

Hellmut Wollmann

Le riforme del federalismo tedesco del 2006 e del 2009.  
Verso un assetto più eterogeneo e concorrenziale?

1. *Architettura intergovernamentale*

Costituzionalmente il sistema federale tedesco è composto da due livelli, cioè dalla Federazione (Bund) e da sedici regioni chiamate Länder<sup>1</sup>.

Secondo una tradizione federale che risale all'Impero Bismarckiano del 1871, che fu fondato come una unione di stati sovrani, i Länder ancora rivendicano uno status “quasi-statale” (*Eigenstaatlichkeit*). In aggiunta al Parlamento e al Governo ciascun Land dispone, 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 (Land Nordrhein-Westfalen) ad un milione di abitanti (Saarland), con un numero

---

<sup>1</sup> Sul sistema federale tedesco in generale vedi D. Schefold, La riforma del federalismo in Germania, in: A. di Giovine e A. Mastrarino (da cura di), Il regionalismo italiano in cerca di riforme, Giuffrè Editore, 2007pp.97-117; S. Kuhlmann e H. Wollmann, Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe, Edward Elgar, pp. 70 ss.

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), Amburgo e Brema.

C'è anche una eclatante disparità socio-economica fra i Länder che è evidenziata dal prodotto interno lordo (PIL) dei singoli Länder (vedi tavola 1). Questo va da 54.500 € per abitante ad Amburgo e 39.000 € in Baviera, da un lato, a 24.000 € in Thüringen e 23.000 € in Mecklenburg-Vorpommern, dall'altro, che si trovano nella Germania orientale.

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

Land	31.12.2014		
	area 31.12.2013  km <sup>2</sup>	Popolazione  numero	Prodotto interno lordo (PIL) nel 2013  per abitante 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 dati demografici: Statische Ämter des Bundes und der Länder, [http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/de\\_jb01\\_jahrtabl.asp](http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/de_jb01_jahrtabl.asp), per prodotto interno lordo: das statistikportal, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/73061/umfrage/bundeslaender-im-vergleich---bruttoinlandsprodukt/>  
Nota bene: I nomi die 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>2</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>3</sup>.

## *2. Ripartizione verticale delle funzioni 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 del dopoguerra di introdurre una distinta 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 (Kreise) e ai municipi (Städte, Gemeinden). 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>4</sup>: solo il 12 per cento del personale del settore pubblico è costituito da dipendenti federali,

---

<sup>2</sup> Vedi Kuhlmann/Wollmann, op.cit., p. 79

<sup>3</sup> Dati del 2005, vedi Kuhlmann/Wollmann, op.cit., p. 76 e tavola 3.3.

<sup>4</sup> Vedi. Kuhlmann/ Wollmann, op.cit., p.. 73

mentre 53 per cento sono quelli dei Länder (fra loro si trovano particolarmente gli insegnanti e la polizia), e il restante 35 per cento sono 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>5</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>6</sup>.

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 del potere legislativo e delle competenze legislative*

Secondo la Legge Fondamentale del 1949 il potere legislativo e le competenze legislative sono state ripartite fra la Federazione ed i Länder secondo un sistema piuttosto complesso che distingueva 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.

---

<sup>5</sup> Vedi F. Scharpf, F. Schnabel, B. Reissert 1976, *Politikverflechtung*, Kronstein; Kuhlmann/Wollmann, op.cit., p. 72

<sup>6</sup> Vedi Schefold, op.cit.

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>7</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;
- l'intero settore dell'istruzione (*Bildung*), comprendente le scuole e le università (tranne, riguardo a queste ultime, la legislazione "quadro" federale), considerata tradizionalmente come una responsabilità chiave dei Länder, che la valutano come una componente "nucleo" della loro "sovranità in materie culturali" (*Kulturhoheit*) ed, allo stesso tempo, della loro "statualità" (*Eigenstaatlichkeit*);
- la polizia "normale" (che è gestita e finanziata dai Länder, tranne la polizia di frontiera che spetta alla Federazione).

Insomma, nell'intenzione originaria del costituente del 1949 i Länder godevano 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, durante la 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

---

<sup>7</sup> Vedi Raffaele Bifulco 2007, La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006, ISSiRFA, <http://www.issirfa.cnr.it/3917,949.html>

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 di 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>8</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 all'amministrazione della Federazione e in materie dell'Unione Europea" (articolo 50 della Legge Fondamentale).

La posizione costituzionale e politica del Bundesrat è caratterizzata dal tratto 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 il singolo Land ("principio di Consiglio Federale", *Bundesratsprinzip*)<sup>9</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>10</sup>.

---

<sup>8</sup> K. Hesse 1962, *Der unitarische Bundesstaat*, C.F. Müller: Karlsruhe.

<sup>9</sup> Vedi Adele Anzon Demmig, *Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco*, ISSIRFA <http://www.issirfa.cnr.it/3926,949.html>

<sup>10</sup> Vedi Kuhlmann/Wollmann, *op.cit.*, p. 72; Vedi Philipp Dann 2004: *Parlamente im Exekutivföderalismus*. Springer: Berlin

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 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 "no" 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 "camere", le disposizioni che necessitano dell'approvazione del Bundesrat (*Zustimmungsgesetz*) sono menzionate in varie disposizioni della Legge Fondamentale. Esse includono i regolamenti che toccano e disciplinano l'organizzazione e procedimenti amministrativi dei Länder nell'esecuzione delle leggi federali<sup>11</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,

---

<sup>11</sup> Vedi Schefold, op.cit.

al contrario, la regola, giungendo a circa il 70 per cento delle leggi<sup>12</sup>. Erano in realtà le disposizioni organizzative e procedurali inserite in leggi "provvedimento" che determinavano questa crescita dei *Zustimmungsgesetze*<sup>13</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>14</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 (*Zustimmungsgesetze*) che richiedevano l'approvazione del Bundesrat (e dunque rischiavano il suo "veto"). Dall'altro lato, i Länder puntavano ad estendere le loro competenze legislative proprie, superando così la marginalizzazione della loro legislazione.

Dopo trattative lunghe e conflittuali è stato raggiunto un compromesso tra i due attori in campo<sup>15</sup>. La riforma è entrata in vigore il 1° settembre del 2006.

---

<sup>12</sup> Vedi Raffaele Bifulco 2007, La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006, ISSiRFA, <http://www.issirfa.cnr.it/3917,949.html>

<sup>13</sup> Vedi Schefold, op.cit., p. 202

<sup>14</sup> vedi Fritz 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, no.98, III/2013, pp. 101 ss.

<sup>15</sup> Sul processo lungo e conflittuale della riforma vedi Dian Schefold, op.cit., p.103, Hans Meyer 2006, Il compromesso tra Federazione e Länder sulla riforma del federalismo tedesco, in: ISSiRFA, <http://www.issirfa.cnr.it/3913,949.html>; Jörg Luther, 2007, La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano, ISSiRFA, <http://www.issirfa.cnr.it/3927,949.html>; Adele Anzon Demmig, Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco, ISSiRFA <http://www.issirfa.cnr.it/3926,949.html>

### *5.1. Modifica 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 delle strutture e dei procedimenti amministrativi relativi all'esecuzione delle leggi federali.

La precedente versione di quest'articolo aveva maggiormente contribuito alla moltiplicazione dei *Zustimmungsgesetze*<sup>16</sup>: Infatti, dopo la modifica del 2006, la loro percentuale è diminuita, passando a circa il 40 per cento (rispetto al precedente 70 per cento).

### *5.2. Abolizione della legislazione “quadro” (Rahmengesetzgebung)*

L'abolizione della legislazione “quadro” (*Rahmengesetzgebung*) che si riferiva soprattutto al diritto universitario e 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.

In secondo luogo, tale “disintreccio”<sup>17</sup> ha aperto la strada ad una “decentralizzazione” del potere legislativo nel sistema federale (vedi sotto).

### *5.3. Estensione delle competenze legislative esclusive dei Länder*

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

---

<sup>16</sup> Vedi Schefold, op.cit. p. 102

<sup>17</sup> Vedi Luther, op.cit.

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>18</sup>. Tutti i Länder hanno di seguito esercitato questa nuova competenza<sup>19</sup>, 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 istituti di ricerca “al fuori delle università”. 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)..

---

<sup>18</sup> Vedi Sven Leunig e Martin Pock, Landespolitik nach der Föderalismusreform I, pp. 165 ss. In Julia v. Blumenthal e Stephan Bröckler (a cura di), Föderalismusreform in Deutschland, Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, VS Verlag: Wiesbaden, pp. 165 ss.

<sup>19</sup> Vedi Sven Leunig e Martin Pock, Landespolitik nach der Föderalismusreform I, pp. 165 ss. In Julia v. Blumenthal e Stephan Bröckler (a cura di), Föderalismusreform in Deutschland, Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, VS Verlag: Wiesbaden, pp. 165 ss.

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

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. 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>.

Invece frattempo la Corte Costituzionale Federale ha tornato a restringere l’interpretazione di questa premessa. Nella sua decisione del 24 ottobre 2002<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Vedi Schefold, La riforma, op.cit., p. 104

<sup>22</sup> Bifulco op.cit., p4

<sup>23</sup> Vedi

[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/10/fs20021024\\_2bvf000101.htm](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/10/fs20021024_2bvf000101.htm), si tratta di una decisione sull’assistenza agli anziani

ha dichiarato incostituzionale una legge federale per mancanza di essere “necessaria” nel senso dell’ articolo 83 della Legge Fondamentale<sup>24</sup>.

#### 5.5. *Potere legislativo “in deroga” di ciascuno*

##### *Land(Abweichungsgesetzgebung)*

Per mitigare l’impatto di questa estensione “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 quel 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>24</sup> Vedi H Prantl 2010, Gleichwertig nicht gleich, in Süddeutsche Zeitung, 19.5.2010, [https://www.google.de/search?q=heibert+prantl+Grundgesetz.gleichwertig&ie=utf-8&oe=utf-8&gws\\_rd=cr&ei=b\\_EjVpWhG4OWygOr3oTIDg](https://www.google.de/search?q=heibert+prantl+Grundgesetz.gleichwertig&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=b_EjVpWhG4OWygOr3oTIDg)

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

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

<sup>28</sup> <https://de.wikipedia.org/wiki/Abweichungsgesetzgebung>, sulla sua applicazione nella materia della protezione della natura vedi Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, 2014, Abweichungsgesetzgebung im Naturschutz, [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)

## 6. Verso un federalismo più eterogeneo?

### 6.1. “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 una 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 elemento essenziale del

---

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

<sup>30</sup> Vedi decisione della 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)

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” e decentralista/pluralista, la Corte Costituzionale Federale tedesca si è mostrata notevolmente disposta a dare grande valore al principio de-centralista e pluralista.

## 6.2. “Et erogenizzazione” fra i Länder, meccanismi istituzionali, politici e culturali attenuandola e contrastando

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

Prima di tutto conviene riferire alla costruzione costituzionale delle “azioni comuni” (*Gemeinschaftsaufgaben*) che devono “istituzionalizzare” il co-finanziamento e la co-gestione da parte della Federazione e dei Länder in certe politiche e materie. È vero che per limitare gli effetti “intrecciati” di tale “finanziamento misto” (*Mischfinanzierung*) e “gestione mista” (*Mischverwaltung*) inerente nel concetto dell’ “azione comune” la riforma del 2006 mirava a ridurre l’ambito di questa forma del “federalismo cooperativo”.

---

<sup>31</sup> Vedi decisione della Corte Costituzionale Federale, BVerfGE  
[http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2013/05/ls20130508\\_1bv1000108.htm](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2013/05/ls20130508_1bv1000108.htm)  
1

<sup>32</sup> Per una discussione dettagliata vedi R. Millinghoff e U. Palm (a cura di) 2008, *Gleichheit im Verfassungsstaat*, C.F.Müller Verlag Karlsruhe, vedi anche H. Wollmann, *Elargissement des compétences législatives des Länder allemands: Quelles leçons pour les régions françaises?*, in: *Pouvoirs Locaux*, no. 98, III/2013, p. 102

Ma frattanto il “pendolo” sembra muoversi indietro verso una rivalutazione dell’ “azione comune” (vedi sotto).

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 “coordinazione” fra i Länder figura 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 una conferenza dei ministri settorialmente responsabili dei Länder che si occupano dell’elaborazione di “modelli 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>.

Inoltre il “federalismo cooperativo” si manifesta in un modo impressionante nel così detto “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, 38</sup>. L’“accordo *Königstein*”

---

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

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

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

<sup>36</sup> Chiamato dal municipio dove la riunione dei rappresentanti dei Länder aveva luogo.

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

fissa la regola che i Länder finanziano degli istituti di ricerca extra-universitari secondo una formula (“chiave”) che è basata sulla popolazione e sul gettito fiscale dei rispettivi Länder. Frattanto questi istituti non-universitari che sono organizzati sul “tetto” della “Comunità Leibniz” (*Leibniz Gemeinschaft*) e sono finanziati a metà dalla Federazione e dai Länder – dagli ultimi sulla base della formula *Königstein* - comprendono 89 istituti con 17.200 persone del staff scientifico e tecnico ed un volume finanziario di 1.5 miliardo € (nel 2013)<sup>39</sup>.

Nel corso degli anni l’applicazione della formula *Königstein* ha stata estesa ad altre materie per attribuire e distribuire i costi di certe attività ed obblighi dei Länder.

Attualmente per far fronte alla crisi evocata dalla inaudita onda dei profughi e persone richiedenti asilo (950.000 persone da gennaio fino a novembre 2015<sup>40</sup>) loro distribuzione fra i Länder deve guidarsi dalla formula *Königstein*<sup>41, 42</sup>.

*Il caso del settore dell’istruzione (“Bildung”).*

Il settore dell’istruzione (*Bildung*), sia scolastica oppure universitaria, è l’esempio emblematico delle conseguenze dell’ “eterogenizzazione” nel sistema federale tedesco e dei fattori contrastandola..

---

<sup>38</sup> Sui dati da 2010 fino a 2015 vedi <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/koenigsteiner-schluesssel-2010bis2015.pdf>

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

<sup>40</sup> Vedi Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8 dicembre 2005,

[https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-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> Sui dati da 2010 fino a 2015 vedi <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/koenigsteiner-schluesssel-2010bis2015.pdf>

Riguardo al campo scolastico, i Länder tradizionalmente lo considerano (e gelosamente guardano) come un terreno cruciale della loro c.d. “sovranià in affari culturali” (*Kulturhoheit*), cioè come un componente essenziale della loro “statualità” (*Eigenstaatlichkeit*). E vero che i Länder hanno da molti anni stabilito una “Permanente Conferenza dei ministri della cultura” (*Ständige Kultusministerkonferenz*) (con una burocrazia propria contando un staff di 200 impiegati)<sup>43</sup> che, come una struttura tipica del “federalismo cooperativo”, deve “coordinare” ed “armonizzare” le loro politiche<sup>44</sup>. Ma il settore scolastico è rimasto gravemente frammentato fra loro ed ha stato criticato come un vero “labirinto”<sup>45</sup> e “campanilismo” (“*Kirchturmpolitik*”, “*Kleinstaaterei*”). In oltre questa frammentazione ha prodotto un “divario educativo” (*Bildungsgefälle*) interregionale che si manifestava nelle valutazioni internazionali e nazionali condotte sul programma PISA<sup>46</sup>.

Il settore universitario alcuni parametri importanti del quale erano, fino al 2006,, definiti, per così dire “unitariamente”, dalla legislazione “quadro” federale ha sperimentato ulteriore differenziazione fra i Länder dopo che, nel 2006, questa competenza “quadro” federale fu abolita. Per esempio, alcuni, ma non tutti, Länder introdussero delle tasse universitarie per gli studenti. Conviene ricordare, al punto, che dopo la riforma del 2006 ciascuno Land define (e può differenziare) lo status degli insegnanti universitari e il loro trattamento finanziario.

In oltre, nella riforma del 2006 (come già accennato sopra) la Federazione si è ritirata dal cofinanziamento dell’ insegnamento e della ricerca *entro* le università

---

<sup>43</sup> Vedi <https://de.wikipedia.org/wiki/Kultusministerkonferenz> vedi D. Schefold 2006, Riflessioni di fine-anno sulla riforma del federalismo tedesco, in: ISSIRFA <http://www.issirfa.cnr.it/3912,949.html>

<sup>44</sup> Vedi Schefold, op.cit.

<sup>45</sup> Vedi

[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>46</sup> Vedi la valutazione „PISA“ nel 2002: „I risultati mostrano un distinto divario Nord-Sud. La Baviera è avanti nella valutazione di tutte forme di scuola“, s <http://www.wissen.de/pisa-e-bundeslaender-im-vergleich/page/0/1>

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.

Invece, come il primo passo di un contromovimento del "pendola", già nel 2006, in certo modo eludendo il "divieto di cooperazione", la Federazione e di Länder si misero d'accordo su un programma (chiamato "Iniziativa d' Eccellenza", *Exzellenz-Initiative*) che punta al (co)finanziamento dell'insegnamento e della ricerca anche *entro* (!) delle università con il motivo di "sostenere top ricerca e l'aumento della qualità del sito universitario e scientifico Germania...e di migliorare la sua competitività internazionale"<sup>47</sup>. Evidentemente l'"interesse nazionale" (a parte l'interesse finanziario dei Länder stessi) conduceva a mollare il "divieto di cooperazione". Dal 2006 al 2017 questo programma ammonta ad in totale 4.6 miliardi €<sup>48</sup>.

In seguito emergeva una discussione esigendo la revocazione formale del "divieto di cooperazione". In fatto, fu adottata la modifica della "azione comune" del' articolo 91b che, entrando in vigore nel 1 gennaio 2015, abolisce il "divieto di cooperazione" permettendo la Federazione, come anteriormente, di finanziariamente impegnarsi nel settore universitario.

Frattanto una discussione politica sta prendendo slancio che punta ad estendere il concetto dell' "azione comune" (*Gemeinschaftsaufgabe*, articolo 91b Legge Fondamentale), cioè dell'impegno e del cofinanziamento della Federazione, perfino al settore scolastico<sup>49</sup> che finora i Länder considerano e guardano come terreno "sacrosanto" della loro "sovranità culturale" ("*Kulturhoheit*").

---

<sup>47</sup> <http://www.dfg.de/foerderung/programme/exzellenzinitiative/>

<sup>48</sup> vedi <https://www.exzellenz.tum.de/was-ist-die-exzellenzinitiative/>

<sup>49</sup> Vedi una mozione del 19 febbraio 2014 al Parlamento Federale: „Abolire il devieto di cooperazione. Fissare una „azione comune“ per Eduzione nella Legge Fondamentale“,

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

### 7.1. “Darwinismo federale”?

L'estensione delle competenze legislative esclusive nella scia della riforma costituzionale del 2006 favorisce l'emergenza di una costellazione concorrenziale fra i Länder. Questa può, da un lato può, tendere a rafforzare i (finanziaria e socio-economicamente) “forti” Länder ed ancora più indebolire 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 può servire la competenza dei singoli Länder di regolare il diritto d'impiego pubblico dei loro dipendenti e di quelli delle collettività locali. Così 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 via dai finanziariamente meno potenti Länder. Dalla prospettiva dei “poveri” Länder talvolta si parla di una “caccia” dei giovani insegnanti<sup>50</sup>.

Invece i negativi effetti di tale dinamica “darwiniana” possono essere temperati da una cultura politica di solidarietà che si è mostrato nel corso degli anni in varie occasioni, anche durante il processo dell' Unificazione dopo 1990. Inoltre può essere disciplinata dal principio costituzionale della c.d. “lealtà federale” (*Bundestreue*) secondo cui non solamente la Federazione ed i Länder ma anche i

---

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/005/1800588.pdf.Vedi> più recentemente: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4 novembre 2015: „Modificare il divieto di cooperazione. Più di competenze della Federazione nella politica di scuole“.

<sup>50</sup> [http://www.focus.de/politik/deutschland/bildung-gew-uebt-kritik-am-lehrer-abwerben-der-laender\\_aid\\_368248.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/bildung-gew-uebt-kritik-am-lehrer-abwerben-der-laender_aid_368248.html)

Länder fra loro stessi sono obbligati di (come disse la Corte Costituzionale Federale) “cooperare di una maniera che corrisponda con l’essenza della loro unione costituzionale”<sup>51</sup>.

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

La competenza legislativa esclusiva dei singoli Länder gli apre la possibilità e le chance di “testare” gli effetti di diversi approcci legali o istituzionali. Occasionalmente i Länder si sono messi d’accordo sul “testare” delle varianti istituzionali in un modo addirittura “sperimentale”, cioè per mezzo dei scientificamente designati e metodicamente controllati e valutati “esperimenti reali”. Nel campo scolastico un esempio notevole era una vera “ondata” sperimentale quando negli anni settanta del secolo scorso i Länder introdussero diverse forme organizzative di scuole con l’esplicito intento di “testarle” e di dopo basare la presa di decisioni sui risultati<sup>52</sup>.

La diversità organizzativa fra i Länder può mostrarsi come una specie di “laboratorio” quando optano a creare diverse forme senza l’intento iniziale di espressamente “testarle”. Ma nel corso degli anni l’esperienza che i Länder accumulano nella loro prassi di realizzare queste diverse forme può servire come un apprendimento reciproco con il risultato che la variante che è stimata come la più efficiente può essere adottata al fine da tutti – in un processo di “isomorfismo mimetico”<sup>53</sup>. Un esempio impressionante dell’effetto di tale “laboratorio” è l’accettazione finale del modello dell’elezione diretta dello

---

<sup>51</sup> „dem Wesen des sie verbindenden verfassungsrechtlichen ‚Bündnisses‘ entsprechend zusammenzuwirken“ (Corte Costituzionale Federale, decisione del 26 marzo 1957, BVerfGE 6, pp. 309 ss. Sul principio „di leale cooperazione“ vedi anche Adele Anzon Demmig, Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco, ISSIRFA <http://www.issirfa.cnr.it/3926,949.html>

<sup>52</sup> Sull’approccio di una „politica sperimentale“ (experimentelle Politik) e la sua applicazione in vari settori politici, tra l’altro il campo scolastico, vedi G.M. Hellstern / H. Wollmann (1983), Experimentelle Politik — Reformstrohfeuer oder Lernstrategie. Westdeutscher Verlag Opaten

<sup>53</sup> Sul concetto dell’ „institutional isomorphism“ vedi P.DiMaggio & W.Powell, 1983, The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organized fields, in: American Sociological Review, vol. 38, no.2, ss.147-160

sindaco municipale. Inizialmente, dagli anni cinquanta questa variante esisteva solamente in due Länder (Baden-Württemberg e Baviera) mentre la maggioranza dei Länder avevano altre varianti del sindaco indirettamente eletto dal consiglio municipale. Dall'inizio degli anni novanta tutti Länder, l'uno dopo l'altro, introdussero l'elezione diretta del sindaco, basando la loro decisione sul motivo che il modello del Land Baden-Württemberg e Baviera si è mostrato più efficace<sup>54</sup>.

## 8. *Riforma del federalismo (II) del 2009: disciplina budgetaria e perequazione finanziaria*

Già durante le discussioni politiche sulla riforma del federalismo del 2006 era deciso d'istituire una *follow-up* commissione con il mandato di “modernizzare i rapporti finanziari tra Bund e Länder”. Come la commissione precedente la commissione successiva era composta a metà di rappresentanti del Parlamento Federale (*Bundestag*) und del *Bundesrat*<sup>55</sup>. La modifica costituzionale entrò in vigore nel 1 agosto 2009. Tra l'altro erano trattati i principi budgetari federale e dei Länder e della perequazione finanziaria. Questi ultimi elementi della riforma saranno brevemente sollevati in seguito.

### 8.1. *Principi budgetari basati su un “freno al debito pubblico”*

In conformità del Patto (Europeo) di Stabilità e Crescita che era concluso nel 1997 dai 16 paesi membri della Unione Europea usando l'Euro e 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

---

<sup>54</sup> Vedi H. Wollmann, 2014, The directly-elected mayor in the German Länder—introduction, implementation and impact, in: Public Money & Management, vol 9

<sup>55</sup> Vedi Luther 2007, op. Cit.

politiche di bilancio”<sup>56</sup> la riforma costituzionale del 2009 ha introdotto (nel articolo 107 paragrafo 2 Legge Fondamentale) come una innovazione spettacolare l’istrumento del “freno al debito pubblico” (“*Schuldenbremse*”). Dunque in principio del “pareggio di bilancio” deve essere obbligatorio per la Federazione dal 2016 e per i Länder dal 2020. I cinque finanziariamente ancora più deboli Länder (Bremen, Saarland, Berlin, Sachsen-Anhalt e Schleswig-Holstein) devono ricevere fino al 2020 un così detto “aiuto per consolidazione” di 800 milioni Euro annuale (in totale). Nelle discussioni sul “freno al debito” sta criticato che infranga la garanzia costituzionale che la Federazione ed i Länder siano “autonomi e reciprocamente indipendenti in materia di bilancio” (articolo 109).

## *8.2. Riforma del sistema della perequazione finanziaria*

Il concetto della perequazione finanziaria sia verticale (cioè fra la Federazione ed i Länder) sia orizzontale (cioè fra i Länder stessi) si formava dall’inizio sul fondo delle disparità socio-economiche e finanziarie fra i Länder.

Lo sviluppo della Germania (d’ovest) dopo-guerra era caratterizzato dalle disparità socio-economiche in parte enorme fra i Länder causata anche dalle conseguenze economiche e sociali della guerra della Germania nazista, compreso l’afflusso di più di dieci milioni di profughi dalle province d’est. Dopo l’Unificazione del 1990 una grave disparità si manifestava fra i Länder “d’ovest” e d’est”. Usando il PIP per capita (nel 2013) come indicatore tutti cinque Länder d’est si trovano all’estremità inferiore del ranking (con un PIL per capita fra 22.900 e 25.300 €), mentre i Länder “d’ovest” figurano da 39.700

---

<sup>56</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)

€ (Baviera) a 28.600 € (Schleswig-Holstein), lasciando a parte le città-stato<sup>57</sup> (vedi tavola 1)

Dall'inizio la Legge Fondamentale (articolo 72) postulava l'impegno della legislazione federale di realizzare "condizioni di vita equivalenti (*gleichwertig*) in tutto il territorio della repubblica"<sup>58</sup>. Con il motivo di combattere e superare le disparità interregionali "nelle condizioni di vita" la Legge Fondamentale prescrive una perequazione finanziaria che "deve garantire un opportuno conguaglio della diversa capacità finanziaria dei *Länder*" (articolo 107 paragrafo 2).

Sulla base di una formula complicata che soprattutto prende in conto il gettito fiscale dei singoli Länder si definiscono e differenziano Länder donatori e Länder beneficiari<sup>59</sup>. Nel corso degli anni la costellazione dei donatori e beneficiari si è cambiata significativamente riflettendo le socio-economiche e finanziarie variazioni. Mentre il Land Baden-Württemberg figura dal 1950 sempre come "donatore", il Land Baviera ha sperimentato un cambiamento di ruolo spettacolare: Dopo che Baviera era un beneficiario pesante dal 1950 fino al 1987 è diventato dal 1989 un donatore alla testa del ranking<sup>60</sup>. Nel 2014 Baviera ha contribuito, come donatore maggiore, 4.8 miliardi € alla perequazione orizzontale, mentre Berlino e Land Sachsen-Anhalt erano i beneficiari maggiori con 3.4 e 1.0 miliardi € rispettivamente<sup>61</sup>

L'elaborazione e l'adattamento annuale della perequazione orizzontale ha stata accompagnata quasi sempre da gravi conflitti fra i "ricchi" ed i "poveri" Länder

---

<sup>57</sup> Vedi

[http://www.mdf.brandenburg.de/media\\_fast/4055/Finanzkraft%20der%20L%C3%A4nder%20vor%20und%20nach%20Finanzausgleich.pdf](http://www.mdf.brandenburg.de/media_fast/4055/Finanzkraft%20der%20L%C3%A4nder%20vor%20und%20nach%20Finanzausgleich.pdf) – dati per 2010.

<sup>58</sup> Originariamente, nella Costituzione del 1949 fu fissato l'impegno della legislazione federale di "realizzare l'uniformità (*Einheitlichkeit*) delle condizioni di vita", ma in una modifica costituzionale del 1994 questa clausola è stata attenuata parlando invece di "condizioni equivalenti", *gleichwertig*.

<sup>59</sup> vedi St. Ebner, 2009, *Verfassungsrechtliche Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs: Finanzausgleich ein bundesstaatlicher Eckpfeiler?*, Verlag Müller Saarbrücken, vedi [http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html)

<sup>60</sup> Sui dati vedi <https://de.wikipedia.org/wiki/L%C3%A4nderfinanzausgleich>

<sup>61</sup> ibidem

fino al punto che sia i primi sia gli ultimi si appellavano alla Corte Costituzionale Federale.

In oltre dopo l' Unificazione del 1990 un sistema di trasferimento finanziario ha stato inaugurato per sostenere i cinque Länder "d'est" nella loro trasformazione socio-economica. I trasferimenti erano realizzati in tre fase: il Fondo Deutsche Einheit (1990-1994), il Patto Solidario I (1995-2004) ed il Patto Solidario II (2005-2019)<sup>62</sup>.

Secondo la riforma del federalismo del 2009 il sistema esistente della perequazione orizzontale ed il Patto Solidario II vanno essere terminati nel 2019.

Frattanto le trattative fra la Federazione ed i Länder sul futuro della perequazione (verticale ed orizzontale) hanno cominciato. Recentemente, nel 3 dicembre 2015, i governi dei Länder si sono messi d'accordo sulla proposta di un nuovo sistema secondo cui la perequazione, invece di essere basato sulla distinzione fra Länder donatori e beneficiari, sarebbe effettuato (almeno "otticamente") tramite la redistribuzione della imposta sul valore aggiunto. Dato che il Länder partono del presupposto che la Federazione conceda una parte notevole della sua quota della imposta sul valore, lunghe trattative, come al solito, devono aspettarsi<sup>63</sup> nel prossimo futuro.

### *9. Note conclusive: Movimento di un "pendolo"?*

Nel suo sviluppo il sistema federale tedesco ha dalla sua creazione dopo guerra sperimentato dei significanti cambiamenti nelle relazioni fra la Federazione ed i Länder. Alla sua origine il era marcato dall'intenzione dei suoi "padri" (e delle Forze d'Occupazione) di fissare una la posizione forte dei Länder con il

---

<sup>62</sup> Vedi <https://de.wikipedia.org/wiki/Solidarpakt>. Il Fondo Deutsche Einheit ammontava a 156 miliardi €, il Patto Solidario I a 206 miliardi € ed il Patto Solidario II a 156 miliardi €-.

<sup>63</sup> Vedi Frankfurter Allgemeine Zeitung, il 5 dicembre 2015: „Bund fürchtet die Kosten des Ländermodells“ (La Federazione teme i costi del modello die Länder“.

motivo d' impedire il ritorno di uno Stato (minacciosamente) centralista. Nel corso degli anni cinquanta a settanta nella scia dell'espansione dello Stato Sociale (*Sozialstaat*) avanzato la Repubblica Federale ha visto uno sviluppo "centralizzante" che è stato caratterizzato come "uno Stato federale unitario" (*unitarischer Bundesstaat*, Konrad Hesse)<sup>64</sup>. La riforma del federalismo del 2006 mirava, in una, per così dire, "oscillazione del pendolo indietro", a tornare questa tendenza "unitarifiante" ed "omogeneizzante" indietro per mezzo d' estendere e rafforzare le competenze legislative proprie dei singoli Länder con un potenziale "eterogenizzante". Invece, recentemente, ci sono indizi di un contromovimento "(ri-)centralizzante" del "pendolo". La riforma del federalismo del 2009 rivela simili ambiguità. Da un lato, tramite il freno costituzionale "al debito" introduce una specie di controllo "centralizzante" della Federazione sui Länder riguardo alla loro politica budgetaria. D'altro lato punta, prepara la riforma della perequazione finanziaria dopo 2019, che deve assicurare il potenziale fiscale di ciascun Land di ridurre e superare la disparità delle "condizioni di vita" fra loro.

---

<sup>64</sup> K. Hesse 1962, op.cit.