi e modalità stabilite dal MEF.

Dall'altra parte, la specificazione dell'«armonizzazione dei sistemi contabili» ora operata dal legislatore, ha favorito la trasparenza e la confrontabilità dei conti degli enti territoriali, tendendo a far loro assumere piena responsabilità in materia finanziaria. Al di là dell'obbligo di pareggio di bilancio previsto dalla l. cost. 1/2012 in forme ancora più cogenti rispetto al passato, proprio questa spinta alla responsabilizzazione delle autonomie (resasi vieppiù necessaria dopo l'approvazione del Titolo V nel 2001) rappresenta la migliore garanzia per un effettivo raggiungimento dell'equilibrio dei conti pubblici, o quantomeno ne individua un presupposto indefettibile<sup>7</sup>.

Del pari, considerando che sul piano europeo si è posto da tempo il problema di una omogeneizzazione delle modalità di redazione dei bilanci dei singoli Paesi (sin dal SEC 95) anche per una migliore valutazione della conformità dei saldi finanziari ai vincoli definiti dal Trattato e dal Patto di stabilità e crescita<sup>8</sup>, si può ritenere che questo processo di «armonizzazione» non costituisca di per sé una lesione dell'autonomia degli enti territoriali

<sup>6</sup> In merito si veda l'analisi svolta da C. CAPICAVOLI, *Brevi note sul ritorno alla tesoreria unica nel decreto liberalizzazioni*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 21 febbraio 2012.

<sup>7</sup> Con riferimento al problema dell'armonizzazione dei criteri contabili per i bilanci dei vari livelli di Governo, si rimanda alle considerazioni di L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompita*, Venezia, Marsilio Tempi, 2013, 127 ss., che sembrano in linea con le scelte effettuate dal legislatore in materia. Secondo Antonini, infatti, «dopo la riforma costituzionale del 2001, anche per effetto di alcune malsane interpretazioni, si è introdotto il “federalismo contabile”, un'invenzione nostrana, antitetica al vero federalismo e che rappresenta, piuttosto, la negazione dell'accountability (...) I “dialetti contabili” non garantiscono certo quella confrontabilità delle politiche che costituisce la ragione stessa del federalismo fiscale» (p. 128).

<sup>8</sup> L. GIOVANNELLI, *Contabilità dello Stato e Sistema Europeo dei conti (SEC95) nella prospettiva comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2006, 82 ss. Si veda anche M. MULLAZZANI, *Lineamenti generali dell'ordinamento contabile e principi contabili dell'Unione europea*, in *Principi e sistemi contabili negli enti locali. Il panorama internazionale, le prospettive in Italia*, a cura di G. FARNETI e S. POZZOLI, Milano, Franco Angeli, 2005.

dettata da mere scelte «centralistiche» del Governo nazionale<sup>9</sup>. Piuttosto sarebbe paradossale se, in un contesto generale caratterizzato da una tendenziale spinta ad uniformare i criteri contabili impiegati dagli Stati dell'Unione nella redazione dei propri bilanci (vedi le IPSAS *International Public Sector Accounting Standards* emanati dall'IPSASB, *International Public Sector Accounting Standards Board*<sup>10</sup>), non si intervenisse secondo la medesima logica nei confronti degli altri enti che insistono all'interno di questi Paesi,

<sup>9</sup> Al riguardo, giova richiamare quanto evidenziato dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti in sede di audizione del 29 maggio 2014 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale: «se è vero che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, attribuiva alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, con conseguente riconoscimento di uno spazio di autonomia legislativa regionale nel rispetto dei principi fondamentali, è altrettanto innegabile che il coordinamento della finanza pubblica (che pure è principio di supremo livello) richieda sotto il profilo eminentemente tecnico – da tenere nettamente distinto dalla discrezionalità delle scelte politiche – modalità di rappresentazione contabile univoche. L'armonizzazione dei bilanci pubblici è funzionale al coordinamento della finanza pubblica, ma questo profilo è rimasto lungamente in ombra. L'importanza di questo aspetto è ora stata assunta a livello costituzionale. Con la modifica introdotta dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, art. 3, comma 1, lett. a), l'armonizzazione dei bilanci pubblici entra nella competenza esclusiva dello Stato dall'esercizio finanziario 2014 (art. 6, comma 1, l. cost. cit.). Del tutto corretta, pertanto, appare l'introduzione nel d.lgs. 118/2011 del Titolo III, di una compiuta disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile delle regioni coerentemente con la cessazione della loro competenza normativa di rango primario, mentre non è più rinviabile l'adozione di un sistema contabile basato su principi e regole omogenei».

<sup>10</sup> L'obiettivo dell'IPSASB è quello di «adoperarsi per l'interesse della collettività, sviluppando principi contabili per il settore pubblico di elevata qualità e favorendo la convergenza di principi nazionali ed internazionali, così da migliorare la qualità e l'uniformità della rendicontazione contabile in ogni parte del mondo», da realizzarsi emanando standard contabili specifici per il settore pubblico (gli IPSAS), promuovendo la loro generale accettazione e convergenza a livello internazionale, pubblicando ulteriori documenti che agiscano da linee guida su problematiche contabili proprie del settore pubblico. Gli IPSAS si basano sul principio della competenza economica (*accrual basis*) piuttosto che su quello della competenza finanziaria (*cash basis*). Nello sviluppo degli *IPSAS accrual basis*, il Board ha definito due priorità, la convergenza con gli IAS/IFRS, pur tenendo conto delle ineliminabili differenze di vocazione tra aziende pubbliche e private, nonché la redazione di principi contabili specifici per il settore pubblico, rispondenti cioè a esigenze non condivisibili con quelli delle aziende private. In ogni caso, diversamente dagli IAS/IFRS, gli IPSAS non sono obbligatori per legge, né a livello comunitario né in ambito domestico.

la cui attività finanziaria incide inevitabilmente sui saldi complessivi<sup>11</sup>.

Delineando sommariamente i contenuti del decreto legislativo in esame, nel Titolo I e II vengono indicati, rispettivamente, i principi contabili «generali» e quelli «applicati»<sup>12</sup> per le Regioni, le Province autonome, gli enti locali ed il settore sanitario, mentre nel nuovo Titolo III viene disciplinato l'ordinamento contabile delle Regioni a Statuto ordinario<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Cfr. L. MERCATI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 15 gennaio 2014, secondo la quale «(anche) attraverso l'armonizzazione, si tendono a soddisfare le pressanti esigenze informative connesse alle regole comunitarie, con particolare riferimento al patto di stabilità e crescita e alle procedure sui disavanzi eccessivi da esso previste» (p. 5).

<sup>12</sup> Sulla distinzione tra questi due tipi di principi, si veda L. MERCATI, *op. cit.*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 15 gennaio 2014, 14-15.

<sup>13</sup> Per le Regioni a Statuto speciale, le Province autonome di Trento e Bolzano ed i rispettivi enti locali, l'art. 79 – riprendendo l'originario art. 37 – prescrive che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni in argomento siano stabilite, in conformità ai relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della l. 42/2009. La nuova disposizione recepisce i contenuti della sentenza n. 178 del 2012, nella quale la Corte costituzionale aveva ritenuto fondata la questione di legittimità sollevata dalla Regione autonoma Valle d'Aosta con riferimento al secondo periodo del primo comma dell'art. 37 del d.lgs. 118/2011, in quanto quest'ultimo «fissa il principio secondo cui gli enti ad autonomia differenziata, “nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario” secondo le procedure “pattizie” previste per l'introduzione delle norme attuative degli statuti (cioè “secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi”)». L'art. 27, dunque, non pone alcuna deroga all'adozione di tali procedure, con la conseguenza che, in base alla l. 42/2009, tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione (ivi comprese quelle dell'art. 2, che il d.lgs. 118/2011 dichiara espressamente di attuare) si applicano agli enti ad autonomia differenziata non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria. La normativa impugnata stabilisce, invece, che, qualora “entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, non risultino concluse le procedure” di attuazione statutaria, l'intero decreto delegato e gli indicati decreti legislativi “trovano immediata e diretta applicazione” nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano “sino al completamento delle procedure medesime”. Tale diretta – ancorché transitoria – applicazione eccede, pertanto, i limiti fissati dalla legge di delegazione, la quale non consente eccezioni, con riguardo ai suddetti enti, alla regola dell'adozione delle peculiari procedure “pattizie” previste per la determinazione delle norme di attuazione statutaria» (*Considerato in diritto* n. 6.2). Sul processo di armonizzazione dei sistemi contabili avviata sin dalla l. 196/2009, si vedano le considerazioni critiche di G. RIVOSECCI, *Parlamento*

Viene poi introdotto un Titolo IV, riguardante l'adeguamento del d.lgs. 267/2000, «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» al d.lgs. 118/2011 e riformulato il Titolo V concernente la sperimentazione e le disposizioni finali e transitorie, di contenuto identico a quello del previgente Titolo III.

## 2. *Le principali novità introdotte dal d.lgs. 126/2014 sulla decisione di bilancio delle Regioni*

Il d.lgs. 126/2014, sostituendo per intero l'art. 3 del d.lgs. 118/2011, ribadisce i principi generali già noti nella contabilità di Stato<sup>14</sup> e ne aggiunge altri «applicati» che «garantiscono il consolidamento e la trasparenza dei conti pubblici secondo le direttive dell'Unione europea e l'adozione di sistemi informativi omogenei e interoperabili» e che riguardano la programmazione (allegato n. 4/1), la contabilità finanziaria (allegato n. 4/2), la contabilità economico-patrimoniale (allegato n. 4/3) ed il bilancio consolidato (allegato n. 4/4).

In particolare, al fine di dare attuazione al principio generale della competenza finanziaria «potenziata» – ora specificato nell'allegato 1 al d.lgs. n. 118 – che tende ad avvicinare il principio di «competenza» a quello di «cassa»<sup>15</sup>, gli enti territoriali sono chiamati ad

*e autonomie territoriali all'ombra del Governo nella riforma della legge di contabilità, in [www.nelmerito.it](http://www.nelmerito.it), 22 gennaio 2010.*

<sup>14</sup> L'unica differenza – meramente terminologica – rispetto ai principi indicati nell'originario allegato 1 del d.lgs. 118/2011 (eccezione fatta per l'integrale riformulazione del principio di competenza finanziaria) riguarda il principio dell'equilibrio di bilancio, dove in luogo del «pareggio finanziario» si fa ora riferimento a quello di «equilibrio», inteso comunque nel medesimo significato di «pareggio complessivo di competenza e di cassa attraverso una rigorosa valutazione di tutti i flussi di entrata e di spesa», nonché la specifica indicazione, con riguardo al principio dell'unità, che «le entrate in conto capitale sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento» ed il rimando ad una precipua disciplina in materia di entrate vincolate per ammettere la possibilità che alcune fonti di entrata vengano destinate a copertura di «determinate e specifiche spese».

<sup>15</sup> Come precisato nel Dossier n. 96 del Servizio Studi della Camera dei Deputati del 22 aprile 2014, il principio contabile generale della competenza finanziaria «costituisce l'elemento più innovativo della riforma contabile degli enti territoriali, volto a: consentire la conoscenza dei debiti effettivi delle Pubbliche Amministrazioni; evitare l'accertamento di entrate future; ridurre la imponente mole di residui; evidenziare gli avanzi insussistenti; rafforzare la programmazione di bilancio; favorire la modulazione dei debiti finanziari secondo gli effettivi bisogni; avvicinare la

operare annualmente un riaccertamento dei residui attivi e passivi secondo una dettagliata procedura indicata nei commi dal 4 al 16 del novellato art. 3. È stata prevista, altresì, la costituzione di un «fondo pluriennale vincolato» per le entrate e le spese (rispettivamente) accertate ed impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, da reimputare poi con provvedimento amministrativo della Giunta all'esercizio in cui le stesse sono effettivamente esigibili.

Tale operazione di accertamento, determinando un allineamento tra imputazione ed esigibilità dell'obbligazione, da un lato rafforza il contenuto pluriennale del bilancio, dall'altro riduce lo *stock* complessivo dei residui attivi e passivi, mentre il «fondo pluriennale vincolato», di fatto, tende a limitare il «potenziale» di spesa dell'amministrazione accantonando preventivamente risorse non utilizzabili in gestione<sup>16</sup>.

In relazione ai principi sopra indicati, al fine di disciplinare le modalità di redazione del documento di bilancio, il provvedimento normativo in argomento modifica l'originario primo comma dell'art. 10 del d.lgs. 118/2011 estendendo l'orizzonte temporale di riferimento – almeno – al triennio (già in essere per il bilancio dello Stato) e prevedendo il ricorso alla contabilità finanziaria in termini di «competenza» e «cassa»<sup>17</sup>.

competenza finanziaria alla competenza economica; rilevare gli investimenti in base agli stati di avanzamento lavori come richiesto dalla UE». Ai sensi della competenza finanziaria «potenziata», le obbligazioni attive e passive sono registrate nelle scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge e sono imputate all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza. Per gli enti locali, ciò comporterà il superamento delle deroghe del TUEL che consentivano di mantenere impegnata una spesa pur in assenza di tutte le condizioni per consentirne la liquidabilità.

<sup>16</sup> Analoga finalità viene perseguita con il «fondo crediti di dubbia esigibilità» che dovrebbe evitare che entrate inesigibili vengano utilizzate per autorizzare determinate spese, privandole così di fatto della necessaria copertura. La quantificazione di tale «fondo» dipende dalla capacità di riscossione da parte di ogni Regione, stimata in base a parametri prestabiliti (ad esempio, in fase di sperimentazione la Regione Lombardia ha fatto riferimento, in fase previsionale, agli andamenti di accertamenti e riscossioni in conto competenza ed in conto residui per titolo e tipologia di entrata nel quinquennio precedente). In corso di gestione – specificamente nel momento dell'«assestamento» del bilancio – i dati previsionali vengono poi messi a confronto con l'andamento effettivo delle entrate, mentre a rendiconto viene definito l'importo del «fondo crediti di dubbia esigibilità» che può ovviamente differire dal dato previsionale.

<sup>17</sup> In merito alle novità già introdotte dal d.lgs. 118/2011 per la contabilità degli enti territoriali, si veda A. BRANCASI, *Le nuove regole di bilancio*, in *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il trattato di Lisbona*, a cura di M.P. CHITI e A. NATALINI, Bologna, Il Mulino, 2012, 273 ss.



Inoltre, sempre nella citata disposizione viene specificato che le previsioni di entrata e di spesa si debbano basare sugli indirizzi fissati nei documenti di programmazione economica degli enti, escludendo così il ricorso al mero criterio incrementale per la quantificazione degli stanziamenti che rischia, per sua natura, di dare vita a meccanismi di auto-alimentazione degli oneri a carico della finanza pubblica non agevolmente riconducibili alle risorse effettivamente disponibili.

Al riguardo, ulteriori indicazioni di dettaglio sono contenute nel nuovo Titolo III, dove si prescrive che il Consiglio regionale approvi con delibera il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) – analogo al Documento di economia e finanza (DEF) approvato con risoluzione dal Parlamento nazionale – a carattere triennale, che identifica le linee strategiche e politiche in base alle quali verrà predisposto successivamente il bilancio di previsione (per gli enti locali è invece istituito, con le medesime finalità, il Documento unico di programmazione).

Il raccordo tra la predisposizione del documento di bilancio e gli orientamenti programmatici fissati a monte nel DEFR riprende *tout court* quanto già contemplato per la procedura statale, specie all'indomani dell'adeguamento della normativa nazionale alle nuove regole del c.d. «semestre europeo», con la differenza, tuttavia, che le linee guida stabilite del DEF – successivamente poste al vaglio delle istituzioni europee – vincolano, a loro volta, proprio gli obiettivi finanziari annuali e pluriennali degli enti territoriali, ai sensi dell'art. 8 della l. 196/2009 come modificato dalla l. 39/2011<sup>18</sup>.

Di conseguenza, i margini di manovra delle autonomie risultano viepiù compressi dalle autorità nazionali di governo, risentendo degli interventi di razionalizzazione dei conti pubblici che ormai da anni interessano direttamente tutti gli enti costitutivi della Repubblica, essendo chiamati a concorrere al perseguimento degli obiettivi fissati in sede europea.

Nel contempo, il d.lgs. 126/2014 conferma la strutturazione delle «voci» contabili in forma semplificata per il bilancio decisionale (specificamente in «missioni» e «programmi», questi ultimi articolati in «tipologie» per le entrate ed in «titoli» per le spese) rispetto a quello gestionale (con un ulteriore riparto, per le entrate, delle «tipologie»

<sup>18</sup> In particolare, il primo comma dell'art. 8 della l. 196/2009 prevede che «le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dal DEF».

in categorie, capitoli ed eventualmente articoli, nonché, per le spese, dei «titoli» in macroaggregati, capitoli ed eventualmente articoli), come già statuito, di massima, dall'originario d.lgs. 118/2011.

Peraltro, nel solco di un'evoluzione dei criteri di contabilità volta a superare la mera dimensione autorizzatoria della spesa per privilegiare la finalità degli interventi pubblici ed il loro effettivo perseguimento, tale principio della contabilità finanziaria tende sempre più ad «intrecciarsi» con quello economico-patrimoniale.

Questo processo in atto da tempo per il bilancio statale trova sempre più riscontro anche in sede locale, come confermato dalle disposizioni contenute all'art. 4 del d.lgs. 118/2011, come ora modificato, che estende l'adozione del piano integrato dei conti di cui all'allegato 6 del medesimo decreto agli enti strumentali, alle istituzioni degli locali ed agli altri organismi strumentali degli enti territoriali; il livello minimo di articolazione del piano dei conti deve essere costituito almeno dal quarto livello, ai fini del raccordo con i capitoli e gli articoli<sup>19</sup>.

Nella fase di sperimentazione, le Regioni hanno così operato una riclassificazione delle «poste» contabili dando loro una specifica codifica al fine di mantenerne la natura economico-funzionale, mediante delibera di Giunta; in sostanza, il piano dei conti si configura come un dato di fatto cui i capitoli devono necessariamente uniformarsi.

Disamina a parte è poi necessaria con riferimento ai contenuti dell'art. 38 del decreto legislativo, dove viene disciplinata la copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa stabilendo che «le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano

<sup>19</sup> Al sesto comma dell'art. 4 si precisa che «le Regioni e gli enti locali, i loro enti strumentali, le istituzioni degli enti locali e gli altri organismi strumentali delle Regioni e degli enti locali trasmettano le previsioni di bilancio, aggregate secondo la struttura del quarto livello del piano dei conti, alla banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sulla base di schemi, tempi e modalità definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze». Sulla riclassificazione della spesa per gli enti locali si veda E. CIVETTA, *L'armonizzazione dei sistemi contabili. Come passare dal d.P.R. 194/1996 al nuovo sistema contabile*, Rimini, Maggioli Editore, 2014, 60 ss., la quale evidenzia, tra l'altro, che «il processo di classificazione dei capitoli di spesa è (...) influenzato dal livello di dettaglio delle voci di spesa già in uso all'ente; qualora l'ente sia dotato di un piano dei conti di spesa dettagliato è più probabile che riesca a rintracciare nel piano dei conti integrato il relativo codice fino al quinto livello e quindi a codificare il vecchio capitolo fino a tale livello. Qualora, invece, l'ente sia dotato di un piano dei conti di spesa molto sintetico occorrerà "spacchettare" i vecchi capitoli in nuovi capitoli. Questo spacchettamento dovrà essere gestito almeno fino al quarto livello e ciò al fine di poter assolvere a quanto previsto dall'art. 4, comma 5 del d.lgs. 118/2011, corretto ed integrato dal d.lgs. 126/2014» (p. 70).

l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

Al riguardo, giova evidenziare come, a seguito dell'intesa sancita dalla Conferenza unificata il 3 aprile 2014, rispetto al testo iniziale si sia fatto riferimento a spese a carattere «continuativo» e non «permanente». Inoltre la quantificazione viene demandata alla legge di bilancio e non alla «legge di stabilità», modificando pertanto una versione che, in prima stesura, riprendeva *in nuce* quanto previsto dalla l. 196/2009<sup>20</sup>.

A prima vista, tale disposizione parrebbe ispirarsi, almeno in parte, ad una elaborazione dottrinarie sviluppata in passato da importanti Autori in materia di rapporti tra legge di bilancio e leggi di spesa, i quali ammettevano la possibilità di assicurare la copertura finanziaria di «nuove» o «maggiori» spese non necessariamente nell'ambito della stessa legislazione sostanziale, qualora le stesse avessero avuto natura non obbligatoria, in modo da poterle rimodellare volta per volta in base agli obiettivi complessivi di «equilibrio» fissati in sede di bilancio<sup>21</sup>.

In realtà, non sembra che questo intervento sia da ricondurre ad una scelta consapevole circa le implicazioni sui rapporti tra legge di bilancio e legislazione sostanziale, bensì alla mera circostanza che in sede di Conferenza si sia voluto *sic et simpliciter* evitare discrasie formali tra il testo dell'art. 38 e l'allegato 4/1<sup>22</sup>. In ogni caso, appare

<sup>20</sup> Ai sensi dell'art. 30, sesto comma, della l. 196/2009 «le leggi di spesa a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di stabilità». L'art. 11, secondo comma della medesima legge prevede che la legge di stabilità possa indicare, tra l'altro, la quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanente, la cui quantificazione è rinviata alla legge di stabilità, escluse le spese obbligatorie.

<sup>21</sup> Si vedano, al riguardo, i testi «classici» di V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, e A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985. Si rimanda anche alle considerazioni di N. LUPO contenute in *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, Luiss University Press, 2007, 47 ss.

<sup>22</sup> Infatti, nella relazione all'emendamento con il quale è stato modificato il testo originario dell'art. 38 dello schema di decreto legislativo, veniva precisato che «la modifica richiesta è finalizzata all'uso di una terminologia più chiara ad identificare le spese in questione. Inoltre si rimanda la quantificazione dell'onere annuo alla legge di bilancio invece della legge di stabilità, per assicurare coerenza con quanto stabilito al paragrafo 7 «legge di stabilità regionale», lettera b), del principio conta-

curioso che, anche se forse solo involontariamente, si sia inteso restituire al bilancio un ruolo nella quantificazione di spese introdotte dalla legislazione ordinaria, ovviamente in funzione del grado di vincolatività (*rectius*, obbligatorietà) delle stesse.

È pur vero che, specie dopo la riforma costituzionale del 2012, per gli enti territoriali trova ora applicazione il principio di «equilibrio» inteso nel senso restrittivo di pareggio, come precisato all'art. 40 del decreto in esame. Pertanto, l'apparente minor rigore nell'assicurare la copertura finanziaria delle decisioni comportanti oneri finanziari viene di fatto recuperato «a monte» prescrivendo l'obbligo di eguaglianza tra entrate ed uscite, ulteriormente rafforzato, a consuntivo, dall'automatico riporto di eventuali disavanzi «al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione», ai sensi del successivo art. 42, comma 12<sup>23</sup>.

In merito, si deve rammentare che, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione come modificato nel 2012, il bilancio delle Regioni deve essere in pareggio in termini di competenza (compreso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione ed il recupero del disavanzo di amministrazione), salvo espressa deroga nelle more dell'entrata in vigore delle disposizioni della l. 243/2012 (1° gennaio 2016)<sup>24</sup>.

bile applicato concernente la programmazione del bilancio». La disposizione inserita nell'allegato 4/1 al d.lgs. in esame prevede che la legge di stabilità regionale preveda, tra l'altro, «al rifinanziamento, per un periodo non superiore a quello considerato dal bilancio di previsione, delle leggi di spesa regionali, con esclusione delle spese obbligatorie e delle spese continuative».

<sup>23</sup> All'art. 40 del d.lgs. 118/2011 sono contenute dettagliate disposizioni in merito al «pareggio finanziario di competenza» che il bilancio deve perseguire per ciascuno degli esercizi in cui lo stesso è articolato. Importante elemento di flessibilità è comunque dato dalla possibilità espressa nello stesso comma 12 – previo parere del collegio dei revisori – di ripianare tale disavanzo di amministrazione negli esercizi considerati nel bilancio di previsione (cioè nel triennio) «in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio». Da notare che tale indicazione non è presente nel Capo IV della l. 243/2012, che disciplina il bilancio degli enti territoriali.

<sup>24</sup> G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2011, Napoli, Jovene Editore, 2012, 164-166, ritiene che «è lo stesso concetto di “equilibrio” – così come peraltro viene inteso in sede europea – ad incorporare al suo interno un'intrinseca flessibilità dinamica che non potrebbe non tenere conto né della contingenza ciclica in cui operano gli enti decentrati, né gli eventi che possono incidere in via eccezionale sul bilancio di un determinato ente. Del resto, si può anche sostenere che, nei limiti che sono propri della comparabilità dei rispettivi bilanci e delle corrispondenti potestà di rilievo economico-finanziario, ciò che vale per il corretto

Peraltro, nel decreto legislativo in parola non è stato previsto il superamento del limite «formale» della legge di bilancio, motivo per cui, a differenza di quanto statuito per il bilancio statale all'indomani della riforma del 2012, la duplicità dei piani afferenti, rispettivamente, la cura degli interessi finanziari e degli altri interessi pubblici che permeava l'originario art. 81 della Costituzione non sembra essere ancora venuta meno.

Di ciò si trova conferma nella circostanza che, in base a quanto precisato dal d.lgs. 126/2104, nella legge di stabilità regionale devono essere indicati i provvedimenti aventi riflessi finanziari che decorrono dal primo anno preso in considerazione. Sembra così perdurare la classica visione del bilancio in senso «formale», privo cioè della capacità di innovare la legislazione sostanziale in materia tributaria e di spesa; compito, questo, che appare demandato appunto alla legge di stabilità regionale<sup>25</sup>.

Di contro, con l'entrata in vigore della riforma dell'art. 81 della Costituzione, a livello statale la legge di stabilità è stata soppressa ed il suo contenuto è trasmigrato nella legge di bilancio: sarebbe stato così naturale estendere tale innovazione anche in ambito regionale, cosa che invece il legislatore non ha inteso fare<sup>26</sup>.

Sempre con riferimento all'obbligo di copertura, nel secondo comma dell'art. 38 viene precisato che «le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico dell'esercizio in corso ed in quelli successivi. La legge di stabilità regionale può

mantenimento dell'equilibrio dello bilancio dello Stato dovrebbe valere, con le opportune modalità applicative e correttive, anche allorché si tratti di garantire l'«equilibrio del bilancio delle autonomie territoriali». Di contro, A. CERRUTI (*I poteri pubblici alla prova della governance economico-finanziaria: bilancio e vincoli costituzionali*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 20 settembre 2012, 3) sottolinea che, mentre per gli enti territoriali l'equilibrio di bilancio viene inteso in senso contabile, per i bilanci delle amministrazioni pubbliche e quello statale esso è stabilito rispetto all'obiettivo di medio termine fissato in sede di programmazione ed è, pertanto, definito in termini strutturali.

<sup>25</sup> In merito alla teoria del bilancio formale sottostante al disegno dell'art. 81 originario, cfr. A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. PINELLI e T. TREU, Bologna, Il Mulino, 2010, 372 ss.

<sup>26</sup> Tenuto conto che il presente decreto legislativo è stato predisposto in coincidenza con l'approvazione della riforma costituzionale del 2012, qualche dubbio può essere manifestato circa il fatto che non sia stato recepito il superamento del carattere «formale» della legge di bilancio statale a seguito della soppressione dell'originario terzo comma dell'art. 81, nel cui solco si sono poste le disposizioni attuative contenute nella l. 243/2012, specificamente all'art. 15.

annualmente rimodulare le quote per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa».

In tal modo viene ripreso il contenuto dell'art. 30, primo comma della l. 196/2009<sup>27</sup>, con la sola differenza che ora si parla solo di spese pluriennali, senza specificare la loro natura «in conto capitale», rendendo così meno chiara la distinzione tra queste ultime e quelle «continuative».

La questione della copertura degli oneri, unitamente all'ormai strutturale limitatezza delle risorse a disposizione ed alla logica non meramente incrementale seguita per la «costruzione» del bilancio, si ricollega, a sua volta, agli spazi di flessibilità riconosciuta ai *policy makers* nella «rimodulazione» degli stanziamenti.

Tuttavia, in controtendenza rispetto alla finanza statale per la quale il legislatore ha progressivamente ampliato i margini di revisione degli stanziamenti sia nella fase previsionale che in quella gestionale<sup>28</sup>, il decreto legislativo in esame modifica in senso restrittivo l'originario art. 16 del d.lgs. 118/2011, precisando che tali interventi non riguardano più le dotazioni finanziarie rimodulabili all'interno di ciascun «programma» o tra «programmi» di varie «missioni» ma devono limitarsi alle spese di personale nel caso di trasferimento di unità all'interno dell'amministrazione<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> «Le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva, l'onere per competenza relativo al primo anno di applicazione, nonché le quote di competenza attribuite a ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale; la legge di stabilità può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, nei limiti dell'autorizzazione complessiva ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera e)».

<sup>28</sup> Per una sintesi delle regole di flessibilità del bilancio dello Stato introdotte dalla l. 196/2009, come modificata dalla l. 39/2011, si rimanda alla circolare esplicativa n. 17 del 10 maggio 2011 della Ragioneria generale dello Stato.

<sup>29</sup> Il primo comma dell'originario art. 16 del d.lgs. 118/2011 prescriveva che «al fine di migliorare l'utilizzo delle risorse pubbliche, anche in termini di riqualificazione della spesa, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, possono effettuare: a) in sede di gestione, variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi, limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione; b) in sede di gestione o di predisposizione del progetto di bilancio di previsione, variazioni tra le dotazioni finanziarie rimodulabili interne a ciascun programma ovvero rimodulazioni compensative tra programmi di diverse missioni». Nel secondo comma veniva precisato che «ai fini del comma 1, lettera b), si applicano in quanto compatibili le disposizioni in materia di rimodulazione delle spese di cui all'articolo 21, commi 5, 6, 7 e 8 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Resta in ogni caso precluso l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese

Durante l'anno, sono comunque ammesse variazioni agli stanziamenti da parte della Giunta in quanto riconducibili ad espressa previsione normativa, ovvero in casi specifici indicati nel decreto legislativo in esame (risorse di derivazione europea e a destinazione vincolata, diversa allocazione delle disponibilità per il personale a seguito di trasferimento di unità, prelevamenti da fondi in bilancio, ecc.). Di fatto, tali interventi devono avere, di massima, una copertura legislativa e, pertanto, una autorizzazione a monte da parte del Consiglio, salvo casi specifici dove l'attività della Giunta risulta priva di discrezionalità, ovvero riguarda la gestione di «poste» contabili già decise, nel loro ammontare complessivo, in sede di bilancio.

Variazioni nelle dotazioni possono essere realizzate direttamente anche dai dirigenti responsabili o dal responsabile finanziario della Regione nell'ambito della dotazione del macroaggregato e della categoria loro assegnata, salvo diversa indicazione dell'ordinamento contabile regionale.

Ai sensi dell'art. 18, viene poi rivista la tempistica di approvazione del rendiconto delle Regioni (fissando il 30 aprile come data ultima da parte della Giunta al fine di consentire la parifica da parte della competente Sezione regionale della Corte dei Conti ed il 31 luglio come termine massimo per l'approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale), nonché del bilancio consolidato (da effettuare entro il 30 settembre, anziché il 30 giugno, probabilmente per tenere conto della maggiore complessità dello stesso).

Analogamente al bilancio statale, sono previsti «fondi di riserva» (per «spese obbligatorie», «spese impreviste» ed «autorizzazioni di cassa») le cui risorse possono essere prelevate in corso d'esercizio mediante decreto dirigenziale, nei limiti dell'importo stabilito dalla legge di bilancio approvata dal Consiglio, nonché «fondi speciali» (con separata indicazione della quota in conto corrente ed in conto capitale) per la copertura delle leggi che si ritiene di approvare nell'esercizio finanziario di riferimento.

Dall'art. 52 all'art. 59 sono disciplinate le varie fasi giuridiche dell'entrata e della spesa, che riprendono sostanzialmente le disposizioni applicate alle amministrazioni centrali; inoltre, all'art. 67 viene riconosciuta l'autonomia contabile del Consiglio regionale, pur se

correnti». Di contro, nella versione attuale è stato precisato il divieto di utilizzare le entrate in conto capitale e derivanti dall'accensione di prestiti per il finanziamento delle spese correnti, ribadendo così lo stretto legame tra ricorso all'indebitamento ed investimenti (peraltro ulteriormente irrigidito dalla riforma del 2012).

il sistema contabile e gli schemi di bilancio devono essere gli stessi della Regione.

Infine, l'art. 72 prevede la presenza di un Collegio dei revisori dei conti, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. e), del d.l. 138/2011, con funzioni di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione sia della Regione che delle sue articolazioni organizzative dotate di autonomia contabile e di bilancio, compreso il Consiglio regionale qualora non sia presente un proprio organo di revisione.

A margine, è da evidenziare che, ai sensi degli articoli dall'11-*bis* all'11-*quinques*, il rafforzamento della capacità informativa dei documenti contabili viene perseguito anche mediante l'obbligo per gli enti territoriali di redigere un bilancio consolidato ove vengono ricompresi gli organismi strumentali, le aziende, nonché le società controllate, partecipate e quotate. In tal modo, viene estesa la portata delle norme civilistiche in materia di «consolidamento» dei bilanci che, come noto, trovano applicazione per le sole società controllate, al fine di garantire piena riconoscibilità della gestione finanziaria di tutti i soggetti erogatori di servizi pubblici collegati, a vario titolo, agli enti territoriali.

### 3. *Il nuovo testo del d.lgs. 118/2011 nel quadro della disciplina costituzionale sull'«equilibrio» di bilancio. I rapporti tra Giunta e Consiglio regionale in materia finanziaria*

L'aggiornamento delle disposizioni del d.lgs. 118/2011 operato con il decreto legislativo in argomento prende a riferimento la nuova disciplina del bilancio dello Stato prevista dalla l. 196/2009 e ulteriormente innovata dalla nota riforma costituzionale del 2012.

Tuttavia, su alcuni aspetti permangono delle differenze tra il sistema contabile del «centro» e quello ora rivisitato per la «periferia», nella vigenza per quest'ultima di norme e meccanismi ancora legati alla versione originaria dell'art. 81 – come ad esempio il mancato superamento del carattere «formale» della legge di bilancio regionale – oltre che dalla diversa declinazione del principio dell'«equilibrio».

In un'ottica generale, è evidente che le modifiche ora apportate al d.lgs. 118/2011 tendano a rafforzare il patrimonio informativo delle autorità centrali di Governo, senza per questo comportare una lesione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ravvisabile piuttosto nelle misure straordinarie di razionalizzazione della



spesa adottate in nome della materia-principio del «coordinamento della finanza pubblica», rimasta di competenza concorrente<sup>30</sup>.

Peraltro, la portata del d.lgs. 126/2014 non può limitarsi alle pur importanti disposizioni contabili fin qui esaminate, ma deve essere estesa anche alle innovazioni che, nel solco di quelle già introdotte negli ultimi anni per la decisione di bilancio statale, determinano inevitabili riflessi sui compiti assegnati alla Giunta ed al Consiglio nello specifico settore. Novità apparentemente confinate nell'alveo della mera tecnicità contabile, quali la riclassificazione delle «poste» di entrata e di spesa, i nuovi principi di redazione del bilancio, la centralità della programmazione, tendono a rimodulare il ruolo dei due organi, pur senza formalmente incidere sulle competenze normativamente previste.

In primo luogo, l'approvazione del bilancio per «missioni» e «programmi», ribadita con il d.lgs. 126/2014, consente al Consiglio di esprimersi sulle principali linee d'indirizzo della politica finanziaria senza perdersi nelle «minuzie» delle singole spese, spesso «rincorse» dai singoli consiglieri (parallelamente a quanto avviene in ambito nazionale per i parlamentari) per soddisfare interessi localistici o settoriali a detrimento della visione d'insieme sulle scelte di allocazione delle risorse pubbliche. Di contro, tali scelte di dettaglio vengono demandate alla Giunta, comunque entro i limiti finanziari delle macro-voci concordati con il Consiglio in sede di approvazione del documento contabile<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> È innegabile che le scelte adottate dal legislatore con la costituzionalizzazione del principio di «equilibrio» e, soprattutto, con le relative disposizioni attuative di cui alla l. 243/2012 mostrano una volontà di comprimere la sfera di autonomia decisionale degli enti territoriali, pur se motivata dal fatto che lo Stato è direttamente responsabile del perseguimento degli obblighi finanziari fissati dall'ordinamento europeo. In ogni caso, l'armonizzazione dei criteri contabili tra i vari livelli di governo della Repubblica è da ascrivere ad una necessità di trasparenza e leggibilità complessiva dei flussi di entrata e di spesa, resa ancora più impellente proprio dagli obblighi di comunicazione degli andamenti di bilancio nei confronti delle istituzioni europee. Per un esame delle ricadute che la riforma potrà determinare sull'autonomia degli enti territoriali, si veda M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 19 dicembre 2012, nonché A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e Diritto*, n. 3, Bologna, Il Mulino, 2013, 357-381.

<sup>31</sup> Rafforzando la distinzione introdotta dalla l. 94/1997, viene ora previsto che il bilancio per l'approvazione indichi solamente le finalità della spesa per poi demandare al bilancio gestionale l'articolazione di dettaglio delle entrate e delle spese. Si consente così al Consiglio regionale di concentrare l'attenzione su macro-voci che esprimono meglio la finalità degli interventi rispetto al «classico» bilancio ripartito

La Giunta provvede poi ad approvare la ripartizione per «categorie» (entrate) e macroaggregati (spese) mediante il documento tecnico di accompagnamento al bilancio, con una successiva suddivisione di tali «voci» in capitoli/articoli ai fini della gestione da parte della stessa Giunta ovvero del Segretario generale (tali risorse vengono poi assegnate ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa)<sup>32</sup>.

Pertanto, mentre l'incidenza del Consiglio è concentrata sul documento decisionale, più snello, il dettaglio contabile viene ricondotto alla competenza della Giunta e degli organi amministrativi.

Al riguardo, si evidenzia che i prelievi dal «fondo di riserva per le spese impreviste» avvengono a seguito di apposita delibera della Giunta, mentre per gli altri fondi – tutti espressamente introdotti dal decreto legislativo in argomento – quali il «fondo di riserva per spese obbligatorie» ed il «fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa» è sufficiente il decreto dirigenziale, probabilmente in ragione del fatto che in questi ultimi due casi i margini di discrezionalità del soggetto che dispone il prelevamento risultano sostanzialmente limitati da una sorta di «automatismo» della spesa.

Ciò tuttavia non implica una necessaria dequotazione dei compiti del Consiglio, essendo comunque chiamato a partecipare alle decisioni che investono gli aspetti fondamentali della politica di bilancio, a partire dalla definizione degli orientamenti programmatici fino all'approvazione dei documenti contabili<sup>33</sup>.

Anche il mancato coinvolgimento del Consiglio in sede di riparto dei vari «fondi» sopra indicati trova giustificazione – oltre che nelle finalità intrinseche di tali «fondi» che sostanzialmente limitano la discrezionalità delle scelte allocative della Giunta – anche nella circostanza che l'Assemblea si è già espressa preventivamente approvandone lo stanziamento proposto in bilancio (pur se nella voce complessiva del programma «fondi di riserva» nell'ambito della missione «fondi ed accantonamenti», come indicato

per molteplici capitoli; peraltro, ciò avviene prendendo a riferimento un arco temporale esteso al triennio, in modo da favorire una migliore programmazione dell'impiego degli stanziamenti.

<sup>32</sup> Si rammenta che i capitoli di entrata e di spesa del «perimetro sanitario» sono indicati separatamente con apposito allegato al bilancio.

<sup>33</sup> Infatti, nella fase previsionale la Giunta provvede a predisporre il Documento di economia e finanza regionale, la relativa Nota di aggiornamento e lo stesso progetto di bilancio, nonché il rendiconto dell'anno precedente, sia pure con la compartecipazione del Consiglio.

nell'allegato 14 ora previsto dall'art. 14, terzo comma, del d.lgs. 118/2011)<sup>34</sup>.

Da ultimo, giova richiamare l'art. 10 del d.lgs. 118/2011 come ora novellato, dove al secondo comma viene prescritto che «a seguito di eventi intervenuti successivamente all'approvazione del bilancio, la Giunta, nelle more della necessaria variazione di bilancio e al solo fine di garantire gli equilibri di bilancio, può limitare la natura autorizzatoria degli stanziamenti del bilancio di previsione, compresi quelli relativi agli esercizi successivi al primo. Con riferimento a tali stanziamenti, non possono essere assunte obbligazioni giuridiche».

Tale disposizione sembra riprendere il d.-l. 194/2002, convertito con modificazioni dalla l. 246/2002, che ha previsto la possibilità per il Ministro dell'Economia di sospendere impegni e pagamenti a carico del bilancio statale, eccetto talune categorie di spese, in presenza di un rilevante scostamento dagli obiettivi degli andamenti di finanza pubblica; contenuti, questi, che sono stati successivamente ripresi all'art. 17 della l. 196/2009.

Sul punto si è sviluppato un ampio dibattito dottrinale<sup>35</sup>, che ha evidenziato come tale impostazione rischi di determinare un marcato squilibrio nel bilanciamento tra la tutela dei diritti ed il perseguimento dell'interesse finanziario a favore proprio di quest'ultimo, nel quadro delle scelte legislative prese dalle istituzioni centrali.

Analoghe criticità sembra possano replicarsi anche per le autonomie territoriali, su cui peraltro gravano oneri per interventi connessi alle politiche sociali che hanno un diretto impatto sulla popolazione locale e che potrebbero essere compromesse sia da risorse inadeguate da principio (specie per le restrizioni introdotte di volta in volta dal «Patto di stabilità interno») che da eventi suscettibili *ex post* di restringere ancor più i margini di manovra finanziaria<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Anche in questo caso, viene ripresa la *ratio* delle disposizioni previste per analoghi fondi di riserva istituiti sul bilancio statale, disciplinati agli articoli 26, 28 e 29 della legge 196/2009.

<sup>35</sup> Si rimanda alle considerazioni di S. SCAGLIARINI, *Il decreto «blocca-spese» e la garanzia costituzionale dell'obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2002, 3477-3518; R. PEREZ, *Le nuove misure per il contenimento della spesa pubblica*, in AA.VV., *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, Giuffrè, 2003, 3 ss.; L. FIORENTINO, *Il decreto «taglia spese»: decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 9, 2003, 221-240.

<sup>36</sup> Si veda l'interessante disamina di V. FARGION, E. GUALMINI, *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013, sui nuovi modelli organizzativi di protezione sociale introdotti, in particolare, dalle

#### 4. *Quali effetti sull'autonomia funzionale del Consiglio?*

Dopo avere analizzato le ricadute delle nuove regole di bilancio sui rapporti tra Giunta e Consiglio, si ritiene opportuno porre ora l'attenzione sull'art. 67 del d.lgs. 118/2011 introdotto dal d.lgs. 126/2014, in base al quale le Regioni, secondo le norme dei rispettivi Statuti, devono assicurare l'autonomia contabile della propria Assemblea legislativa, rispettando gli adempimenti obbligatori per la rendicontazione dei finanziamenti erogati ai gruppi consiliari prescritti dall'art. 1 del d.l. 174/2012, nonché i principi contabili stabiliti dal medesimo d.lgs. n. 118 per gli organismi strumentali<sup>37</sup>.

Per comprendere la portata di questa novella legislativa è necessario compiere un esame in sistema con il successivo art. 77 che ha espressamente abrogato la l. 853/1973, con effetto dal primo gennaio 2015.

Tale legge, nel disciplinare l'autonomia contabile e funzionale dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario, prevedeva espressamente l'istituzione di una apposita «rubrica» da intestare alla Presidenza dell'Assemblea regionale, ripartita a sua volta in 6 capitoli – all'uopo individuati dal legislatore – alcuni «sorretti» da leggi regionali, altri dal regolamento interno del Consiglio stesso. I relativi fondi erano messi «globalmente a disposizione» del Presidente del Consiglio

Regioni Lombardia, Toscana, Puglia, Emilia-Romagna e Piemonte nonostante la progressiva riduzione delle risorse frutto delle misure di razionalizzazione finanziaria adottate nel tempo dai Governi nazionali.

<sup>37</sup> L'art. 1 del d.l. 174/2012, anche se oggetto di parziale declaratoria di costituzionalità da parte della Corte con la sentenza n. 39 del 2014, ha introdotto disposizioni restrittive in materia di «rafforzamento della partecipazione della Corte dei Conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni», in particolare al comma 9 che disciplina la rendicontazione delle spese di ciascun gruppo consiliare ed al successivo comma 10 che prevede la procedura di trasmissione di tale riepilogo finanziario alla Corte dei Conti. In sostanza, già con tale decreto-legge il legislatore era intervenuto su un aspetto importante del funzionamento dei Consigli, cioè sulla gestione finanziaria dei gruppi politici presenti in Assemblea, ancor prima che venissero definiti i contenuti del d.lgs. 126/2014. Sulla sentenza n. 39 del 2014 si vedano B. CARAVITA, E. JORIO, *La Corte Costituzionale e l'attività della Corte dei Conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 19 marzo 2014; E. GIANFRANCESCO, *Doppiare Capo Horn. I gruppi consiliari (e parlamentari) tra diritto e politica*, in *Rassegna Parlamentare*, 3 2014, 598-630; G. DI COSIMO, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi (nota a sent. 39/2014)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (in corso di pubblicazione in questa *Rivista* 2014), nonché L. BUFFONI, A. CARDONE, *I controlli della Corte dei Conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (in corso di pubblicazione in questa *Rivista* 2014).

regionale ed il loro utilizzo era escluso dal controllo di cui all'originario art. 125 della Costituzione; il rendiconto veniva poi sottoposto dalla Presidenza del Consiglio regionale all'Assemblea stessa e le relative risultanze dovevano essere incluse nel rendiconto generale della Regione.

Come a voler ricomporre l'«endiadi» apparentemente attenuata dalla l. cost. 1/2012, le due disposizioni ora richiamate, volte ad estendere anche al Consiglio l'«armonizzazione dei bilanci pubblici», incidono sull'autonomia contabile del Consiglio regionale, aggiungendosi alle norme – motivate invece da esigenze di «coordinamento della finanza pubblica» – contenute nel citato d.-l. n. 174 per il controllo «esterno» della Corte dei Conti sui rendiconti dei gruppi consiliari.

Tuttavia, tali innovazioni, anche se apparentemente di rilievo, non sembrano implicare una lesione dell'autonomia funzionale dell'Assemblea: così come l'armonizzazione della rappresentazione dei flussi finanziari non comporta automaticamente un effetto riduttivo dell'autonomia degli enti territoriali, alla stessa stregua il comune «linguaggio» contabile esteso al Consiglio regionale non implica una limitazione della propria sfera d'azione.

A tal fine, si ritiene utile esaminare con maggiore attenzione i contenuti dell'indicata legge del 1973, non solo per rimarcare la natura prettamente contabile ma soprattutto il loro superamento, di fatto, all'indomani della riforma del Titolo V del 2001, dello stesso d.-l. 174/2012, nonché della l. 196/2009<sup>38</sup>.

Si deve ritenere, infatti, che l'abrogazione ora prevista dall'art. 77 del d.lgs. 126/2014 non possa determinare un radicale cambiamento della posizione del Consiglio nell'ordinamento regionale, bensì si ponga nel solco di una evoluzione già in atto del quadro normativo di «contorno». Bisogna peraltro tenere conto della scelta diffusa di una forma di governo «para-presidenzialista» in luogo del previgente sistema *tout à fait* parlamentare (se non, per certi tratti, assembleare) che renderebbe necessaria, almeno in linea teorica, la valorizzazione dell'autonomia dell'organo assembleare rispetto al vertice monocratico

<sup>38</sup> Siffatta autonomia contabile era stata poi ribadita all'art. 30 del d.lgs. 76/2000 in base al quale «le regioni, sulla base delle norme dei rispettivi statuti, assicurano l'autonomia contabile del consiglio regionale, nell'ambito dei principi stabiliti dalla legge 6 dicembre 1973, n. 853, ferma la competenza regolamentare interna attribuita al consiglio medesimo». In merito all'autonomia contabile e funzionale dei Consigli, si vedano le considerazioni di P. DI COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino, Giappichelli Editore, 2011, 191 ss.

dell'ente; da ciò ne deriva che la questione dell'autonomia consiliare non debba essere derubricata ai soli aspetti contabili.

In questa sede verranno riprese le disposizioni contenute in talune leggi regionali che disciplinano la redazione e la gestione del bilancio consiliare, in modo da evidenziare come anche con l'abrogazione della l. 853/1973 non verrebbe comunque meno tale quadro giuridico di riferimento, che dovrebbe al più essere aggiornato, oltre che depurato degli eventuali rimandi a tale legge.

Nello specifico, l'art. 3 della l. n. 853 del 1973 precisava al primo comma che «gli stanziamenti da iscrivere nei capitoli di spesa di cui ai punti 1), 4) e 5) dell'articolo 2 devono essere sorretti da leggi regionali»; si tratta delle spese per le indennità di carica e di missione spettanti ai componenti del consiglio regionale (1), quelle per il personale addetto al consiglio regionale (4) e contributi per il funzionamento dei gruppi consiliari (5).

Ai sensi del secondo comma, «gli stanziamenti di cui ai punti 2), 3) e 6) del medesimo articolo 2, possono trovare la loro disciplina nel regolamento interno del consiglio regionale»; il riferimento è alle spese di rappresentanza del Presidente del Consiglio regionale (2), spese postali, telefoniche, di cancelleria, di resocontazione, di stampa, di documentazione e biblioteca, e in genere di economato, per attrezzature e arredamento (3), compensi, onorari e rimborsi per consulenze prestate da enti o privati a favore del consiglio regionale; convegni, indagini conoscitive, studi e ricerche (6).

Meritevole di attenzione è anche il successivo art. 4, dove veniva indicato che «i fondi iscritti nei capitoli di bilancio di cui alla presente legge sono messi globalmente a disposizione del presidente del consiglio regionale mediante titoli di spesa intestati al presidente stesso. I regolamenti interni dei consigli disciplinano le modalità di assunzione delle deliberazioni di spesa e le modalità di stipulazione di convenzioni e contratti. Gli atti amministrativi e di gestione relativi detti fondi non sono soggetti al controllo di cui all'articolo 125 della Costituzione».

Dalla lettura di questi articoli emerge, *in primis*, il fatto che per talune esigenze fosse sufficiente il regolamento interno del Consiglio – cioè una fonte sottratta alle garanzie che circondano la fonte legislativa regionale, anche in termini di sindacabilità in sede di giudizio di legittimità – per stanziare fondi a copertura di determinate spese inserite nel bilancio previsionale; inoltre, l'impiego delle risorse attribuite al Consiglio veniva esentato dai controlli di legittimità dello Stato sugli atti amministrativi della Regione di cui all'originario art. 125 della Costituzione.

In realtà, le spese politicamente più «delicate» quali i contributi per il funzionamento dei gruppi consiliari erano già sottoposte *ab origine* all'obbligo di «copertura» legislativa.

Inoltre, per quanto riguarda il riferimento all'art. 125 della Costituzione, è evidente che si tratti di una disposizione ormai superata con il venir meno dell'intero sistema di controlli preventivi statali sugli atti delle Regioni operato dalla l. cost. 3/2001, mentre l'attribuzione al Presidente del Consiglio regionale della competenza in materia di gestione delle risorse finanziarie è stata prevista anche da varie leggi regionali che hanno disciplinato l'autonomia della locale Assemblea<sup>39</sup>.

Infine, nell'art. 5 della l. n. 853 del 1973 si evidenziava che «la Presidenza del Consiglio regionale sottopone all'assemblea consiliare, secondo le norme pure viste nel regolamento interno di questa, apposita rendicontazione delle spese. Le correlative risultanze finali sono incluse nel rendiconto generale della Regione»; il contenuto di tale articolo viene ora sostanzialmente ripreso, con modifiche meramente marginali, dal terzo comma del sopra richiamato art. 67 del d.lgs. 118/2011.

Bisogna tenere conto che anche le indicazioni prettamente contabili presenti nella l. 853/1973 sull'articolazione del bilancio dei Consigli secondo il vecchio schema per capitoli erano state ormai da tempo superate dalla nuova struttura per «missioni» e «programmi» ispirata dalla l. 196/2009. L'allegato 14 al d.lgs. 118/2011 ora previsto dal d.lgs. 126/2014 elenca le «missioni» ed i «programmi» per le Regioni e gli enti strumentali, compresi i Consigli, in forza del primo comma dell'art. 67 del decreto; alle Assemblee regionali viene attribuita la missione «servizi istituzionali, generali e di gestione», nonché il programma «organi istituzionali», quest'ultimo riferito al gruppo COFOG 1.1, «organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali e affari esteri»<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Ad esempio, l'art. 10 della l.r. 25/2006 della Regione Liguria precisa che «l'importo della quota di fabbisogno dell'Assemblea legislativa che comporta trasferimento di fondi dal bilancio di previsione della Regione, salve diverse intese intervenute tra Ufficio di Presidenza e Giunta regionale, viene messo globalmente a disposizione del Presidente dell'Assemblea, dal Presidente della Giunta regionale, in apertura di esercizio». Alla stessa stregua, il quinto comma dell'art. 42 della l.r. 7/2001 del Piemonte evidenzia che «il fabbisogno del Consiglio, deliberato Consiglio regionale, è messo a disposizione del Consiglio stesso globalmente».

<sup>40</sup> Attualmente le spese per l'Assemblea legislativa regionale sono indicate in bilancio, a seconda dei casi, a livello di «funzione-obiettivo», di macroaggregato/unità previsionale di base o di singolo capitolo. Ad esempio, nel bilancio delle Regioni

Al fine di realizzare nei fatti l'autonomia di bilancio ribadita nel provvedimento normativo in esame, è pertanto sufficiente che le Regioni, nel rivedere la struttura dei documenti contabili secondo la nuova rappresentazione «finalistica» sia delle entrate che delle uscite e pur tenendo conto dei limiti determinati dalla struttura del piano dei conti cui sono obbligate a conformarsi, attribuiscono all'Assemblea specifici macroaggregati (che sostituiscono, di massima, le vecchie unità previsionali di base) e capitoli ove allocare le risorse destinate al soddisfacimento delle proprie esigenze di personale e di funzionamento<sup>41</sup>.

Parimenti rilevante è la qualificazione delle spese del Consiglio, che in talune normative regionali vengono già classificate come «obbligatorie»<sup>42</sup> (anche se ora dovrebbero essere riconfigurate come «non rimodulabili», secondo la nuova struttura introdotta dalla citata l. 196/2009). In tal modo, i relativi stanziamenti di bilancio vengono sottratti ad eventuali interventi riduttivi che la Regione potrebbe

Liguria e Veneto viene prevista una specifica unità previsionale denominata, rispettivamente, «spese per l'Assemblea Legislativa regionale» ovvero «Consiglio regionale»; sul documento contabile della Regione Lombardia, invece, il riferimento al Consiglio si ritrova in taluni capitoli ricompresi in un macroaggregato genericamente intitolato «trasferimenti correnti» del programma «organi istituzionali» della missione «servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo», gestito dalla Direzione centrale programmazione integrata e finanza. La previsione di una specifica unità previsionale di base ove allocare le risorse per il finanziamento delle esigenze di funzionamento del Consiglio trova espressa copertura normativa in varie leggi regionali, quali l'art. 45, terzo comma, della l.r. 3/2002 dell'Abruzzo, l'art. 63, terzo comma, della l.r. 25/2001 del Lazio, l'art. 42, terzo comma, della l.r. 7/2001 del Piemonte, l'art. 15, secondo comma della l.r. 11/2006 della Sardegna.

<sup>41</sup> Giova evidenziare che il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati sono destinatari di specifici capitoli (rispettivamente cap. 2103, «spese per il Senato della Repubblica» e 2104, «spese per la Camera dei Deputati») sullo stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel macroaggregato «oneri comuni di parte corrente» ricompreso all'interno del programma «organi costituzionali» della missione «organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri».

<sup>42</sup> Ad esempio, il terzo comma dell'art. 45 della l.r. 3/2002 dell'Abruzzo («il complessivo fabbisogno del Consiglio regionale è inserito quale spesa obbligatoria nel bilancio regionale»), il terzo comma dell'art. 18 della l.r. 31/2001 («il bilancio del Consiglio stabilisce le risorse necessarie per il proprio funzionamento; il relativo fabbisogno costituisce spesa obbligatoria nell'ambito del bilancio della Regione»), il quarto comma dell'art. 42 della l.r. 7/2001 del Piemonte («il fabbisogno del Consiglio costituisce spesa obbligatoria per la Regione»), addirittura lo stesso Statuto della Regione Lazio, dove al terzo comma dell'art. 24 viene precisato che «le risorse necessarie per il funzionamento del Consiglio sono costituite da trasferimenti derivanti dal bilancio della Regione e da propri introiti. Gli stanziamenti relativi ai trasferimenti al Consiglio costituiscono spese obbligatorie per la Regione».



adottare, sia in risposta ad andamenti dei flussi finanziari difformi rispetto alle previsioni iniziali che per effetto di disposizioni introdotte sempre più frequentemente dal legislatore statale in corso d'anno per razionalizzare i costi dell'apparato pubblico.

Giova comunque evidenziare come tali aspetti prettamente contabili rilevino nella misura in cui venga effettivamente tutelata l'autonomia di bilancio del Consiglio, intesa come capacità per tale organo di essere destinatario di risorse la cui attività di previsione, gestione e rendicontazione è sottratta all'influenza di soggetti esterni<sup>43</sup>. L'obbligatorietà delle spese dell'Assemblea assume pieno significato se letta in sistema con le disposizioni contenute in talune leggi regionali che tendono a garantire la copertura del fabbisogno quantificato dal Consiglio in sede previsionale, sottraendolo così alla discrezionalità della Giunta<sup>44</sup>. Parimenti interessante è l'introduzione di margini di «flessi-

<sup>43</sup> Fermo restando l'unanime riconoscimento in sede statutaria dell'autonomia funzionale, organizzativa, finanziaria e contabile del Consiglio, l'autonomia di bilancio è espressamente indicata nella legislazione regionale: si veda il primo comma dell'art. 4 della l.r. 7/2002 («il Consiglio regionale, per le esigenze del proprio funzionamento interno, dispone di un bilancio autonomo gestito secondo i principi stabiliti dallo Statuto regionale»), l'art. 7 della l.r. 25/2006 della Liguria («l'Assemblea legislativa dispone di un proprio bilancio facente capo alla stessa Assemblea ed ai suoi organi, destinato a far fronte alle spese per il funzionamento dell'Assemblea legislativa e degli organi e delle strutture regionali collocati, per disposizione di legge o di regolamento, presso la stessa»), il primo comma dell'art. 52 della l.r. 34/1978 («il Consiglio regionale, per le esigenze del proprio funzionamento, dispone di un bilancio autonomo»), il primo comma dell'art. 15 della l.r. 11/2006 della Sardegna («il Consiglio regionale ha autonomia contabile e dispone di un proprio bilancio»), il primo comma dell'art. 2 della l.r. 6/2007 della Puglia («il Consiglio regionale è dotato di un proprio bilancio, destinato al finanziamento delle spese relative agli organi, agli uffici e alle attività consiliari volte alla valorizzazione dell'immagine e del ruolo del Consiglio»), il primo comma dell'art. 6 della l.r. 4/2008 della Toscana («per l'esercizio delle proprie funzioni, il Consiglio regionale dispone di un bilancio autonomo, ai sensi dell'articolo 28 dello Statuto»), il primo comma dell'art. 60 della l.r. 30/2009 («per l'esercizio delle proprie funzioni, il Consiglio regionale dispone di un bilancio autonomo») nonché il primo comma dell'art. 5 della l.r. 53/2012 del Veneto («per l'esercizio delle proprie funzioni il Consiglio regionale dispone di un bilancio autonomo»).

<sup>44</sup> Indicativa è la previsione di cui al secondo comma dell'art. 5 della l.r. 3/2011 della Valle D'Aosta, secondo cui «l'ammontare dello stanziamento di cui all'articolo 60, comma 2, della legge regionale 4 agosto 2009, n. 30 («Nuove disposizioni in materia di bilancio e di contabilità generale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e principi in materia di controllo strategico e di controllo di gestione»), è quantificato dall'Ufficio di presidenza e comunicato alla Giunta regionale ai fini dell'iscrizione nel disegno di legge di bilancio della Regione, in modo tale da garantire la completa autonomia funzionale ed organizzativa del Consiglio regionale, dei propri

bilità» nell'utilizzo delle disponibilità previste in bilancio, unitamente alla possibilità di incrementare gli stanziamenti senza necessità della decisione di altri organi (magari motivata da ragioni di compatibilità con i saldi finanziari) qualora eventuali, nuove esigenze rendano necessario rivedere l'importo originario<sup>45</sup>.

organi interni e degli organismi autonomi istituiti presso il Consiglio regionale». Nel senso anche l'art. 6 della l.r. 53/2012 del Veneto, che al terzo e quarto comma prevede che «immediatamente dopo la sua approvazione da parte dell'Ufficio di presidenza, la proposta di bilancio di previsione del Consiglio regionale è comunicata dal Presidente del Consiglio regionale al Presidente della Giunta regionale, ai fini dell'iscrizione nella proposta di bilancio della Regione dell'ammontare del trasferimento». Del pari, il terzo comma dell'art. 42 della l.r. 7/2001 del Piemonte indica che «ai fini dell'iscrizione, nel bilancio della Regione, del detto ammontare, il Presidente del Consiglio comunica alla Giunta, entro il termine di dieci giorni dalla deliberazione del bilancio del Consiglio, l'importo del fabbisogno occorrente». In sostanza, il fabbisogno quantificato dal Consiglio viene inserito all'interno del progetto di bilancio regionale (tramite comunicazione al Presidente della Giunta da parte del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale) senza che la Giunta possa intervenire nella determinazione di tale ammontare. Interessante è invece quanto previsto al primo comma dell'art. 2 della l.r. 11/2013 dell'Emilia-Romagna, che fissa il tetto massimo di spesa per le funzioni proprie dell'Assemblea in 7,5 euro (importo, questo, che viene poi aggiornato per legge a cadenza biennale) per cittadino residente nel territorio regionale al 1° gennaio dell'anno precedente a quello cui tale limite si riferisce.

<sup>45</sup> L'art. 11 della l.r. 25/2006 della Liguria precisa, al primo comma, che «le variazioni al bilancio annuale di previsione dell'Assemblea legislativa che comportano un aumento o una diminuzione del fabbisogno indicato nell'unità previsionale di base destinata alla "Spesa per l'Assemblea legislativa" sono proposte dall'Ufficio di Presidenza e approvate dall'Assemblea. Le stesse sono trasmesse dal Presidente dell'Assemblea al Presidente della Giunta regionale, che provvede agli adempimenti conseguenti mediante prelievo dal fondo di riserva per spese obbligatorie», mentre secondo il successivo comma 1-*bis* «negli stanziamenti riferiti alle materie di cui all'articolo 2, punti 1, 4 e 5, della legge 6 dicembre 1973, n. 853 ("Autonomia contabile e funzionale dei consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario"), sorretti da legge regionale e da considerarsi spese obbligatorie, che richiedano in corso di esercizio un aumento o una diminuzione rispetto alla previsione iniziale del bilancio consiliare e che non possano trovare compensazione all'interno della rispettiva area previsionale di base, l'Ufficio di Presidenza formula richiesta direttamente alla Giunta regionale, la quale procede con le modalità di cui all'articolo 40, comma 2, della legge regionale 26 marzo 2002, n. 15 ("Ordinamento contabile della Regione Liguria") e successive modifiche e integrazioni». Ai sensi del quarto comma dell'art. 63 della l.r. 25/2001 del Lazio «nel caso in cui nel corso dell'esercizio finanziario si rendessero necessarie variazioni alle dotazioni finanziarie, il Consiglio provvede (...) a rideterminare il proprio fabbisogno. La relativa deliberazione è trasmessa ad opera del Presidente della Giunta, al fine di consentire le conseguenti variazioni». Rispetto a tale orientamento si discosta in parte la l.r. 4/2008 della Toscana che, al quinto comma dell'art. 7, rappresenta che «le variazioni del fabbisogno inizialmente determinato, inerenti a spese che si rendano necessarie nel corso dell'esercizio finanziario, sono deliberate dall'Ufficio di presidenza. La delibera-

Sotto questo aspetto, le fonti regionali spesso non aiutano a distinguere l'autonomia di bilancio da quella contabile; in particolare, quest'ultima tende ad essere vieppiù intesa in senso estensivo, specie nella legislazione regionale che provvede a disciplinare l'ordinamento contabile dell'ente cui si riferisce, oltre che nei generici richiami contenuti in tutti gli Statuti.

È utile richiamare, a titolo di esempio, l'art. 102 della l.r. 28/2001 della Puglia intitolato «autonomia contabile del Consiglio regionale», dove si precisa che «il Consiglio regionale dispone, per l'esercizio delle proprie funzioni, di un bilancio autonomo», sostanzialmente ripreso dall'art. 60 della l.r. 30/2009 della Valle d'Aosta, sempre sull'«autonomia contabile del Consiglio regionale», secondo la quale «per l'esercizio delle proprie funzioni, il Consiglio regionale dispone di un bilancio autonomo gestito in conformità alle disposizioni stabilite dal regolamento interno di contabilità».

La l.r. 4/2008 della Toscana provvede invece a differenziare l'autonomia di bilancio (intesa come gestione dello stesso) e quella contabile (nel senso dei criteri di redazione dei documenti tecnici), indicando, rispettivamente, all'art. 6 che «per l'esercizio delle proprie funzioni, il Consiglio regionale dispone di un bilancio autonomo, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto» e all'art. 9 che «il bilancio annuale e pluriennale del Consiglio regionale ed il rendiconto sono redatti nell'osservanza della disciplina stabilita dal regolamento interno di amministrazione e contabilità, ai sensi dell'art. 28, comma 2, dello Statuto».

Altrettanto puntuale appare la l.r. 53/2012 del Veneto che, riprendendo le disposizioni della legge regionale toscana del 2008 testé riportate, al primo comma dell'art. 5, «autonomia di bilancio», evidenzia che «per l'esercizio delle proprie funzioni il Consiglio regionale dispone di un bilancio autonomo», mentre il successivo art. 8, «autonomia contabile e gestionale», soggiunge che «il bilancio annuale, il bilancio pluriennale del Consiglio regionale ed il rendiconto

zione è comunicata dal Presidente del Consiglio regionale al Presidente della Giunta regionale. La Giunta regionale presenta al Consiglio regionale la conseguente proposta di variazione del bilancio regionale, nel rispetto dell'equilibrio generale del bilancio stesso», vincolando cioè le modifiche alle dotazioni finanziarie alle compatibilità di bilancio. Del pari, al sesto comma dell'art. 6 della l.r. 53/2012 del Veneto «le variazioni del fabbisogno inizialmente determinato, inerenti a spese che si rendono necessarie nel corso dell'esercizio finanziario, sono deliberate dall'Ufficio di presidenza. La deliberazione è comunicata dal Presidente del Consiglio regionale al Presidente della Giunta regionale. La Giunta regionale presenta al Consiglio regionale la conseguente proposta di variazione del bilancio regionale, nel rispetto dell'equilibrio generale del bilancio stesso».

sono redatti nell'osservanza della disciplina stabilita dal regolamento interno di amministrazione ed organizzazione».

Alla luce del quadro normativo testé esposto, emerge l'opportunità che, all'indomani dell'abrogazione della l. 853/1973 disposta dal d.lgs. 126/2014, le Regioni provvedano ad adeguare la propria legislazione alle nuove regole di contabilità, ovvero a riempire il vuoto derivante dall'eventuale mancanza di disciplina in materia. Sia nell'uno che nell'altro caso, occorrerebbe predefinire delle «linee guida» per omogeneizzare tra loro, almeno nei caratteri essenziali, i singoli ordinamenti contabili regionali, in modo da rispondere all'evoluzione del quadro giuridico rispettando, nel contempo, la specificità delle realtà giuridiche di tali enti territoriali.

A margine, volendo completare l'analisi valutando anche i possibili effetti dell'abrogazione della l. 853/1973 sugli indirizzi consolidati della giurisprudenza costituzionale in materia, si può ritenere che, anche in questo caso, la novella legislativa non dovrebbe comportare novità di rilievo, tenuto conto che, diversamente dal passato, già nelle più recenti pronunce la Corte ha fatto ricorso a parametri diversi per affrontare giudizi inerenti all'autonomia delle Assemblee regionali<sup>46</sup>.

In particolare, nella sentenza 39/2014 riguardante talune parti proprio del d.-l. 174/2012 in materia di autonomia dei gruppi consiliari, la l. 853 è stata richiamata dai ricorrenti senza tuttavia essere presa in considerazione dalla Corte in sede di giudizio di legittimità, dove è stata comunque dichiarata l'illegittimità di alcune disposizioni che davano alla Corte dei Conti un potere di incidere sulla potestà legislativa regionale<sup>47</sup>. Ciò sembra confermare il fatto che l'autonomia dei Consi-

<sup>46</sup> Nella sentenza n. 289 del 1997 veniva precisato che «proprio a salvaguardia dell'autonomia contabile e funzionale degli organi in questione la legge n. 853 del 1973, da un lato, ha previsto che per le esigenze funzionali dei Consigli regionali siano istituiti nel bilancio della Regione appositi capitoli di spesa tra i quali è menzionato anche quello per attrezzature, mentre, dall'altro, ha escluso che gli atti amministrativi e di gestione dei fondi siano soggetti ai controlli *ex art.* 125 della Costituzione (vedi legge n. 853 del 1973 artt. 2 e 4, terzo comma). Il che comporta la riconducibilità all'art. 122, quarto comma, della Costituzione delle opinioni espresse e dei voti dati nell'ambito delle attività rivolte a fornire all'organo consiliare i mezzi indispensabili per l'esercizio delle sue funzioni, con la doverosa precisazione, tuttavia, che non si tratta di una immunità assoluta, in quanto essa non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese» (*Considerato in diritto* n. 4). Tali contenuti sono stati poi ripresi nella sentenza n. 392 del 1999, nel *Considerato in diritto* n. 4 (per una disamina critica di tale pronuncia, si rimanda a G. VIRGA, *Le spese dei Consigli regionali ed i Giudici di Berlino*, in [www.giust.it](http://www.giust.it) 1997).

<sup>47</sup> Peraltro, in tale pronuncia la Corte ha ritenuto non fondate le eccezioni di costituzionalità vertenti su tali disposizioni, sollevate dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia

gli non debba essere fatta risalire, *sic et simpliciter*, ai contenuti di tale legge ma dovrebbe trovare fondamento soprattutto in fonti di rango costituzionale, oltre che in quelle regionali (Statuto, leggi, regolamenti).

Peraltro, è emblematico che in tale pronuncia il Giudice delle leggi abbia precisato che «le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano (...) un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale)» (*Considerato in diritto* n. 6.3.4.3.1).

##### 5. *Alcune considerazioni finali: l'autonomia del Consiglio nel quadro della forma di governo regionale*

Alla luce della distinzione sopra operata tra autonomia «contabile» e di «bilancio», appare importante garantire alle Assemblee legislative regionali un'autentica potestà decisionale circa l'allocatione delle risorse loro assegnate, in modo che il libero esercizio delle loro funzioni si associ ad una gestione responsabile degli stanziamenti<sup>48</sup>.

e Sardegna, in quanto «il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale. A tal fine, il legislatore ha predisposto questa analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell'utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell'effettivo impiego, senza ledere l'autonomia politica dei gruppi interessati al controllo. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale. I parametri evocati dalle ricorrenti preservano un ambito competenziale rimesso a fonti di autonomia che non risulta in alcun modo lesa dall'introdotta tipologia di controlli che sono meramente «esterni» e di natura documentale» (*Considerato in diritto* n. 6.3.9.2). Al fine di tutelare l'autonomia del Consiglio, la Corte ha comunque dichiarato l'illegittimità costituzionale del primo periodo del comma 11 dell'art. 1 del d.l. 174/2012, dove si individuava il Presidente della Regione, anziché il Presidente del Consiglio regionale, quale destinatario della comunicazione della sezione regionale della Corte dei Conti in ordine all'esito del controllo sul rendiconto dei gruppi consiliari, in modo da consentire a tale organo di intervenire in caso di accertate irregolarità.

<sup>48</sup> Viste le limitate disposizioni contenute negli Statuti, si ritiene opportuno agire a livello di legislazione regionale al fine di disciplinare compiutamente l'autonomia dei Consigli, distinguendo in modo netto l'autonomia contabile da quella di bilancio e chiarendo la portata dell'autonomia consiliare *tout court*.

Nello specifico, ciò richiede l'attribuzione di un autonomo bilancio rispetto al quale il Consiglio possa provvedere *motu proprio* alle attività programmatiche, previsionali e gestionali senza interferenze da parte di altri soggetti (*in primis*, la Giunta), fermo restando il necessario sistema dei controlli – come, ad esempio, quello introdotto dal richiamato d.l. 174/2012 – il cui rafforzamento dovrebbe giustificarsi proprio in nome della speciale posizione riconosciuta dall'ordinamento a tale organo<sup>49</sup>.

Tuttavia, l'attuale quadro di «criticità» della finanza pubblica rischia di provocare ricadute sull'autonomia di bilancio e, più in generale, sull'autonomia *tout court* dell'Assemblea legislativa rispetto alla Giunta. Quest'ultima, infatti, risulta destinataria di importanti poteri in materia finanziaria – ulteriormente rafforzati con il d.lgs. 126/2014 – e, in ogni caso, è chiamata ad assicurare il rispetto dei vincoli imposti dal Governo centrale con il «Patto di stabilità interno» e con i ricorrenti provvedimenti emergenziali di razionalizzazione della spesa.

Questa posizione di primazia assegnata alla Giunta si iscrive indubbiamente in una generalizzata tendenza al rafforzamento degli esecutivi, che si va riscontrando negli ultimi anni sia a livello statale che territoriale, proprio a motivo delle politiche di risanamento della finanza pubblica; tuttavia, nel caso delle Regioni tale tendenza si iscrive in una forma di governo dove la posizione dell'esecutivo risulta già oltremodo rafforzata a detrimento del ruolo del Consiglio<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> In sintesi, riprendendo i concetti esposti nel paragrafo precedente, l'autonomia del Consiglio in materia di scelte di bilancio dipende da una serie di fattori: la modalità con cui tale organo appronta il progetto di bilancio, la qualificazione delle «voci» di spesa (che incide sia sul *quantum* degli stanziamenti, sia sulla possibilità che gli stessi possano essere soggetti a tagli/accantonamenti da parte della Giunta), la possibilità di dare corso *motu proprio* all'incremento delle dotazioni, qualora necessario, con un mero recepimento da parte della Giunta di tali proposte.

<sup>50</sup> In merito all'evoluzione dell'assetto istituzionale regionale si rimanda alle considerazioni di M. RUBECHI, *Le regole del gioco. Forma di governo e sistema elettorale regionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 16 novembre 2009. Con riferimento alla forma di governo delle Regioni, si veda R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in *Regionalismo in bilico*, a cura di A. D'ATENA, Milano, Giuffrè, 2005, 96 ss.; P. PETRILLO, *Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema di poteri tra consiglio e (presidente della) giunta*, in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, a cura di M. CARLI, G. CARPANI e A. SINISCALCHI, Bologna, Il Mulino, 2006, 57 ss.; E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2009, Napoli, Jovene Editore, 2010; S. TROILO, *L'articolazione della forma di governo regionale dopo*

Al riguardo, per comprendere appieno il complesso delle relazioni che intercorrono tra questi due organi – peraltro entrambi pienamente rappresentativi della comunità amministrata e, quindi, ognuna con una propria fonte di legittimazione – è necessario soffermarsi, sia pure sommariamente, sul significato politico-istituzionale dell'autonomia consiliare al di là della molteplicità di aggettivazioni rinvenibili negli Statuti (funzionale, di bilancio, contabile, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, finanziaria, negoziale)<sup>51</sup> e, soprattutto, facendo riferimento alle caratteristiche fondamentali della forma di governo degli enti territoriali.

Come noto, nel corso degli anni '90 nelle Regioni si è affermato un modello «para-presidenzialista», non riconducibile interamente al presidenzialismo «classico» in quanto consiste in una «forzata» fusione dell'orientamento politico della Giunta e del Consiglio regionale mediante l'elezione contestuale dei due organi da parte del corpo elettorale e la previsione di un «premio» di maggioranza.

Siffatto sistema, pur richiedendo in astratto una piena valorizzazione delle Assemblee legislative, presenta al suo interno fattori di squilibrio, per la presenza di un «governatore» eletto direttamente dai cittadini e sostanzialmente inamovibile per tutta la durata dell'incarico secondo la regola del *simul stabunt, simul cadent*<sup>52</sup>.

*l'adozione dei nuovi Statuti ordinari, tra uniformità del modello e spunti di differenziazione nei singoli enti territoriali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 25 gennaio 2012.

<sup>51</sup> Peraltro, tenuto conto che oggetto del voto del Consiglio dovrà essere il bilancio «semplificato» redatto per «missioni» e «programmi», le «voci» di spesa relative al funzionamento dell'Assemblea non saranno più presentate distintamente ma ricomprese all'interno del «programma» denominato «organi istituzionali», mentre il dettaglio delle dotazioni finanziarie per macroaggregati e capitoli/articoli (che potranno essere intestati all'Assemblea) sarà specificato nel solo documento contabile gestionale predisposto dalla Giunta.

<sup>52</sup> Infatti, si deve tenere presente che il Consiglio ha ormai perso il potere di nomina e revoca della Giunta (salvo il caso estremo della sfiducia, che comporta però il contemporaneo scioglimento dell'Assemblea stessa) e anche l'esercizio dei poteri ad essa conferiti dall'ordinamento risulta sostanzialmente inadeguato, probabilmente per la frammentarietà dei gruppi politici – cui contribuisce una legislazione elettorale di impianto proporzionale – che ne indebolisce la capacità d'azione. Peraltro, come precisato da S. TROILO, *op. cit.*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 25 gennaio 2012 «i nuovi statuti, più che articolare i rapporti fra esecutivo e legislativo in termini di separazione funzionale (come suggerito dalla dottrina), hanno voluto conservare un regime di co-determinazione e di co-gestione della complessiva funzione di governo regionale, con il concreto rischio di finire per ridurre, anziché promuovere, il ruolo delle assemblee elettive, favorendo l'insorgere di contrasti con l'esecutivo o, comunque, ostacolando una valida collaborazione con esso».

Le innovazioni apportate dal d.lgs. 118/2011 e dal d.lgs. 126/2014, limitate ai soli aspetti di redazione e gestione di bilancio, non appaiono tali da «travolgere» l'autonomia dell'Assemblea regionale, che rischia piuttosto di essere compressa da un assetto istituzionale dove gli obiettivi di governabilità sono perseguiti in modo «forzato» attraverso cogenti prescrizioni giuridiche, anziché ricorrere ad adeguate formule di «razionalizzazione» dei rapporti tra Giunta e Consiglio<sup>53</sup>.

Ben più che le norme previste dai citati decreti legislativi, è dalla commistione tra elementi presidenzialistici (per l'investitura popolare del Presidente della Regione) e parlamentaristici (ravvisabili nella simultaneità delle elezioni dell'organo monocratico e di quello consiliare, i cui esiti elettorali risultano tra loro raccordati mediante il «premio» di maggioranza) che scaturisce oggi la principale «insidia» all'autonomia del Consiglio. Nella forma di governo regionale, la posizione dell'Assemblea rispetto all'esecutivo «oscilla» tra una chiara «separazione dei poteri» propria del modello all'americana e la «fusione» delineata nel pensiero classico di W. Bagehot con riferimento al sistema *Westminster*, senza una chiara definizione, nei fatti, dei compiti di indirizzo e controllo che dovrebbero spettare a tale organo, a causa della compresenza di elementi dell'uno e dell'altro sistema.

Paradossalmente, proprio le attuali disposizioni del d.lgs. 118/2011 tendono – sia pure *in nuce* – a creare le condizioni per una migliore interazione tra Consiglio e Giunta, in quanto la programmazione delle spese e la classificazione finalistica delle «voci» di bilancio avallano scelte di medio-lungo periodo ed un approccio di tipo procedimentale alle scelte di finanza regionale nel quale il ruolo dell'Assemblea potrebbe essere viepiù valorizzato.

In conclusione, si ritiene che l'autonomia del Consiglio non venga sostanzialmente intaccata dalle disposizioni del d.lgs. 118/2011 e del d.lgs. 126/2014; nel contempo, tuttavia, la specificità ricono-

<sup>53</sup> A conferma dell'importanza dell'autonomia funzionale dell'Assemblea nell'ambito della forma di governo regionale, il Presidente della Commissione Statuto per la Regione Lombardia, G. ADAMOLI, nella relazione presentata nel corso della seduta del Consiglio dell'11 marzo 2008, precisava che detta Commissione aveva preso atto «con chiarezza e coerenza che l'indirizzo politico e l'attività di amministrazione e gestione, nella forma di governo presidenziale, spettano al Presidente e al suo Esecutivo», tenendo però presente l'esigenza di porre in essere «un rafforzamento robusto (...) dell'autonomia funzionale del Consiglio regionale nel quale risiede pur sempre la sovranità popolare della Regione» (cfr. S. TROILO, *La forma di governo della Regione Lombardia*, in S. TROILO e M. GORLANI (a cura di), *Il nuovo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Milano, Giuffrè, 2008, 45).



sciuta a tale organo, nel quadro del sistema «para-presidenzialista» in vigore, rende necessaria una disciplina regionale che ne individui precipuamente sia le funzioni che le prerogative in tema di decisione e gestione di bilancio. Cogliendo l'occasione fornita dal necessario adeguamento dei rispettivi ordinamenti alle nuove regole di contabilità, le Regioni potrebbero aggiornare nel senso indicato la propria normativa in materia, ovvero introdurre una apposita legge regionale, ove non presente, possibilmente seguendo standard comuni preventivamente concordati a livello nazionale.

Sullo sfondo permane comunque il problema delle innovazioni che potrebbero essere opportunamente apportate alla forma di governo regionale (e, possibilmente, alla connessa legislazione elettorale), in modo da ridefinire con maggiore chiarezza, dal punto di vista politico-istituzionale, i rapporti tra Giunta e Consiglio, ancora più «squilibrati» nell'attuale situazione di crisi delle finanze pubbliche e di cogenti vincoli di «equilibrio» di bilancio, fissati da ultimo anche a livello costituzionale.

