

Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco

di Jens Woelk

Sommario

1. Premessa. – **2.** La Germania “intrappolata” nel proprio sistema federale? – **3.** Il fallimento della Commissione per la modernizzazione dello Stato federale. – **4.** L'accordo della “Grande Coalizione” e l'iter parlamentare. – **5.** Le principali modifiche della riforma. – **5.1.** Diritto alla deroga al posto dell'obbligo di approvazione delle leggi federali da parte del Bundesrat. – **5.2.** Abolizione della competenza legislativa federale di cornice e riordino dei compiti comuni. – **5.3.** La responsabilità dei Länder negli affari comunitari e la fase “ascendente”. – **5.4.** Poche modifiche al sistema del federalismo fiscale. – **5.5.** Nuova tutela dei Comuni e clausola sulla capitale federale. – **6.** La prospettiva: un federalismo più asimmetrico? – **7.** La prova del nove: l'annunciata riforma dei rapporti finanziari.

1. Premessa

L'attesa riforma del sistema federale tedesco, per anni discussa in modo controverso, è diventata realtà: dopo il fallimento dell'apposita Commissione bicamerale alla fine del 2004, essa era diventata uno dei principali progetti di riforma della Grande Coalizione ed è, dopo un *iter* parlamentare particolarmente veloce, entrata in vigore il 1° settembre 2006.

Obiettivo principale della riforma è la modernizzazione dello Stato federale attraverso una più chiara attribuzione delle responsabilità politiche. A tale scopo è prevista soprattutto la riduzione del numero delle leggi federali soggette ad approvazione da parte del *Bundesrat* (che oggi sono oltre il 60% del totale, e dovrebbero scendere al 35-40%) e un parziale riordino del riparto di competenze. Per compensare questa riduzione dei loro diritti di partecipazione e a fronte di alcune nuove competenze federali (tra cui ad esempio l'ambiente), in alcuni settori i *Länder* avranno la facoltà di legiferare in deroga alla disciplina federale.

Di seguito saranno brevemente illustrati il contesto, l'iter procedurale ed i più importanti contenuti della riforma che, cambiando ben 24 articoli della Legge Fondamentale tedesca, comporta la maggiore modifica costituzionale dal 1949. Rimane tuttavia aperta la delicata questione del riordino dei rapporti finanziari da risolvere in una seconda fase.

2. La Germania "intrappolata" nel proprio sistema federale?

Da oltre un decennio, nel dibattito politico ed accademico, molti sostenevano che la "crisi" (percepita) del sistema tedesco fosse dovuta a cause strutturali nella governabilità, nella capacità decisionale e di indirizzo del sistema e una buona parte della critica si concentrava sul modello federale ritenuto eccessivamente rigido, lento, costoso, con troppe e poco chiare responsabilità che costringevano spesso alla conclusione di compromessi invece che decisioni nette e veloci: la Germania sembrava "intrappolata" nel proprio sistema federale⁽¹⁾. Sembrava proprio che la riforma del sistema federale fosse la "madre" di tutte le riforme economiche e sociali di cui il paese avesse bisogno, ma che era incapace di varare (tanto diffusa era questa sensazione che si è coniata un termine *ad hoc*: il *Reformstau*,

(1) Così il titolo del libro di P.M. HUBER, *Deutschland in der Föderalismusfalle*, Heidelberg 2003; cfr. anche U. VOLKMANN, *Bundesstaat in der Krise*, in *DÖV* 1998, p. 613 ss., J. WOELK, *Segnali di crisi nel federalismo tedesco a 50 anni dal Grundgesetz: verso un modello più competitivo?*, in *Le Regioni* 1999, n. 2, pp. 217 – 243, IDEM, *Quale futuro per il federalismo tedesco? Sviluppi istituzionali in Germania nell'ultimo decennio*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 1/2000, pp. 247-271, e IDEM, *Farewell to the "unitary federal State"? Transformations and tendencies of the German federal system*, in S. ORTINO, M. ŽAGAR, V. MASTNY (cur.), *The changing faces of federalism: Institutional reconfiguration in Europe from East to West*, Manchester University Press ("Europe in Change"), Manchester, December 2004, pp. 156 – 181; v. anche il numero monografico dedicato ai principali problemi e alla riforma del sistema federale dalla rivista *German Law Journal*, Vol. 6 n. 10 – 1 October 2005 (consultabile in rete: <http://www.germanlawjournal.com>) e la documentazione di R. HRBEK, A. EPPLER (cur.), *Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation*, Occasional Papers no. 28, Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung, Tübingen, 2003.

cioè il “blocco delle riforme”) (2).

Tuttavia, com'è noto, in Germania il sistema federale è senza alternativa: è garantito dalla “clausola di eternità” dell'art. 79 c. 3 LF che dichiara imm modificabili la struttura federale e il principio di partecipazione dei Länder alla legislazione federale. All'interno del campo così delimitato, il dibattito tedesco sulla riforma del federalismo si muove, infatti, tra i due poli contrapposti del federalismo partecipativo e del federalismo competitivo. I difensori del federalismo cooperativo (o partecipativo) basano la loro argomentazione sull'art. 72 c.2 LF, interpretando questa norma e le “condizioni di vita equivalenti” come uno dei valori fondamentali della Legge Fondamentale, con la conseguenza di ritenere la solidarietà fra i *Länder* e i risultanti meccanismi perequativi più importanti rispetto ad una competizione mirata alla migliore soluzione politica di alcuni problemi. In questa ottica, gli “intrecci politici” del federalismo cooperativo servono positivamente come ammortizzatori dei conflitti politici, portano a moderazione, compensazione e consenso politico. Al contrario, i promotori del federalismo competitivo chiedono il “districamento” di tali intrecci con l'obiettivo di aumentare gli spazi di autonomia politica e di rafforzare le competenze dei *Länder*. Secondo loro, una riforma profonda del sistema federale basata su maggiore autonomia, sussidiarietà e competizione dovrebbe far riemergere i punti forti del federalismo, in particolare la sua capacità di offrire una molteplicità di soluzioni politiche diverse e di promuovere preferenze regionali creando così i presupposti migliori per uno Stato vicino ai propri cittadini. La progressiva e sofferta affermazione di un sistema politico più competitivo ha, negli ultimi anni, prodotto importanti conseguenze specie nel quadro della dinamica federale, accrescendo l'intensità del conflitto costituzionale e modificando alla radice il tradizionale funzionamento di organi chiave del sistema, a partire dal *Bundesrat* (3).

(2) F. W. SCHARPF, *No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?* EUI Working Paper RSCAS No. 2005/24, Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole (Fi), 1.

(3) Sugli sviluppi del sistema federale tedesco nell'ultimo quinquennio, cfr. J. WO-

3. Il fallimento della Commissione per la modernizzazione dello Stato federale

Ogni tentativo di riforma del sistema federale deve passare per la procedura di revisione costituzionale e quindi tener conto della sua futura approvazione da parte di una maggioranza di due terzi sia nel *Bundestag* sia nel *Bundesrat* (art. 79 c.2 LF). Conseguentemente, un accordo deve essere raggiunto superando almeno tre linee di potenziale conflitto: tra maggioranza e opposizione parlamentare, tra governo federale e i *Länder* nella loro comunità e tra i gruppi diversi dei *Länder* che assieme dispongono di una minoranza di veto all'interno del *Bundesrat* (24 dei 69 voti). Mentre nel passato eventuali riforme non erano molto attraenti per il rischio per l'opposizione federale e per i Ministri-Presidenti dei *Länder* di non disporre più della possibilità di veto (attraverso la leva *Bundesrat*), a causa della crescente frustrazione nella popolazione riguardo alla percepita scarsa capacità di risolvere i seri problemi economici e politici del paese, le aspettative e quindi la pressione politica hanno cambiato la situazione a favore di riforme.

Il 16 e il 17 ottobre 2003 *Bundestag* e *Bundesrat* insediavano una commissione per la riforma del sistema federale tedesco⁽⁴⁾, composta dai 16 Ministri-Presidenti dei *Länder* e da 16 membri del Parlamento federale. Oltre a questi membri aventi diritto di voto erano ammessi alla partecipazione al (solo) dibattito quattro membri in rappresentanza del governo federale co-

ELK, «Modernizzare» lo stato federale tedesco: una fatica di Sisifo?, in *Le Regioni* 5/2005 (ottobre), pp. 1115-1152.

(4) *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*; BT-Drucksache 15/1685 e BR-Drucksache 750/03. Su composizione, mandato e fallimento della commissione v. da ultimo, in lingua italiana, V. LOSCO, *Germania: La conclusione dei lavori della Commissione bicamerale per la modernizzazione dell'ordinamento federale*, in DPCE I/2005, p. 46 ss., A. DE PETRIS, *Il progetto di riforma del sistema federale tedesco*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2004, p. 613 ss., IDEM, *Il federalismo tedesco alla prova della riforma*, in *Rivista telematica federalismi.it* 3/2004, IDEM, *Finanze ed Europa al centro del dibattito sul federalismo tedesco*, ivi, 14/2004, IDEM, *Cronaca di un fallimento annunciato? La difficile via della riforma del federalismo in Germania*, ivi, 22/2004 e IDEM, *L'“antiriforma” del federalismo tedesco: un giallo istituzionale*, ivi, 4/2005.

me “ospiti”⁽⁵⁾; nel segno della trasparenza del processo, questo *status* di “ospite” è stato conferito anche a sei rappresentanti dei Parlamenti dei *Länder* nonché a tre rappresentanti delle associazioni degli enti locali. Infine erano invitati a partecipare come “ospiti” anche dodici “esperti” indipendenti⁽⁶⁾. Va messo in evidenza il carattere “ibrido” dell’organo a causa dell’inclusione degli altri “ospiti” o osservatori che lo avvicinano al modello convenzionale⁽⁷⁾.

A partire dal novembre 2003, la Commissione ha lavorato per un anno con l’obiettivo di presentare una proposta organica volta in particolare a semplificare il procedimento legislativo (riducendo l’ampio potere di veto del *Bundesrat*), a fornire maggiore trasparenza ed una più chiara divisione delle competenze tra i livelli di governo, a esaminare i rapporti finanziari fra Federazione e *Länder* considerando anche l’evoluzione dell’integrazione europea e la situazione dei comuni.

Tuttavia, nonostante la loro ricerca per un compromesso finale sia durata fino all’ultimo minuto, nel pomeriggio del 17 dicembre 2004, i due Presidenti⁽⁸⁾ hanno dovuto annunciare il fallimento dei lavori della Commissione. Nonostante si fosse raggiunto un consenso in alcuni importanti settori e in particolare sulla limitazione dei diritti di veto del *Bundesrat*, l’accordo era saltato sulla competenza legislativa sulle università e la programmazione comune (art. 91b LF).

Il fallimento della Commissione è stato visto come sintomo

(5) I Ministri per la giustizia, le finanze e l’agricoltura/tutela dei consumatori nonché il Ministro della Cancelleria federale.

(6) I dodici professori, di cui otto costituzionalisti, due economisti e due politologi, venivano proposti rispettivamente dai rappresentanti della Federazione e dei *Länder* e nominati con approvazione unanime nella prima seduta plenaria. Secondo quanto riportato da F. W. SCHARPF, *No Exit*, cit., 8, (Scharpf era uno di tali esperti), il loro coinvolgimento doveva soprattutto essere a vantaggio dei deputati e compensare la loro mancante esperienza in negoziati fra Federazione e *Länder*. Dopo i primi mesi, tuttavia, le richieste di pareri agli esperti risultavano molto ridotte.

(7) Su questi aspetti cfr. G. AVOLIO, C. ZWILLING, *Percorsi alternativi di revisione costituzionale in Germania e Austria. Il rischio dell’empasse tra bilancio e progetto*, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* (DPCE) 2006-I, pp. 3-19.

(8) Il Ministro-Presidente della Baviera Stoiber (CSU) ed il capogruppo della SPD al *Bundestag* Müntefering.

della mancanza di un consenso su quella che dovrebbe essere la funzione principale del federalismo: di permettere più eterogeneità possibile, e di creare (o garantire) omogeneità soltanto nella misura necessaria. È evidente che oltre ai contrasti tra Federazione e *Länder*, ci sono attriti tra *Länder* a guida democristiana e socialdemocratica, tra *Länder* orientali e occidentali, ricchi e poveri, grandi e piccoli, che creano dei problemi strutturali e non permettono una forte rappresentanza degli interessi dei *Länder* nei confronti della Federazione giocando quindi a favore di quest'ultima.

4. L'accordo della "Grande Coalizione" e l'iter parlamentare

Con la Grande Coalizione tra CDU/CSU e SPD, formata in seguito alle elezioni federali anticipate del 18 settembre 2005⁽⁹⁾, ma precedentemente già prassi in alcuni *Länder*⁽¹⁰⁾, si era aperta una seconda "finestra di opportunità" per la riforma permettendo la collaborazione – anche formale – fra i due maggiori partiti (neutralizzando così eventuali resistenze nel *Bundesrat* per motivi partitici) e di recuperare alcuni importanti compromessi trovati in sede della Commissione "per la modernizzazione dello Stato federale": in appendice all'accordo di coalizione si trova il risultato dei negoziati del gruppo di lavoro della coalizione sulla riforma del federalismo che contiene un numero considerevole di modifiche costituzionali di diversa portata⁽¹¹⁾. Basandosi sulla bozza dei due Presidenti del 13 di-

(9) Cfr., per la controversia sulla costituzionalità dello scioglimento anticipato del *Bundestag*, la nota di F. PALERMO, *La forma di governo tedesca tra miti e realtà: la sentenza del Tribunale costituzionale federale sullo scioglimento anticipato del Bundestag*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2006-I, pp. 213-220.

(10) Brandeburgo, Brema, Sassonia e, dal 2005, nello Schleswig-Holstein.

(11) L'accordo di coalizione tra CDU, CSU e SPD del 11.11.2005 (191 pagine !) è tuttavia di natura politica e non giuridicamente vincolante.

Si veda <http://www.tagesspiegel.de/bundestagswahl/downloads/koalitionsvertrag.pdf>. Il suo allegato 2 sulla riforma del federalismo (47 pagine) si basa sui colloqui tra i due Presidenti della Commissione, Franz Müntefering (nuovo Vice-Cancelliere) e Edmund Stoiber (Ministro-Presidente della Baviera) continuati anche dopo il fallimento della Commissione.

cembre 2004, il documento ripropone sostanzialmente, nella forma di proposte di modifica costituzionale dettagliate ed articolate, i contenuti di tale bozza andando perfino oltre in alcuni punti importanti.

Il 14 dicembre 2005 i Ministri-Presidenti di tutti i *Länder* approvavano all'unanimità il progetto nei suoi contenuti essenziali, ritenendolo "un passo fondamentale per il rafforzamento sostenibile della capacità amministrativa e di governo della Federazione, dei *Länder* e dei Comuni". L'accordo viene confermato il 16 febbraio 2006, in un incontro tra rappresentanti nazionali e regionali dei partiti della Grande Coalizione, del governo federale e dei *Länder*. La prima parte della riforma, volta a dipanare l'intricata rete delle competenze legislative, è stata presentata al *Bundestag* nel mese di marzo, con l'obiettivo di adottare la revisione costituzionale entro l'estate.

Soltanto con una successiva revisione costituzionale, la cui approvazione è prevista entro la fine della legislatura nel 2009 (ma dipenderà politicamente dalla continuazione della Grande Coalizione per tutta la legislatura nonché dalla composizione del *Bundesrat*), dovrà invece essere affrontato il riordino dei delicatissimi rapporti finanziari fra Federazione e *Länder*.

L'*iter* parlamentare della riforma proseguì nei mesi di maggio e giugno con le audizioni di esperti davanti alla Commissione giuridica (*Rechtsausschuss*) del *Bundestag* e alla Commissione per gli affari interni del *Bundesrat*, in seduta comune, dedicate soprattutto ai temi del riordino dei diritti di approvazione e delle competenze legislative; dell'edilizia e dei trasporti; della capacità d'integrazione europea ("*Europatauglichkeit*"); della giustizia; degli affari interni; dell'ambiente e dell'agricoltura; della formazione, della ricerca e delle università; delle finanze, del bilancio e dell'economia; degli affari sociali, della cultura, dei *media* e, infine, della capitale Berlino⁽¹²⁾.

Il 30 giugno 2006, il *Bundestag* approvò sia la legge di mo-

(12) La documentazione delle audizioni, inclusi i pareri degli esperti, è rinvenibile sul sito della Commissione giuridica (*Rechtsausschuss*) del *Bundestag* (<http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus/foederalmai06.html>).

difica costituzionale ⁽¹³⁾, sia la legge di accompagnamento alla riforma federale ⁽¹⁴⁾; quest'ultima, una legge ordinaria federale, modifica 17 leggi e regolamenti federali adeguandole ai contenuti della riforma costituzionale, dalla legge sul Tribunale costituzionale federale alla legge sul finanziamento degli ospedali e alla legge sulla perequazione finanziaria. A favore delle due leggi hanno votato 428 dei 448 deputati della Grande Coalizione (CDU/CSU e SPD), i no sono stati 162, tre le astensioni. Il *quorum* dei due terzi, 410 voti al Bundestag, è stato quindi ampiamente superato, anche se hanno votato contro la riforma ben 15 deputati socialdemocratici.

Solo una settimana dopo, il 7 luglio 2006, anche il *Bundesrat* ha approvato il pacchetto di riforma consistente dalle due leggi ⁽¹⁵⁾: con 62 voti espressi a favore sui 69 voti totali, la riforma costituzionale è passata con più voti della necessaria maggioranza di due terzi. Soltanto lo *Schleswig-Holstein* si è astenuto, mentre il *Mecklenburg-Vorpommern* ha votato contro; entrambi i piccoli *Länder* hanno espresso le loro preoccupazioni di fronte ad una maggiore competizione.

L'*iter* parlamentare della riforma si è chiuso dopo la stampa di entrambe le leggi, un nuovo invio prima alla Cancelliera e, successivamente, al Presidente federale il quale le ha esaminato sotto il profilo procedurale sulla loro conformità alla Costituzione, prima di procedere alla firma e alla promulgazione avvenuta il 28 agosto 2006. Infine, dopo la loro pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale federale ⁽¹⁶⁾, le leggi sono entrate in vigore il 1° settembre 2006.

(13) La legge di modifica costituzionale (BT Drucks. 16/813 del 7 marzo 2006) riguarda i seguenti articoli della Legge Fondamentale: 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c (<http://dip.bundestag.de/btd/16/008/1600813.pdf>).

(14) La legge di accompagnamento alla riforma federale (BT Drucks. 16/814 del 7 marzo 2006; *Föderalismusreform-Begleitgesetz*, <http://dip.bundestag.de/btd/16/008/1600814.pdf>).

(15) La legge di modifica costituzionale (BR 462/06) e la legge di accompagnamento alla riforma federale (BR 463/06); cfr.: http://www.bundesrat.de/cln_050/nn_68-98/DE/foederalismus/foederalismus-node.html nnn=true.

(16) In data del 31 agosto 2006, BGBl. I p. 2034.

5. *Le principali modifiche della riforma*

Tra i principali elementi della riforma spiccano la nuova disciplina dell'obbligo di approvazione delle leggi federali da parte del *Bundesrat* volta a ridurre i casi della sua necessaria approvazione, l'abolizione completa della competenza legislativa federale di cornice e il riordino dei compiti comuni. Inoltre, sono state modificate la fase "ascendente" e la responsabilità dei *Länder* negli affari comunitari, mentre il sistema del federalismo fiscale risulta modificato – per ora – soltanto in pochi punti. Infine è stata tutelata la posizione dei Comuni contro trasferimenti di nuove funzioni con legge federale nonchè introdotta una clausola sulla capitale federale ⁽¹⁷⁾.

5.1. *Diritto alla deroga al posto dell'obbligo di approvazione delle leggi federali da parte del Bundesrat*

Obiettivo principale dichiarato e quindi uno dei punti chiave della riforma, con il quale si vuole realizzare il districamento delle responsabilità politiche, è la rinuncia dei *Länder* ad una parte dei loro diritti partecipativi nel *Bundesrat*: il criterio per l'approvazione non sarà più il fatto della successiva attuazione da parte di autorità amministrative regionali, che rimane comunque la regola nel federalismo esecutivo tedesco, ma piuttosto le conseguenze finanziarie della legge federale per i bilanci dei *Länder* (art. 104a c.3 LF n.v.) ⁽¹⁸⁾; paradossalmente, in questo modo si introduce perfino una nuova fattispecie soggetta all'approvazione eliminando però allo stesso tempo la necessità dell'approvazione nei casi dell'ingerenza nei procedimenti amministrativi dei *Länder* o delle loro strutture amministrative (ad es. la disciplina federale dell'istituzione di nuove autorità

(17) Cfr., *amplius*, la sezione monotematica dedicata all'approfondimento delle varie modifiche introdotte dalla riforma che sarà pubblicata nella Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (DPCE) 2007-I (in corso di stampa).

(18) Questa ipotesi riguarda i casi dell'introduzione, con legge federale, di nuovi obblighi finanziari per i *Länder* nei confronti di terzi, anche nella forma di prestazioni; in questi casi i *Länder* saranno tutelati attraverso la loro partecipazione.

oppure delle spese amministrative). Di conseguenza, la percentuale delle leggi soggette ad approvazione dovrebbe scendere dall'attuale 60% a ca. 35-40⁽¹⁹⁾. In cambio, i *Länder* riceveranno il diritto alla deroga dal procedimento amministrativo federale (art. 84 c.1 LF n.v.); solo in casi eccezionali, che comportano tuttavia la necessaria approvazione da parte del *Bundesrat*, la Federazione potrà disciplinare il procedimento amministrativo senza possibilità di deroga regionale.

Nell'ambito delle competenze legislative, tale diritto ad una deroga regionale limitata (rispetto alla legislazione federale), sarà esteso ad alcuni settori come le politiche ambientali e universitarie nonché applicato ad alcune delle materie facenti parti della competenza concorrente (come contropartita per la cancellazione della fatidica clausola di necessità; art. 74 c.3 LF n.v.). Anche se rimane quindi il principio della competenza concorrente "alla tedesca" – il potere legislativo spetta ai *Länder*, fintantoché e in quanto la Federazione non ha esercitato il proprio potere –, esso viene limitato a determinate materie, ad esempio il diritto civile e penale, il diritto degli stranieri, mentre i *Länder* avranno il diritto alla deroga da una disciplina federale in altre materie elencate, come ad esempio la disciplina dell'accesso alle università oppure l'urbanistica. In queste materie, leggi federali entreranno in vigore non prima di sei mesi dopo la loro pubblicazione (se non disposto diversamente, con l'approvazione del *Bundesrat*), per dare tempo sufficiente ai singoli *Länder* di valutare i vantaggi di una propria disciplina in deroga a quella federale.

Un esempio utile per comprendere meglio questo nuovo meccanismo, già criticato per l'effetto "Ping-Pong" che potrebbe scatenare fra le discipline diverse in assenza del principio della supremazia del diritto federale, è l'ambiente, che si trova-

(19) Se applicata alla XIV (1998-2002) e alla XV legislatura (2002-2005), tale riforma avrebbe ridotto il numero delle leggi soggette ad approvazione del *Bundesrat* perfino al 25,8% (dal 54,8%) e al 24,0% (dal 50,6%), rispettivamente, così il calcolo di H. GEORGII e S. BORHANIAN, *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform. Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre?* Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Berlin 2006.

va nelle materie della competenza di cornice (federale, art. 75 LF, e ora abolita), ma allo stesso tempo coesisteva con una serie di competenze minori dei *Länder* nell'ambito della competenza concorrente, impedendo così tutti i tentativi di creare un codice dell'ambiente unico (e federale). Alla Federazione spettavano finora la legislazione di cornice negli ambiti della caccia, della protezione della natura, del paesaggio, dell'urbanistica e delle acque. Queste materie di rilevanza ambientale sono ora trasferite nell'elenco della competenza concorrente dando quindi alla Federazione più poteri legislativi, controbilanciati tuttavia dal diritto alla deroga attraverso leggi dei *Länder*. Nel diritto ambientale esistono però limiti posti a discipline diverse dei *Länder*: essi sono oltre le norme comunitarie e le norme tecniche in materia di inquinamento (in particolare limiti e valori massimi), i cosiddetti "nuclei essenziali resistenti alle deroghe" (*abweichungsfeste Kerne*)⁽²⁰⁾ elencati nel nuovo catalogo della competenza concorrente in materia ambientale. La Federazione conserva così la competenza alla disciplina uniforme su tutto il territorio federale dei "principi" per la tutela della natura, in particolare per la protezione della diversità biologica e la garanzia del funzionamento dell'ecosistema, dai quali i *Länder* non potranno derogare con disciplina propria – con tutta la poca chiarezza del termine "principi"⁽²¹⁾. Entro questi limiti i *Länder* potranno quindi derogare alla disciplina federale, ma anche la Federazione potrà, con propria iniziativa, derogare nuovamente ad una diversa disciplina regionale. Per evitare confusione, nel caso del diritto dell'ambiente, la Federazione ha tempo fino al 2008 per elaborare un codice dell'ambiente uniforme; il diritto alla deroga regionale entrerà in vigore solo successivamente. Inoltre, tutte le leggi federali successive che modificheranno discipline regionali, entreranno

(20) Dalla prospettiva federale; si tratta delle precisazioni contenute nelle parentesi dell'art. 72 c.2 nn. 1, 2 e 5 LF che riguardano le seguenti materie: disciplina della caccia, tutela della natura e del paesaggio, diritto delle acque.

(21) Standard vincolanti ci saranno, ad esempio, molto probabilmente per la protezione delle specie e per la tutela della natura marina, ma non per la tutela del paesaggio oppure per l'istituzione di parchi naturali e biotopi.

in vigore non prima di sei mesi dopo la loro pubblicazione, per evitare delle discipline continuamente nuove e contrastanti. Sarà soltanto la prassi a dimostrare, se questa ripartizione piuttosto complicata contribuisca a chiarire e rafforzare le responsabilità politiche distinte.

5.2. *Abolizione della competenza legislativa federale di cornice e riordino dei compiti comuni*

Diversamente dai risultati raggiunti in seno alla Commissione, è ora prevista l'abolizione completa della legislazione federale di cornice⁽²²⁾; essa comprendeva soprattutto i principi generali della disciplina universitaria e dello *status* giuridico dei pubblici funzionari (art. 75 LF). Riguardo a questi ultimi (*Beamte*), alla Federazione spetterà in futuro soltanto la disciplina dello *status* giuridico (e dei derivanti diritti ed obblighi) dei propri funzionari, dei *Länder* e dei Comuni nonché dei magistrati nei *Länder*, mentre saranno trasferite ai *Länder* tutte le altre competenze, in particolare quelle riguardanti la carriera (*Laufbahn*), gli stipendi e la pensione; le competenze legislative spetteranno dunque al livello di governo al quale prestano servizio tali funzionari⁽²³⁾. Tuttavia, questo trasferimento ha suscitato parecchie preoccupazioni, soprattutto da parte dei *Länder* meno ricchi e piccoli, angosciati dalla prospettiva di una "gara distruttiva" sia in termini di risorse finanziarie per gli stipendi sia in termini di risorse umane per attrarre i candidati migliori⁽²⁴⁾. Preoccupati per le conseguenze di (e della loro posi-

(22) Dalle sette materie della competenza cornice spettanti alla Federazione fino alla riforma, due sono state trasferite alla competenza esclusiva federale, una alla competenza esclusiva dei *Länder* e quattro alla competenza concorrente.

(23) Il trasferimento della competenza legislativa viene giustificato dal fatto che *Länder* e Comuni sono responsabili per l'89% dei funzionari, mentre la Federazione soltanto per l'11%, con delle spese rispettive tra il 45% e il 48% per gli enti territoriali, e di solo 10% per la Federazione.

(24) Proprio per questo motivo, nel 1971 i *Länder* avevano ceduto tali competenze alla Federazione. Tuttavia, nel 2003 è stato creato un precedente alla differenziazione, quando sono state aperte ai *Länder* le discipline, fino a questa data uniformi e federali, della tredicesima e della quattordicesima (*Weihnachts- und Urlaubsgeld*): ora ci sono 17 discipline diverse – tuttavia, tutte hanno ridotto o cancellato parti dello

zione svantaggiata in) una tale competizione, lo Schleswig-Holstein si è astenuto ed il Mecklenburg-Vorpommern ha votato contro la riforma alla votazione nel *Bundesrat* ⁽²⁵⁾.

Accanto ai compiti comuni per la ricerca scientifica extrauniversitaria e del monitoraggio del sistema di istruzione, la riforma federale crea un nuovo compito comune, il supporto alla ricerca. Del tutto cancellati saranno invece i compiti comuni della costruzione universitaria e della pianificazione dell'istruzione, anche se è tuttavia prevista una compensazione attraverso trasferimenti finanziari federali ⁽²⁶⁾. Nelle prime bozze era prevista la riduzione quasi totale delle competenze federali nella politica di istruzione e di ricerca, punto particolarmente delicato trattandosi di materie considerate nucleo indispensabile delle competenze regionali (*Hausgut der Länder*), gelosamente custodito contro ogni interferenza, ultimamente anche con l'aiuto del Tribunale costituzionale ⁽²⁷⁾. D'altronde, esisteva un forte conflitto d'interessi: i *Länder*, in particolare quelli più piccoli e meno ricchi, erano e sono dipendenti da finanziamenti federali, come dimostra il recente programma per la promozione dell'istituzione di scuole a tempo pieno; di conseguenza, alcuni temevano addirittura una competenza esclusiva regionale e un conseguente divieto di cooperazione con la Federazione. Nell'ultima formulazione dell'art. 91b LF n.v. è stato quindi chiarito che la Federazione potrà sostenere, oltre ai progetti di ricerca alle università, anche la componente docenti ⁽²⁸⁾. Tutta-

stipendio prima garantito. Altri svantaggi messi in evidenza dai critici della riforma sono le conseguenti limitazioni della mobilità dei funzionari fra i *Länder* nonché un aumento della burocrazia.

(25) Durante i negoziati, i trasferimenti competenziali in materia dei pubblici funzionari sono diventati sempre di più una questione simbolica e di potere: sono stati visti come una delle contropartite più visibili a favore dei *Länder* per compensare la riduzione dei loro diritti partecipativi nel *Bundesrat*.

(26) Finora la Federazione ha speso circa un miliardo di Euro per le costruzioni universitarie, di cui saranno ora trasferiti 700 milioni ai *Länder*.

(27) Cfr., per il riferimento e un breve commento alle sentenze sui "professori junior" (sentenza del 27 luglio 2004, BVerfGE 111, 226) e sulle rette universitarie (sentenza del 26 gennaio 2005, BVerfGE 112, 226, cfr. anche in: Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ) 2005, 63), J. WOELK, «Modernizzare» lo stato federale tedesco: una fatica di Sisifo?, in: Le Regioni 5/2005 (ottobre), pp. 1115 – 1152.

(28) In conseguenza dell'aggiunta della parola "*Wissenschaft*"; la nuova formulazio-

via, tale sostegno federale richiederà l'approvazione all'unanimità nel *Bundesrat*: un singolo *Land* potrà dunque bloccarlo con un suo veto. Con questa forte garanzia a favore dei singoli *Länder*, introdotta all'ultimo minuto come modifica della proposta originaria, si è riusciti a superare lo scoglio che aveva fatto naufragare la Commissione nel dicembre 2004.

Infine saranno trasferite alcune materie, pure di minore importanza, alla competenza legislativa dei *Länder*, come la disciplina della chiusura dei negozi, ⁽²⁹⁾ del notariato, dell'esercizio di bar e ristoranti, della ricomposizione fondiaria (*Flurbereinigung*), del diritto di residenza, e la disciplina delle fiere e dei mercati.

5.3. *La responsabilità dei Länder negli affari comunitari e la fase "ascendente"*

Nell'ambito delle questioni riguardanti l'integrazione europea, l'accordo trovato sull'estensione esplicita del patto nazionale di stabilità anche ai *Länder* troverà ingresso in una disciplina costituzionale apposita (art. 109 c.5 LF n.v.): eventuali sanzioni comunitarie per violazioni del patto di stabilità da parte tedesca saranno suddivise fra Federazione e *Länder* nel rapporto 65 a 35; della parte riguardante i *Länder* la loro comunità sosterrà solidalmente il 35%, in proporzione al numero dei loro abitanti, mentre il 65% degli oneri sarà sostenuto da quei *Länder* che hanno causato le sanzioni (nella misura in cui hanno contribuito) ⁽³⁰⁾. Inoltre sarà disciplinata anche la questione del-

ne parla del possibile supporto finanziario federale di "*Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen*".

(29) La liberalizzazione dell'orario di chiusura dei negozi, finora soggetta ad una rigida disciplina federale, ha tenuto occupato il dibattito pubblico per più di due decenni. Subito dopo l'approvazione della riforma, alcuni *Länder* hanno annunciato delle discipline proprie che permetteranno un'apertura di 24 ore tutti i giorni ad eccezione della domenica.

(30) Molto critici a riguardo, G. FÄRBER, N. OTTER, *Reform der Finanzverfassung – eine vertane Chance?* in *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 13-14/2005, p. 37. Nel frattempo risolta ed espressamente disciplinata dalla riforma costituzionale la questione è stata decisa, dopo l'entrata in vigore della riforma, il 17 ottobre 2006, dal Tribunale costituzionale federale che ha dichiarato direttamente applicabile la dispo-

la responsabilità per violazioni di diritto comunitario o di obblighi internazionali (art. 104a c. 6 LF n.v.): come per i diritti di partecipazione nella fase ascendente, il criterio per la suddivisione di eventuali oneri finanziari fra Bund e *Länder*, sarà la ripartizione interna delle competenze; nel caso di eventuali correzioni finanziarie da parte dell'Unione europea che interessano più *Länder*, tali oneri saranno sostenuti nel rapporto 15 : 85 tra Federazione e *Länder* ⁽³¹⁾. Entrambe le disposizioni saranno attuate da una legge federale soggetta ad approvazione del *Bundesrat*.

I *Länder* accettano anche correzioni all'art. 23 LF che comportano una limitazione della loro partecipazione diretta al Consiglio dei Ministri: l'art. 23 c.6 LF è cambiato nel senso di elencare esaurientemente i casi in cui i *Länder* possono partecipare con un loro rappresentante alle riunioni del Consiglio a livello comunitario; si tratta dei casi in cui sono interessate le competenze esclusive dei *Länder* nelle materie dell'istruzione scolastica, della cultura oppure dei media. L'informazione e la partecipazione riguardanti tutte le altre materie che spettano ai *Länder* in maniera esclusiva (ad esempio la sicurezza interna e la polizia) saranno disciplinate nella legge federale sulla cooperazione tra Federazione e *Länder* negli affari comunitari e nel rispettivo accordo di cooperazione. È inoltre prevista la valorizzazione della commissione ristretta del *Bundesrat* per le questioni europee (*Europakammer*), finora poco utilizzata: sarà introdotta una nuova procedura a distanza con possibilità di esprimere i voti (in maniera uniforme) anche per iscritto (e via fax), per velocizzare il processo decisionale all'interno di tale

sizione di cui all'art. 104a c.5 LF, secondo cui "Federazione e *Länder* [...] sono reciprocamente responsabili per la regolarità della loro amministrazione". Di conseguenza la Federazione può legittimamente rivalersi su un *Land* se questo era responsabile delle sanzioni imposte dalla Comunità europea alla Repubblica federale per deficit eccessivo, anche se nel computo va tenuto conto anche della responsabilità della Federazione.

(31) Anche in questo la parte riguardante i *Länder* sarà sostenuta dalla loro comunità in modo solidale per il 35%, seguendo uno schema generale, mentre il 50% degli oneri complessivi sarà sostenuto da quei *Länder* che hanno causato le sanzioni (nella misura in cui hanno ricevuto dei fondi).

organo pensato per raggiungere una posizione dei *Länder* anche in situazioni di urgenza.

5.4. Poche modifiche al sistema del federalismo fiscale

La riforma non tocca il nodo difficile (e cruciale) del federalismo fiscale, ma prevede soltanto correzioni leggere. In particolare, la riforma non affronta il problema delle tasse e imposte comuni il cui gettito viene diviso tra *Bund* e *Länder*, ed in parte anche Comuni; rimane quindi necessaria l'approvazione dei *Länder* a tutte le riforme fiscali. Un'eccezione viene introdotta soltanto per l'imposta – regionale – sull'acquisto immobiliare, per la quale gli stessi *Länder* saranno ora liberi di stabilire anche l'aliquota. Le “briglie d'oro” federali, cioè finanziamenti federali per determinati funzioni e compiti regionali saranno aboliti per l'edilizia agevolata e il trasporto comunale, mentre viene fatta un'eccezione per la promozione regionale e il miglioramento della struttura agraria nonché per investimenti significativi dei *Länder* ⁽³²⁾. Tuttavia, il nuovo articolo 104b LF introduce un nuovo limite per gli investimenti o contributi finanziari federali proibendoli espressamente nelle materie di competenza esclusiva dei *Länder*. L'obiettivo di tale norma è impedire che la Federazione contribuisca finanziariamente alle funzioni esclusive dei *Länder* per “comprare” una loro posizione accondiscendente nel *Bundesrat*. Di fronte alle difficoltà finanziarie permanenti dei *Länder*, un semplice divieto non può essere considerato la cura giusta, perché non risolve il problema di risorse adeguate per le funzioni attribuite.

5.5. Nuova tutela dei Comuni e clausola sulla capitale federale

La posizione dei *Länder* risulta rafforzata anche attraverso il divieto posto alla Federazione di trasferire, con legge federale, ulteriori funzioni agli enti locali (art. 84 c.1 7° per. LF). Per po-

(32) Questi ultimi solo nelle ipotesi di un disturbo dell'equilibrio economico complessivo, della perequazione delle capacità economiche diverse nel territorio federale oppure del sostegno alla crescita economica.

ter investire gli enti locali, in quanto componenti dei *Länder*, con il compito di dare esecuzione a leggi federali è quindi sempre necessaria un'apposita disciplina legislativa regionale. Questa necessità risponde alle richieste dei Comuni di essere meglio tutelati contro semplici trasferimenti di nuove funzioni da parte della Federazione in quanto questi non prevedevano quasi mai adeguate risorse per questi oneri ulteriori: le leggi dei *Länder* ora necessarie per rendere possibile tale trasferimento devono invece rispettare le discipline di compensazione ancorate nelle Costituzioni dei *Länder* ⁽³³⁾, non viene tuttavia toccata dalla riforma la legislazione federale già vigente ⁽³⁴⁾.

Che tale richiesta degli enti locali fosse giustificata dimostra il fatto che sulla questione dei rapporti Federazione-*Länder*-enti locali si è prontamente verificata la prima controversia riguardo all'attuazione della riforma federale per cui, l'8 dicembre 2006, il Presidente federale Horst Köhler si è deciso a non promulgare la Legge federale sulla disciplina dell'informazione dei consumatori. Non disponendo, secondo la Legge fondamentale tedesca, il Presidente federale dell'esplicito potere di rinvio al Parlamento, egli è comunque obbligato ad esaminare le leggi sottopostegli per la promulgazione sotto il profilo della loro costituzionalità formale ⁽³⁵⁾. Nel caso in questione il Presidente ha ritenuto che la nuova legge, nella parte in cui costituisce un diritto di tutti i cittadini all'informazione sui dati rilevanti per i consumatori in possesso degli enti locali non considera la situazione giuridica modificata in seguito alla riforma federale contrastando per l'appunto con il divieto esplicito posto alla Federazione dall'art. 84 c.1 7° per. LF (n.v.) di trasferire con legge federale nuove funzioni agli enti locali. Nonostante

(33) Così, ad esempio, in Baviera il cosiddetto principio della connessione legislativa (*Gesetzeskommexität*) stabilito all'art. 83 cc.3 e 6 della Costituzione bavarese.

(34) Art. 125a c.1 LF n.v.

(35) Art. 82 c.1 LF: "... adottate in conformità con le disposizioni della Legge Fondamentale". È già la seconda volta che il Presidente Köhler ha esercitato tale potere per negare la firma ad una legge: solo qualche settimana prima, il 24 ottobre 2006, il Presidente federale Köhler non aveva promulgato la legge sulla privatizzazione dell'agenzia federale per la sicurezza dei voli, ritenendola incostituzionale per violazione dei principi che reggono l'attività dell'amministrazione.

l'approvazione da parte del *Bundestag* sia avvenuta prima dell'entrata in vigore della riforma, la verifica del Presidente deve basarsi sulla nuova situazione dopo il 1° settembre 2006⁽³⁶⁾. Confermando le riserve riguardo alla costituzionalità della legge espresse dai *Länder* Berlino, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein già durante il dibattito nel *Bundesrat*⁽³⁷⁾, il Presidente ritiene comunque possibile una nuova approvazione della legge se si rinuncia al trasferimento diretto (e dunque) in-costituzionale di funzioni.

Infine la riforma prevede l'integrazione dell'art. 22 LF, sulla bandiera tedesca, con una clausola sulla capitale federale, Berlino. Oltre all'effetto simbolico della costituzionalizzazione, ci sarà una disciplina articolata, adottata con legge federale, che includerà anche una parte sugli oneri finanziari derivanti da tale disposizione⁽³⁸⁾. Solo poche settimane dopo, il Tribunale costituzionale federale non ha riconosciuto lo stato di emergenza finanziaria per Berlino e rigettato il ricorso di tale *Land* contro le norme della legge sulla perequazione finanziaria e della legge sul patto di solidarietà⁽³⁹⁾. In base a queste norme, dal 2002 la capitale tedesca, in condizioni finanziarie particolarmente difficili, non riceve più i contributi federali straordinari per il risanamento del bilancio. I giudici costituzionali non ritenevano sussistenti le condizioni per la dichiarazione dello stato di emergenza finanziaria a Berlino (che giustificerebbero contributi federali speciali, art. 107 c. 2 3. per. LF), affermando che le difficoltà finanziarie possono ancora essere risolte dalla città-Stato con le proprie forze. Lo stato di emergenza finanziaria deve ritenersi un'assoluta eccezione nel quadro del sistema pe-

(36) Giurisprudenza costante del BVerfG a partire dalla decisione BVerfGE 34, 9. La nuova legge era stata approvata il 29 giugno 2006 dal *Bundestag*, ma solo il 22 settembre – e quindi dopo l'entrata in vigore della riforma – dal *Bundesrat*.

(37) Per questo motivo, Berlino aveva votato contro la legge nel *Bundesrat*.

(38) Cfr. O. PAGENKOPF, *Eine Hauptstadt Klausel für das Grundgesetz*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)* 3/2005, p. 85 ss.

(39) Sentenza del 19 ottobre 2006 (2 BvF 3/03); la pronuncia, molto attesa per le sue evidenti ricadute politiche, si conferma in linea con il recente filone giurisprudenziale, inaugurato nel 1999, volto ad affermare un maggior grado di competitività (anche e soprattutto in ambito economico e finanziario) tra i diversi *Länder*.

requativo tedesco, perché contraddice l'autonomia finanziaria e in ultimo anche politica dei *Länder*, può giustificarsi solo in termini comparativi rispetto alle condizioni finanziarie degli altri *Länder* e deve ritenersi di strettissima interpretazione. Berlino dovrà quindi cavarsela da sola, almeno per il momento; nell'attuazione della clausola sulla capitale federale si dovrà tenere conto sia della situazione finanziaria difficile sia dei principi sottolineati dai giudici costituzionali.

6. *La prospettiva: un federalismo più asimmetrico?*

La riforma, espressione dell'accordo trovato tra i *partner* della Grande Coalizione ed i Ministri-Presidenti, approvato sia dal *Bundestag* che dal *Bundesrat*, salva quindi i risultati raggiunti (ma mai formalizzati) dalla Commissione per la modernizzazione dello Stato federale e, almeno in alcune parti, va perfino oltre (ad esempio con l'abolizione della competenza cornice) sottolineando una volontà cooperativa e di riforma: il grande sforzo della riforma federale potrebbe diventare il primo prezioso segnale della capacità di riforma del nuovo governo e dare credibilità alla sua agenda di riforma svolgendo così un'importante funzione catalizzatrice.

Oltre alla vasta portata delle modifiche costituzionali, la riforma sembra anche innovativa perché apre per la prima volta a delle soluzioni asimmetriche, in forte contrasto con la tradizione e l'esperienza tedesca fino ad oggi. Uno dei pilastri fondamentali del sistema federale tedesco, che nel passato ha prodotto le fortissime tendenze centripete, è – paradossalmente – il concetto di uniformità. Essa si esprime sia nei valori di fondo (omogeneità dei principi, art. 28 LF), sia nelle condizioni materiali di vita che devono essere garantite sull'intero territorio federale (omogeneità del benessere, art. 72 LF). Per la sua storia e per i suoi valori fondamentali, il sistema tedesco non tollera disparità geografiche nel godimento dei diritti e nel livello di svi-

luppo economico ⁽⁴⁰⁾. È evidente che il carattere uniforme è in forte contrasto con la ragion d'essere di tanti sistemi federali, la salvaguardia del pluralismo attraverso soluzioni potenzialmente diverse. Inoltre, esso sembra meno adatto a garantire l'elasticità di sistema, necessaria per reagire agli scossoni derivanti sia dall'integrazione europea (e dalla globalizzazione) sia dall'integrazione interna in seguito all'unificazione.

Queste condizioni mutate avevano dato vita ad un complesso percorso di ricerca di un nuovo equilibrio tra Federazione e *Länder*, ed in particolare tra esigenze della solidarietà finanziaria e necessità di maggiore competitività del sistema. Dopo il fallimento della Commissione nel dicembre 2004, la riforma ora approvata recupera gran parte delle sue proposte e propone per la prima volta l'introduzione di forme asimmetriche basate sul "diritto di deroga": esse potrebbero sostituirsi alla poca chiarezza in termini di responsabilità politica e allo stesso tempo permettere di seguire delle preferenze regionali, sperimentare nuove discipline e di trovare delle soluzioni più vicine al cittadino – al prezzo di rompere con il dogma tradizionale dell'uniformità permettendo un quadro normativo più complesso con delle discipline regionali (anche diverse fra di loro) in alcune parti del territorio federale e una disciplina federale nel resto. In questa prospettiva, l'introduzione di un tale "diritto di deroga" per la Germania sembra essere già un passo enorme.

L'apertura (prudente) a soluzioni legislative differenziate per singoli *Länder* al posto della necessità di trovare una maggioranza nel *Bundesrat* prima dell'approvazione collettiva potrebbe aprire a logiche e dinamiche diverse che vedono i singoli *Länder* come protagonisti; il limite di questo potenziale sta ovviamente nella portata – limitata – delle competenze interessate. Non mancano delle proposte di riforma che vanno oltre alle

(40) Una certa sfiducia nei confronti dei *Länder* fa forse parte della memoria storica collettiva dei tedeschi in quanto nel passato il centro veniva spesso identificato con modernità e efficienza, mentre i *Länder*, le periferie, erano visti come tipica espressione di un campanilismo obsoleto, finalmente superato dalla fondazione del *Reich* di Bismarck nel 1871; H. KÜHNE, *Föderalismusreform – Laufen oder Stolpern?* in *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APuZ) 13-14/2005, p. 5.

modifiche costituzionali appena approvate ⁽⁴¹⁾.

Tuttavia, tre argomenti, da tempo discussi in dottrina come ipotesi promettenti per la modernizzazione del sistema federale, sono stati esclusi sin dall'inizio sia dall'agenda della Commissione sia dalle proposte di modifica costituzionale ora approvate: il riordino territoriale dei *Länder* ⁽⁴²⁾, il sistema esistente di perequazione fiscale (che, dopo l'accordo trovato con grande difficoltà, è entrato in vigore nel 2005 e dovrebbe essere mantenuto fino alla scadenza nel 2019), e soprattutto eventuali competenze legislative dei *Länder* in materia fiscale in quanto i *Länder* più poveri lo mettevano in relazione con il rischio di una pericolosa competizione fiscale ⁽⁴³⁾. Soprattutto per le paure politicamente facilmente mobilizzabili con lo spauracchio del "federalismo competitivo" – equiparato spesso volutamente, in particolare nei *Länder* poveri e all'Est, alla rinuncia neolibérale all'elemento solidaristico – un'alleanza tra *Länder* orientali e piccoli *Länder* occidentali riuscì ad escludere questi tre argomenti dall'agenda dei negoziati per le riforme.

Non meraviglia quindi, che il *Bundesrat* abbia, in occasione dell'approvazione della riforma, già espresso le sue aspettative riguardanti una necessaria parte seconda della riforma: in una sua risoluzione, adottata lo stesso giorno, si auspica il rafforzamento delle responsabilità proprie degli enti territoriali locali e l'inclusione della garanzia di risorse finanziarie adeguate; la risoluzione contiene inoltre un elenco aperto riguardo possibili

(41) Per aumentare gli spazi di azione autonoma dei *Länder* (e dei loro Parlamenti), F. W. SCHARPF, *Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform*, MPIfG Working Paper 06/2. Mai 2006 (<http://www.Mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp06-2/wp06-2.html>), al posto del principio di separazione delle sfere competenziali, propone un diritto alla deroga "condizionato" corrispondente ad una clausola di elasticità o di sussidiarietà con un esame tripartito della compatibilità di una disciplina regionale con l'interesse generale, ivi cit. p. 8 ss.

(42) Da tempo in dottrina si discute la riduzione del numero dei *Länder*, creando delle entità più omogenee in termini economici, di territorio, e popolazione; v. in dottrina, ad esempio, il recente contributo di U. LEONARDY, *Föderalismusreform ohne Länderneugliederung?*, in F. DECKER (cur.), *Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*, Wiesbaden 2004.

(43) Cfr., per tutti, l'analisi acuta della "chance persa" da parte di G. FÄRBER, N. OTTER, *Reform der Finanzverfassung*, cit., p. 33 ss.

riforme dei rapporti finanziari tra Federazione e *Länder* ⁽⁴⁴⁾.

7. La prova del nove: l'annunciata riforma dei rapporti finanziari

Il 15 dicembre 2006 il *Bundestag* e il *Bundesrat* hanno approvato, all'unanimità, l'istituzione di una nuova Commissione comune che dovrà occuparsi della delicata seconda parte della riforma federale entrata in vigore il 1 settembre e quindi del districamento e del riordino dei rapporti finanziari ("*Föderalismusreform II*"). La sua composizione ricalca quella della Commissione sulla modernizzazione dello Stato federale con la partecipazione paritetica dei 16 Ministri-Presidenti e di 16 rappresentanti della Federazione oltre ai quattro rappresentanti dei Parlamenti dei *Länder* senza diritti di voto ⁽⁴⁵⁾. Secondo il suo mandato la Commissione deve "elaborare delle proposte per la modernizzazione dei rapporti fra *Bund* e *Länder* adattando tali rapporti al contesto modificato sia in Germania sia all'estero con particolare riguardo alle politiche di crescita e occupazionali. Le proposte dovrebbero rinforzare la responsabilità propria degli enti territoriali nonché le loro risorse finanziarie in corrispondenza alle loro funzioni".

L'obiettivo politico dichiarato è l'approvazione del riordino dei rapporti finanziari entro la fine dell'attuale legislatura con la

(44) Entschließung des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BR 180/06). Soprattutto i liberali (FDP) si erano da tempo impegnati per un nesso vincolante tra la riforma del federalismo e quella del federalismo fiscale condizionando la loro approvazione alla prima dalla prospettiva concreta della parte seconda della riforma. Dopo le ultime elezioni regionali, la partecipazione del FDP a coalizioni di governo nei *Länder* è diminuita da cinque a solo tre comportando la perdita della "minoranza di blocco" all'interno del *Bundesrat*.

(45) Il capogruppo socialdemocratico nel *Bundestag*, Peter Struck diventerà Presidente della Commissione per la Federazione, mentre il Ministro-Presidente del Baden-Württemberg, Günther Oettinger, rappresenterà i *Länder* in veste di Co-Presidente. Tra i 16 rappresentanti del *Bundestag*, per il governo federale partecipano i ministri Peer Steinbrück (Finanze, SPD), Wolfgang Schäuble (Interni, CDU), Brigitte Zypries (Giustizia, SPD) e Thomas de Maiziere (Cancelleria federale, CDU). Ogni membro può essere sostituito da un supplente.

maggioranza della Grande Coalizione; tuttavia Federazione e *Länder* vorranno intanto come prima fase dei lavori, fino all'estate 2007, elaborare degli obiettivi propri in sede separata. I lavori saranno rivolti in particolare alla prevenzione di crisi di bilancio future e al superamento di quelle attuali ⁽⁴⁶⁾, ad un districamento delle funzioni amministrative e alla creazione di ulteriori strumenti efficaci di collaborazione fra i *Länder* fino alla loro fusione volontaria (tuttavia poco probabile) ⁽⁴⁷⁾ nonché ad un diritto dei *Länder* di fissare delle quote regionali supplementari per determinate imposte federali. La Commissione deciderà con la maggioranza di due terzi dei suoi membri.

C'è tuttavia da vedere se il successo dell'entrata in vigore della prima parte della riforma possa creare lo slancio necessario per superare le insidie ancora maggiori della seconda. Il fatto che la Grande Coalizione abbia già dato prova della sua capacità di riforma potrebbe sembrare sufficiente ad alcuni e l'attuale accordo che ha portato all'insediamento della seconda Commissione non sembra una garanzia sufficiente per il consenso necessario per raggiungere un compromesso sulle questioni decisive. Indicativo è il cambio dei temi principalmente discussi in seguito alla presentazione politica degli obiettivi della seconda fase della riforma: mentre inizialmente si volevano correggere e quasi abolire i numerosi intrecci e finanziamenti comuni tra Bund e *Länder* introdotti 40 anni fa dalla prima Grande Coalizione, ora l'attenzione è sempre più rivolta alla questione della perequazione finanziaria orizzontale che però rischia di aprire le vecchie contrapposizioni fra *Länder* ricchi e poveri, entrambi riuniti nella difesa dello *status quo*, se non

(46) Le difficoltà finanziarie dei *Länder* sono infatti molto serie, come dimostra peraltro la citata sentenza del Tribunale costituzionale federale sul caso di Berlino (ma sono ancora pendenti i ricorsi del Saarland e di Brema): attualmente 11 dei 16 *Länder* rischiano, a causa dell'indebitamento, l'incostituzionalità del loro bilancio; tra le proposte per affrontare questo problema spicca l'introduzione di limiti per l'indebitamento e la costituzione di un patto di stabilità.

(47) Tuttavia, alcuni politici, tra cui il capogruppo socialdemocratico nel *Bundestag*, Peter Struck, ipotizzano già una terza fase della riforma con la fusione di alcuni *Länder* piccoli tra loro o con qualche *Land* più grande per raggiungere più efficienza e risparmi a vantaggio dei cittadini.

modificabile al rispettivo favore.

Il giudizio scettico “*vor der Reform ist nach der Reform*” – vale a dire: intanto non cambierà nulla, anche dopo la riforma rimarrà tutto come prima – è molto probabilmente esagerato: nonostante tutte le critiche un primo passo è stato fatto. Come dimostra anche l’esperienza italiana con l’attuazione della riforma del Titolo V, tanto dipenderà dall’attuazione nei prossimi anni, in particolare dall’uso concreto (e politico) che sarà fatto del nuovo diritto “alla deroga” che permette soluzioni differenziate. Si dovrà quindi vedere, se e quanto questo nuovo strumento verrà utilizzato: l’indice di tolleranza o meno nei confronti di nuove soluzioni e discipline asimmetriche costituirà un ottimo indicatore.

Decisivo per la riuscita definitiva della modernizzazione dello Stato federale tedesco sarà tuttavia il secondo intervento riformatore, quello appena iniziato sul riordino del federalismo fiscale.