

ALICE VALDESALICI* – FRANCISCO JAVIER ROMERO CARO**

Il potere di spesa federale nei sistemi europei: un'analisi comparata***

ABSTRACT (EN): The paper aims to contribute to the debate on the transformative power of the PNRR on the Italian regional system by analyzing the transformative potential of federal spending power in the context of a selection of European federal systems. The analysis focuses on Germany and Spain. Since the two federal systems largely follow the paradigm of 'administrative federalism' and are characterized by a high degree of fiscal centralization, the exercise of the federal spending power deserves particular attention because of its impact on the autonomy of the Länder and Autonomous Communities.

ABSTRACT (IT): Il paper mira ad integrare il dibattito sul potere trasformativo del PNRR sul sistema regionale italiano attraverso l'analisi del potenziale trasformativo del potere di spesa federale nel contesto di una selezione di sistemi federali europei. L'analisi si concentra sull'ordinamento tedesco e su quello spagnolo. Poiché i due sistemi federali seguono per lo più il paradigma del 'federalismo amministrativo' e sono caratterizzati da un forte accentramento del momento impositivo, le modalità di esercizio del potere di spesa federale meritano particolare attenzione per il loro impatto sull'autonomia di Länder e Comunità autonome.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Paradigmi e manifestazioni del potere di spesa federale: Germania e Spagna a confronto. – 3. I paradigmi all'opera: la Germania. – 4. I paradigmi all'opera: la Spagna. – 5. Osservazioni comparate.

1. Introduzione

Se il PNRR viene collocato nel contesto degli studi costituzionali comparati sul federalismo, anche ma non solo fiscale, emerge come questo specifico strumento sia parte di quegli strumenti attraverso i quali trova manifestazione il potere di spesa federale, ovvero sia riconducibile a quelle fonti di finanziamento – comunemente note come 'trasferimenti intergovernativi' – a mezzo delle quali il livello di governo centrale veicola risorse ai governi substatali (e locali).

Potere di spesa federale le cui modalità di esercizio possono avere un forte potenziale trasformativo rispetto al sistema federale in essere¹. In teoria tali trasferimenti dovrebbero essere progettati per perseguire finalità quali la riduzione del divario fiscale verticale; la correzione dei

* Research group leader e senior researcher – Istituto di studi federali comparati di Eurac Research.

** Senior researcher – Istituto di studi federali comparati di Eurac Research.

*** Articolo sottoposto a referaggio. Per quanto le riflessioni qui riportate costituiscano il frutto di impressioni e valutazioni integralmente condivise, i paragrafi 1, 2, 3 sono attribuibili ad Alice Valdesalici, il paragrafo 4 a Francisco Javier Romero Caro, mentre il paragrafo 5 è opera di entrambi. Traduzione in lingua italiana del paragrafo 4 a cura di Alice Valdesalici.

¹ A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati composti. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2023.

divari territoriali orizzontali; la compensazione di eventuali esternalità inter-territoriali, nonché giustificazioni di natura prettamente amministrativa, incluso il finanziamento di competenze federali delegate.² Nei fatti, tuttavia, il livello federale impiega tali strumenti per imporre le proprie priorità, mantenere uniformità sull'intero territorio, contrastando la differenziazione immanente al principio federale, nonché per condizionare l'autonomia politica, incoraggiando o scoraggiando certi comportamenti degli enti subnazionali, premiando o 'comprando' il relativo supporto politico. Con frequenza tali interventi si traducono decisioni del centro che interferiscono – per sovrapposizione o per vera e propria invasione – con aree di competenza substatale e vanno quindi a detrimento dell'autonomia substatale, in forma non sempre coerente con il riparto costituzionale delle competenze. Ciò si può riscontrare con particolare vigore se ai trasferimenti sono apposte delle forme di 'condizionalità'.

La comprensione di tale fenomeno nel contesto degli ordinamenti federali europei è centrale, soprattutto alla luce delle recenti evoluzioni politiche ed economiche e della centralizzazione crescente che caratterizza tali ordinamenti. Gli ordinamenti federali europei (ad eccezione della Svizzera) presentano infatti un modello di federalismo fiscale per così dire di 'spesa', caratterizzato da una forte asimmetria tra le responsabilità di spesa, spiccatamente decentrate, ed il momento impositivo che è invece tendenzialmente accentrato, pur con differenze anche profonde sul fronte delle modalità di finanziamento e quindi della effettiva autonomia di entrata. *A fortiori* nei casi in cui l'autonomia finanziaria si riduce ad un'autonomia di spesa, o comunque in cui tale seconda dimensione è prevalente, l'esercizio del potere di spesa federale, specialmente se associato a forme di condizionalità, rischia di minare le fondamenta stessa dell'autonomia substatale, di cui la componente finanziaria è parte essenziale³.

D'altro canto, nei sistemi a forte accentramento del momento impositivo, gli enti substatali sono davanti ad un dilemma. Accettare risorse dal livello federale per far fronte alla scarsità di risorse, e con le risorse quindi anche l'impatto che le condizioni a queste associate sono in grado di esercitare sull'autonomia e sul riparto delle competenze, o in alternativa, spiegare ai propri cittadini che non hanno beneficiato delle risorse messe a disposizione dal governo centrale perché costituivano una minaccia per l'autonomia. Nei sistemi federali caratterizzati da un significativo divario fiscale verticale, pertanto, l'elemento della volontaria adesione dei SNG ai programmi di spesa è una chimera: la necessità di ricevere risorse rende irrinunciabili i trasferimenti e l'accettazione delle condizioni allegate.

Accogliendo questa prospettiva di indagine, il presente articolo propone un'analisi comparata del potere di spesa federale in due sistemi federali – Germania e Spagna –, scelti in quanto rappresentativi in materia di due paradigmi differenti. Dopo una comparazione dei

² R. BAHL, *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*, in *Urban and local government background series, Municipal finance*, n. 2, <http://documents.worldbank.org/curated/en/236781468764725893> (ultimo accesso 28.07.2025).

³ Sulla natura sia strumentale che vitale della dimensione finanziaria (e con essa quindi dell'autonomia tributaria) rispetto all'autonomia politica: F. GALLO, *Brevi riflessioni sull'autonomia tributaria delle regioni*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 1975, p. 253, il quale osserva come «l'autonomia finanziaria nel senso più pieno non dovrebbe significare solo autonomia di bilancio, come a dire libertà di impiego delle risorse messe a disposizione dallo Stato senza alcun vincolo sovraordinato di destinazione: essa dovrebbe comprendere in sé anche l'autonomia tributaria...».

tratti che contraddistinguono o accomunano i diversi paradigmi, verrà offerta una disamina delle fonti di finanziamento del livello substatale per identificare quelle maggiormente rilevanti ai fini dell'analisi (par. 2), per poi passare in rassegna i singoli casi di studio (parr. 3 e 4). Nel paragrafo conclusivo (par. 5) verranno invece offerte alcune osservazioni comparate, al fine di provare a tratteggiare le modalità attraverso cui il potere di spesa federale incide sull'equilibrio federale ed in particolare sull'autonomia substatale, così isolandone il potenziale trasformativo.

2. Paradigmi e manifestazioni del potere di spesa federale: Germania e Spagna a confronto

Come anticipato in apertura, i due casi sono riconducibili quanto al potere federale di spesa a due paradigmi differenti. In Germania si rinviene il paradigma della 'costituzionalizzazione del potere di spesa federale'. In linea con la natura spiccatamente positivista dell'ordinamento giuridico tedesco e con il grado di estremo dettaglio con cui si dà copertura costituzionale formale alle disposizioni della costituzione finanziaria, rinveniamo nella Legge fondamentale (LF) una disposizione (l'art. 104a) che pone la regola generale del riparto delle responsabilità di spesa: 'Federazione e Länder sostengono separatamente le spese derivanti dall'adempimento dei loro compiti, a meno che la presente Legge fondamentale non disponga diversamente'. Il sistema si regge quindi sui principi di separazione e di connessione. Si sancisce la separazione delle responsabilità di spesa, per cui ciascun livello di governo sostiene separatamente le spese per l'esercizio delle proprie funzioni e le forme di finanziamento misto devono essere l'eccezione. Sempre alla luce del disposto costituzionale, le uniche deroghe ammesse sono quelle espressamente previste dalla Legge fondamentale. Al contempo si afferma la connessione tra responsabilità di spesa e rispettivi compiti, dove il responsabile per la spesa è – di regola – il responsabile della funzione amministrativa. Pertanto, il finanziamento di funzioni altrui è ammesso solo limitatamente ai casi previsti dal documento costituzionale⁴. L'Art. 104a LF funge dunque da strumento di difesa dell'autonomia di spesa substatale, che tuttavia è di grado inferiore rispetto a quella federale, in quanto legata prevalentemente alla dimensione amministrativa dell'agire pubblico, dovendosi comunque dare attuazione a decisioni prese in altre sedi, stante il ruolo dominante del Bund rispetto alla funzione legislativa.

La Spagna corrisponde invece al paradigma del 'potere federale di spesa implicito': nella Costituzione spagnola non si rinviene alcuna previsione che fissi il riparto del potere di spesa. L'estensione di tale potere è ricostruita dal Tribunale costituzionale. Quest'ultimo *in primis* fissa il contenuto minimo inderogabile per aversi autonomia di spesa, ovvero, solo quando un ente è competente a decidere quali e quante risorse spendere e per quali servizi⁵. In secondo luogo, il Tribunale delimita i contorni di tale potere alla luce del sistema autonomico, precisando che un ente ha potestà di spesa in un settore, solo se è al contempo titolare della competenza

⁴ Tra i molti commenti alla disposizione della LF, si veda: J. HELLERMANN, *Artikel 104a*, in H. V. MANGOLDT, F. KLEIN, C. STARCK (a cura di), *Kommentar zum Grundgesetz*, Beck Verlag, München, 2010.

⁵ Precisamente, il Tribunale parla di struttura e livello dei servizi oltre che di volume e composizione dei flussi finanziari per finanziare tali servizi. Così: STC 13/1992, del 6 febbraio, FG 7.

materiale sul medesimo⁶. Detto altrimenti, l'autonomia di spesa deve convivere con il sistema di riparto delle competenze, senza alterarlo⁷.

Tale principio di natura operativa dovrebbe valere sia per le Comunità autonome (CCAA), che per lo Stato. Le prime non possono pertanto estendere le proprie competenze attraverso lo sviluppo di politiche di spesa in settori che non rientrino *ratione materiae* nelle proprie competenze; il secondo non potrebbe assorbire competenze decentralizzate attraverso le proprie politiche di spesa. Questa rappresentazione dovrebbe applicarsi anche con riferimento a quelle competenze statali dai confini particolarmente ampi, come ad esempio il potere di fissare le basi o il coordinamento di un determinato ambito materiale. Emblematica è la competenza esclusiva statale a fissare le basi della pianificazione generale dell'attività economica (ex art. 149.1.13 CE). Se da un lato tale titolo legittima interventi di spesa per concretizzare attività di impulso allo sviluppo economico, dall'altro, non si dovrebbe tradurre in un'invasione dello spazio conferito alle CCAA. Un altro esempio è poi la competenza statale a fissare 'le basi del regime giuridico delle amministrazioni pubbliche' (ex art. 149.1.18 CE). Anche in questo caso trattasi di competenza statale che vedrebbe l'esclusività limitata a porre le fondamenta, le regole base della materia, tuttavia anche per questo titolo è stata accolta un'interpretazione espansiva del potere statale (cfr. sub. par. 4).

Per comprendere quali sono sul piano pratico le manifestazioni del fenomeno sotto esame è bene passare in rassegna le fonti di finanziamento del livello substatale. A tal fine la tabella (sub. tab. 1) riporta le fonti di finanziamento di Länder e Comunità autonome e la relativa consistenza in termini percentuali.

Tab. 1. Tassonomia delle fonti di finanziamento di Länder e CCAA (incl. valori relativi; anno 2022)⁸.

Tassonomia delle fonti di finanziamento	Entrate per tipo dei Länder	2022 (%)	Entrate per tipo delle CCAA	2022 (%)
1-Riparto gettito tributario (criterio prevalente: pr. territorialità)	Imposte esclusive e comuni, incl. IVA	72,7	Tributi ceduti, con o senza potestà legislativa	65,87
2-Trasferimenti perequativi	Trasferimenti generali (A-BEZ) e specifici (So-BEZ)	1,9	Entrate da (4) fondi perequativi: Fondo Garanzia Servizi Pubblici Fondamentali; Fondo	11,69

⁶ Così: STC 152/1988 del 20 luglio; STC 75/1989; STC 2012/1988 del 27 ottobre.

⁷ Così: STC 13/1992, già STC 75/1989.

⁸ Rielaborazione propria sulla base dei dati disponibili in: BMF, *Finanzbericht, Bundesfinanzministerium - Finanzbericht 2022*, per la Germania; Ministerio de Hacienda, *Haciendas Autónomicas en cifras, Haciendas Autónomicas en cifras: Ministerio de Hacienda*, per la Spagna. Per entrambi i casi si è preso a riferimento l'anno 2022.

			di Sufficienza Globale; Fondi di Convergenza (competitività e cooperazione)	
3- Trasferimenti federali 'condizionati'	Assegnazioni e prestiti dal Bund (esclusi BEZ)	13,3	Entrate da FCI (per investimenti)	0,22
			Altri trasferimenti (Subvenciones, convenios y otras transferencias)	13,56
4-Altre entrate		12,1		8,66

Se i tributi propri in senso stretto sono senz'altro da escludere tra le manifestazioni del potere federale di spesa, la dottrina non è unanime sulle altre fonti. Per la dottrina e il tribunale costituzionale tedesco, le fonti di entrata riconducibili a forme di riparto gettito tributario su base territoriale (n. 1, tab. 1) sono da classificare come dotazione finanziaria originaria dei Länder e, quindi, da escludere dal concetto di trasferimenti intergovernativi⁹. Più controversa la questione nel dibattito spagnolo con riferimento ai tributi ceduti. A tal proposito la dottrina ritiene che questo meccanismo di riparto delle risorse abbia il vantaggio di introdurre strumenti di finanziamento che – almeno su carta – risultano più trasparenti, poiché fondati su criteri oggettivi e tecnici, fatti oggetto di disciplina normativa ed in quanto tali giustiziabili¹⁰. In una certa misura, inoltre, si rende evidente il nesso tra la capacità fiscale – riferibile alle imposte versate dai soggetti residenti od operanti in un certo territorio – e la capacità economico-finanziaria di un ente, ovvero l'ammontare delle risorse a disposizione. Un tale modello di finanziamento può poi determinare quale ulteriore conseguenza una differenziazione in termini di servizi ai cittadini, riconducibile proprio alla diversità in termini di gettito generato dai singoli territori. Al contempo, tuttavia, per buona parte della dottrina la corresponsabilità fiscale delle

⁹ Il Tribunale costituzionale federale utilizza il termine *eigene Finanzausstattung* – cfr. BVerfGE 101, 158, (221) – per riferirsi alla dotazione finanziaria del singolo Land quale risulta all'esito del riparto verticale e orizzontale del gettito tributario (nota come ripartizione primaria). In particolare, si richiama un passaggio della motivazione, in cui il Tribunale sottolinea che «l'art. 106 e l'art. 107 c. 1 (omissis) vengono a costituire la dotazione finanziaria originaria (*originäre Finanzausstattung*) di Federazione e Länder». Si riferisce a tal proposito in termini di dotazione originaria, M. HEINTZEN, Art. 107, in I. VON MÜNCH, P. KUNIG (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, vol. 2, C.H. Beck, München, 2012, par. 1, richiamandosi a R. WENDT, *Finanzhoheit und Finanzausgleich*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. VI, C.F. Müller, Heidelberg, 2008, par. 91.

¹⁰ Criticità emergono tuttavia nelle modalità scelte per la relativa gestione. Il sistema prevede infatti l'anticipo di risorse alle CCAA sulla base di una decisione adottata dallo Stato, salvo poi prevederne l'adeguamento – al rialzo o al ribasso – in base al dato effettivo. Tali risorse sono legate ad una stima e non sempre riflettono l'andamento (presunto o effettivo) dell'economia e con esso l'aumento o la diminuzione delle entrate di natura tributaria. Di conseguenza, esso può facilmente dare luogo a disfunzioni del sistema, tra il resto, a danno della certezza della dotazione finanziaria e quindi della programmabilità delle azioni e degli interventi pubblici da parte dell'ente.

CCAA si realizza solo attraverso una riduzione dell'illusione fiscale¹¹. Letto alla luce di questo approccio, quindi, la cessione del gettito – ancorché su base territoriale – sembra produrre l'effetto contrario. A riprova è sufficiente osservare come questo strumento possa ingenerare nei cittadini l'illusione che sia la Comunità a generare il gettito, il che è vero su un piano di fatto – poiché le risorse sono proporzionali alla ricchezza originata dal territorio – ma non lo è altrettanto su un piano giuridico. Ciò *a fortiori* si palesa se si considera che l'ammontare delle risorse a disposizione non dipende necessariamente da una decisione dell'ente in questione, assunta nell'esercizio della propria autonomia legislativa (e politica), ma accade con frequenza che esso sia la conseguenza di decisioni adottate da un altro livello di governo – quello statale¹². È infatti lo stato con legge a istituire e disciplinare gli aspetti essenziali di tali tributi in questione ed a disporre dei medesimi, ovvero a decidere circa la sua esistenza e la sua eventuale cessione alle CCAA. Cionondimeno, va rilevato come il riconoscimento in capo alle CCAA di importanti poteri legislativi su molti dei tributi ceduti porta ad escluderli dalle manifestazioni del potere federale di spesa, a fortiori considerando che le entrate relative a queste fonti di finanziamento sono trasferite alle Comunità autonome senza alcun vincolo di utilizzo.

Lo stesso – ovvero l'assenza di vincoli – si riscontra anche per i trasferimenti perequativi (n. 2, tab. 1). Tuttavia, anche in questo caso la dottrina spagnola li classifica senz'altro come trasferimenti (cfr. art. 157 CE), mentre quella tedesca ritiene che parte dei trasferimenti perequativi corrispondano alla dotazione finanziaria propria dei Länder. Se il riparto del gettito tributario su base territoriale (la ripartizione primaria) definisce le entrate di un Land in base alla potestà sul gettito ad esso attribuita, la dotazione finanziaria propria di un Land si determina solo una volta conclusi tutti i passaggi di cui consta il *Finanzausgleich*, mentre le risorse assegnate soltanto sulla base della ripartizione primaria sono da intendersi come originarie del Land, nel senso che esse si determinano in base alla capacità contributiva generata dal medesimo¹³. Cionondimeno, trattandosi anche in questo caso di trasferimenti senza vincolo di utilizzo, non presentano particolari criticità in termini di impatto sull'autonomia di spesa substatale.

Senz'altro critici per l'autonomia di spesa sono invece tutti quegli ulteriori trasferimenti provenienti dal livello federale, caratterizzati da 'condizionamenti' con forma ed intensità

¹¹ È questa una delle tre ipotesi definitorie della corresponsabilità fiscale offerte da: C. MONASTERIO ESCUDERO, *Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos*, in *Hacienda Publica Española*, n. 1, 1992, pp. 27-28.

¹² Così: M. D. MORA LORENTE, *Impuestos cedidos: implicaciones internas y comunitarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 150-55. Nel sostenere la tesi sopra esposta, l'autore mette altresì in discussione la riconducibilità dell'IVA e delle imposte speciali nell'alveo delle imposte cedute, ritenendo dirimente la mancanza in capo alle CCAA di qualsivoglia potere di direzione su elementi del tributo, che permetta di incidere sul relativo carico fiscale.

¹³ Così: J. WIELAND, *Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung des Finanzausgleichs*, in *Jura*, 1988, p. 411. La dottrina non è unanime circa la classificazione delle entrate dei Länder alla stregua di dotazione originaria vs propria, nel senso che per la dottrina maggioritaria le due qualificazioni tendono a convergere. Vi è tuttavia chi opta per una distinzione tra dotazione propria *versus* originaria: S. KORIOTH, *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Länder*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1997, pp. 421-422. Per una rappresentazione delle diverse posizioni dottrinali: *ex plurimis*, P. M. HUBER, Art. 107, in H. V. MANGOLDT, F. KLEIN, C. STARCK (a cura di), *Kommentar zum Grundgesetz*, Beck, München, 2010, par. 83-85; U. HÄDE, *Finanzausgleich. Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1996, p. 213.

diversa, che incidono sull'utilizzo che delle relative risorse può fare l'ente beneficiario in qualche modo limitandolo (n. 3, tab 1). Quanto alla forma, la condizionalità potrebbe classificarsi come 'materiale', laddove si pongono vincoli rispetto al fine da perseguire o al settore in cui si possono spendere le risorse, come 'finanziaria', laddove le risorse federali sono condizionate ad esempio ad un co-finanziamento da parte dell'ente beneficiario, o sono ammesse solo certe tipologie di spesa, quali emblematicamente le spese per investimenti, od ancora potrebbe definirsi come 'gestionale', laddove i vincoli attengono al come procedere per spendere le risorse elargite. All'interno di tale tentativo rudimentale di tassonomia del fenomeno in esame, si rinvencono trasferimenti soggetti a condizionamenti di intensità anche molto differente, che di conseguenza esercitano un impatto diversificato anche sul fronte dell'autonomia politica substatale. Di questi aspetti si terrà conto nell'analisi dei due casi di studio. Partendo infatti dai diversi paradigmi costituzionali del potere di spesa federale appena ricostruiti, i due paragrafi che seguono (par. 3 e 4) analizzeranno le modalità di esercizio di tale potere nei due ordinamenti, osservandone l'esercizio dalla prospettiva dell'autonomia substatale, rispettivamente, di Länder e Comunità autonome di regime comune.

3. I paradigmi all'opera: la Germania¹⁴

Le eccezioni alla regola – ovvero al principio generale di responsabilità finanziaria esclusivamente per i propri compiti (amministrativi) *ex art. 104a* – sono tassativamente previste e disciplinate dalla LF attraverso il ricorso a due differenti declinazioni del potere di spesa federale, con diverse sottovarianti ciascuna.

Da una parte si collocano gli aiuti finanziari (artt. 104b ss. LF), ossia i trasferimenti federali previsti a sostegno di compiti, ambiti o finalità specificamente indicati dalla Legge fondamentale. In questi casi l'attuazione ricade nell'ambito della responsabilità amministrativa dei Länder, mentre la Federazione assume prevalentemente la funzione di (co-)finanziatore. In tali ipotesi, il livello federale non esercita, di regola, un ruolo di co-programmazione, fatta salva la possibilità per la Federazione di monitorarne l'applicazione a livello subnazionale e verificare se i Länder fanno un uso appropriato di tali fondi.

Nello specifico, l'articolo 104b consente ad esempio al governo federale – nella misura in cui ha competenza legislativa per l'ambito materiale che viene in rilievo – di concedere agli stati assistenza finanziaria per investimenti particolarmente significativi di Länder e comuni, purché ciò sia finalizzato al perseguimento di uno dei seguenti fini: prevenire perturbazioni dell'equilibrio economico generale, compensare le differenze di potenza economica sul territorio federale, promuovere la crescita economica. Per il tribunale costituzionale federale (BVerfGE 39, 96 – *Städtebauförderungsgesetz*), il primo fine si traduce in aiuti diretti a sostenere l'economia regionale 'in determinate situazioni di crisi congiunturale, il cui riferimento nazionale è evidente e la durata è limitata; nella seconda e terza alternativa, 'gli aiuti finanziari

¹⁴ I dati riportati in questo paragrafo sono disponibili in: BMF-BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Finanzbericht 2024*, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/OeffentlicheFinanzen/Finanzberichte/finanzbericht-2024.html> (ultimo accesso 24.09.2025).

si orientano al particolare carico di compiti di Länder e comuni, la cui realizzazione regionale, a causa della connessione tra le misure di struttura e infrastruttura pubblica e la crescita economica, assume al contempo un'importanza sovraregionale, a tal punto che i Länder non possono affrontarla con il ricorso esclusivo alle proprie risorse finanziarie ma serve una partecipazione finanziaria del governo federale, così da soddisfare le esigenze dell'intero stato'. Detto altrimenti, si tratta di favorire l'economia in aree limitate nel secondo caso e lo sviluppo economico per l'intero territorio del Land, nel terzo, traducendosi così in benefici diretti allo sviluppo economico, a co-finanziamento di attività direttamente connesse alla promozione economica. Le ipotesi previste sono comunque tutte accomunate da una caratteristica, ovvero la destinazione specifica, per cui non possono essere rivolti a coprire il fabbisogno finanziario generale – corrente ed ordinario – dei Länder.

Si prescinde invece dalla competenza legislativa del Bund per concedere assistenza finanziaria in caso di disastri naturali o emergenze eccezionali che sfuggono al controllo del Land e incidono significativamente sulla situazione finanziaria del Land.

Quanto alla modalità con cui vengono decisi e gestiti gli aiuti finanziari *ex art.* 104b, di norma sono i Länder che scelgono i progetti finanziabili nell'ambito delle finalità e dei criteri concordati con il Bund, anche se in settori di competenza legislativa federale il legislatore federale può anche regolamentare nel dettaglio l'impiego dei fondi. Peraltro, il comma 2 dell'art. 104b, da mandato al legislatore federale per regolamentare aspetti quali la configurazione dell'impiego dei fondi da parte dei Länder, i cui criteri concreti possono dunque essere uniformati e controllati dalla Federazione, benché d'intesa con i Länder¹⁵.

Se tale possibilità rappresenta un'importante invasione di campo rispetto all'autonomia dei Länder, la quale nel caso tedesco è per lo più limitata all'esecuzione di leggi federali, è pur vero che la fonte competente è la legge federale soggetta, in questo caso, ad approvazione del *Bundesrat*, ovvero l'organo federale rappresentativo degli esecutivi dei Länder. In alternativa, è previsto il ricorso ad un accordo amministrativo, basato sulla legge di bilancio federale. Quest'ultimo richiede il consenso di tutte le parti coinvolte ed è pertanto sottratto alle logiche maggioritarie, così contribuendo maggiormente a preservare l'autonomia substatale.

Rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 104b, ad esempio, gli aiuti finanziari per la promozione dello sviluppo urbano (nel 2024 per un totale di 790 milioni di euro), gli aiuti per promuovere l'espansione dei servizi di assistenza all'infanzia (per un totale di circa 5,4 miliardi di euro elargiti ai Länder a partire dal 2008), il fondo speciale *Kommunalinvestitionsförderungsfonds*, istituito nel 2015, dotato di 3,5 miliardi di euro e finalizzato a promuovere gli investimenti nei comuni finanziariamente deboli. Si tratta di investimenti in settori in cui la Federazione ha competenza legislativa, ovvero investimenti con un focus su infrastrutture, infrastrutture educative (limitatamente alla ristrutturazione energetica) e protezione del clima, che trovano disciplina nella legge federale sulla promozione degli investimenti comunali (*KInvFG*). Pur trattandosi di aree di competenza legislativa del Bund, si inverte un'interferenza importante con l'autonomia dei Länder sia sul fronte amministrativo

¹⁵ In tal senso: C. Seiler, *Flucht in die Intransparenz. Zur Neuordnung der Finanzaufteilung zwischen Bund und Länder*, in EZFF (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus* 2017, Nomos, Baden-Baden, 2017, pp. 52-62 (59).

che su quello dell'autonomia di spesa. D'altro canto, tale impatto si verifica non solo per la presenza a monte di una legge che finisce per limitare il margine di azione dei Länder anche rispetto alla sua stessa esecuzione, ma al tempo stesso il finanziamento massimo è pari al 90% per cui si rende necessario anche un co-finanziamento dell'infrastruttura, andando così a vincolare risorse dei Länder¹⁶.

Oltre ai casi di cui all'art. 104b, vi sono tutta una serie di ulteriori fattispecie per cui l'intervento federale di assistenza finanziaria è costituzionalmente legittimato, pur in assenza di competenza legislativa. È il caso ad esempio dell'articolo 104c LF, nel quale si prevedono aiuti finanziari destinati ad investimenti, ed anche per spese speciali, direttamente connesse e temporanee, nel settore delle infrastrutture scolastiche comunali. Ai sensi del §10 e ss. della legge sulla promozione degli investimenti comunali (*Kommunalinvestitionsförderungsgesetz*), tutti i Länder riceveranno aiuti finanziari, ancorché per importi variabili, per gli investimenti da parte dei loro comuni finanziariamente deboli nel settore delle infrastrutture scolastiche. Lo stesso vale per l'articolo 104d GG, introdotto anch'esso con la legge di modifica della Legge fondamentale del 28 marzo 2019. La disposizione legittima il governo federale a concedere aiuti finanziari ai Länder per investimenti di rilevanza nazionale di Länder e comuni nel settore dell'edilizia abitativa sociale, anche in assenza di competenza legislativa federale nell'ambito di intervento (nel 2024 sono previsti fondi per un totale di 3,15 miliardi di euro)¹⁷. Peraltro, sia nei casi di cui all'art. 104c che 104d si applicano le disposizioni relative agli aiuti finanziari ai sensi dell'articolo 104b GG, per quanto riguarda la verifica e il controllo dell'uso dei fondi federali concessi ai Länder, nonché i diritti di informazione riconosciuti a *Bundestag*, *Bundesrat* e governo federale.

Ricadono nella categoria degli aiuti federali anche i trasferimenti federali ai Länder provenienti dal *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan (DARP)*, il corrispettivo tedesco del PNRR. Una parte significativa di tali fondi (28 miliardi di euro) è infatti destinata ai Länder sotto forma di aiuti finanziari (ex artt. 104b-104c LF) elargiti sulla base di accordi amministrativi. Si menzionano ad esempio 500 milioni di euro per dispositivi mobili per insegnanti; 205 milioni di euro per i centri di competenza per l'istruzione; 3 miliardi di euro per l'attuazione accelerata

¹⁶ La legge di bilancio 2016 ha raddoppiato la disponibilità di tale fondo portandolo a 7 miliardi di euro. Con questi ulteriori fondi, nell'ambito del secondo capitolo della *Kommunalinvestitionsförderungsgesetz* (KInvFG), creato sulla base dell'articolo 104c GG nella versione successiva alla riforma del sistema di compensazione finanziaria federale del 2017, possono essere promossi a partire dal 2020 investimenti nei comuni finanziariamente deboli nella ristrutturazione, nella conversione e nell'ampliamento degli edifici scolastici delle scuole di istruzione generale e professionale, anche in questo caso con un tasso di finanziamento federale fino al 90%.

¹⁷ Dal 2005, ai sensi dell'art. 125c, c. 2 LF, il governo federale concede assistenza finanziaria ai Länder Brema, Amburgo, Meclemburgo-Pomerania Anteriore, Bassa Sassonia e Schleswig-Holstein, per investimenti particolarmente significativi nel settore dei porti marittimi, destinati a misure volte a migliorare l'infrastruttura economica dei porti marittimi, come la costruzione o l'ampliamento di impianti portuali, vie di comunicazione e aree pubbliche (circa 38,3 milioni di euro annui). Infine, l'art. 143d LF prevede degli aiuti federali affinché i Länder rispettino pareggio di bilancio. Alla luce di tale previsione, con la *Sanierungshilfengesetz* (SanG) si è disposto che dal 2020 Brema e il Saarland potranno ricevere dal governo federale aiuti alla ristrutturazione per un importo complessivo di ulteriori 800 milioni di euro annuo, senza data di scadenza, a condizione che: si impegnino a rispettare principio di pareggio di bilancio ex art. 109.3 LF, unitamente all'aspettativa di corrispondenti 'misure per ridurre l'eccessivo indebitamento e rafforzare la solidità economica e finanziaria'.

della legge sull'accesso online (2023). Va tuttavia evidenziato come, nonostante molte delle priorità di finanziamento indicate nel *DARP* impattino su aree di competenza legislativa – esclusiva o concorrente – dei Länder, il loro coinvolgimento nel processo che ha portato all'approvazione del piano nazionale non è stato particolarmente tempestivo, confermando una tendenza ormai da tempo consolidata nella gestione degli 'affari europei'. La fase negoziale portata avanti nell'estate del 2020 è stata condotta esclusivamente sotto la leadership del governo federale. I Länder sono stati formalmente informati solo nel mese di dicembre durante la Conferenza dei ministri delle finanze, ovvero quando la bozza del piano, inclusa l'individuazione delle priorità e la distribuzione delle risorse, era stata già elaborata¹⁸. Al contempo, il rapporto della Corte dei conti evidenzia un problema di incentivi legato ad una allocazione asimmetrica delle responsabilità. I Länder sono infatti responsabili dell'attuazione delle misure previste dal piano, ma il governo federale assume il rischio finanziario nei confronti dell'UE, se i traguardi non vengono raggiunti. Questo crea un problema nella struttura degli incentivi¹⁹. D'altro canto, questa anomalia è favorita dalla circostanza per cui il processo decisionale e la fase di implementazione sono collocati su diversi livelli di governo. Il fatto poi che si sia ancora una volta fatto ricorso a programmi di finanziamento complessi e vincolati a scopi specifici, che contribuiscono ad intensificare, piuttosto che ridurre, il tanto criticato intreccio di competenze che caratterizza il sistema federale tedesco, non può che avere un impatto negativo sull'autonomia politico-finanziaria e la responsabilizzazione Länder²⁰.

La rassegna delle diverse fattispecie riconducibili alla categoria degli aiuti finanziari federali fa emergere come l'interferenza di questi strumenti con l'autonomia dei Länder sia nel complesso significativa. Cionondimeno nel caso tedesco si rinviene un elemento che contribuisce se non proprio a preservare il grado di autonomia dei Länder, quantomeno a controbilanciare in parte l'impatto negativo del potere federale di spesa. Tale fattore è legato al processo decisionale ed in particolare al coinvolgimento dei Länder nelle decisioni prese a livello federale che incidono sulla relativa dotazione finanziaria. A tal riguardo vi sono diversi aspetti da considerare. In primo luogo, va evidenziato che non solo le uniche deroghe ammesse al principio di separazione e connessione sono quelle previste dalla Legge fondamentale, ma anche che per modificare il documento costituzionale serve anche l'approvazione a maggioranza dei due terzi (46 su 69 voti) del *Bundesrat*. In secondo luogo, le stesse deroghe previste ai principi di separazione e connessione, nel fissare le regole specifiche di attivazione della deroga, prevedono la partecipazione dei Länder al processo decisionale tramite approvazione del

¹⁸ H. SCHELLER, A.S. KÖRNER, *Die EU-Aufbau- und Resilienzfähigkeit: Föderale Konflikte im Entstehungs- und Implementationsprozess in Deutschland*, in EZFF (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus 2022*, Nomos, Baden-Baden, 2022, pp. 313–330.

¹⁹ BUNDESRECHNUNGSHOF, *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen zur Steuerung und Kontrolle der Umsetzung des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans*, 2023, *Steuerung und Kontrolle der Umsetzung des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans* (ultimo accesso 25.09.2025).

²⁰ H. SCHELLER, A.S. KÖRNER, *Die EU-Aufbau- und Resilienzfähigkeit*, cit., pp. 313–330. Sul tema della responsabilizzazione politico-finanziaria, con riferimento specifico al caso tedesco e spagnolo, si veda: A. VALDESALICI, *Federalismo fiscale e responsabilizzazione politico-finanziaria. Comparazione giuridica ed esercizi di misurazione del diritto*, ESI, Napoli, 2018.

Bundesrat (a maggioranza assoluta, quindi 35/69 voti²¹) nel caso la deroga sia da regularsi tramite legge federale, ovvero in settori di competenza federale, oppure tramite accordo con i Länder. Un tale schema decisionale contribuisce a controbilanciare l'impatto negativo per l'autonomia substatale, anche se va osservato come l'approvazione del *Bundesrat* non tuteli l'autonomia del singolo Land, poiché non equivale all'autodeterminazione dell'ente attraverso l'esercizio della potestà legislativa in forma autonoma ed indipendente²². La composizione dell'organo e la sua modalità di funzionamento determinano la compressione degli interessi dei singoli enti e convertono l'autonomia in una forma di rappresentanza a dimensione collettiva. Da un lato, il *Bundesrat* diviene un luogo di rappresentanza del livello di governo intermedio nel suo complesso²³, per cui la partecipazione è dell'insieme dei Länder e la volontà di ciascuno di essi risulta compressa dalle logiche del principio di maggioranza. Dall'altro, gli interessi del singolo ente devono trovare composizione negli interessi comuni del livello di governo intermedio e, quindi, in base alla consistenza demografica ed alla forza politica rivestita da ciascuno di essi nell'arena politica, le diverse priorità risulteranno recessive o dominanti. L'accordo si discosta invece dalla logica maggioritaria, ancorché temperata, richiedendo il consenso di tutte le parti coinvolte. Per cui se è vero che la legge federale o l'accordo amministrativo possono contenere disposizioni sulla struttura dei rispettivi programmi statali federali che limitano la libertà dei Länder di utilizzo dei fondi ricevuti dal governo federale, è altrettanto vero che i criteri per la progettazione dei programmi dei Länder sono stabiliti in accordo con i Länder interessati, o quantomeno previa approvazione del *Bundesrat*.

L'altro strumento attraverso cui trova manifestazione il potere di spesa federale è quello dei compiti comuni (*Gemeinschaftsaufgaben*), ovvero quella serie enumerata di compiti propri dei Länder a cui tuttavia la Federazione può o deve (a seconda dei casi) partecipare. Si tratta anche in questo caso di una deroga all'art. 104a c. 1 LF, ovvero al principio di separazione, attraverso la quale la Federazione può condizionare le priorità politiche dei Länder interferendo con la loro autonomia. Attraverso tale strumento la Federazione mette infatti a disposizione fondi che vanno utilizzati in uno specifico ambito e che, al contempo, necessitano di una iniezione di fondi per la medesima destinazione anche da parte dei Länder. Oltre al finanziamento misto, questa fattispecie comporta anche una condivisione dell'esercizio della funzione, per cui si richiede anche una forma di coordinamento delle attività rispettivamente svolte dai due livelli di governo.

Anche in questo caso si tratta di un potere costituzionalmente legittimato ed al contempo limitato: le sottovarianti sono solo quelle tassativamente previste dalla Legge fondamentale. Una classificazione interna a questo strumento si può operare in base alla natura – obbligatoria o facoltativa – della condivisione dei compiti e quindi del finanziamento. Ricade nel primo sottogruppo la previsione di cui all'art. 91a LF, ai sensi del quale la federazione partecipa al

²¹ Non basta quindi una maggioranza relativa, ovvero la maggioranza dei voti espressi dai membri effettivamente presenti. Le astensioni contano come voti negativi.

²² *Ex plurimis*, K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. II, C.H. Beck, München, 1980, p. 1123.

²³ Così: F. PALERMO, J. WOELK, *Il Bundesrat tra continuità e ipotesi di riforma*, in *Le Regioni*, n. 6, 1999, pp. 1097-1122 (1103), che parlano di un patto federativo di secondo grado, che in quanto tale non coinvolge i singoli membri ma il loro insieme.

coordinamento e al finanziamento di misure di rilevanza nazionale per migliorare la struttura economica regionale, la struttura agricola e la protezione costiera.

Ricadono invece nel secondo sottogruppo le fattispecie tassativamente elencate agli artt. 91b e seguenti, le quali prevedono che Bund e Länder possano collaborare sulla base di accordi, in casi di rilevanza sovraregionale per la promozione della scienza, della ricerca e dell'insegnamento (91b); nella pianificazione, nella creazione e nel funzionamento dei sistemi informatici necessari per l'adempimento dei loro compiti (91c); in studi comparativi per determinare e promuovere l'efficienza delle loro amministrazioni e pubblicare i risultati (91d); infine, in materia di sostegno al reddito di base per le persone in cerca di lavoro, la Federazione e i Länder o i comuni e le associazioni di comuni competenti in base al diritto del Land collaborano di norma in istituzioni comuni (91e).

Per i compiti comuni a natura obbligatoria sia la specificazione dei compiti da condividere che i dettagli del coordinamento sono contenuti in una legge federale soggetta ad approvazione del *Bundesrat*. Mentre per i casi riconducibili alla natura facoltativa si rende necessario il ricorso all'accordo. Trattandosi di opzioni facoltative, è richiesto un consenso più ampio della mera maggioranza in seno *Bundesrat*. Nello specifico gli accordi in questione richiedono l'approvazione del *Bundestag* e dei Parlamenti dei Länder interessati, e non può essere escluso il diritto di recedere da tali accordi. Gli accordi regolano anche l'assunzione dei costi. Rispetto a questa classificazione, il caso di cui all'art 91e (sostegno al reddito) costituisce una sorta di eccezione (parziale) alla regola, in quanto pur trattandosi di una collaborazione facoltativa, prevede che i dettagli siano regolati da una legge federale che richiede la 'mera' approvazione del *Bundesrat*. D'altro canto, si tratta in questo caso di un ambito di intervento che rientra nella competenza legislativa federale, per cui il grado di partecipazione dei Länder si restringe. La ratio è infatti la seguente: se si intaccano i diritti dei Länder, serve l'approvazione da parte di ciascuno di essi. Tuttavia, dove la Legge fondamentale valuta la necessità di un'azione congiunta prescrivendone l'obbligatorietà, o nei casi in cui è in gioco una competenza federale, la partecipazione è comunque prevista, ma è di grado ridotto rispetto ai casi 'facoltativi' o nei quali è in gioco una competenza di entrambi i livelli di governo, per i quali è richiesto il consenso di tutti attraverso il ricorso allo strumento dell'accordo.

4. I paradigmi all'opera: la Spagna

Nel modello di finanziamento territoriale spagnolo, diversamente, la portata dell'autonomia di spesa non trova garanzia costituzionale esplicita ma è stata ricostruita e delimitata dalla giurisprudenza del Tribunale Costituzionale, nonostante essa costituisca il nucleo essenziale dell'autonomia finanziaria delle CCAA. A tal proposito la giurisprudenza costituzionale non ha solo riconosciuto la natura asimmetrica dell'autonomia finanziaria, ma al contempo ne ha fissato il contenuto minimo inderogabile, il quale dovrebbe essere rispettato anche dal legislatore statale nell'attuazione del sistema²⁴.

²⁴ STC 13/1992, del 6 febbraio, FG 4.

In primo luogo, l'autonomia di spesa richiede che le Comunità autonome possano disporre liberamente delle risorse loro assegnate, senza condizionamenti indebiti. Come stabilito dalla STC 135/1992²⁵, questa autonomia implica non solo la capacità di decidere la quantità delle risorse da impiegare, ma anche gli obiettivi politici, amministrativi, sociali o economici a cui sono destinate. Ciò comporta la necessaria coesistenza di una doppia dimensione dell'autonomia di spesa, quantitativa e qualitativa, a meno di ridurre le Comunità autonome a meri enti esecutori di decisioni statali, privi di una reale autonomia politica. In secondo luogo, l'autonomia di spesa è strettamente legata alla titolarità delle competenze materiali. In questo senso, una Comunità autonoma può esercitare poteri di spesa solo nei settori in cui ha competenza legislativa. L'autonomia finanziaria è, quindi, strumentale rispetto al sistema di distribuzione delle competenze e non può alterare né ampliare tale ripartizione.

Tale principio opera in una doppia direzione: da un lato, impedisce alle Comunità autonome di ampliare le proprie competenze attraverso politiche di spesa in ambiti che non rientrano nelle loro competenze *ratione materiae*; dall'altro, limita lo Stato, che non può assorbire competenze di titolarità autonoma attraverso le proprie politiche di spesa²⁶. Questo equilibrio si proietta anche in ambiti statali dai contorni particolarmente ampi, quali emblematicamente la fissazione delle basi e il coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica (art. 149.1.13 CE). Sebbene questo titolo abiliti lo Stato a perseguire politiche di spesa orientate alla promozione dello sviluppo economico, non può essere utilizzato per invadere lo spazio di competenza riservato alle Comunità autonome, come stabilito dalla STC 13/2007²⁷.

Il Tribunale costituzionale ha infine sottolineato l'importanza dell'autonomia di bilancio, come manifestazione complementare dell'autonomia finanziaria e politica delle Comunità autonome. Solo attraverso la capacità di elaborare e gestire i propri bilanci, le Comunità possono individuare e perseguire obiettivi in linea con le loro priorità e necessità. In questo senso, nella STC 63/1986 si è affermato che l'organizzazione del sistema di finanziamento territoriale – di cui l'autonomia di bilancio costituisce l'espressione più tangibile – rappresenta un requisito preliminare e parallelo all'esercizio dell'autonomia politica, che deve essere riconosciuto pur con determinate limitazioni²⁸.

La giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo è stata costante nell'affermare che il potere di spesa dello Stato non costituisce un titolo competenziale autonomo che possa spostare, o limitare, le competenze materiali attribuite alle Comunità autonome dalla Costituzione e dai loro Statuti di autonomia. Già nel 1986 (STC 95 e 146) si stabilì che il mero fatto che lo Stato contribuisca al finanziamento di determinate politiche non lo autorizza ad invadere competenze altrui, sottolineando altresì che la ricerca dell'interesse generale deve realizzarsi 'attraverso' i meccanismi di riparto delle competenze previsti dalla Costituzione, e non 'contro' di essi²⁹. Sulla stessa linea, la STC 201/1988 insiste sul fatto che la facoltà di spesa

²⁵ STC 135/1992, del 5 ottobre, FG 8.

²⁶ STC 13/1992, del 6 febbraio, FG 4.

²⁷ STC 13/2007, del 18 gennaio, FG 3.

²⁸ STC 14/1986, del 31 gennaio, FG 2 e 3.

²⁹ STC 146/1986, del 25 novembre, FG 5.

in mano allo Stato non può operare come un titolo competenziale indipendente, ma solo in connessione con le competenze che costituzionalmente gli spettano³⁰.

Questa dottrina si consolidò con la STC 13/1992, in cui il Tribunale negò espressamente l'esistenza di un titolo competenziale autonomo a stabilire sovvenzioni. Secondo tale sentenza, l'intervento dello Stato in questa materia è legittimo solo nella misura in cui rispetti le attribuzioni competenziali previste dalla Costituzione e dagli Statuti di autonomia. Inoltre, la sentenza stabilì che le sovvenzioni devono essere territorializzate e gestite dalle Comunità autonome, in conformità con la loro autonomia finanziaria, permettendo la gestione centralizzata solo in casi eccezionali, quando ciò sia indispensabile per garantire l'efficacia delle misure o l'uguaglianza di trattamento su tutto il territorio³¹. La decisione in questione ha altresì costituito l'occasione per sistematizzare le principali casistiche in cui possono essere articolate le sovvenzioni pubbliche, distinguendo tra quelle destinate a materie di competenza esclusiva autonoma, quelle legate a competenze statali di carattere trasversale o di base – come ad esempio le basi e il coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica ex articolo 149.1.13 CE –, quelle che corrispondono ad ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato ma ad esecuzione autonoma ed, infine, quelle che – in via eccezionale – possono essere gestite centralmente dallo Stato. In questo panorama la STC 130/2013 ha rappresentato un cambiamento giurisprudenziale di particolare rilevanza. In essa il Tribunale ha ammesso la possibilità per lo Stato di gestire in forma centralizzata determinate sovvenzioni, in particolare al fine di garantire l'applicazione effettiva del diritto dell'Unione europea ed evitare che il mancato intervento normativo delle Comunità autonome ostacoli l'accesso ai fondi da parte dei suoi beneficiari. Con essa sono state inoltre introdotte due novità significative: da un lato, l'attribuzione all'amministrazione dello Stato della facoltà di riconoscere la responsabilità finanziaria delle Comunità autonome nella gestione dei fondi europei, senza necessità di una decisione previa delle istituzioni comunitarie; dall'altro, la creazione di una nuova categoria di sovvenzioni – ovvero quelle finanziate con fondi autonomi che, tuttavia, rimangono soggette alla normativa statale di base³².

Questa decisione si basa su un'interpretazione espansiva della previsione di cui all'articolo 149.1.18 CE, relativo alle basi del regime giuridico delle amministrazioni pubbliche. Il Tribunale ha infatti sostenuto che la fissazione di tali basi può rispondere non solo agli interessi particolari di ciascuna Comunità autonoma, ma anche ad interessi generali e superiori, che giustificano l'istituzione di un denominatore normativo comune. Alla luce di questo criterio, è stata considerata legittima la creazione di una procedura amministrativa uniforme per tutte le sovvenzioni, ritenendo che queste non costituiscano una materia a sé stante, ma una tecnica amministrativa di promozione e sostegno dell'esercizio delle competenze materiali. Al contempo il Tribunale ha riconosciuto la competenza dello Stato ad effettuare controlli sulle sovvenzioni cofinanziate da fondi europei attraverso l'*Intervención General de la Administración del Estado*, nonché a disciplinare in questo ambito le infrazioni e le relative sanzioni³³.

³⁰ STC 201/1988, del 27 ottobre, FG 2.

³¹ STC 13/1992, del 6 febbraio, FG 7.

³² STC 130/2013, del 4 giugno, FG 7.

³³ STC 130/2013, del 4 giugno, FG 8.

Il confronto tra la sentenza del 1992 e quella del 2013 rivela una chiara evoluzione nella dottrina del Tribunale costituzionale. Mentre con la prima si proteggeva in modo rigoroso l'autonomia finanziaria (*rectius*: di spesa) delle Comunità autonome e si difendeva la territorializzazione come regola generale, la seconda decisione ha introdotto eccezioni significative che hanno ampliato il margine di intervento statale in modo importante. Questo cambiamento riflette un adattamento alle esigenze derivanti dall'integrazione europea ed alla necessità di garantire l'efficacia delle politiche pubbliche, ma al contempo determina una riduzione significativa dell'ambito di autonomia finanziaria e politica delle Comunità autonome, estendendo la capacità di controllo e gestione dello Stato su materie precedentemente legate alla sfera autonoma³⁴.

Di conseguenza, dalla giurisprudenza costituzionale possono essere estratte una serie di regole relative alla concessione di sovvenzioni dalla prospettiva dell'autonomia delle Comunità autonome. Si riconosce allo Stato il potere di concedere sovvenzioni anche in materie di competenza esclusiva delle Comunità autonome, purché ciò avvenga in modo generico o globale, evitando di condizionare eccessivamente l'azione autonoma. Questo tipo di intervento consente allo Stato di partecipare al finanziamento delle politiche, senza invadere il nucleo dell'autonomia territoriale. Quando però le sovvenzioni si basano su competenze statali di carattere trasversale o di base, che si intersecano con competenze esclusive delle Comunità autonome, lo Stato ha altresì la facoltà di definire il fine delle sovvenzioni e disciplinare le condizioni essenziali della loro concessione, lasciando tuttavia spazio per la normativa propria delle Comunità autonome. Questa possibilità è giustificata dalla formulazione ampia dei titoli competenziali in questione e dal loro impatto trasversale, come nel caso delle basi del regime giuridico delle amministrazioni pubbliche (*ex art. 149.1.18*).

Al contempo, in casi eccezionali, lo Stato può gestire centralmente le sovvenzioni, anche in aree di competenza esclusiva delle Comunità autonome, purché ciò sia necessario per garantire l'efficacia delle misure o assicurare l'uguaglianza di opportunità tra tutti i potenziali beneficiari. Un esempio in tal senso è costituito dalla politica di sovvenzioni dirette ai cittadini per il pagamento degli affitti, in quanto si rientra in un ambito di competenza autonoma, dove l'intervento centrale si legittima in virtù della competenza statale a stabilire le basi e coordinare la pianificazione generale dell'attività economica (*art. 149.1.13*). Sebbene la gestione centralizzata dovrebbe essere l'eccezione, questo tipo di misure dimostra che nella pratica è possibile anche in ambiti di competenza esclusiva delle CCAA, laddove con essa si persegua l'efficacia e l'equità nell'applicazione delle politiche pubbliche. Un esempio recente del ricorso ad un uso centralizzato del potere di spesa da parte dello Stato è costituito dall'accordo statale per l'abitazione. Questo piano prevede di triplicare l'investimento in abitazioni per portarlo a 7.000 milioni di euro, con lo Stato che assume il 60% dei costi, mentre le Comunità autonome sono chiamate a coprire il restante 40%³⁵. Nonostante l'abitazione rientri in via prevalente nella competenza delle Comunità autonome, lo Stato utilizza il suo potere di spesa attraverso il ricorso al titolo di competenza esclusiva statale relativo alla pianificazione generale dell'attività

³⁴ Sulle tensioni tra efficacia ed autonomia nella dottrina del Tribunale costituzionale, si veda: C. AYMERICH CANO, *Subvenciones y Estado autonómico*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 97, 2013, pp. 221-257.

³⁵ A tal proposito, si veda: (ultimo accesso 26.09.2025).

economica, al fine di mobilitare una serie di risorse e mettere tuttavia le Comunità autonome di fronte alla scelta – solo apparente – tra rifiutare le risorse statali aggiuntive ma condizionate, o destinare alle politiche abitative quantomeno la quantità di risorse richiesta dallo Stato, accettando tutte le conseguenze del caso in termini di riduzione dell'autonomia finanziaria e politica.

Infine, anche le sovvenzioni finanziate con fondi autonomici sono soggette alla normativa di base e di coordinamento dello Stato. È questo il caso delle sovvenzioni statali previste per il trasporto pubblico locale. Nonostante la competenza in materia spetti alle Comunità autonome (o agli enti locali), lo Stato ha stabilito un co-finanziamento condizionato (30% statale e 70% regionale), il cui titolo legittimante è ricondotto alla competenza esclusiva statale in materia di legislazione di base della protezione ambientale (art. 149.1.23). In un caso concreto, la Comunità autonoma dell'Andalusia si è vista ritirare il co-finanziamento statale per non aver rispettato gli obblighi di comunicazione e di trasparenza riguardo alla provenienza delle risorse, stabiliti dalla normativa statale³⁶. Questo esempio dimostra come anche nel caso in cui si tratti di fondi di provenienza autonoma, lo Stato possa intervenire non solo per obbligare le Comunità autonome a co-finanziare un intervento da questo sostanzialmente imposto, ma anche per garantire il rispetto delle norme di base di coordinamento e controllo, così limitando sia quantitativamente che qualitativamente l'autonomia di spesa di queste ultime.

In Spagna, le decisioni relative alle sovvenzioni statali alle Comunità autonome vengono formalmente adottate in seno alle conferenze settoriali, organismi di cooperazione a carattere multilaterale composti dal ministro statale competente per materia e dai corrispettivi rappresentanti delle Comunità interessate. In linea di principio, tali conferenze dovrebbero costituire uno spazio destinato a garantire la partecipazione effettiva del livello di governo autonomico, poiché le decisioni sull'ammontare e sulle condizioni di distribuzione dei fondi si prendono tramite votazione e, soprattutto, gli accordi vincolano solo chi si esprime a favore di essi. Tuttavia, nella pratica questa architettura si traduce in una partecipazione più apparente che reale. Da un lato, quando lo Stato invoca la propria funzione di coordinamento in una materia di sua competenza, gli accordi assunti diventano obbligatori per tutte le Comunità, indipendentemente dal voto espresso; dall'altro, all'interno delle conferenze lo Stato detiene un peso specifico superiore, disponendo di un numero di voti equivalente a quello delle CCAA nel loro insieme, il che riduce notevolmente la capacità di queste ultime di incidere in modo decisivo. A ciò si aggiunge che la gestione della redistribuzione interterritoriale, attraverso il Consiglio per la politica fiscale e finanziaria e il Fondo di compensazione interterritoriale, resta saldamente sotto l'iniziativa statale, che definisce i criteri di riparto e, di conseguenza, i margini di autonomia finanziaria delle CCAA. Ne risulta un modello nel quale la cooperazione multilaterale è prevista sul piano formale, ma nel concreto lascia alle Comunità un ruolo per lo più consultivo o di mera ratifica, mantenendo una forte impronta dirigista da parte dello Stato.

³⁶ Secondo il governo centrale, la *Junta de Andalucía* ha violato l'obbligo, posto alle amministrazioni beneficiarie degli aiuti, di includere in tutte le attività di comunicazione o disseminazione relative al programma in questione, l'indicazione espressa della provenienza federale, nello specifico dal Ministero dei Trasporti e della Mobilità Sostenibile, degli sconti/benefici economici concessi.

Per quanto riguarda la territorializzazione delle sovvenzioni, va menzionato infine il Piano di Recupero Trasformazione e Resilienza (PRTR) attraverso il quale vengono gestiti i fondi ricevuti dall'Unione europea per affrontare la situazione post-pandemica. Nell'ambito del PRTR, le Comunità autonome sono chiamate a gestire circa il 54% dei fondi complessivamente destinati alla Spagna. Questi sono nello specifico concessi alle CCAA, in parte, tramite sovvenzioni in settori di loro competenza (abitazione, mobilità sostenibile, energia, istruzione, occupazione, inclusione sociale), in parte, tramite la partecipazione di queste a gare statali, richiedendo così un coordinamento più rigoroso. L'esecuzione del piano si configura come una responsabilità condivisa tra lo Stato e le Comunità autonome, le quali partecipano all'attuazione del piano attraverso una conferenza settoriale creata *ad hoc* per la sua gestione³⁷. Lo scopo principale di questa conferenza è quello di garantire l'adeguata partecipazione di queste ultime ai progetti del Piano di ripresa, trasformazione e resilienza e di stabilire meccanismi e canali di cooperazione e coordinamento nell'attuazione del Piano. È presieduta dal Ministro delle Finanze e dai consiglieri di ciascuna Comunità autonoma (e delle città autonome di Ceuta e Melilla) competenti in materia. Le CCAA possono accedere ai fondi attraverso tre vie principali: a) conferenze settoriali, decreti reali di concessione diretta, risoluzioni e convenzioni; b) partecipazione a bandi, gare e possibili concessioni dirette dall'Amministrazione Generale dello Stato; c) partecipazione ai bandi dei diversi PERTE (=Progetti Strategici per la Ripresa e la Trasformazione Economica). Tra i tre meccanismi menzionati, spicca principalmente il primo, in quanto ha permesso di assegnare alle Comunità autonome, solo nel periodo 2021-2022, più di 20.600 milioni di euro per la gestione diretta da parte di queste (circa 97% del totale), nonché per l'attuazione degli investimenti del Piano di Recupero nell'ambito delle loro competenze. Alla fine dell'esercizio 2024, le Comunità autonome hanno ricevuto complessivamente 28.974 milioni di euro, con l'Andalusia (3.420 milioni di euro), la Catalogna (3.181 milioni di euro), la Comunità di Madrid (2.374 milioni di euro), la Comunità Valenciana (2.060 milioni di euro), Castiglia e León (1.353 milioni di euro) e la Galizia (1.276 milioni di euro) come principali destinatarie dei fondi. Di conseguenza, le Comunità autonome hanno partecipato alla fase di progettazione e di elaborazione del PRTR, al fine di favorire la distribuzione *ratione materiae* dei fondi che meglio si adatta alle esigenze specifiche di ciascun territorio, senza tuttavia dimenticare gli obiettivi fissati nel PRTR, ed ora stanno procedendo all'utilizzo di tali fondi, con non pochi problemi³⁸.

5. Osservazioni comparate

La Germania segue un paradigma di 'costituzionalizzazione del potere di spesa federale', in cui la Legge fondamentale stabilisce chiaramente le regole per il riparto verticale delle responsabilità di spesa. L'articolo 104a della LF sancisce il principio di separazione delle responsabilità di spesa tra Federazione e Länder, nonché quello di connessione tra potere di

³⁷ Art. 19 Regio Decreto Legge 36/2020, del 30 dicembre, per la modernizzazione dell'Amministrazione Pubblica e per l'esecuzione del Piano di Recupero.

³⁸ E. MURILLO-GARCÍA, C. GARCÍA-NICOLÁS, *El plan de recuperación: claves, papel de las CC.AA y algunos retos tras su puesta en marcha*, in *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 30, 2022, pp. 6-26 (16-18).

spesa e competenza (amministrative), con deroghe tassativamente previste. Questo sistema garantisce una forte protezione costituzionale dell'autonomia di spesa substatale, limitando le interferenze federali. In Spagna, invece, il potere di spesa federale non è esplicitamente previsto dalla Costituzione, ma è stato ricostruito dalla giurisprudenza costituzionale. Il Tribunale costituzionale ha fissato i contorni di tale potere, stabilendo che l'autonomia di spesa deve convivere con il sistema di riparto delle competenze. Cionondimeno, nel tempo, il Tribunale costituzionale è venuto legittimando interventi statali anche in aree di competenza esclusiva delle Comunità autonome, in alcuni casi persino giustificando la centralizzazione della gestione delle risorse.

Nel caso tedesco, poi, le eccezioni alla regola della separazione delle responsabilità di spesa oltre ad essere tassativamente previste dalla LF, richiedono il coinvolgimento dei Länder nelle decisioni. La partecipazione del livello substatale è di intensità differente in base agli ambiti materiali interessati, ma è pur sempre prevista. Essa avviene infatti, o tramite l'approvazione del *Bundesrat* alla legge federale, o tramite accordo e quindi con il consenso di tutte le parti coinvolte. Sebbene dunque le eccezioni ai principi di separazione e connessione rappresentino una limitazione della statualità dei Länder che viene in questo modo diluita, le garanzie di partecipazione contribuiscono a controbilanciare l'impatto negativo da queste esercitato, garantendo un certo grado di controllo sulle decisioni federali che impattano su di essa, ancorché nel caso del coinvolgimento del *Bundesrat* ciò avvenga nella forma di una rappresentanza meramente collettiva, ovvero degli interessi dei Länder nel loro insieme. Nel caso spagnolo, invece, l'assenza di previsioni espresse e tassative nella Costituzione ha permesso allo Stato di fare ricorso ad interventi anche in aree di competenza autonoma e ciò con la legittimazione del Tribunale costituzionale, in particolar modo in forza dell'interpretazione espansiva accolta di alcune competenze esclusive statali a natura trasversale. Nel tempo poi questo orientamento ha finito per legittimare anche una centralizzazione nella gestione delle risorse, spesso giustificata in nome di esigenze superiori o di interesse generale (*rectius*: l'efficacia delle misure o l'uguaglianza di trattamento su tutto il territorio). Il risultato è che l'autonomia delle Comunità autonome soffre di più rispetto a quella dei Länder e ciò anche a causa del ridotto grado di partecipazione alle decisioni relative alla distribuzione delle risorse federali, ovvero all'esercizio del potere di spesa federale. Il ruolo dominante rivestito dallo Stato in seno alle conferenze settoriali (o al CPFF) è senz'altro decisivo nel condizionare l'autonomia finanziaria e politica delle Comunità autonome e favorire il consolidamento di un modello centralizzato in cui l'autonomia delle Comunità autonome è sempre più condizionata dalla dipendenza da fondi statali per l'attuazione di determinate politiche, anche in settori di competenza esclusiva autonoma.

Anche se la percentuale di risorse federali condizionate non differisce troppo tra i due modelli (tab. 1 *supra*), il grado di autonomia substatale varia dunque significativamente, con le Comunità autonome spagnole che soffrono di più proprio a causa delle ridotte garanzie costituzionali e dell'inconsistente coinvolgimento nelle decisioni. Mentre il sistema tedesco offre una maggiore protezione costituzionale e più forte ed effettivo coinvolgimento dei Länder, il sistema spagnolo ha tuttavia il vantaggio di permettere una maggiore flessibilità



nell'adeguamento delle risorse al fabbisogno, anche se ciò va troppo spesso a scapito dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle CCAA.