

Flavio Guella*, Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale, Editoriale Scientifica, Collana della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento, n. 2, 2014, pp. XXI-799.

Il testo integrale è disponibile anche in *Open Access* al portale *Unitn-eprints Research* dell'Università degli Studi di Trento: <http://eprints.biblio.unitn.it/4438/>

Tra le norme fondamentali degli ordinamenti statali composti – dal co. 4 dell'art. 119 Cost. italiana, che tratta di finanziamento integrale delle funzioni attribuite agli enti territoriali, alle soluzioni variamente sperimentate nel panorama comparato – sono spesso rinvenibili dei “principi di connessione” tra un volume quantitativamente adeguato di risorse e le competenze affidate ai diversi livelli di governo. Allo stesso modo, a tutela dell'interesse unitario alla stabilità finanziaria, la disciplina costituzionale prevede diffusamente regole di responsabilizzazione delle gestioni e di equilibrio dei bilanci che, complementari ai profili invece di garanzia delle dimensioni della spesa pubblica, impongono limitazioni e razionalizzazioni nell'esercizio dei poteri finanziari territoriali.

Partendo da tali dati, in questo volume si è cercato di analizzare la sovranità e l'autonomia di entrata e di spesa dalla specifica prospettiva dell'impatto che – sulle relazioni finanziarie tra livelli di governo – presentano quelle norme costituzionali le quali sono rivolte a regolare le dimensioni, sia quantitative che qualitative, della spesa pubblica territoriale; ciò riconducendo la discrezionalità allocativa nei paradigmi del coordinamento e della negoziabilità nelle relazioni istituzionali, per enucleare le categorie specificamente giuridiche di un tema che si colloca tra politica, economia e diritto.

Il lavoro si struttura in un capitolo introduttivo, dedicato alle premesse generali – tra modelli a finanza propria o derivata, e diverse forme di Stato composto – dalle quali emerge la rilevanza costituzionale delle decisioni con cui si definisce il volume della spesa pubblica territoriale, e di tre parti in cui è analizzata la regolazione dell'allocazione delle risorse tra livelli di governo.

La prima parte, in particolare, è incentrata sul panorama comparato, con due capitoli che trattano degli strumenti mediante i quali le diverse esperienze nazionali, federali o regionali, provvedono – specularmente – o a garantire o a limitare i livelli quantitativi della spesa territoriale; il tutto enucleando una classificazione degli approcci di fondo, articolata in diversi equilibri tra gli strumenti di coordinamento e quelli negoziali, in dipendenza dei caratteri della forma di Stato.

La seconda parte, seguendo un analogo approccio, è dedicata invece all'esame dell'ordinamento regionale italiano, con tre capitoli incentrati sull'evoluzione delle regole di distribuzione quantitativa delle risorse tra Stato e Regioni, e tra Regioni, passando da modelli di finanza sostanzialmente derivata a varie soluzioni di finanza autonoma, verificando da ultimo l'impatto – quantitativo e qualitativo – che le regole del c.d. federalismo fiscale, del patto di stabilità interno e dell'equilibrio di bilancio hanno determinato sulle modalità di garanzia e limitazione dei volumi di spesa regionale e locale.

La terza parte, conclusiva, è infine divisa in due capitoli, dedicati rispettivamente ai profili sostanziali e ai profili rimediali della questione della quantificazione delle risorse territoriali, enucleando da un lato le regole contenutistiche e procedurali in base alle quali sono assunte le decisioni di garanzia o di limitazione dei volumi di spesa pubblica territoriale (tra funzione di coordinamento e obblighi di negoziazione), e d'altro lato individuando i principi sulla cui base è possibile sindacare “ai margini” l'esercizio della discrezionalità con cui l'ente sovrano eventualmente intervenga in senso riduttivo sulle risorse poste a disposizione delle autonomie, ovvero con cui l'ente autonomo ponga in essere condotte di

sovra-spesa lesive delle esigenze unitarie (tra generale ragionevolezza delle opzioni allocative e regole contenutistico-procedurali, quali gli obblighi di copertura finanziaria o i vincoli di equilibrio di bilancio).

Tale ultima parte, in continuità con la sistematica delle ricostruzioni del quadro comparato e nazionale delineata in precedenza, costituisce quindi un tentativo di definizione trasversale delle categorie mediante le quali il tema dell'allocazione delle risorse tra diversi livelli di governo viene affrontato sul piano normativo, cercando di enucleare gli istituti specificamente giuridici che presiedono alle relazioni finanziarie interne agli ordinamenti composti.

Alla domanda assunta come base della ricerca, relativa al come le norme costituzionali possano porre limiti e garanzie per le dimensioni della spesa pubblica territoriale, si è cercato così di rispondere valorizzando a pieno il metodo giuridico; metodo impiegato per l'analisi di un tema – quale quello del federalismo fiscale – che peraltro si pone come particolarmente multidisciplinare, così che lo studio della componente giuridica delle questioni tende a risentire fortemente delle categorie tanto del ragionamento politico, quanto della tecnica economico-finanziaria. Nonostante tale rilevanza della realtà pre-giuridica, l'analisi svolta cerca di offrire un (certamente parziale e settoriale) contributo alla verifica di quanto il sistema dei rapporti finanziari tra livelli di governo si possa in parte affrancare – proprio per mezzo delle regole costituzionali e della relativa sistematica – tanto da una dimensione meramente politica delle relazioni tra Stato e enti territoriali minori (dove il rapporto istituzionale sarebbe fondato sulla semplice volontà di allocazione di un certo quantitativo di mezzi finanziari), quanto da una regolazione meramente tecnico-contabile dei flussi di entrata e di uscita (dove la definizione dei fatti economici costituirebbe un ineluttabile condizionamento delle scelte di distribuzione delle risorse).

All'interno dell'ampio complesso delle esperienze di regolazione della finanza territoriale, che nel volume sono state sistematizzate secondo alcuni – tra i molti – percorsi logici possibili, si è quindi tentato di individuare in quali spazi e in quali modi la decisione relativa alla quantità delle risorse da destinare a ciascuna sfera di governo possa essere governata – grazie a “principi di connessione” tra risorse e funzioni territoriali, muniti di adeguata consistenza costituzionale – da una razionalità specificamente giuridica, che vada oltre la contingenza del potere politico e renda controllabili le decisioni riconducibili al campo della tecnica contabile.

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università di Trento