

Il principio cooperativo come elemento ispiratore del federalismo tedesco: un *Sonderweg* irripetibile o un modello da cui trarre insegnamenti?

Andrea De Petris

Il modello federale tedesco si incentra su un consistente impianto cooperativo, che emerge dall'analisi dei tanti aspetti in cui si esercita la potestà decisionale di organi ed enti. L'assenza di aspirazioni secessioniste, pur in presenza di diversità considerevoli tra i diversi stati membri dell'Unione, rappresenta forse un'eccezione rispetto ad altri modelli autonomici. Scopo del contributo è di verificare in quale misura il citato assetto cooperativo possa aver operato come deterrente nei confronti di spinte centripete atte a mettere in crisi la tenuta dello Stato unitario, come invece osservato in altri ordinamenti nazionali.

1. Introduzione

Il federalismo cooperativo, di cui la Repubblica federale di Germania è un esempio tipico, persegue obiettivi differenti da quelli propri di altri ordinamenti decentrati, ed è conseguentemente organizzato in modo diverso, concentrandosi soprattutto sulla collaborazione tra esecutivo federale e Stati membri¹. Il modello cooperativo assunto a riferimento si incentra sulla convinzione che l'efficacia dell'azione amministrativa possa realizzarsi attraverso regolari processi di consultazione e di negoziato dei diversi ambiti di governo². La cooperazione può estendersi agli Stati membri, o essere resa efficace attraverso la partecipazione degli Stati membri alla legislazione federale: nel caso tedesco, il federalismo

(1) K. HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, Verlag C.F. Müller, Karlsruhe, 1962.

(2) M. JESTAEDT, *Bundesstaat als Verfassungsprinzip*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Vol. II, Verfassungsstaat, III ed., 2004, pp. 785-793.

cooperativo si è sviluppato sempre più verso un'integrazione del processo decisionale pubblico, in cui la responsabilità condivisa di *Bund* e *Länder* per gran parte della politica fiscale, come pure per il rapporto tra Stato e indebitamento pubblico, sono espressamente prescritte e costituzionalmente protette³.

Prendendo le mosse da questi assunti, il presente contributo intende verificare le ragioni per le quali il modello federale tedesco abbia mostrato nel tempo un livello di conflittualità nettamente più contenuto di quello ravvisato in altri assetti federali o a forte grado di decentramento, e tuttavia spesso costretti ad affrontare periodi di crisi politico-istituzionale tali da tradursi nei casi più gravi in conclamate spinte secessioniste. L'intento è di dimostrare come nel modello tedesco i fattori di potenziale conflittualità vengano neutralizzati attraverso modalità di formazione del processo decisionale improntato alla condivisione ed al contemperamento, assai più che al conflitto e alla contrapposizione tra istanze di interesse differenti. Il fine ultimo del lavoro è quello di appurare se tali caratteristiche possano configurarsi come uno strumentario esperibile esclusivamente nell'esperienza tedesca, o se questo possa offrire soluzioni e rimedi attuabili anche in modelli istituzionali differenti.

2. Le peculiarità del federalismo cooperativo nell'assetto decisionale della RFR

Quello tedesco è stato concepito fin dalla sua formazione come un federalismo di cooperazione (cd. *kooperativer Föderalismus*)⁴. Ciò è evidente già nel fatto che il Governo federale sia reso responsabile della maggior parte della legislazione (da solo o in cooperazione con i *Länder*), mentre questi ultimi detengono la principale responsabilità per l'attuazione delle leggi, ovvero per l'esercizio della competenza amministrativa. I casi di cd. "amministrazione mista", esercitata congiuntamente dalla Federazione e dai *Länder*, sono infatti residuali, e si veri-

(3) O. KIMMICH, *Der Bundesstaat*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Vol. I, Grundlagen von Staat und Verfassung, 1987.

(4) G. KISKER, *Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum Kooperativen Foederalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Mohr Siebeck, Tuebingen, 1971.

ficano solo i frangenti molto specifici⁵, ad es. laddove i disoccupati di lungo periodo sono assistiti da dipendenti degli enti locali da un lato, e dall'agenzia federale per l'impiego dall'altra. Questa disciplina è stata la conseguenza di una sentenza del Tribunale costituzionale federale del 2007, che proclamava un generale divieto di ricorso all'amministrazione mista⁶. L'articolo 91e, aggiunto alla Legge Fondamentale nel 2010, nel suo primo paragrafo statuisce che, nel settore delle garanzie di sicurezza minime per chi cerca lavoro, la Federazione e i *Länder* (o meglio i rispettivi Comuni ed associazioni di Comuni) di regola collaborano in apparati istituzionali comuni⁷. Attraverso il *Bundesrat*, inoltre, i *Länder* partecipano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e in materia di Unione europea (art. 50 LF). Allo stesso modo, i *Länder* sono parificati al Governo federale nell'elezione degli organi federali. L'approccio cooperativo ricorre inoltre nelle modalità di composizione di numerosi organi costituzionali federali: è il caso del Presidente federale, eletto dall'Assemblea federale (*Bundesversammlung*), composta dai membri del *Bundestag* e da un numero uguale di membri eletti dai rappresentanti dei *Länder* secondo i principi del sistema elettorale proporzionale (art. 54 III LF), come pure del Tribunale costituzionale federale, i cui membri «sono eletti per metà dal *Bundestag* e dal *Bundesrat*» (art. 94 I LF), a maggioranza di due terzi.

(5) In Germania, le forme di amministrazione mista sono generalmente consentite solo se la stessa Legge Fondamentale (LF) lo prevede. Questa consente espressamente alcune forme di amministrazione mista (ad esempio nell'art. 108 in materia di amministrazione finanziaria, o nell'art. 91e per le garanzie di sicurezza minime nell'ambito della ricerca del lavoro). Altre forme di amministrazione mista riguardano le regole generali della responsabilità amministrativa (art. 83 e seguenti), in particolare nei quali le autorità di Federazione e *Länder* si prestano reciprocamente assistenza, ma svolgono autonomamente i propri rispettivi compiti. Tuttavia, se l'amministrazione mista non si verifica nell'ambito di una delle competenze amministrative di cui agli artt. 83 ss. LF, o addirittura contraddice una di queste competenze, si sostanzia una violazione del principio federale e l'atto in questione risulta pertanto incostituzionale, cfr. J. IPSEN, *Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht*, 27^a ed., Vahlen, München, 2015, p. 182. V. anche M. RÖNDELNITZSCH, *Die Mischverwaltung im Bundesstaat*, Duncker&Humblot, Berlino, 1975.

(6) BVerfGE, 2 BvR 2433/04 e 2434/04, decisione del 20.12.2007. V. in proposito il commento di K. RITGEN, in *Zeitschrift für das Juristische Studium (ZJS)*, 2, 2008, pp. 190-196.

(7) Sui problemi della cd. *Mischverwaltung* ed il connesso processo di elaborazione dell'art. 91 e LF e v. da ultimo C. EILENBROCK, *Art. 91e GG und das Verdict verfassungswidrigen Verfassungsrechts*, Duncker&Humblot, Berlino, 2008.

Nel secondo dopoguerra, la cooperazione tra il Governo federale e i *Länder* interveniva principalmente su problematiche specifiche e contingenti, come lo sviluppo dell'agricoltura o il sostegno finanziario delle zone di confine con la Repubblica Democratica Tedesca, dove la divisione del territorio tedesco in due Stati aveva fortemente compromesso le condizioni economiche locali. Successivamente, *Bund e Länder* hanno instaurato una collaborazione sempre più stretta, incrementando il numero delle competenze statali, pur nel fondamentale rispetto dell'organizzazione federale dell'ordinamento⁸. Le prestazioni di *Welfare* e gli interventi di garanzia dell'interesse pubblico sono state gradualmente ampliate, con un aumento di interventi da parte della sfera politica, ed un rafforzato ruolo di guida del Governo centrale, ridimensionando lo spazio assegnato agli Stati membri⁹.

In termini generali, la distribuzione delle competenze tra Federazione e Stati membri è dettagliatamente regolata dalla Legge Fondamentale, con le competenze che appartengono esclusivamente ai *Länder* ulteriormente disciplinate nelle costituzioni sub-statali, e l'art. 73 LF ad elencare le competenze della Federazione, delimitando di conseguenza le specifiche sfere di responsabilità. La legislazione federale esclusiva che ne deriva si applica, ad esempio, alla politica estera e di difesa, alla nazionalità, all'aviazione, all'antiterrorismo o alla legge sulle armi. Ad essa si aggiunge come è noto la legislazione concorrente, in cui i *Länder* hanno il potere di approvare leggi proprie finché e nella misura in cui il governo federale non decide di adottare provvedimenti legislativi valevoli per l'intero territorio nazionale. Oggi la cd. *konkurrierende Gesetzgebung* riguarda tra l'altro il diritto penale, diritto di associazione, il

(8) Il riferimento è, chiaramente, al principio della cd. *Bundestreue*, sulla cui centralità nel modello federale tedesco v. tra gli altri A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano, 1995; J. WOELK, *Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht*, Nomos, Baden Baden, 1999; F. WITTECK, *Die Bundestreue*, in I. HÄRTEL (a cura di), *Handbuch Föderalismus*. Vol. 1, *Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat*, Springer, Berlin/Heidelberg, 2012, pp. 497-525;

(9) G. DE VERGOTTINI, *Voce Stato Federale*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, pp. 831-860.

diritto di residenza e di residenza di stranieri, il diritto del lavoro, il diritto alimentare e la gestione dei rifiuti¹⁰.

Nel corso del tempo, la Federazione ha chiesto di legiferare su tutte le materie della legislazione concorrente, giustificandosi facendo riferimento alla versione originaria dell'art. 72 II LF, che prevedeva che il Governo federale potesse esercitare la potestà legislativa qualora debba applicarsi una disciplina unitaria su un determinato settore nell'intero territorio nazionale, come ad es. per il diritto di stabilimento degli stranieri.

Fino alla riforma del federalismo del 2006, era possibile che per le stesse ragioni il Governo federale emettesse leggi quadro per una serie di settori, ad esempio nella politica dell'istruzione superiore¹¹. Attraverso questi strumenti normativi la Federazione ha fornito appunto la cornice legislativa che i Parlamenti regionali possono implementare con norme legislative proprie, in base alle loro specifiche esigenze settoriali¹². La legislazione quadro è fallita solo quando l'Esecutivo federale ha iniziato a delineare un quadro normativo di base per la legislazione regionale così ristretto che i *Länder* non avevano più lo spazio necessario per assumere decisioni autonome¹³.

L'abolizione della Legislazione Quadro nel 2006 è un buon esempio per comprendere come nel modello tedesco è nella collaborazione che si

(10) M. STOCK, *Konkurrierende Gesetzgebung, postmodern: Aufweichung durch „Abweichung“?*, in *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 3, 2006, pp. 226-249.

(11) T.P. STREPPPEL, *Die Rahmenkompetenz. Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Rahmengesetzgebung des Bundes*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2005.

(12) H.-J. DIETSCHKE, *Die „konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsrecht für die Länder“ – Zu den verschiedenen Modellen der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung eines neuen materiell-rechtlichen Gesetzgebungsinstrumentes*, in *Europäisches Zentrum für Föderalismus – Forschung* (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2006, pp. 182-199.

(13) È il caso del divieto di emanare tasse universitarie sancito dalla Legge Quadro Federale per il 2002, che risultava essere una disposizione talmente dettagliata da non lasciare spazio a margini di autonomia decisionale sub-statale. Di conseguenza, con sentenza del 26 gennaio 2005 il Tribunale costituzionale federale dichiarò la legge quadro sull'istruzione superiore incostituzionale, cfr. BVerfGE 2 BVF 1/03 del 26.1.2005. A commento della decisione v. R. STETTNER, *BVerfG, 26. 1. 2005 – 2 BvF 1/03. Hochschulwesen als Gesetzgebungsmaterie – Studiengebühren*, in *Juristen Zeitung*, 12, 2005, pp. 616-624.

stemperano e risolvono le tensioni ed i possibili conflitti¹⁴. Sebbene la Federazione sia spesso in grado di argomentare in modo autorevole ed esaustivo le ragioni per le quali intenda regolare determinate materie attraverso la legislazione concorrente, è un elemento pacifico che la cooperazione non dovrebbe spingersi fino a rendere la legislazione federale assolutamente pervasiva negli ambiti in cui è prevista una condivisione del processo di regolamentazione tra centro e periferia. I *Länder* sono quindi disposti a conformarsi alle decisioni del Governo federale, ma vogliono nel contempo mantenere la loro indipendenza e la propria sfera di autonomia decisionale.

3. *Gli spazi di cooperazione in ambito economico e fiscale*

Alla fine degli anni '60, la cooperazione tra gli Esecutivi di *Bund* e *Länder* si intensificò, principalmente per ragioni economiche. Nel 1966 si verificò una prima fase di crisi economica, di ridotta rilevanza se paragonata alle crisi odierne: per gli attori politici dell'epoca, tuttavia, la crisi del cd. "miracolo economico" registrato nei primi anni del secondo dopoguerra fu uno *shock*. Il Governo di grande coalizione in carica tra il 1966 ed il 1969, sostenuto da CDU/CSU e SPD sotto la guida del cancelliere Kurt-Georg Kiesinger (CDU), provò a rispondere a quella crisi con programmi nazionali di stimolo della congiuntura economica. Al fine di fare un uso efficiente della spesa pubblica per rafforzare la crescita economica, era necessario coordinare le politiche economiche e finanziarie di tutti i livelli politici (federale, statale e locale)¹⁵. Il Governo federale e i *Länder* raggiunsero così degli accordi per l'istituzione di organi di coordinamento creati ad hoc per l'occasione: il Consiglio per la Pianificazione Finanziaria (*Finanzplanungsrat*)¹⁶, sostituito nel 2009 dal Consi-

(14) U. SMEDDINCK, *Integrierte Gesetzesproduktion. Der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive*, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlino, 2006.

(15) M. LAHNSTEIN, *Konjunktursteuerung –eine Illusion? Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik*, Gabler, Wiesbaden 1980.

(16) Si trattava di un organo di coordinamento internministeriale e infraterritoriale, comprendente i Ministri federali delle Finanze e dell'Economia, i Ministri dell'Economia die *Länder*, rappresentanti degli Enti locali e dei consorzi di Comuni, nonché un rappresentante della *Bundesbank*.

glio di Stabilità (*Stabilitätsrat*)¹⁷, ed il Consiglio Economico del Settore Pubblico (*Konjunkturrat der öffentlichen Hand*)¹⁸.

Inoltre, la Federazione aveva l'ambizione di guidare lo sviluppo non solo economico ma anche sociale, con l'obiettivo di modernizzare il Paese, in particolare ampliando gli strumenti di *Welfare*. A questo scopo, venne ridisegnato l'ordinamento federale: un emendamento alla Legge Fondamentale del 1969 permise di ampliare la citata *Rahmengesetzgebung*, rendendo alla legislazione federale un maggior numero di settori politici più accessibili che in passato¹⁹. Una componente centrale della riforma del federalismo voluta dalla Grande Coalizione fu la redistribuzione delle entrate fiscali: il governo federale, i *Länder* e gli Enti locali abbandonarono l'accesso esclusivo a determinate forme di tassazione esistenti dal 1949²⁰. Fino ad allora, tutte le entrate dell'Iva erano assegnate al solo Governo federale, i *Länder* avevano il 100% delle imposte sul reddito e gli Enti locali ricevevano l'intero gettito della tassa di commercio. Nel 1966 fu creata una "Grande associazione fiscale" (*Großer Steuerverbund*), in cui i vari livelli di governo dividevano tra loro tutti i tipi di tassazione²¹.

Di conseguenza, la nuova versione della Legge Fondamentale prevedeva imposte condivise: i governi di *Bund* e *Länder* hanno ricevuto ciascuno metà dell'imposta sulle società, mentre la metà dell'imposta sul reddito viene suddivisa dopo che una quota è stata dedotta per i Comuni. In cambio, gli Enti locali hanno perso la totalità dell'imposta sulle

(17) E. BERTOLINI, *I rapporti finanziari intergovernativi nell'evoluzione dell'ordinamento federale tedesco*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Donzelli, Roma, 2010, pp. 77-106.

(18) Anche questo è un organo di coordinamento, composto dal Ministro Federale dell'Economia e dell'Energia (che ne è il presidente), il Ministro federale delle Finanze, un rappresentante di ogni *Land*, quattro rappresentanti degli Enti locali e dei consorzi di Comuni, ed eventualmente un membro della *Bundesbank* con funzioni consultive.

(19) G. SCHWARZNER, *Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung bei Finanzierungs engpässen*, Duncker & Humblot, Berlin, 1991.

(20) W. RENZSCH, *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990)*, Dietz, Bonn, 1991.

(21) R. STURM, *Föderalismus in Deutschland*, Landeszentrale für politische Bildung, Berlin 2001, p. 41 ss.

attività produttive, il cui gettito, pur rimanendo in gran parte nelle mani dei Comuni, affluisce in misura minore anche nelle casse federali e regionali²². La fonte fiscale più redditizia è ora diventata l'imposta sul valore aggiunto: la percentuale che il Governo federale e *Länder* ricevono da questa fonte fiscale non è fissata per sempre, ma può essere rinegoziata in base alle contingenze economico-sociali del momento²³. In questo modo, l'IVA ha svolto un ruolo importante nel riconciliare gli interessi finanziari nel federalismo tedesco: quando i *Länder* raggiungono i limiti delle loro risorse finanziarie nel dare applicazione alle leggi federali (ad es. garanzia dei posti disponibili nella scuola materna), la politica spesso interviene aumentando la quota di IVA spettante ai governi regionali, per mettere loro a disposizione i mezzi economici per adempiere alle loro funzioni²⁴. La “Grande associazione fiscale” dovrebbe in questo modo garantire un'azione comune ai vari livelli politici e amministrativi della RFT in materia di politica fiscale²⁵.

4. Il ruolo del cd. “consociativismo politico”: una minaccia per l'unità?

Il principio dell'assetto federale tedesco uscito dalla riforma del 2006/2009, ossia l'intensificazione della cooperazione tra Federazione e *Länder*, che caratterizzava fortemente le nuove strutture dell'impianto di collaborazione tra Stati membri e lo implementava in maniera sistematica come strumento di governo, ha cambiato la natura del fede-

(22) H. KILPER, R. LHOTTA, *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Springer, Wiesbaden, 1996, p. 185 ss.

(23) J. WIELAND, *Zu den Finanzbeziehungen Bund/Länder. Mischfinanzierungen, Gemeinschaftsaufgaben, Geldleistungsgesetze und Finanzhilfen*, in Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, *Föderalismus im Diskurs. Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*, Berlino, 2004, 91-102; V. LOSCO, *Il federalismo fiscale in Germania. Il disegno costituzionale e le applicazioni giurisprudenziali*, Egea, Milano, 2005.

(24) M. TRETTEL, *La Bundestreue nel federalismo fiscale tedesco e la leale collaborazione nel federalismo fiscale italiano*, in *Teoria e storia del diritto privato*, 7, 2014.

(25) A. KATZ, *Bundestaatliche Finanzbeziehungen und Haushaltspolitik der Länder unter Einbeziehung der Föderalismusreform diskussion*, in H. SCHNEIDER, H.-G. WEHLING (a cura di), *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder*, VS Verlag, Wiesbaden 2006, pp. 50-86.

ralismo tedesco²⁶. La cooperazione ora acquisiva una rilevanza maggiore della precedente collaborazione tra due *partner* (Governi federali e statali), trovando espressione in una rete di decisioni congiunte. Il federalismo cooperativo divenne un “consociativismo politico” (*Politikverflechtung*), un termine coniato dallo scienziato politico Fritz W. Scharpf, il quale stigmatizza il grado di interdipendenza politica realizzato in Germania, a causa del pericolo di una mancanza di trasparenza del processo decisionale federale, della perdita di forza innovativa del federalismo tedesco e di una preferenza per le politiche di spesa al fine di soddisfare tutti coloro che sono coinvolti nei diversi livelli decisionali²⁷. Le riforme del federalismo degli anni '60 avevano considerato favorevolmente questo aspetto, nella convinzione che l'interdipendenza della politica determinasse un assetto finanziario più sicuro grazie alle entrate fiscali condivise, mentre i governi regionali, che nel 1969 concordarono con la necessaria maggioranza dei due terzi gli emendamenti alla Legge Fondamentale, ricevettero maggiore influenza sul piano federale²⁸. Peraltro, dal momento che, come è noto, le leggi relative alle questioni che coinvolgono gli interessi dei *Länder* richiedono l'approvazione della maggioranza dei membri del *Bundesrat* (cd. “leggi soggette ad approvazione” – *Zustimmungsgesetze*)²⁹, quanto più spesso questo con-

(26) J. WOELK, «Modernizzare» lo Stato federale tedesco: una fatica di Sisifo?, in *Le Regioni*, 2005, pp. 1119-1156; *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, Dossier, Servizio Studi del Senato, n. 287, Aprile 2011; A. HOFMAN, *Constitutional Negotiations in Cooperative Federalism – The Case of Germany*, in A. BENZ, F. KNÜPLING (a cura di), *Changing Federal Constitutions: Lessons from International Comparison*, Verlag Barbara Budrich, Opladen, 2012, pp. 119-134; H. MEYER, *Die Föderalismusreform 2006. Konzeption, Kommentar, Kritik*, Lexxion, Berlin, 2006; J. VON BLUMENTHAL, S. BRÖCHLER (Hrsg.), *Föderalismusreform in Deutschland: Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich*, VS Verlag, Wiesbaden, 2010.

(27) F.W. SCHARPF, F. SCHNABEL, B. REISSERT, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Scriptor Verlag, 1976.

(28) F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 39-41.

(29) Le leggi soggette ad approvazione sono leggi che coinvolgono in maniera particolare i diritti dei *Länder*. Un voto negativo del *Bundesrat* a una tale legge non può essere annullato dal *Bundestag*: solamente nella sede del comitato di conciliazione *Bundesrat* e *Bundestag* possono pervenire ad una soluzione amichevole. Un'eventuale riformulazione del testo di legge deve quindi essere nuovamente approvata dal *Bundestag* e trovare l'approvazione del *Bundesrat*. Le leggi soggette ad approvazione includono quelle che cambiano la Costituzione, che riguardano le risorse finanziarie dei *Länder* e che intervengono sulle loro competenze amministrative, cfr.

senso si rende necessario a causa dello stato di interdipendenza politica, quanto più importante è il ruolo dei rappresentanti dei governi regionali nel *Bundesrat* dell'ambito della legislazione federale³⁰.

Ad ogni modo, il fenomeno del cd. "consociativismo politico" non riguarda solo la politica fiscale, ma interessava anche il finanziamento delle competenze dei *Länder*. L'obiettivo della riforma federalista della Grande Coalizione 1966/69 era stato quello di realizzare un finanziamento congiunto del livello di governo federale e statale, per importanti benefici statali³¹. A questo corrispose l'introduzione di un nuovo Titolo VIIIa della Legge Fondamentale, ed in particolare con gli artt. 91a – 91e, che definivano i cd. "compiti comuni" (*Gemeinschaftsaufgaben*), metà dei quali erano finanziati dalla Federazione e dall'altra metà dai *Länder*. Tali compiti comuni comprendevano la costruzione di *colleges* e cliniche universitarie, il sostegno regionale per aree economicamente meno redditizie e la modernizzazione dell'agricoltura e la protezione delle coste tedesche. La riforma del federalismo del 2006 ha trasferito il compito di istruzione superiore ai *Länder*: per il finanziamento di questo compito dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2019, tuttavia, i *Länder* hanno diritto al risarcimento per le quote di finanziamento precedentemente di competenza del bilancio federale (art. 143c LF – Contributi atti a compensare la cessazione delle attribuzioni comunitarie)³². Le decisioni sulle competenze comuni vengono assunte in comitati di pianificazione a maggioranza dei due terzi, dunque di regola in un regime di ampia condivisione tra *Bund* e *Länder*. Anche in questo campo, dun-

H. GEORGH, S. BORHANIAN, *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform*, *Deutscher Bundestag*, Wissenschaftliche Dienste, 2006.

(30) C. WELTECKE, *Gesetzgebung im Bundesstaat: Reformpotentiale des deutschen Föderalismus unter besonderer Berücksichtigung der Vorschläge der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2011; C. LUTZ, *Vielfalt im Bundesstaat. Eine verfassungsrechtliche Standortbestimmung der Gesetzgebung der Länder im Bundesstaat des Grundgesetzes*, Lit Verlag, Berlin, 2014.

(31) A. FUNK, *Föderalismus in Deutschland: vom Fürstenbund zur Bundesrepublik*, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 2010.

(32) M. GROH, *Die Neuordnung der zwischenstaatlichen Finanzbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2017.

que, la *Politikverflechtung* ha incrementato la necessità di raggiungere intese all'interno del modello federale della RfF.

La critica principale mossa verso il “consociativismo politico” si riferiva alle capacità attrattive delle “false competenze comuni”, anch'esse introdotte nel 1969, e relative alla partecipazione finanziaria della Federazione ai compiti degli Stati membri³³. Da un lato, la Legge Fondamentale afferma espressamente che il governo federale e i *Länder* sostengono separatamente le spese derivanti dall'esercizio delle loro funzioni (art. 104 a I LF), rendendo pertanto ciascun livello responsabile per se stesso. Dall'altro, nell'art. 104 b I, si fornisce ai *Länder* un'ulteriore fonte di reddito, controllata dalla Federazione: le sovvenzioni. L'aspetto più attrattivo per i *Länder* deriva dalla loro possibilità di utilizzare il Governo Federale per co-finanziare le proprie competenze, al prezzo di concedere un diritto di codecisione alla Federazione, che con i suoi interventi può perseguire anche finalità politiche proprie: in altre parole, la compartecipazione dello Stato centrale al processo decisionale su materie di competenza dei *Länder* non è frutto di una imposizione eterodiretta, ma al contrario di un iter concordato e liberamente deciso dagli enti sub-statali, in cambio dell'accesso a risorse finanziarie aggiuntive altrimenti non disponibili.

La letteratura sul federalismo tedesco parla in questo caso delle “briglie dorate” (*goldenen Zügel*) con cui il Governo federale può gestire il Paese e l'operato dei *Länder*³⁴. L'articolo 104b I consente l'assistenza finanziaria federale in tempi di crisi, per compensare la diversa forza finanziaria nel *Bund* allo scopo di promuovere la crescita economica, e permettere azioni di intervento in caso di catastrofi naturali e situazioni di emergenza eccezionali, che sfuggono al controllo dello Stato ed influenzano in modo significativo la situazione finanziaria nazionale³⁵. I fondi federali hanno contribuito al cofinanziamento, tra l'altro, della co-

(33) H. KLATT, *Bundestag und Landesparlamente*, in H.-P.SCHNEIDER, W. ZEH (a cura di), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, de Gruyter, Berlin, 1989, p. 1777 ss.

(34) K.-O. SÄTTLER, *Goldene Zügel*, in *Das Parlament*, 8, 2009.

(35) R. WERNSMANN, *Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2005, p. 162 ss.

struzione di ospedali regionali, del miglioramento delle condizioni di viabilità locale e dei sussidi all'edilizia popolare. La riforma del federalismo del 2006 ha esaminato criticamente il tema delle "briglie dorate" e la connessa dipendenza dei *Länder* dal Governo federale, limitando di conseguenza le possibilità di sostegno finanziario da parte dell'Esecutivo centrale. La nuova disciplina costituzionale in materia (articolo 104 b II 2-3 LF) prevede ora che l'assistenza finanziaria federale possa essere concessa ai *Länder* solo temporaneamente, e che ne vada periodicamente verificata l'efficienza, prevedendo nel contempo che, di anno in anno, una riduzione progressiva dei contributi ai *Länder*. Lo scopo, evidentemente, non è tanto quello di ridimensionare le possibilità di compartecipazione finanziaria della Federazione alle esigenze di spesa eccezionali dei *Länder*, ma piuttosto di impedire che questo strumento si traduca in una forma surrettizia di assistenzialismo finanziario dal centro alla periferia³⁶.

Un'altra restrizione alle sovvenzioni federali è il divieto di cooperazione (*Kooperationsverbot*). Il riferimento è all'art. 104 b I 1 LF, in base al quale il Governo federale può fornire aiuti finanziari ai *Länder* soltanto se esso è anche responsabile per gli ambiti politici in cui quelle risorse sono destinate ad essere utilizzate. Ad es., il governo federale non è autorizzato a cofinanziare misure relative alle politiche scolastiche, che sono di esclusiva competenza degli stati membri. In materia di istruzione superiore è stato tuttavia individuato un compromesso nell'art. 91 b LF, che annulla parzialmente il divieto di cooperazione: in questo caso, pertanto, in presenza di progetti scientifici e di ricerca di importanza nazionale, come pure per la realizzazione di infrastrutture dedicate alla ricerca scientifica, il *Bund* può ricorrere al cofinanziamento. I governi della Federazione e dei *Länder* possono collaborare anche rispetto alla riuscita internazionale del sistema educativo tedesco (come per i Programmi per la valutazione internazionale dello studente – PISA)³⁷.

(36) J. ENGLISH, H. TAPPE, *The Federal Republic of Germany*, in G. BIZIOLI, C. SACCHETTO (a cura di), *Tax Aspects of Fiscal Federalism: A Comparative Analysis*, IBFD, Amsterdam, 2011, pp. 273-326.

(37) M. SECKELMANN, *Konvergenz und Entflechtung im Wissenschaftsföderalismus von 1989 bis 2009 – insbesondere in den beiden Etappen der Föderalismusreform*, in M. SECKELMANN, S. LAN-

In questi casi, si tratta ad esempio di raccogliere rilevanti informazioni di base riguardo alla spesa per l'istruzione, alla partecipazione all'istruzione ed al livello di istruzione della popolazione a livello statale. Ciò ha aperto una discussione sull'opportunità di un'ulteriore riforma della Legge Fondamentale in materia, con l'obiettivo di rimuovere il divieto di cooperazione sulle politiche dell'istruzione, sebbene rimanga controverso se la modifica debba riguardare la sola formazione universitaria o anche l'istruzione scolastica³⁸. Una tale decisione, evidentemente, rafforzerebbe l'interdipendenza politica dei due livelli nella materia citata, mentre l'alternativa sarebbe quella di finanziare i *Länder* in modo che non abbiano bisogno del contributo governo federale³⁹. Il tutto, ad ogni modo, si svolge all'interno di un processo che vede i due livelli di governo coinvolti in un rapporto dialettico e paritario, non certo in un contesto di subordinazione dell'uno all'altro⁴⁰.

Dagli anni '80, i casi di consociativismo in ambito politico sono andati sempre più aumentando. I deficit di democrazia, sorti ad es. a causa del trasferimento di competenze legislative dai Parlamenti dei *Länder* al *Bundestag*, avrebbero dovuto essere eliminati attraverso una maggiore autonomia dei *Länder*: una modifica che avrebbe avuto anche il vantaggio di migliorare la trasparenza delle decisioni politiche⁴¹. Con la razionalizzazione delle competenze di *Bund* e Stati membri, i *Landtage* avrebbero dovuto ricevere una serie ulteriore di specifiche competenze, finalizzate a farli emergere da quella sfera di invisibilità in cui si trovavano rispetto alla capacità di percezione dei cittadini. Una maggiore autonomia avrebbe inoltre dovuto consentire ai *Länder* di competere tra

GE, T. HORSTMANN (a cura di), *Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik*, Nomos, Baden-Baden, 2010, p. 65 ss.

(38) A. ROLLMANN, *Mehrheit will Abschaffung. Bundestag debattiert über Kooperationsverbot*, in *Das Parlament*, 48, 2017.

(39) M. SECKELMANN, *Das sog. „Kooperationsverbot“ und die Mittel zu seiner Behebung – sollen art. 91b bzw. 104b GG modifiziert werden?*, in *Die öffentliche Verwaltung*, 18, 2012, pp. 701-708.

(40) S. SCHMIDT, *Regionale Bildungslandschaften wirkungsorientiert gestalten. Ein Leitfaden zur Qualitätsentwicklung*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2012.

(41) A. BENZ, *Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft? Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie*, in *Politische Vierteljahresschrift*, 1, 2009, pp. 3-22.

loro per individuare le migliori soluzioni ai problemi che la sfera politica si trova regolarmente ad affrontare. La razionalizzazione delle competenze istituzionali, e la più dettagliata definizione delle relative sfere di competenza tra Federazione e stati membri, avrebbe dunque dovuto offrire un'alternativa effettiva alla *Politikverflechtung*, rafforzando il livello di democraticità ed *accountability* del federalismo tedesco, la sua vicinanza ai cittadini e la sua forza innovativa⁴². Ancora nel 2004, Fritz W. Scharpf ipotizzava la possibilità di ridurre gli spazi di consociativismo interni al modello tedesco attraverso una più netta e definita ripartizione di competenze tra *Länder*, specialmente in materia economica e fiscale: in questo modo si sarebbero delineati spazi chiari di autonomia decisionale a favore dei soggetti sub-statali, che a quel punto sarebbero stati posti in condizione di scegliere le linee politiche da adottare senza compromessi con altri livelli e soggetti decisionali, dovendo d'altro canto assumersene per intero la responsabilità⁴³.

Il dibattito sulle possibili alternative alla commistione di potestà decisionali ha infine condotto alla più volte citata riforma del federalismo nel 2006. I sostenitori del federalismo competitivo, per i quali una maggiore separazione di compiti e entrate avrebbe dovuto produrre una sostanziale competizione per risorse, idee e sostegno sociale non potevano che riuscire in alcuni approcci, sono riusciti ad imporre le proprie posizioni solo in minima parte, attirando ad ogni modo in alcuni casi l'attenzione dell'opinione pubblica⁴⁴. Se, da questo punto di vista, le prime valutazioni degli effetti della riforma sulla *Politikverflechtung* sembravano improntate al pessimismo, va tuttavia ricordato come analisi più recenti abbiano invece evidenziato un effetto complessivamente positivo della novella dell'assetto federale della RFT. Emblematico, da questo punto di vista, uno studio condotto sul rapporto tra il *Bund* e le Conferenze dei Ministri dei *Länder*, che ha mostrato come la dimensione federale abbia tratto più giovamento che danno dalla sistematizzazione di questo rap-

(42) S. KROPP, *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Verlag SW, Wiesbaden, 2010.

(43) F.W. SCHARPF, *Der deutsche Föderalismus – reformbedürftig und reformierbar?*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper 04/2, Maggio 2004.

(44) W. REUTTER, *Landesparlamente im unitarischen Bundesstaat: „Machtlosigkeit“ und „unbeilige Allianz“*, in *OZP – Austrian Journal of Political Science*, 4, 2017.

porto: in particolare, la combinazione tra interconnessioni prescritte (la *Politikverflechtung* in senso proprio) e coordinamento volontario (il cd. federalismo cooperativo) avrebbe offerto l'occasione per una partecipazione tra centro e periferia al processo decisionale nazionale avvertita assai più come un'opportunità di collaborazione fattiva che non come un indesiderato quanto deleterio consociativismo⁴⁵. In anni ancora più recenti vi è chi ha sottolineato le potenzialità offerte dalle cd. *Gemeinschaftsaufgaben* all'intervento diretto della Federazione nelle sfere di competenza dei *Länder* nei casi prescritti dall'art. 91a LF, rispetto alla tradizionale rete di interconnessioni tra Federazione e Stati membri conosciuta nel modello tedesco⁴⁶.

5. La potenziale asimmetria della legislazione in deroga

La riforma del federalismo ha introdotto anche un nuovo tipo di legislazione: la legislazione in deroga, che dovrebbe offrire ai *Länder* spazio per realizzare le proprie idee, derogando dai precetti fissati dalle leggi federali⁴⁷. Da un lato, la *Abweichungsgesetzgebung* può trovare applicazione nella legislazione concorrente, in particolare nei settori della tutela della natura, dell'ammissione all'università, o della disciplina dei titoli universitari⁴⁸. Dall'altro, i *Länder* possono emanare leggi in deroga quando si mira a dare esecuzione alle leggi federali. Negli ambiti in cui i *Länder* possono differenziare la loro legislazione da quella federale, il *Bundesrat* non deve più approvare la legge federale in materia⁴⁹.

(45) Y. HEGELE, N. BEHNKE, *Die Landesministerkonferenzen und der Bund – Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung*, in *Politische Vierteljahresschrift*, 1, 2013, pp. 21-49.

(46) J. DETEMPLE, *Die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG*, in A. BENZ, J. DETEMPLE, D. HEINZ, *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat*, Nomos, Baden-Baden, 2016, pp. 79-194.

(47) H.-J. DIETSCH, "Die 'konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsrecht für die Länder' – Zu den verschiedenen Modellen der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung eines neuen materiellrechtlichen Gesetzgebungsinstrumentes", in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus 2006*, Baden Baden 2006, pp. 182-199.

(48) J. IPSEN, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2006, pp. 2801-2806.

(49) S. BURKHART, P. MANOW, *Was bringt die Föderalismusreform? Der Handlungsspielraum der Regierung, Zustimmungspflicht, Gesetzgebungsdauer und die Konflikttintensität zwischen Re-*

Come effetto collaterale, questa regolamentazione riduce il numero di leggi che richiedono l'approvazione nel *Bundesrat*, ed accelera il procedimento legislativo. Prima della riforma del 2006, circa il 60% di tutte le leggi federali richiedeva l'approvazione del Consiglio federale: a seguito della revisione costituzionale, questa percentuale si è indubbiamente ridotta, sebbene non ne sia ancora stata univocamente calcolata l'entità⁵⁰.

Attraverso la legislazione in deroga, il rapporto tra Federazione e *Länder* nella Legge fondamentale si è sviluppato in parte su nuove basi, perché fino al 2006 il principio della fedeltà alla Federazione (*Bundestreue*) coinvolgeva in particolar modo i *Länder*, sebbene nell'ordinamento tedesco l'istituto preveda notoriamente un equanime obbligo di fedeltà ai principi federali da parte di centro e periferia, ed un conseguente dovere di "leale collaborazione" tra i due livelli di gestione della cosa pubblica.⁵¹ In materia di potestà legislativa, dunque, era valido l'art. 31 LF che recita il noto assioma: «Il diritto federale prevale sul diritto del *Land*». La nuova disciplina sancisce che si applichi sempre l'ultima legge promulgata: non importa se questa sia una legge federale o quella di un *Land*. Ciò comporta che il *Bundestag* approvi una legge che di solito entra in vigore non prima di sei mesi dalla sua promulgazione⁵², per dare ai *Länder* il tempo di valutare se far uso della propria potestà legislativa in deroga. In questo spazio si inseriscono le differenze in cui possono versare i diversi contesti regionali: così, se due

gierung und Opposition nach der Föderalismusreform, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIFG Working Paper 06/6, Ott. 2006.

(50) H.-P. SCHNEIDER, *Der neue deutsche Bundesstaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I*, Nomos, Baden-Baden 2013.

(51) Per un interessante raffronto tra *Bundestreue* e leale Collaborazione cfr. M. TRETTEL, *La Bundestreue nel federalismo fiscale tedesco e la leale collaborazione nel federalismo fiscale italiano*, in *Teoria e Storia del Diritto Privato*, 7, 2014. Più risalente, ma sulla stessa linea di indagine, v. A. ANZON DEMMIG, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano, 1995.

(52) F. PALERMO, *La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 41-62, il quale opportunamente sottolinea la potenziale asimmetria che la riforma potrebbe introdurre nel modello tedesco attraverso l'istituto della legislazione in deroga.

Länder hanno una percezione diversa della medesima legge federale, e presentano condizioni giuridiche, politiche, economiche o sociali differenti, ciascuno dei due può decidere autonomamente se ed in quale misura far uso della propria potestà legislativa in deroga, indipendentemente da delle scelte dell'uno e dell'altro, ma anche degli altri 15 Stati membri della Federazione⁵³. Se successivamente il *Bundestag* approva a sua volta una nuova legge sulla stessa materia, questa varrà inizialmente per i *Länder* che sono precedentemente ricorsi alla propria *abweichende Gesetzgebung* – almeno fino a quando detti *Länder* non si discostano nuovamente dalla disciplina federale⁵⁴. Nei primi anni successivi alla riforma del 2006 questo nuovo tipo di legislazione è stato usato con sobrietà, producendo ad es. norme specifiche in deroga in materia venatoria o nell'organizzazione dell'erogazione di prestazioni sociali. Ciò non deve sorprendere perché, da un lato, i settori legislativi per cui è permessa la “deroga” sono comunque limitati e, d'altra parte, nella politica tedesca sussiste in generale una preferenza per soluzioni nazionali uniformi⁵⁵. Ne consegue che, anche nel momento in cui la riforma ha introdotto la possibilità per i *Länder* di sviluppare una propria disciplina alternativa alla legislazione centrale, il suo uso è rimasto comunque contenuto: forse perché, come appena ricordato, il modello tedesco continua a mantenere una propensione per la regolamentazione unitaria di una materia per quanto possibile, o forse anche in quanto già la consapevolezza dell'esistenza della possibilità di derogare alla legislazione federale è elemento sufficiente per calmierare eventuali conflittualità tra centro e periferia, che possono di conseguenza restare latenti e non produrre quelle lacerazioni anche gravi che in caso di dissenso tra i diversi livelli di governo si registrano in altri ordinamenti pure ispirati a forti gradi di decentramento ed autonomia.

(53) A. THIELE, *Die Neuregelung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform – ein Überblick*, in *JA*, 10, 2006, pp. 714–719.

(54) M. HAHN-LORBER, *Parallele Gesetzgebungskompetenzen: nicht-hierarchische Kompetenzverteilung im deutsch-schottischen Verfassungsvergleich*, MohrSiebeck, Tübingen, 2012.

(55) F. LEBER, *Landesgesetzgebung im neuen Bundesstaat. Handlungsmusterlandespolitischer Akteure nach der Föderalismusreform*, Nomos, Baden-Baden, 2006.

6. Conclusioni: cooperazione come prevenzione del conflitto

Il modello tedesco si configura dunque come improntato alla cooperazione, come strumento di composizione dei possibili conflitti istituzionali, sia a livello di organi costituzionali che di enti. Questo può forse spiegare la ragione dell'assenza di effettive spinte centripete e di rivendicazioni secessioniste nella storia politica della *Bundesrepublik*. L'unico caso noto di tentata secessione, che ha riguardato la Baviera ed è passato peraltro attraverso un formale ricorso al Tribunale costituzionale federale, si è risolto con uno scarno comunicato della Consulta tedesca, la quale ha chiuso la questione proclamando: «Nella Repubblica Federale di Germania, quale Stato nazionale fondato sul potere costituente del popolo tedesco, i *Länder* non sono i “padroni della Legge Fondamentale”. Pertanto, nella Legge Fondamentale non vi è spazio per rivendicazioni secessioniste di singoli *Länder*. Essi violano l'ordinamento costituzionale»⁵⁶.

La vicenda, che pure ha ricevuto scarsa eco sul piano sia mediatico che dottrinale, contiene *in nuce* uno degli assiomi del modello federale tedesco: ovvero che *Bundestaat* e principio democratico sono elementi portanti, complementari ed irrinunciabili della *Bundesrepublik*, al punto da spingere i Costituenti di Bonn ad inserire l'articolazione dello Stato in *Länder* e la loro partecipazione alla legislazione federale tra gli elementi immodificabili della Legge Fondamentale, protetti al pari di altri precetti essenziali come l'intangibilità della dignità umana, la tutela della libertà personale, il principio di uguaglianza davanti alla legge e tutte le disposizioni contenute negli art. da 1 a 20 della Carta tedesca⁵⁷. Proprio l'ancoraggio dell'assetto federale al principio democratico, peraltro, ha consentito alla RFT di attraversare sostanzialmente indenne anche le fasi più critiche della sua storia, in quanto l'approccio cooperativo ha consentito ai *Länder* di conservare e tutelare le proprie peculiarità sen-

(56) BVerfGE 2 BvR 349/16 del 16.12.2016. Per un commento alla decisione cfr. C. HILLGRUBER, *Keine Volksabstimmung über den Austritt Bayerns aus der Bundesrepublik*, in *JA*, 3, 2017, pp. 238-240.

(57) Cfr. art. 79 III LF. V.R. STURM, *Demokratie als „Leitgedanke“ des deutschen Föderalismus*, in *Informationen zur politischen Bildung, Föderalismus in Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, 1-2, 2013, pp. 4-11.

za che questo li ponesse in antagonismo con una concezione unitaria di popolo nazionale⁵⁸.

Non vi è spazio in questa sede per approfondire i tanti altri ambiti in cui l'ordinamento tedesco si richiama al principio cooperativo, nei quali anche le eventuali asimmetrie si esplicitano comunque preservando la loro fedeltà al metodo federale di organizzazione dei rapporti tra Centro e periferia. In questo senso, l'indicazione che il modello federale della *Bundesrepublik* può offrire non solo agli ordinamenti nazionali, ma anche al processo di integrazione europeo oggi in difficoltà è che la propensione all'unità si costruisce nel tempo, con istituti e discipline capaci di tenere conto delle diversità e delle eterogeneità, senza negarne l'esistenza ma offrendo loro un contesto in cui l'unità risulti più vantaggiosa delle divisioni. Un obiettivo arduo, ma forse l'unico praticabile in una fase di crisi come quella corrente.

(58) I *Länder* rappresentano quindi dei "laboratori politici", in cui soluzioni gestionali alternative ed alleanze partitiche inedite vengono spesso "testate" per verificarne l'efficacia, per poi eventualmente trasferirne l'applicazione anche a livello federale, nell'ambito di una compartecipazione democratica tra centri e periferia di cui la cooperazione è l'asse portante, cfr. R. ROTH, *Demokratiereformen. Handlungsmöglichkeiten auf Länderebene*, Heinrich-Böll Stiftung, 2013.