

Hellmut Wollmann

Il “pendolo” del federalismo tedesco.

Da un assetto omogeneo e decentrato ad uno eterogeneo e ricentralizzato?

in

L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di) 2017,

Le autonomie territoriali:

trasformazioni e innovazioni dopo la crisi economica,

Maggioli Editore, pp, 365-392

## 1. L'architettura territoriale dello Stato tedesco<sup>1</sup>

Costituzionalmente il sistema federale tedesco è composto da due livelli, cioè dalla Federazione (Bund) e da sedici regioni chiamate Länder<sup>2</sup>.

Secondo una tradizione federale che risale all'Impero Bismarckiano del 1871, fondato come un'unione di stati sovrani, i Länder tuttora rivendicano uno *status* “quasi-statale” (*Eigenstaatlichkeit*). In aggiunta al Parlamento e al Governo, ciascun Land dispone infatti, come istituzioni proprie, di una Corte costituzionale, una Corte dei Conti e una rappresentanza (una sorta di “ambasciata”) nella capitale federale di Berlino e in parte anche presso l'Unione Europea a Bruxelles. Inoltre alcuni, come la Baviera, hanno una bandiera e perfino un inno proprio.

Riguardo all'estensione ed alla popolazione, esiste una grande differenza fra i Länder (vedi tavola 1). Demograficamente si passa da 17.6. milioni di abitanti (Land Nordrhein-Westfalen) ad un milione di abitanti (Saarland), con un numero medio di 5 milioni abitanti. Fra i Länder figurano tre c.d. *Stadtstaaten* (Città-Stato) che combinano le funzioni di un municipio con quelle di un Land. Si tratta di tre grandi città, cioè la capitale Berlino (con 3.7 milioni di abitanti), e le Città-Stato di Amburgo e Brema.

A questa evidente differenziazione territoriale e demografica si aggiunge anche anche una eclatante disparità socio-economica fra i Länder, evidenziata dal rispettivo prodotto interno lordo (vedi tavola 1). Questo va da 54.500 € per abitante ad Amburgo e 39.000 € in Baviera, da un lato, ai 24.000 € in Thüringen e 23.000 € in Mecklenburg-Vorpommern (che si trovano nella Germania orientale), dall'altro.

---

<sup>1</sup> Ringrazio la prof.essa Claudia Tubertini che ha rivisto il testo scritto da me in italiano. Io resto – ovviamente – l'unico responsabile dei contenuti del articolo.

<sup>2</sup> Sul sistema federale tedesco, in generale, vedi D. Schefold, *La riforma del federalismo in Germania*, in A. di Giovine e A. Mastromarino (da cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Milano, Giuffrè, 2007, pp.97-117; S. Kuhlmann e H. Wollmann, *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*, London, Edward Elgar, pp. 70 ss.

Tavola 1 Area, popolazione e PIL (per abitante) dei Länder

| Land                          | 31.12.2014                                |                           |  |
|-------------------------------|---|---------------------------|--|
|                               | area<br>31.12.2013<br><br>km <sup>2</sup> | Popolazione<br><br>numero | Prodotto interno<br>lordo (PIL)<br>nel 2013<br><br>per abitante<br>in Euro |
| <b>Baden-Württemberg</b>      | 35.751,32                                 | 10.716.644                | 38.700   |
| <b>Bayern</b>                 | 70.550,19                                 | 12.691.568                | 39.700   |
| <b>Berlin (città-stato)</b>   | 891,68                                    | 3.469.849                 | 31.500   |
| <b>Brandenburg</b>            | 29.654,16                                 | 2.457.872                 | 24.200   |
| <b>Bremen (città-stato)</b>   | 419,24                                    | 661.888                   | 44.300   |
| <b>Hamburg (città-stato)</b>  | 755,30                                    | 1.762.791                 | 54.500   |
| <b>Hessen</b>                 | 21.114,92                                 | 6.093.888                 | 39.600   |
| <b>Mecklenburg-Vorpommern</b> | 23.212,05                                 | 1.599.138                 | 22.900   |
| <b>Niedersachsen</b>          | 47.614,07                                 | 7.826.739                 | 31.100   |
| <b>Nordrhein-Westfalen</b>    | 34.110,26                                 | 17.638.098                | 33.900   |
| <b>Rheinland-Pfalz</b>        | 19.854,25                                 | 4.011.582                 | 31.000   |
| <b>Saarland</b>               | 2.568,69                                  | 989.035                   | 32.200   |
| <b>Sachsen</b>                | 18.420,15                                 | 4.055.274                 | 25.300   |
| <b>Sachsen-Anhalt</b>         | 20.451,58                                 | 2.235.548                 | 23.900   |
| <b>Schleswig-Holstein</b>     | 15.799,66                                 | 2.830.864                 | 28.600   |
| <b>Thüringen</b>              | 16.172,56                                 | 2.156.759                 | 23.900   |
| <b>GERMANIA</b>               | 357.340,08                                | 81.197.537                | 34.200   |

Fonte: Per i dati demografici: Statische Ämter des Bundes und der Länder, [http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/de\\_jb01\\_jahrta1.asp](http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/de_jb01_jahrta1.asp).

Per il PIL: das statistikportal, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/73061/umfrage/bundeslaender-im-vergleich---bruttoinlandsprodukt/>

NB: I nomi dei Länder della Germania orientale sono scritti in lettere corsive.

L'assetto locale che è formato da due livelli, cioè i municipi (*Städte*, *Gemeinden*) e i distretti (*Kreise*), è costituzionalmente considerato come componente integrale della struttura dei Länder e dunque manca di uno status federale<sup>3</sup>. Ci sono 11.146 municipi (con una media di 5.030 abitanti), 298 distretti (con una media di 180.000 abitanti) e 107 municipi fuori dei distretti (c.d. *Kreisfreie Städte*) che combinano le funzioni dei municipi e quelle dei distretti<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Vedi Kuhlmann e Wollmann, *op.cit.*, p. 79.

<sup>4</sup> Dati del 2005, vedi Kuhlmann/Wollmann, *op.cit.*, p. 76 e tavola 3.3.

## 2. Ripartizione verticale delle funzioni amministrative fra la Federazione ed i Länder

La Legge Fondamentale (*Grundgesetz*) del 1949 assegna il potere legislativo al livello federale (“la Federazione”), mentre i Länder possiedono un quasi-monopolio nelle funzioni amministrative, compresa l’esecuzione delle leggi federali. Alla Federazione è costituzionalmente vietato istituire delle strutture amministrative proprie nello spazio sub-nazionale. Questa “verticalizzazione” delle funzioni riflette l’intento dei padri della Legge Fondamentale di introdurre una separazione verticale dei poteri.

All’interno dei Länder l’esecuzione della maggioranza delle leggi federali è delegata dai Länder al livello locale, cioè ai distretti e ai municipi. Si stima che in Germania approssimativamente il settanta per cento di tutti gli atti normativi della Federazione (ed anche dell’Unione Europea) siano eseguiti dalle collettività locali.

Questa ripartizione verticale delle funzioni amministrative si riflette nella percentuale del personale pubblico impegnato dal rispettivo livello<sup>5</sup>: solo il 12 per cento del personale del settore pubblico è costituito da dipendenti federali, mentre il 53 per cento è rappresentato da personale dei Länder (fra loro si trovano particolarmente gli insegnanti e la polizia), ed il restante 35 per cento dai dipendenti dei municipi e dei distretti.

Tale separazione verticale fra le funzioni legislative della Federazione e quelle amministrative dei Länder (e municipi) ha generato un “intreccio” (*Politikverflechtung*)<sup>6</sup> fra i due livelli federali. Inoltre ha indotto, se non forzato, la Federazione e i Länder a sviluppare procedure e prassi di cooperazione che vengono solitamente ricomprese entro la nozione di “federalismo cooperativo”<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Vedi Kuhlmann/ Wollmann, *op.cit.*, p.73.

<sup>6</sup> Vedi F. Scharpf, F. Schnabel, B. Reissert, *Theorie der Politikverflechtung*, 1976, Kronenberg, Athenäum, 1976; Kuhlmann/Wollmann, *op.cit.*, p. 72.

<sup>7</sup> Vedi D. Schefold, *op.cit.*, p 79ss.

Dunque l'“intreccio” costituisce un tratto caratteristico del sistema federale tedesco e lo fa appartenere a un tipo di federalismo che è stato figurativamente paragonato ad una “torta di marmo” (*marble cake*). Questo modello si contrappone a quello della “torta a strati” (*layer cake*) che è tipico del federalismo degli Stati Uniti, dove il livello federale, in quanto adotta norme legislative (ed anche programmi), può anche creare strutture amministrative proprie nello spazio subnazionale.

### 3. Ripartizione delle competenze legislative

Secondo la Legge Fondamentale del 1949 il potere legislativo e le competenze legislative sono ripartite fra la Federazione ed i Länder secondo un sistema piuttosto complesso che distingue competenze federali esclusive, una competenza federale c.d. “quadro” (*Rahmengesetzgebung*), competenze c.d. concorrenti (*konkurrierende Gesetzgebung*), utilizzate dalla Federazione oppure dai singoli Länder, e competenze legislative esclusive dei Länder.

Nell'intento originario dei padri della Costituzione del 1949, il legislatore federale doveva usare tanto la competenza concorrente quanto quella “quadro” in modo limitato e lasciare ai Länder appropriarsi di uno spazio legislativo esteso<sup>8</sup>.

E' utile rammentare che le competenze legislative esclusive di ciascun Land sin dall'origine comprendevano:

- l'ordinamento dei municipi/collettività locali (*Gemeindeordnung*). Ciò dimostra che il livello locale è costituzionalmente considerato come parte integrante dell'amministrazione dei Länder; dunque non c'è una legge “nazionale” su questa materia;

---

<sup>8</sup> Vedi R. Bifulco, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in <http://www.issirfa.cnr.it>.

- l'intero settore dell'istruzione (*Bildung*), comprendente le scuole e le Università (tranne, riguardo a queste ultime, la legislazione "quadro" federale);
- la polizia "normale" (che è gestita e finanziata dai Länder, tranne la polizia di frontiera, che spetta alla Federazione).

Nell'intenzione originaria del costituente del 1949 i Länder godevano quindi di competenze legislative considerevoli. Tuttavia, nel corso degli anni, il legislatore federale ha significativamente esteso l'ambito della sua legislazione, soprattutto in due dimensioni.

In primo luogo, nel periodo della ricostruzione dopoguerra della Germania (d'Ovest), le materie di competenza concorrente non soltanto sono state ampliate, ma i limiti originariamente fissati per il loro esercizio da parte del livello federale sono stati progressivamente attenuati, con l'approvazione della Corte Costituzionale Federale.

Il secondo luogo, nell'applicazione della competenza "quadro", il legislatore federale ha fissato delle disposizioni sempre più dettagliate, lasciando ai parlamenti dei Länder uno spazio legislativo sempre più ristretto.

Dunque si è assistito ad una graduale e crescente centralizzazione, "federalizzazione" e omogeneizzazione del diritto del Paese, e corrispondentemente una marginalizzazione della legislazione dei Länder. Questa tendenza è stata (criticamente) chiamata lo sviluppo verso uno "stato federale unitario" (*unitarischer Bundestaat*)<sup>9</sup>.

#### 4. *Il ruolo del Bundesrat nel processo legislativo federale*

Altro elemento cruciale del sistema federale tedesco è costituito dal Consiglio Federale (*Bundesrat*) tramite cui i Länder "partecipano alla legislazione ed

---

<sup>9</sup> K. Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, C.F. Müller, Karlsruhe, 1962.

all'amministrazione della Federazione e in materie dell'Unione Europea" (articolo 50 della Legge Fondamentale).

La posizione costituzionale e politica del Bundesrat è caratterizzata dalla circostanza che i suoi membri sono rappresentanti dei governi dei Länder e non dei loro parlamenti. I voti nel Bundesrat si esercitano per mandato imperativo impartito dal rispettivo governo e "in blocco" per ciascun singolo Land ("principio di Consiglio Federale", *Bundesratsprinzip*)<sup>10</sup>. In questo modo i governi dei Länder (e le loro burocrazie) essenzialmente influenzano la legislazione federale e la sua esecuzione: si parla perciò di un "federalismo esecutivo" (*Exekutivföderalismus*)<sup>11</sup>.

Il numero dei voti di cui ciascun Land dispone nel Bundesrat dipende dal rispettivo numero di abitanti, ma l'assegnazione dei voti privilegia fortemente i piccoli Länder. Così, ad esempio, il Land Saarland (con un milione di abitanti) ha a disposizione tre voti nel Consiglio Federale, mentre il Land Nordrhein-Westfalen (con 18 milioni abitanti) ne ha solamente sei.

Per quanto riguarda la partecipazione del Bundesrat al processo legislativo, occorre rilevare la distinzione cruciale tra leggi di ricorso (*Einspruchsgesetze*) e leggi d'approvazione (*Zustimmungsgesetz*). Nel caso delle prime, il ricorso sollevato dal Bundesrat contro una legge approvata dal Parlamento Federale (Bundestag) può essere respinto da quest'ultimo per voto di maggioranza. Al contrario, nel caso delle leggi d'approvazione (*Zustimmungsgesetz*) il voto contrario del Bundesrat non può essere superato dal Bundestag. In questa categoria di legislazione il Bundesrat possiede un veto assoluto.

Oltre alle modifiche costituzionali, che richiedono maggioranze di due terzi in entrambe le Camere, le questioni che necessitano dell'approvazione del Bundesrat (*Zustimmungsgesetz*) sono menzionate in varie disposizioni della Legge Fondamentale. Esse includono le norme che disciplinano

---

<sup>10</sup> Vedi A. Anzon Demmig, *Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco*, in <http://www.issirfa.cnr.it>.

<sup>11</sup> Vedi Kuhlmann/Wollmann, *op.cit.*, p. 72; P. Dann, *Parlamente im Exekutivföderalismus*, Berlin Springer, , 2004.

l'organizzazione e i procedimenti amministrativi dei Länder nell'esecuzione delle leggi federali<sup>12</sup>. E' scontato che il procedimento legislativo federale può essere seriamente ostacolato e perfino bloccato se le due Camere, cioè il Bundestag e il Bundesrat, si trovano dominate da maggioranze politicamente opposte.

Mentre secondo l'aspettativa dei "padri" della Legge Fondamentale del 1949 le leggi federali che richiedevano la piena approvazione del Bundesrat (*Zustimmungsgesetz*) avrebbero dovuto essere l'eccezione, nella prassi legislativa che si è sviluppata nel corso degli anni questo tipo di leggi è risultata, al contrario, la regola, giungendo a circa il 70 per cento delle leggi<sup>13</sup>. Erano in realtà le disposizioni organizzative e procedurali inserite in leggi provvedimento che determinavano questa crescita dei *Zustimmungsgesetze*<sup>14</sup>. L'uso frequente del veto opposto dal Bundesrat al Parlamento Federale (e soprattutto alla sua maggioranza parlamentare) ed il conseguente frequente blocco del processo legislativo ha però suscitato sempre maggiori critiche e ha dato ulteriore impulso alla successiva riforma costituzionale.

### *5. La riforma del federalismo del 2006*

Dopo una discussione politica ed accademica vivace e controversa<sup>15</sup>, nell'ottobre del 2003 fu istituita una Commissione composta, in egual numero, di deputati del Parlamento Federale e di rappresentanti del Bundesrat, con il mandato di "modernizzare il sistema federale".

Nelle discussioni e trattative politiche si fronteggiavano soprattutto due interessi. Da un lato, la Federazione mirava a facilitare e accelerare il processo legislativo federale soprattutto per mezzo di una riduzione della percentuale delle leggi che

---

<sup>12</sup> Vedi D. Schefold, *op.cit.*, p. 155

<sup>13</sup> Vedi R. Bifulco, *op. cit.*,

<sup>14</sup> Vedi D. Schefold, *op.cit.*, p. 202.

<sup>15</sup> vedi F. W. Scharpf 2004, *Der deutsche Föderalismus – reformbedürftig und reformierbar?*, MPIfG Working Paper 04/2; H. Wollmann, *Elargissement des compétences législatives des Länder allemands*, in *Pouvoirs Locaux*, n.98, III/2013, pp. 101 ss.

richiedevano l'approvazione del Bundesrat (e dunque rischiavano il suo veto). Dall'altro lato, i Länder puntavano ad estendere le loro competenze legislative esclusive, superando così la marginalizzazione della loro legislazione.

Dopo trattative lunghe e conflittuali è stato raggiunto un compromesso tra i due attori in campo<sup>16</sup>. La riforma è entrata in vigore il 1° settembre del 2006.

### *5.1. La revisione costituzionale concernente i Zustimmungsgesetze*

Per ridurre la percentuale dei *Zustimmungsgesetze* è stata operata, tra l'altro, una modifica dell'articolo 84, paragrafo 1 della Legge Fondamentale, in base alla quale ciascun Land può dettare una propria autonoma disciplina dell'organizzazione e dei procedimenti amministrativi relativi all'esecuzione delle leggi federali.

La precedente versione di quest'articolo era quella che più aveva contribuito alla moltiplicazione dei *Zustimmungsgesetze*<sup>17</sup>: Infatti, dopo la modifica del 2006, la loro percentuale è diminuita, passando a circa il 40 per cento.

### *5.2. L'Abolizione della legislazione "quadro" (Rahmengesetzgebung)*

L'abolizione della legislazione "quadro" (*Rahmengesetzgebung*) che si riferiva soprattutto al diritto universitario e al regime di impiego dei dipendenti dei Länder e delle amministrazioni locali è stata una misura chiave della riforma del 2006. Essa ha avuto due effetti principali.

In primo luogo, a seguito della predetta abrogazione, la Federazione ha rinunciato a varare leggi quadro federali, eliminando, quindi, il principale fattore di "intreccio" delle norme federali e quelle dei singoli Länder.

---

<sup>16</sup> Sul processo lungo e conflittuale della riforma vedi D. Schefold, *op.cit.*, p.103; H. Meyer, Il compromesso tra Federazione e Länder sulla riforma del federalismo tedesco; J.Luther, La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano, e A. Anzon Demmig, Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco, tutti in <http://www.issirfa.cnr.it> (2007).

<sup>17</sup> Vedi Schefold, *op.cit.*, p. 102.

In secondo luogo, tale “disintreccio”<sup>18</sup> ha aperto la strada ad una “decentralizzazione” del potere legislativo nel sistema federale (vedi sotto).

### 5.3. *L'estensione delle competenze legislative esclusive dei Länder*

L'estensione delle competenze legislative esclusive dei Länder si è realizzata in due modi.

Primo, in virtù del già citato “disintreccio”, ciascun Land ha cominciato a dettare disposizioni anche dettagliate sul suo personale e quello dei suoi municipi, compreso il relativo trattamento economico<sup>19</sup>. Tutti i Länder hanno di seguito esercitato questa nuova competenza, creando notevoli differenziazioni nel regime giuridico del pubblico impiego. Politicamente molto visibili sono le differenze nella fissazione degli stipendi. Così, in Baviera lo stipendio annuale di un funzionario (*Beamter*) supera di 1.500 € la media degli altri Länder<sup>20</sup>.

Similmente anche nella materia del diritto universitario i Länder hanno adottato, dopo la soppressione della relativa legge federale, una propria legislazione di dettaglio, creando una maggiore diversificazione fra loro anche in questa materia, con particolare riferimento alle tasse universitarie, alla definizione legale dello status degli insegnanti universitari ed al loro trattamento economico.

Quale conseguenza dell'eliminazione della propria competenza “quadro” nel diritto universitario, tuttavia, la Federazione – e questo è un altro aspetto saliente del compromesso costituzionale del 2006 – ha anche ritirato il proprio cofinanziamento e sostegno istituzionale delle università, fino a quel momento considerato rientrante nella c.d. “azione comune” (*Gemeinschaftsaufgabe*) dell'articolo 91b Legge Fondamentale, limitandosi a sostenere finanziariamente

---

<sup>18</sup> Vedi J. Luther, *op.cit.*

<sup>19</sup> Vedi S. Leunig e M. Pock, *Landespolitik nach der Föderalismusreform I*, pp. 165 ss., in J. v. Blumenthal e S. Bröckler (a cura di), *Föderalismusreform in Deutschland, Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich*, VS Verlag, Wiesbaden, 2010, pp. 165 ss.

<sup>20</sup> <http://www.beamtenbesoldung.org/besoldung/45-landesbeamte/486-laendervergleich.html>

istituti di ricerca non universitari. Questa restrizione, assai discussa e severamente criticata in quanto tradottasi in un vero e proprio “divieto di cooperazione” (*Kooperationsverbot*) fra la Federazione ed i Länder nel campo universitario, è stata poi eliminata, grazie ad una successiva modifica del medesimo articolo 91b (vedi sotto).

Oltre a queste materie di competenza legislativa esclusiva, la soppressione della competenza “quadro” ha comportato il riconoscimento ai Länder di altre importanti competenze, come quelle concernenti il diritto di riunione, il regime di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, la protezione dell’ambiente.

Tenendo conto che già prima della riforma del 2006 i Länder possedevano qualche competenza esclusiva importante, come quella, già ricordata, relativa all’ordinamento degli enti locali (*Gemeindeordnung*), la sicurezza pubblica e l’edilizia (*Bauordnung*), può concludersi che i Länder dopo la modifica costituzionale del 2006 sono arrivati a disporre di un ambito notevole di competenze legislative esclusive, potendo quindi procedere a una differenziazione ed “eterogenizzazione” significativa fra loro nell’assetto legale.

#### *5.4. L’ampliamento delle competenze legislative della Federazione*

Come contrappeso e compensazione all’ampliamento delle competenze legislative dei Länder, il potere legislativo della Federazione è stato ampliato in alcune materie importanti, tra le quali, per esempio, figura anche la politica ambientale. Inoltre l’ambito concreto della legislazione concorrente è stato esteso in “una direzione centralizzante”<sup>21</sup>, ampliando la discrezionalità della Federazione nel far ricorso ad essa se una legge federale sia “necessaria” (*erforderlich*) per “realizzare condizioni equivalenti (*gleichwertige*) di vita nel territorio del paese” (modifica dell’articolo 83)<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Vedi D. Schefold, *op.cit.*, p. 104.

<sup>22</sup> R. Bifulco, *op.cit.*, p. 4.

Non sono mancati, tuttavia, casi in cui la Corte Costituzionale Federale ha fornito una interpretazione di questa norma. Nella sua decisione del 24 ottobre 2002<sup>23</sup>, per esempio, ha dichiarato incostituzionale una legge federale per mancanza dei presupposti di necessarietà previsti dall'articolo 83 della Legge Fondamentale<sup>24</sup>.

### 5.5. *Il potere legislativo “in deroga” di ciascun Land (Abweichungsgesetzgebung)*

Per mitigare l'impatto di questa lettura “centralizzante” della legislazione concorrente della Federazione, la riforma del 2006 ha infine introdotto il diritto dei Länder (nell'articolo 72 paragrafo 3) di derogare a certe condizioni alle leggi federali. Questa costituisce l'innovazione forse più interessante<sup>25</sup> della modifica costituzionale del 2006. In tal modo, la regola costituzionale secondo cui “il diritto federale prevale sul quello dei Länder” (articolo 31 Legge Federale, “*Bundesrecht bricht Landesrecht*”) può essere derogata a favore di certe disposizioni di un Land. Questa legislazione derogatoria è stata criticata perché ne può risultare una eccessiva frammentazione<sup>26</sup> ed una asimmetria problematica fra i Länder nella regolazione di certe materie<sup>27</sup>; anche se, finora, nella prassi sono stati rari i casi di effettivo ricorso a questo strumento da parte dei singoli Länder<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Vedi la decisione sull'assistenza agli anziani riportata in [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/10/fs20021024\\_2bvf000101.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/10/fs20021024_2bvf000101.html).

<sup>24</sup> Vedi H. Prantl, *Gleichwertig nicht gleich*, in *Süddeutsche Zeitung*, 19.5.2010, [https://www.google.de/search?q=heibert+prantl+Grundgesetz.gleichwertig&ie=utf8&oe=utf8&gws\\_rd=cr&ei=b\\_EjVpWhG4OWygOr3oTIDg](https://www.google.de/search?q=heibert+prantl+Grundgesetz.gleichwertig&ie=utf8&oe=utf8&gws_rd=cr&ei=b_EjVpWhG4OWygOr3oTIDg)

<sup>25</sup> J. Luther, *op.cit.*, p.3.

<sup>26</sup> J. Luther, *op.cit.*, p.3.

<sup>27</sup> Sui dettagli complicati della procedura e sul rischio di “ping pong” fra la legislazione federale e quella di un Land, J. Luther, *op.cit.*, p.3.

<sup>28</sup> Cfr. <https://de.wikipedia.org/wiki/Abweichungsgesetzgebung>. Sulla sua applicazione nella materia della protezione della natura vedi Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität *Abweichungsgesetzgebung im Naturschutz*, Münster, 2014, reperibile al seguente indirizzo:

## 6. Verso un federalismo più eterogeneo?

### 6.1. La differenziazione interregionale, elemento essenziale del federalismo

La tensione esistente fra il principio unitario, che punta ad un assetto legale piuttosto *omogeneo* nell'intero paese, da un lato, ed il “modello regionale o decentrato”, che permette un assetto piuttosto *eterogeneo*, è tipica di un sistema federale in generale, e del federalismo tedesco in particolare.

Da un lato, infatti, la Legge Fondamentale del 1949 nell'articolo 3 stabilisce che “ognuno è uguale davanti alla legge” come garanzia valevole sull'intero territorio nazionale. La stessa garanzia di applicazione uniforme vale per il concetto dello “Stato sociale” (*Sozialstaat*) enunciato dall' articolo 20: “La Repubblica Federale è un Stato federale democratico e sociale”.

D'altro lato, a certe condizioni, ciascun Land può adottare le leggi e regolamenti propri che possono contrastare con la Carta Fondamentale oppure le leggi federali, quale eccezione alla già citata regola della prevalenza della legge federale (e tanto più della Costituzione Federale). Come ha chiarito in un *leading case* del 25 febbraio 1960 la Corte Costituzionale tedesca, “il legislatore (di ogni Land) - entro la sua competenza legislativa - non è impedito dall'articolo 3 della Legge Fondamentale di adottare norme legislative specifiche (“*Sondergesetze*”) se specifiche condizioni lo esigono o giustificano”<sup>29</sup>. In una decisione successiva del 19 marzo di 2003<sup>30</sup> la stessa Corte ha confermato questo orientamento, dichiarando che “normative differenti in distinti Länder e distinti municipi (*sic!*) sono costituzionalmente non soltanto possibili, ma perfino prevedibili (*beabsichtigt*) . Facilitare la pluralità è un

---

[http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_3512\\_81\\_0200\\_naturschutzrecht\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_3512_81_0200_naturschutzrecht_bf.pdf)

<sup>29</sup> Vedi Corte Costituzione Federale, BVerfGE 10, 354 (<http://opiniojuris.de/entscheidung/1086>).

<sup>30</sup> Vedi Corte Costituzionale Federale, BVerfGE 93, 319 (351),

[https://www.google.de/search?q=BVerfGE+93,+319&oe=&gws\\_rd=cr,ssl&ei=xIsVVtisBsmqywOZvr2gDg](https://www.google.de/search?q=BVerfGE+93,+319&oe=&gws_rd=cr,ssl&ei=xIsVVtisBsmqywOZvr2gDg).

elemento essenziale del principio dello Stato federale (*Bundesstaatsprinzip*) e anche dell'autonomia locale (*kommunale Selbstverwaltung*). Il principio di uguaglianza è dunque non applicabile se si tratta di una disuguaglianza causata dalle scelte normative dei soggetti titolari delle rispettive competenze (*verschiedene Kompetenzträger*)”.

In una decisione più recente del 8 maggio 2013<sup>31</sup> la Corte ha ribadito questa giurisprudenza<sup>32</sup>.

Così, nella tensione strutturale fra una posizione centralista/unitaria ed una de-centralista/pluralista, la Corte Costituzionale Federale tedesca si è mostrata notevolmente disposta a dare grande valore al principio de-centralista e pluralista.

## 6.2. *Meccanismi istituzionali, politici e culturali di attenuazione e contrasto all'eccessiva eterogeneità tra i Länder*

I principi del federalismo cooperativo tradizionalmente vigono nelle relazioni fra la Federazione e i Länder, ma anche fra i Länder stessi.

Prima di tutto, è necessario ricordare il meccanismo costituzionale delle “azioni comuni” (*Gemeinschaftsaufgaben*) che istituzionalizza il cofinanziamento e la cogestione da parte della Federazione e dei Länder di una serie di politiche e materie. E' vero che per limitare gli effetti di sovrapposizione derivanti dal “finanziamento misto” (*Mischfinanzierung*) e dalla “gestione mista” (*Mischverwaltung*), a loro volta insiti nel concetto di “azione comune”, la riforma del 2006 ha puntato a ridurne l'ambito di applicazione. Ma il “pendolo delle riforme” sembra muoversi ora, nuovamente, verso una rivalutazione di tale istituto, come si illustrerà meglio nel prosieguo della trattazione.

---

<sup>31</sup> Vedi Corte Costituzionale Federale, BVerfGE

[http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2013/05/lr20130508\\_1bvl000108.htm](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2013/05/lr20130508_1bvl000108.htm)

1

<sup>32</sup> Per una discussione dettagliata vedi R. Millinghoff e U. Palm (a cura di), *Gleichheit im Verfassungsstaat*, C.F.Müller Verlag, Karlsruhe, 2008; vedi anche H. Wollmann, *Elargissement des compétences législatives des Länder allemands*, cit., p. 102.

In secondo luogo, va ricordato come, nell'esercitare le loro competenze legislative esclusive, i Länder hanno elaborato una serie di prassi per armonizzare i loro atti legislativi, tra cui l'istituzione di organi e commissioni composte dai ministri dei Länder. Come esempio forse più importante di questo tipo di coordinamento fra i Länder si può citare la Conferenza Permanente dei ministri della cultura (*Ständige Kultusministerkonferenz*), che si occupa di armonizzare le politiche educative, sia con riferimento alle scuole che alle Università<sup>33</sup>. La Conferenza permanente dispone di una propria struttura, con uno staff di ben 200 impiegati<sup>34</sup>.

Un altro esempio di organismo cooperativo fra i Länder si trova nella materia dell'edilizia (*Bauordnung*), che spetta anch'essa ai Länder. Esiste infatti una Conferenza dei ministri settorialmente responsabili dei Länder che si occupano dell'elaborazione di schemi di regolamenti (*Musterbauordnung*). Questa prassi costituisce una particolare tecnica di coordinamento legislativo che lascia ai parlamenti dei Länder solo il compito di recepire le proposte collettivamente assunte in sede di Conferenza<sup>35</sup>.

Il federalismo cooperativo tedesco si manifesta, inoltre, in modo evidente nel c.d. Accordo *Königstein* (*Königsteiner Abkommen*)<sup>36</sup> che i Länder conclusero già nel marzo 1949, cioè prima della fondazione della Repubblica Federale stessa (nel 23 maggio 1949)<sup>37</sup><sup>38</sup>. L'accordo *Königstein* stabilisce i criteri del concorso dei Länder al finanziamento degli istituti di ricerca extra-universitari secondo una formula basata sulla popolazione e sul gettito fiscale rispettivo. Si tratta di ben 89 istituti con 17.200 addetti, per un volume finanziario complessivo di 1.5 miliardi di Euro (nel 2013)<sup>39</sup>.

---

<sup>33</sup> Vedi D. Schefold, *op.cit.*

<sup>34</sup> Vedi <https://de.wikipedia.org/wiki/Kultusministerkonferenz> ; sul punto anche D. Schefold, *Riflessioni di fine-anno sulla riforma del federalismo tedesco*, in <http://www.issirfa.cnr.it/3912,949.html> (2006).

<sup>35</sup> H. Meyer, *Il compromesso tra Federazione e Länder sulla riforma del federalismo tedesco*, in <http://www.issirfa.cnr.it/3913,949.html> (2006).

<sup>36</sup> Così chiamato dal municipio dove ebbe luogo la riunione dei rappresentanti dei Länder.

<sup>37</sup> Vedi <http://www.gwk-bonn.de/themen/koenigsteiner-schluesse/>.

<sup>38</sup> Sui dati dal 2010 al 2015 <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/koenigsteiner-schluesse-2010bis2015.pdf>.

<sup>39</sup> <https://de.wikipedia.org/wiki/Leibniz-Gemeinschaft#Leibniz-Institute>.

Nel corso degli anni l'applicazione della formula *Königstein* è stata estesa ad altre materie come criterio di cofinanziamento di attività di interesse comune dei Länder.

Attualmente, per far fronte alla crisi determinata dalla inaudita onda di profughi e persone richiedenti asilo (950.000 persone solo da gennaio a novembre 2015<sup>40</sup>) è stata invocata la formula *Königstein*<sup>41</sup>, quale criterio di ripartizione tra i Länder dei relativi costi.

Il settore dell'istruzione (*Bildung*), sia scolastica che universitaria, è l'esempio più emblematico di come i meccanismi del federalismo cooperativo possono attenuare e contrastare la differenziazione.

Riguardo al campo scolastico, va sottolineato, innanzitutto, che Länder tradizionalmente lo considerano (e gelosamente lo proteggono) come terreno cruciale della loro c.d. "sovranità in affari culturali" (*Kulturhoheit*), cioè come una componente essenziale della loro "statualità" (*Eigenstaatlichkeit*). Tuttavia, come già ricordato, i Länder hanno da molti anni istituito la Conferenza Permanente dei ministri della cultura (*Ständige Kultusministerkonferenz*) come struttura tipica del federalismo cooperativo, dove coordinare ed armonizzare le loro politiche<sup>42</sup>. Nonostante ciò, il settore scolastico è rimasto gravemente frammentato (un vero e proprio "labirinto"<sup>43</sup>) e per ciò accusato di campanilismo (*Kirchturmpolitik, Kleinstaaterie*). Inoltre questa frammentazione ha prodotto un divario educativo (*Bildungsgefälle*) interregionale, attestato dalle valutazioni internazionali e nazionali condotte sul programma PISA<sup>44</sup>.

Anche nel settore dell'istruzione universitaria alcuni criteri e parametri che, fino al 2006, erano definiti in modo uniforme dalla legislazione quadro federale,

---

<sup>40</sup>Vedi *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8 dicembre 2005, [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>41</sup> Vedi <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html>

<sup>42</sup> Vedi D. Schefold, *op.cit.*

<sup>43</sup> [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/50116082\\_kw14\\_sp\\_kooperationen\\_bildungswesen/216612\\_fraktion.de/reden/gemeinschaftsaufgabe-bildung-grundgesetz-kooperationsverbot-aufheben](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/50116082_kw14_sp_kooperationen_bildungswesen/216612_fraktion.de/reden/gemeinschaftsaufgabe-bildung-grundgesetz-kooperationsverbot-aufheben)

<sup>44</sup> Vedi la valutazione PISA nel 2002: "I risultati mostrano un distinto divario Nord-Sud. La Baviera è avanti nella valutazione di tutte le forme di scuola", <http://www.wissen.de/pisa-e-bundeslaender-im-vergleich/page/0/1>

hanno sperimentato una progressiva differenziazione fra i Länder dopo che, nel 2006, questa competenza quadro federale è stata abolita. Come effetto di questa differenziazione, ad esempio, alcuni Länder hanno introdotto delle tasse universitarie per gli studenti. Conviene ricordare, sul punto, che, come già ricordato, dopo la riforma del 2006 ciascun Land può differenziare lo *status* degli insegnanti universitari e il loro trattamento economico.

In oltre, nella riforma del 2006 (come già accennato sopra) la Federazione ha limitato il cofinanziamento dell'insegnamento e della ricerca delle Università, secondo la modifica dell'azione comune (*Gemeinschaftsaufgabe*) che è stata interpretata addirittura come un "divieto di cooperazione" (*Kooperationsverbot*) fra la Federazione e i Länder in questo campo.

In parziale controtendenza rispetto a questo trend, già nel 2006, in un certo modo eludendo il divieto di cooperazione, la Federazione e di Länder hanno stipulato un programma (chiamato "Iniziativa d' Eccellenza", *Exzellenz-Initiative*) che punta al (co)finanziamento dell'insegnamento e della ricerca anche *dentro* le Università, con lo scopo di "sostenere la ricerca e l'aumento della qualità delle strutture scientifiche della Germania, migliorando la sua competitività internazionale"<sup>45</sup>. Evidentemente l'interesse nazionale ha condotto ad un allentamento del divieto di cooperazione in questa materia. Dal 2006 al 2017 l'investimento in questo programma è stato di 4.6 miliardi di Euro<sup>46</sup>.

E' nato un movimento volto a revocare formalmente il divieto di cooperazione, che ha portato alla modifica dell'azione comune prevista dall'articolo 91b. Tale modifica, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2015, ha abolito il divieto di cooperazione, permettendo quindi alla Federazione di impegnare nuovamente proprie risorse finanziarie nel settore universitario.

Nel frattempo, sta riprendendo slancio nel dibattito politico la proposta di estendere il concetto di azione comune (*Gemeinschaftsaufgabe*), cioè

---

<sup>45</sup> <http://www.dfg.de/foerderung/programme/exzellenzinitiative/>.

<sup>46</sup> vedi <https://www.exzellenz.tum.de/was-ist-die-exzellenzinitiative/>

dell'impegno e del cofinanziamento della Federazione, anche nel settore scolastico<sup>47</sup>, finora tradizionale appannaggio dei Länder.

## 7. Verso un federalismo più competitivo e concorrenziale?

### 7.1. "Darwinismo federale"?

L'estensione delle competenze legislative esclusive dei Länder sulla scia della riforma costituzionale del 2006 ha favorito l'emergere di una tendenza concorrenziale fra i Länder. Questa può, da un lato, tendere a rafforzare i Länder già economicamente e socialmente forti, e ad indebolire ancor più i Länder già "deboli". Dall'altro lato, può incitare ed stimolare i Länder finora arretrati a raggiungere quelli più avanzati. Questa dinamica concorrenziale potrebbe figurativamente descriversi addirittura come un "darwinismo federale". Come esempio di quanto detto, si pensi alla competenza dei singoli Länder in materia di ordinamento del pubblico impiego dei loro dipendenti e di quelli delle amministrazioni locali. Un Land che dispone di risorse finanziarie superiori potrebbe fissare per i suoi dipendenti, per esempio gli insegnanti, delle condizioni finanziarie migliori e sottrarre personale altamente qualificato ai Länder con minori risorse. Dalla prospettiva dei Länder più poveri, talvolta si parla di una vera e propria "caccia" ai giovani insegnanti<sup>48</sup>.

D'altro lato, gli effetti negativi di tale dinamica "darwiniana" possono essere temperati da una cultura politica di solidarietà vigente fra i Länder che ha dato buona prova in varie occasioni per esempio durante il processo di unificazione quando i Länder d'Ovest assistevano i "nuovi" Länder d'Est

---

<sup>47</sup> Vedi una mozione del 19 febbraio 2014 al Parlamento Federale: „Abolire il divieto di cooperazione. Fissare una „azione comune“ per Educazione nella Legge Fondamentale“, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/005/1800588.pdf>. Più recentemente, v. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4 novembre 2015, *Modificare il divieto di cooperazione. Più competenze della Federazione nella politica della scuola*.

<sup>48</sup> [http://www.focus.de/politik/deutschland/bildung-gew-uebt-kritik-am-lehrer-abwerben-derlaender\\_aid\\_368248.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/bildung-gew-uebt-kritik-am-lehrer-abwerben-derlaender_aid_368248.html)

amministrativamente, personalmente e finanziariamente. Sul punto può anche invocarsi il principio costituzionale della c.d. “lealtà federale” (*Bundestreue*) secondo cui non solamente la Federazione ed i Länder, ma anche i Länder fra loro sono obbligati di a “cooperare in una modalità che corrisponda con l’essenza della loro unione costituzionale”<sup>49</sup>.

## 7.2. “Sperimentalismo federale”, “laboratorio federale”?

La competenza legislativa esclusiva dei singoli Länder apre la possibilità di sperimentare gli effetti di diversi approcci legali o istituzionali. Occasionalmente i Länder si sono espressamente accordati per “testare” delle varianti istituzionali in un modo addirittura “sperimentale”, cioè per mezzo di modelli scientificamente individuati, controllati e valutati. Nel campo scolastico, ad esempio, un esempio importante è rappresentato dalla vera e propria “ondata sperimentale” che negli anni Settanta portò molti Länder ad introdurre diverse formule organizzative di scuole, con l’espreso intento di valutarne l’efficacia con metodi scientifici e basare sui risultati di tale valutazione la scelta definitiva del modello da adottare<sup>50</sup>.

La diversità organizzativa fra i Länder può comunque funzionare come una sorta di laboratorio, dal momento che si sperimentano diverse formule organizzative, anche senza l’intento espresso di “testarle”. Nel corso degli anni la circolazione delle esperienze dei diversi Länder può essere utilizzata come sistema di apprendimento reciproco, con il risultato che la soluzione più efficiente può essere adottata da tutti, secondo un processo di “isomorfismo mimetico”<sup>51</sup>. Un

---

<sup>49</sup> Corte Costituzionale Federale, decisione del 26 marzo 1957, BVerfGE 6, pp. 309 ss. Sul principio di leale cooperazione vedi anche A. Anzon Demmig, *op. cit.*

<sup>50</sup> Sull’utilizzo di una politica sperimentale (*experimentelle Politik*) e la sua applicazione in vari settori, tra cui quello scolastico, vedi G.M. Hellstern e H. Wollmann, *Experimentelle Politik — Reformstrohfeuer oder Lernstrategie*, Westdeutscher Verlag, Opaten, 1983.

<sup>51</sup> Sul concetto dell’*institutional isomorphism* vedi P. DiMaggio e W.Powell, *The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organized fields*, in *American Sociological Review*, 1983, vol. 38, no.2, ss.147-160.

esempio eclatante è quello della progressiva diffusione del modello dell'elezione diretta del sindaco. Inizialmente, dagli anni Cinquanta, questa variante esisteva solamente in due Länder (Baden-Württemberg e Baviera), mentre la maggioranza dei Länder prevedeva forme di elezione di secondo grado. Dall'inizio degli anni Novanta tutti Länder, l'uno dopo l'altro, hanno introdotto l'elezione diretta del sindaco, basando la loro decisione sul motivo che il modello del Land Baden-Württemberg e Baviera si era dimostrato, alla prova dei fatti, il più efficace<sup>52</sup>.

#### 8. La Riforma del federalismo del 2009

Già durante l'elaborazione della riforma costituzionale 2006 era stata istituita una Commissione con il mandato di “modernizzare i rapporti finanziari tra la Federazione ed i Länder” (la cosiddetta “riforma due”, “*Föderalismusreform II*”). Come la Commissione precedente, quest'ultima era composta per metà da rappresentanti del Parlamento Federale, e per l'altra metà da rappresentanti del Consiglio Federale (*Bundesrat*)<sup>53</sup>. La riforma è entrata in vigore il 1° agosto 2009.

In conformità del Patto Europeo di Stabilità e Crescita concluso nel 1997 dai 16 paesi membri della Unione Europea, che costituisce “un insieme di regole volte a garantire che i paesi dell'Unione europea perseguano una gestione corretta delle finanze pubbliche e coordinino le loro politiche di bilancio”<sup>54</sup>, la riforma costituzionale del 2009 ha introdotto (articolo 107, paragrafo 2 della Legge Fondamentale) lo strumento del “freno al debito pubblico” (*Schuldenbremse*). In base a questo nuovo (e davvero incisivo) strumento, il

---

<sup>52</sup> Vedi H. Wollmann, *The directly-elected mayor in the German Länder—introduction, implementation and impact*, in *Public Money & Management*, vol. 9, 2014.

<sup>53</sup> Vedi J. Luther, *op. cit.*

<sup>54</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_it.htm)

pareggio di bilancio diviene obbligatorio per la Federazione dal 2016 e per i Länder dal 2020, limitando fortemente l'autonomia di bilancio di questi ultimi.. Ciò pare mettere in dubbio la garanzia costituzionale (ex art.109 della Costituzione Federale) che prescrive, come principio essenziale del federalismo, che la Federazione e i Länder siano “autonomi e reciprocamente indipendenti in materia di bilancio”.

Nel frattempo, fino al 2020, cinque Länder considerati finanziariamente bisognosi (cioè Bremen, Saarland, Berlin, Sachsen-Anhalt e Schleswig-Holstein) continueranno a ricevere un cosiddetto “aiuto di consolidamento” (*Konsolidierungshilfe*) di 800 milioni Euro per anno, in totale 7.2 miliardi Euro, finanziati a metà dalla Federazione e dai Länder. Come condizione indispensabile per ricevere questo aiuto, i Länder dovranno mantenere un “sentiero di consolidazione (di bilancio) (*Konsolidierungspfad*) che permetta al rispettivo Land di raggiungere entro il 2020 il pareggio di bilancio”.

Nel 2010 è stato istituito un Consiglio di Stabilità (*Stabilitätsrat*) composto da due ministri federali (delle Finanze e dell'Economia) e dai ministri delle finanze di tutti Länder, con il mandato di assicurare l'adempimento della nuova disciplina di bilancio dettata dalla riforma costituzionale del 2009. Questo tocca, a breve termine, particolarmente i Länder “bisognosi” ed il mantenimento del loro sentiero di consolidamento. L'intervento dall'alto che il Consiglio di Stabilità può esercitare ed eseguire nei confronti dei singoli Länder è stato dimostrato in via emblematica in una decisione presa dal Consiglio di Stabilità il 23 maggio di 2011 in base alla quale quattro Länder, considerati di trovarsi in una “imminente situazione di squilibrio di bilancio” (*drohende Haushaltsnotlage*), sono stati obbligati a presentare un programma quinquennale di ristrutturazione di bilancio e a sottoporsi a un controllo periodico<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> vedi Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.5.2011: „Il Consiglio di Stabilità stringe le redini“ („der Stabilitätsrat von Bund und Ländern zieht die Zügel an.“).

## 9. *Il pacchetto di riforme nel complesso compromesso di dicembre 2016*<sup>56</sup>

Nel corso del 2016 il contrasto tra la Federazione ed i Länder sul futuro della perequazione è acuito. Come è caratteristico dei conflitti fra la Federazione ed i Länder, nel corso di queste discussioni e trattative entrano in gioco diverse materie di conflitto, in particolare, oltre al problema della perequazione, questioni relative alla distribuzione delle competenze nell'assetto verticale. Nel compromesso finalmente raggiunto il 9 dicembre 2016 fra la Cancelliera Federale Angela Merkel ed i Primi Ministri dei Länder, si coglie con chiarezza il "braccio di ferro" tipico di questi conflitti interfederali e il compromesso raggiunto aella ricerca di soddisfare gli interessi in gioco.

Il compromesso conduce al più esteso cambiamento costituzionale e legislativo degli ultimi anni. Complessivamente saranno emendati 13 articoli della Costituzione Federale e molte disposizioni legislative saranno aggiunte. Poiché la "grande coalizione" (*große Koalition*) politicamente controlla più di due terzi dei voti necessari sia nel Bundestag sia nel Bundesrat, non vi è alcun dubbio che il compromesso del 9 dicembre 2016 sarà approvato a breve.

## 10. *L'abolizione della perequazione orizzontale e la sua sostituzione con meccanismi di intervento federale*

Il principio della perequazione finanziaria verticale ed orizzontale sin dall'inizio è stato fondato sul presupposto della sussistenza di disparità socio-economiche e finanziarie fra i Länder causate dalla seconda guerra mondiale, ivi compreso l'afflusso ad Ovest di più di dieci milioni di profughi dalle province dell'Est.

---

<sup>56</sup> L'analisi seguente si basa su degli articoli in Frankfurter Allgemeine Zeitung, Die Welt e Sueddeutsche Zeitung

Dopo l'Unificazione del 1990, un'altra grave disparità si è manifestata fra i Länder d'oriente e di occidente.

Nella sua formulazione attuale, Legge Fondamentale (articolo 72) postula, come si è detto, l'impegno della legislazione federale di realizzare "condizioni di vita equivalenti (*gleichwertig*) in tutto il territorio della Repubblica"<sup>57</sup>. Allo scopo di combattere e superare le disparità regionali, la Legge Fondamentale prescriveva una perequazione finanziaria che "deve garantire un opportuno conguaglio della diversa capacità finanziaria dei *Länder*" (articolo 107, paragrafo 2).

Sulla base di una complessa formula che prende soprattutto in considerazione il gettito fiscale dei singoli Länder, si individuano così Länder "donatori" e Länder "beneficiari"<sup>58</sup>.

Nel corso degli anni il gruppo dei donatori e dei beneficiari è cambiato significativamente, e tale cambiamento è il riflesso dei mutamenti socio-economici nel frattempo intervenuti. Ad esempio, mentre il Land *Baden-Württemberg* figura dal 1950 sempre come donatore, il Land *Baviera* è stato protagonista di un drastico cambiamento di ruolo: dopo essere stato dal 1950 al 1987 beneficiario di una percentuale ingente del fondo perequativo, è diventato dal 1989 uno dei principali donatori<sup>59</sup>. Nel 2014 la *Baviera* ha infatti contribuito, come maggiore donatore, con 4.8 miliardi di Euro alla perequazione orizzontale, mentre *Berlino* e Land *Sachsen-Anhalt* sono stati i maggiori beneficiari, rispettivamente per 3.4 e 1.0 miliardi di Euro<sup>60</sup>.

La definizione ed applicazione annuale del meccanismo della perequazione orizzontale è stato quasi sempre accompagnato da gravi conflitti tra Länder "ricchi" e "poveri", fino al punto che sia i primi sia gli ultimi si sono spesso appellati alla Corte Costituzionale Federale.

---

<sup>57</sup> La versione originaria di questo articolo, prima della riforma del 1994, impegnava la Federazione a "realizzare l'uniformità (*Einheitlichkeit*) delle condizioni di vita".

<sup>58</sup> vedi St. Ebner, *Verfassungsrechtliche Ausgestaltung des horizontalen Finausgleichs: Finanzausgleich ein bundesstaatlicher Eckpfeiler?*, Verlag Müller, Saarbrückchen, 2009; v. anche [http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzausgleich.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzausgleich.html)

<sup>59</sup> Sui dati vedi <https://de.wikipedia.org/wiki/L%C3%A4nderfinanzausgleich>

<sup>60</sup> *Ibidem*.

Dopo l' Unificazione del 1990, a questo meccanismo è stato affiancato uno specifico ed ulteriore sistema di trasferimenti finanziari per sostenere i cinque Länder dell'Est nella loro trasformazione socio-economica. I trasferimenti sono stati realizzati in tre fasi: il Fondo *Deutsche Einheit* (1990-1994), il Patto Solidaristico I (1995-2004) ed il Patto Solidaristico II (2005-2019)<sup>61</sup>.

Secondo la riforma del federalismo del 2009, il sistema della perequazione orizzontale ed il Patto Solidaristico II dovrebbero terminare nel 2019. In questa cornice, il problema di riformare e ristrutturare il sistema attuale della perequazione ha assunto grande urgenza politica, costituzionale e finanziaria. Dopo lunghe controversie e trattative la Cancelliera Merkel, il Ministro delle Finanze Schäuble e i Primi Ministri dei Länder si sono riuniti il 6 dicembre 2016 e si sono, alla fine di un vero braccio di ferro, hanno stabilito che la perequazione orizzontale cessi nel 2020 e venga essere rimpiazzata da un finanziamento della Federazione di 9.5 miliardi Euro per anno. Così i Länder “ricchi” (cioè Baviera, Baden-Württemberg e Hessen che finora sono “dotatori”) non devono più, dal 2020, trasferire risorse ai Länder “poveri”(In tal modo il Land *Baviera*, che finora era il maggiore “dotatore”, potrà risparmiare 1.6 miliardi di Euro all'anno). In luogo della perequazione orizzontale, finora solidalmente finanziata dai Länder, dal 2020 la Federazione “pagherà il conto”. per assistere i Länder bisognosi a raggiungere l'obiettivo delle equivalenti condizioni di vita di cui all'articolo 72 della Costituzione Federale.

Poiché il ministro delle finanze federale *Wolfgang Schäuble* si era opposto con forza a questa concessione della Federazione, il risultato sembra, a prima vista, rappresentare un importante successo soprattutto dei Länder “ricchi”, segnando un rafforzamento complessivo della posizione dei Länder nell'assetto federale.

Tuttavia, a un esame più attento, il trionfo dei Länder può rivelarsi come una vittoria di Pirro in vari aspetti. In primo luogo, cercando ed accettando questo compromesso i Länder hanno abbandonato il principio tradizionale della

---

<sup>61</sup> Vedi <https://de.wikipedia.org/wiki/Solidarpakt>. Il Fondo *Deutsche Einheit* ammontava a 156 miliardi €, il Patto Solidaristico I a 206 miliardi € ed il Patto Solidaristico II a 156 miliardi €.

solidarietà fra i Länder che erastato definito, forse un po' enfaticamente, il "ventricolo federale" ("*föderale Herzkammer*")<sup>62</sup>. Ma a parte questo aspetto culturale, il compromesso rinforza l'influenza "dall'alto" della Federazione, instaurando un collegamento verticale diretto fra essa ed i Länder rispettivi, che ricadono alle dipendenze della Federazione o, come è stato detto, alla "sottana della Federazione" ("*Rockzipfel*")<sup>63</sup>. In questo modo la Federazione eluderà e metterà a parte i Länder come attori collettivi, mentre questi ultimi abbandonano la loro responsabilità collettiva ed anche la loro influenza orizzontale in cambio del vantaggio di relativamente pochi Länder "ricchi", che non dovranno più devono assistere i Länder bisognosi.

Nel valutare il pacchetto di riforme oggetto del compromesso del 2016 fra la Federazione ed i Länder, l'opinione finora prevalente nella discussione politica e nei commentari di stampa è che si delinea una tendenza nettamente centralizzante oppure ri-centralizzante. Un giornale influente ha scritto che, a causa delle decisioni recenti, il federalismo tedesco si trova "sulla via verso lo stato centrale"<sup>64</sup>; altrove si è detto che "La Germania diventa più centralista"<sup>65</sup>. Analogamente il Consiglio dei distretti regionali (*Deutscher Landkreistag*) ha osservato "una centralizzazione della precedente architettura federale"<sup>66</sup>.

### *9. Considerazioni conclusive: il federalismo tedesco segue il movimento di un pendolo?*

Il sistema federale tedesco, dalla sua creazione nel dopoguerra sino agli sviluppi più recenti, ha subito significativi cambiamenti che si sono riflessi nelle

---

<sup>62</sup> Vedi Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15 dicembre 2016, p. 1

<sup>63</sup> Vedi Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10 dicembre 2016 nel titolo dell' editoriale, „Am Rockzipfel des Bundes“.

<sup>64</sup> Vedi Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15 dicembre 2016, titolo dell'editoriale „Auf dem Weg in den Zentralstaat“.

<sup>65</sup> Vedi Süddeutsche Zeitung, 15 dicembre 2016, titolo „Deutschland wird zentralistischer. „In futuro ancora più di decisioni vanno prendersi in Berlino. I Länder abbandonando qualche diritto importante“.

<sup>66</sup> Vedi comunicato stampa del 9 dicembre 2016 del Consiglio dei Distretti regionali (Deutscher Landkreistag): "Der Deutsche Landkreistag befürchtet ... eine fortschreitende Zentralisierung im föderalen Staatgefüge".

relazioni fra la Federazione ed i Länder. Alla sua origine l'intento era di garantire ai Länder una posizione forte, allo scopo di impedire il ritorno di uno Stato (minacciosamente) centralista. Ma nel periodo che va dagli anni Cinquanta agli anni Settanta, sulla scia dell'espansione dello Stato Sociale (*Sozialstaat*), la Repubblica Federale, grazie all'estensione delle competenze legislative corrispondenti della Federazione ed all'aumento del suo potenziale fiscale, ha visto uno sviluppo "centralizzante" che è stato interpretato come una tendenza verso uno "Stato federale unitario" (*unitarischer Bundesstaat*)<sup>67</sup>.

Tuttavia la riforma del federalismo del 2006, particolarmente in virtù dell'estensione delle competenze legislative proprie dei Länder, sembrava aver introdotto una dinamica "de-centralizzante" ed "eterogeneizzante" nell'assetto federale benché i Länder abbiano pagato il prezzo di aver ridotto l'influenza del Consiglio Federale (*Bundesrat*). Applicando la metafora del "pendolo", questa tendenza potrebbe interpretarsi come il movimento del pendolo indietro verso un federalismo meno "unitario" e più decentralizzato.

Invece le riforme di 2009 e quella più recente del 2016 segnano un movimento di nuovo del "pendolo" verso un indirizzo ricentralizzante: la riforma di 2009 va infatti, almeno a partire dal 2020, a indebolire l'autonomia di bilancio dei Länder, mentre il pacchetto di riforme pattuito nel 2016, nel loro insieme, punta a rafforzare l'influenza della Federazione e delle istituzioni del livello federale sui Länder e sullo spazio subnazionale, sia tramite la perequazione, che crea la dipendenza finanziaria addizionale dei Länder dalla Federazione, sia tramite nuove competenze della Federazione di intervento "dall'alto" nello spazio subnazionale. E' vero che i Länder continuano a svolgere un ruolo cruciale nel sistema federale, non ultimo a causa dell'importanza centrale che possiedono con il loro monopolio nell'esecuzione delle funzioni amministrative e anche

---

<sup>67</sup> K. Hesse, *op.cit.*

grazie alla influenza che tuttora esercitano tramite il Consiglio Federale. Al contempo, però, le due riforme costituzionali del 2009 e del 2016 indicano un indebolimento strutturale (forse inevitabile) dei Länder, che probabilmente deve percepirsi ed interpretarsi nel contesto e come reazione dello stato federale tedesco all' internazionalizzazione dei problemi politici, finanziari ed economici recentemente aggravati dalla crisi dei profughi.