

## Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria (\*)

*Alexandre Grasse*

### *Abstract*

*All'inizio degli anni '90 si è fatta sempre più insistente la critica al sistema federale della Germania. I principali elementi oggetto di dibattito concernono: la scarsa forza innovativa, la mancanza di autonomia legislativa dei Länder ed il deficit democratico dovuto allo spostamento delle competenze decisionali dei parlamenti dei Länder al Bundesrat; una eccessiva centralizzazione e burocratizzazione; un'insufficiente accountability, in seguito a un troppo grande intreccio di competenze e ad errate allocazioni dovute alla forte perequazione finanziaria interregionale. Con le riforme del sistema perequativo del 2001 e 2005 e con le riforme costituzionali del 2006 e del 2009 si è cercato di tenere conto di queste critiche. Il retroscena di tutte le riforme consisteva nell'idea – più o meno esplicita – del federalismo competitivo con più autonomia territoriale e differenziazione. L'autore analizza le disparità economiche e finanziarie tra i Länder tedeschi e gli effetti (re)distributivi del sistema perequativo. Su questa base viene evidenziato quanta competizione e concorrenza si riscontrano di fatto nel federalismo tedesco e quale misura di diseguaglianza esso è in grado di sopportare. Si arriva alla conclusione che competizione e differenza territoriale sono aumentate e sono destinate ad aumentare ulteriormente. E tuttavia, il sistema federale tedesco non ha finora abbandonato la sua linea generale di sviluppo: cooperativo e solidale.*

---

(\*) Per il sostegno nella ricerca e per l'elaborazione dei dati ringrazio qui molto cordialmente i miei collaboratori Jan Labitzke e Julia Kiesow.

### 1. *Le disparità economiche fra i Länder tedeschi e le linee generali della perequazione finanziaria*

In base alla differente capacità economica delle Regioni, presente in quasi tutti i sistemi federali, che a sua volta produce gettiti fiscali fortemente diversificati, risulta quasi sempre irrinunciabile una redistribuzione finanziaria. Questa avviene non da ultimo per evitare tensioni sociali e movimenti migratori troppo forti all'interno del territorio statale federale.

In questo contesto in Germania le differenze economiche, e con ciò anche quelle di politica finanziaria, non sono affatto irrilevanti, per quanto di gran lunga inferiori a quanto avviene in alcuni altri sistemi federali come ad esempio in Canada, Belgio o Spagna. Nel sistema di perequazione finanziaria si rispecchia come in nessun'altra componente il "Principio dello Stato federale" (*foedus*), vale a dire il "patto" fra unità territoriali, ovvero società, e con esso l'idea di solidarietà.

Fra i *Länder* più forti sul piano economico, in base al PIL *pro capite*, si annoverano i *Länder* territoriali dell'Assia, della Baviera e del Baden-Wuerttemberg così come le "città-stato" (*Stadtstaaten*) di Amburgo e Brema. I *Länder* più deboli sul piano economico si trovano senza alcuna eccezione nella parte orientale della Germania (v. fig. 1).

Il sistema tedesco di perequazione finanziaria fra i *Länder* ha il compito di riequilibrare le differenze di capacità finanziaria risultanti dalla distribuzione fiscale, in misura tale che anche i *Länder* finanziariamente deboli siano messi nella condizione di ottemperare ai compiti loro attribuiti dal dettato costituzionale<sup>1</sup>.

In fondo nella perequazione finanziaria orizzontale si trovano però a confliggere due principi: da un lato il "principio del gettito locale", cioè la necessità di una relazione fra le entrate raggiunte in un *Land* tramite le imposte e le spese pubbliche operate a favore delle cittadine e dei cittadini, e dall'altro il già citato "principio di solidarietà".

---

(1) Su struttura, competenze e politiche dei *Länder* cfr. M. MÜLLER, R. STURM, *Wirtschaftspolitik kompakt*, Wiesbaden, Vs Verlag, 2010; A. HILDEBRANDT, F. WOLF (a cura di), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden, Vs Verlag, 2008; H.-G. WEHLING (a cura di), *Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft*, Opladen, Leske+Budrich, 2004.

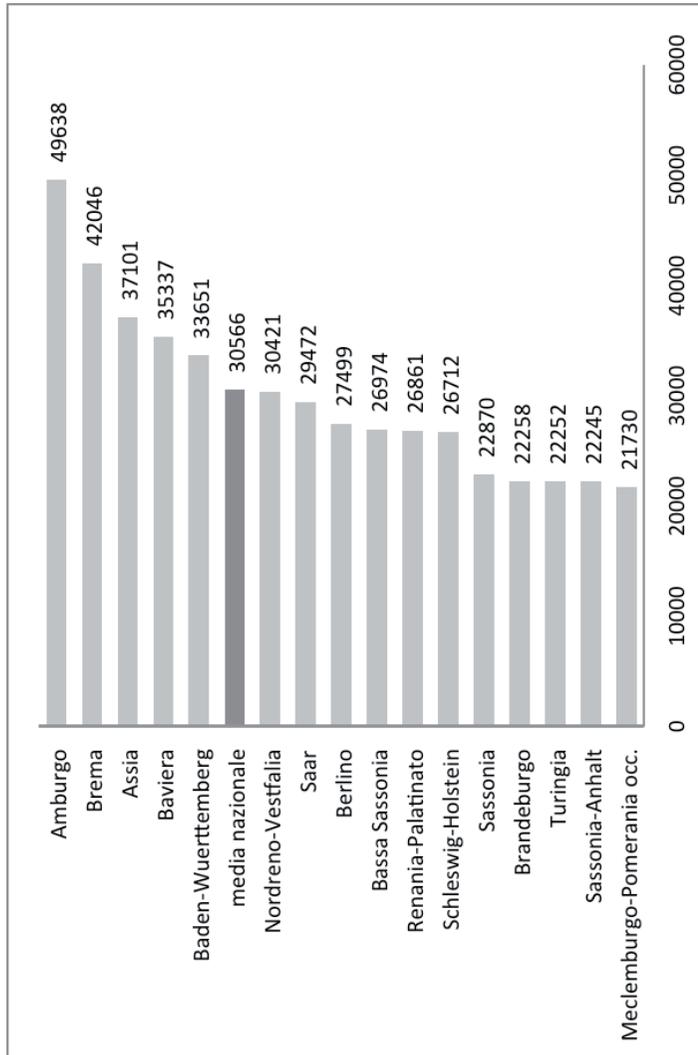


Fig. 1. Il divario della capacità economica regionale – il P.U. pro capite a confronto (2010, euro)

Fonte: Uffici statistici dello Stato federale e dei Länder / Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011 ([www.statistikportal.de](http://www.statistikportal.de)); grafico Grasse.

Con ciò va detto che i regolamenti di perequazione finanziaria non sono, come risaputo, dei sistemi rigidi. Come anche le competenze legislative e amministrative, essi sottostanno piuttosto a un certo dinamismo nella dialettica di unitarietà e diversità e sono il risultato della discussione pubblica, condotta nella società federale su tale questione. Per la Germania si può constatare che, dalla fondazione della Repubblica federale nel 1949 fino a metà degli anni '90 dello scorso secolo, la priorità è stata attribuita al momento della unitarietà rispetto a quello della differenza ovvero della pluralità<sup>2</sup>. In seguito alle riforme costituzionali, realizzate nel 1994 in conseguenza della riunificazione tedesca, tuttavia il principio dell'obbligo costituzionale (art. 72 Legge Fondamentale) alla "realizzazione di omogenee condizioni di vita" venne ridotta alla misura di "condizioni di vita equivalenti sul territorio federale". Al contempo i *Länder* orientali e Berlino vennero inseriti in maniera completa e paritaria nel sistema valido per l'intera Germania di perequazione finanziaria fra i *Länder*. Fino al 1995 i nuovi *Länder* orientali e Berlino avevano percepito le loro allocazioni tramite il "Fondo per l'Unità Tedesca".

In Germania la riforma costituzionale del 1994 rappresenta senza ombra di dubbio una cesura. Dopo decenni di sviluppo centripeto, vale a dire di sempre più forte unificazione, da molte istanze attive nei processi decisionali di politica, economia e media venne richiesta non soltanto maggiore differenziazione e competizione fra i *Länder* federali, ma apparve di colpo sostenibile anche una discussione su una misura maggiore di diseguaglianza sociale. L'ex Presidente della Repubblica federale, Horst Köhler, nel settembre del 2004 provocò un'aspra controversia quando in un'intervista (alla rivista *Focus*) si espresse con le seguenti parole: "Sussistevano e sussistono [...] ormai dappertutto nella Repubblica grandi differenze nelle condizioni di vita. Si va da nord a sud e da ovest a est. Chi vuole appianarle, ingessa di fatto lo stato sociale delle sovvenzioni e aggrava la giovane

---

(2) Cfr. R. STURM, *Der Föderalismus im Wandel. Kontinuitätslinien und Reformbedarf*, in E. JESSE, E.-K. LÖW (a cura di), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Duncker & Humblot, 1999, pp. 81-99.

generazione di un carico di debiti insostenibile”<sup>3</sup>. Il 3 ottobre 2005, in occasione del 15° anniversario della riunificazione tedesca, ripeté questa posizione e mise in guardia da false aspettative su identiche condizioni di vita in Germania<sup>4</sup>. Per questa valutazione raccolse sia approvazione sia aspre critiche.

È un dato di fatto che lo Stato tedesco dispone di sempre minori spazi d’azione nella redistribuzione. Le cause sono legate all’ulteriore riduzione dei tassi di crescita negli ultimi due decenni nonché alle massicce perdite di gettiti fiscali risultanti dalla riduzione delle imposte, a fronte di un contemporaneo aumento del fabbisogno finanziario dei bilanci pubblici e di alti oneri finanziari derivanti dalla riunificazione (v. fig. 2).

Dalla situazione confortevole degli anni '50 e '60 del Novecento, quando le differenze fra gli allora 11 *Länder* occidentali erano minori e grazie all’alta crescita economica era possibile redistribuire senza alcun problema, dopo la riunificazione si è sviluppata una situazione che non solo evidenzia maggiori disparità regionali, ma che produce vincitori e perdenti nella battaglia per la redistribuzione. In altre parole: da una politica distributiva (grazie a forti crescite nel PIL) si è passati a una politica re-distributiva e a un corrispondente aumento nel numero dei conflitti.

Il sistema di perequazione finanziaria fra i *Länder* ad alto e quelli a basso reddito è regolato dalla Legge Fondamentale solo in linea di principio. La configurazione concreta è di competenza del legislatore. Per mezzo di una legge federale (la cosiddetta “legge per la perequazione finanziaria” / *Finanzausgleichsgesetz-FAG*), che è sottoposta anche all’approvazione da parte del *Bundesrat*, deve essere assicurata un’adeguata compensazione. L’art. 107, comma 2 della Legge Fondamentale recita come segue:

---

(3) Cfr. BUNDESPRÄSIDENT HORST KÖHLER, *Jeder ist gefordert*, Intervista, Berlino, 13 settembre 2004 [www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Interviews/2004/20040913\_Rede.html].

(4) Cfr. l’intervento del Presidente della Repubblica federale, Horst Köhler, per il quotidiano *Schweriner Volkszeitung* del 1° ottobre 2005.

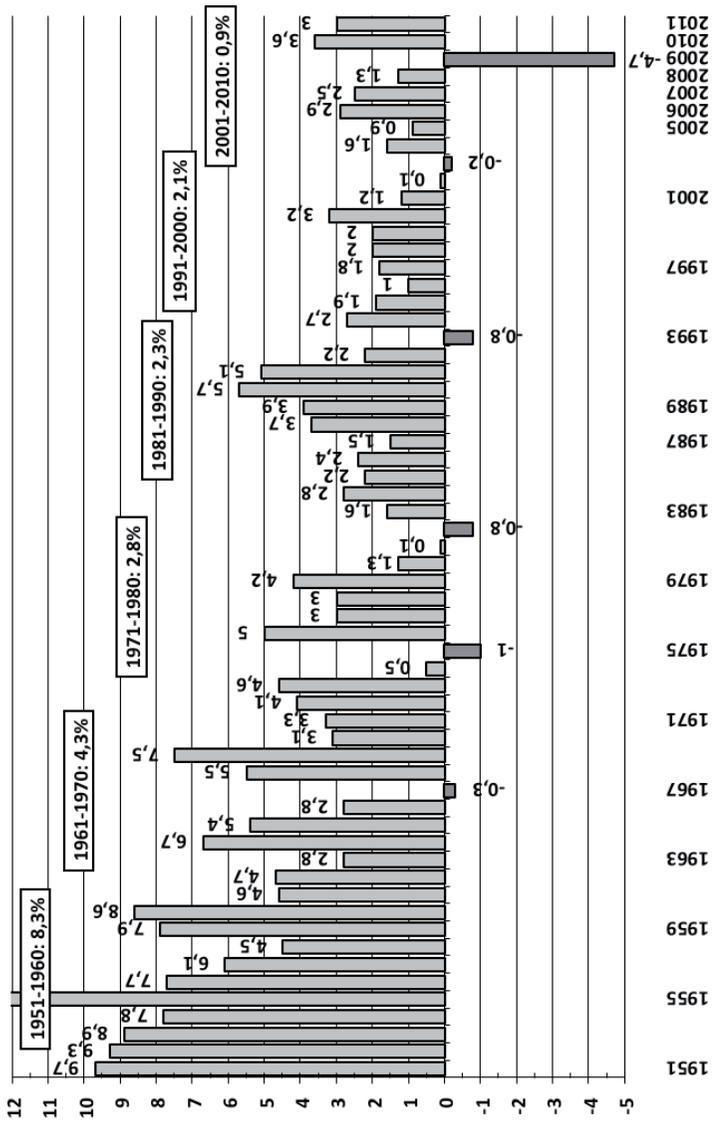


Fig. 2. Tasso di crescita annua in Germania 1951-2011 (PIL reale)  
 Fonte: Ufficio Federale di Statistica / Statistisches Bundesamt; a partire dal 1992: Germania unificata; 1961-1991: Germania ovest; 1951-1960: senza i Länder Saar e Berlino; grafico Grasse.

La legge deve garantire un'adeguata compensazione delle differenti capacità finanziarie dei *Länder*; al riguardo deve tenersi conto delle capacità finanziarie e del relativo fabbisogno dei Comuni (o Consorzi di questi ultimi). I presupposti per i diritti a compensazione dei *Länder* che vi hanno titolo e per i corrispondenti obblighi a carico dei *Länder* tenuti a provvedere ai conguagli, come pure i criteri per determinare l'entità delle compensazioni da effettuare, sono stabiliti dalla legge. Quest'ultima può altresì disporre che lo Stato federale assegni ai *Länder* con ridotta capacità finanziaria fondi derivanti da risorse proprie, al fine di integrare la copertura del loro fabbisogno finanziario generale (fondi integrativi).

Con ciò la questione della perequazione finanziaria è in prima istanza di natura politica e come tale viene anche considerata. L'ammontare dei pagamenti per la compensazione è stato fin dall'inizio un argomento di contesa fra i *Länder* poiché le valutazioni sulla questione di che cosa sia effettivamente "adeguato" risultavano comprensibilmente molto distanti.

Nei primi anni della Repubblica federale di Germania la capacità finanziaria dei *Länder* più poveri venne innalzata solo al 75% per abitante della media fra i *Länder* e non esisteva una quota minima garantita. L'inadeguato approvvigionamento finanziario risultante dall'insufficiente perequazione finanziaria orizzontale, cioè da quella interregionale di singoli *Länder*, produsse notevoli tensioni fra di essi. La riforma finanziaria del 1955 ha quindi garantito alla compensazione orizzontale basi più solide e durature, promulgando una legge di perequazione finanziaria a tempo indeterminato e provvedendo a innalzare la capacità finanziaria dei *Länder* più poveri ad almeno l'88,75% della media per abitante. Sulla scia delle riforme attuate nel 1969 dalla prima Grande Coalizione (formata dall'Unione cristiano-democratica di Germania-CDU e dal Partito socialdemocratico tedesco-SPD) si assistette poi a un innalzamento al 95%. Nel 1970 inoltre i *Länder* furono in grado di trasformare in regola il passo del citato art. 107 della Legge Fondamentale sulle allocazioni integrative federali, che fino a quel momento erano state semmai l'eccezione (*ex art.* 106, comma 3), ottenendo così un irrobustimento della loro capacità finanziaria. Con ciò si era innescato un netto meccanismo di sposta-

mento dalla perequazione finanziaria orizzontale (fra i *Länder*) alle prestazioni verticali del *Bund* (Stato centrale).

Fino al 1995 le allocazioni integrative federali annuali crebbero da 100 milioni di marchi (circa 51 milioni di euro) nel 1970 a oltre 25 miliardi di marchi (circa 12,8 miliardi di euro); in tutto ciò un ruolo importante è stato svolto dalla riunificazione tedesca. Va però detto anche che la vera e propria perequazione finanziaria orizzontale è aumentata drasticamente nello stesso periodo (1970-1995) passando da 1,2 miliardi di marchi (circa 613 milioni di euro) a 11,2 miliardi di marchi (5,7 miliardi di euro) annuali. Con il 1995, allorché i cinque nuovi *Länder*, cioè quelli della Germania orientale, vennero inseriti completamente nel sistema di compensazione, ai *Länder* aventi diritto alla compensazione venne garantita una quota minima corrispondente a fino al 98,5% della media; i *Länder* dovevano provvedere, tramite il trasferimento orizzontale, di un adeguamento corrispondente al 91-96%, mentre la restante differenza – fino al 98,5% – doveva essere integrata dalla perequazione verticale, vale a dire con mezzi del *Bund*. Prima della riunificazione la Repubblica federale tedesca aveva raggiunto un grado di omogeneità nell'erogazione di beni pubblici che solo pochi Stati unitari e centralistici sono in grado di esibire. Con ciò tuttavia si erano prodotti due gravi problemi: in primo luogo con il processo descritto si sviluppò in parallelo una concentrazione degli oneri della perequazione finanziaria su un numero sempre minore di *Länder*, cioè in sostanza su tre: Baviera, Baden-Wuerttemberg e Assia. Il Nordreno-Vestfalia, che a lungo aveva fatto parte dei *Länder* donatori, nel 2008 divenne per la prima volta *Land* beneficiario. In secondo luogo non vennero rimosse le cause che rendevano necessaria la perequazione finanziaria, cioè il differente livello di produttività economica. Infatti dalla fondazione della Repubblica federale di Germania solo il *Land* della Baviera (con l'ausilio per diversi decenni di trasferimenti ottenuti dalla perequazione finanziaria fra i *Länder*), è riuscito ad avanzare dalla fine degli anni '80 da *Land* beneficiario a *Land* donatore<sup>5</sup>. Nella figura 3 è riportata la situazione attuale, con evidenziate le differenze tra *Länder* beneficiari e *Länder* donatori.

---

(5) Cfr. MINISTERO FEDERALE DELLE FINANZE / BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Ausgleich-*

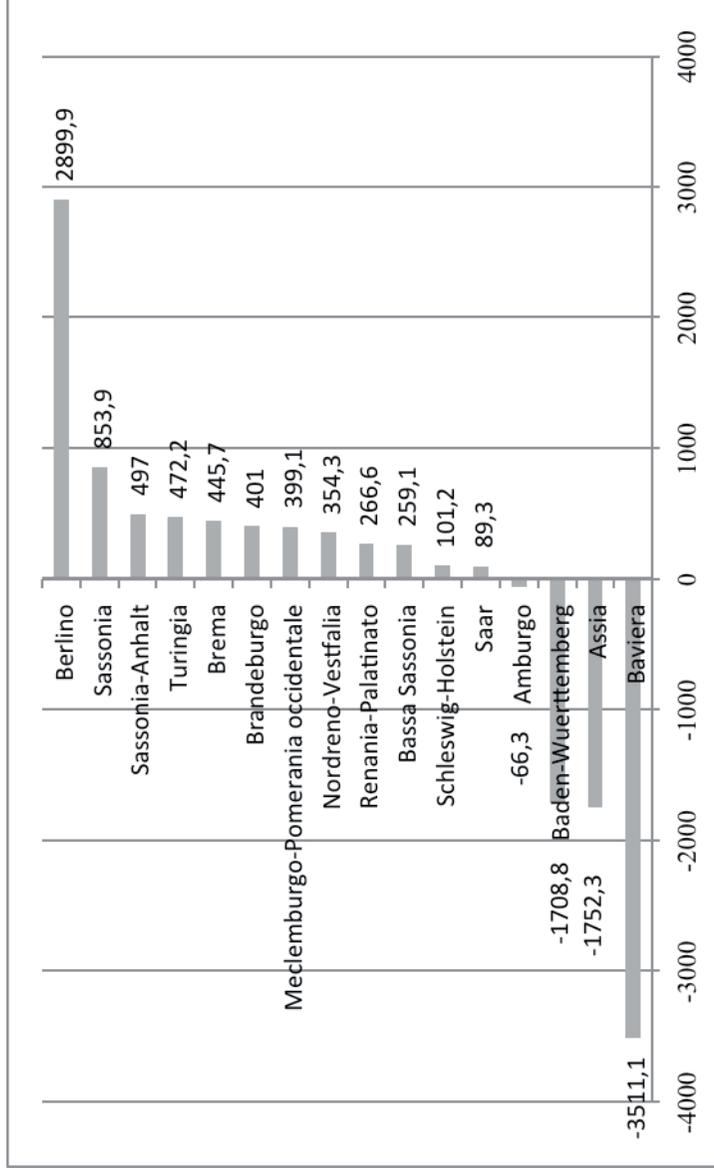


Fig. 3. La perequazione orizzontale in Germania: Länder donatori e beneficiari a confronto (2010, milioni di euro)  
 Fonte: Ministero Federale delle Finanze / Bundesministerium der Finanzen 2011; grafico Grasse.

## 2. La controversia degli anni '90 e le riforme dopo la sentenza della Corte costituzionale dell'11 novembre 1999

Il sistema perequativo dopo la riunificazione della Germania si basava sulla “legge per la perequazione finanziaria” (FAG) del 1993. A partire dal 1997, tuttavia, crebbe sempre più il malumore dei *Länder* donatori rispetto al livellamento della capacità finanziaria dei *Länder* e al volume dei trasferimenti orizzontali, vale a dire tra i *Länder* stessi. La legge per la perequazione, dunque, venne messa in dubbio. Non essendo stato possibile un accordo sul piano politico fra *Länder* donatori e beneficiari, la controversia (su sollecitazione della Baviera, del Baden-Wuerttemberg e dell'Assia) finì nell'estate del 1998 davanti alla Corte costituzionale federale. L'Assia reputò anticostituzionale il fatto che l'ordine gerarchico dei *Länder* relativamente alla capacità finanziaria (in termini di spesa *pro capite*) con il sistema perequativo in vigore venisse modificato, addirittura ribaltato; il termine tecnico per quanto esposto recita: “sovralivellamento” (*Übernivellierung*). L'Assia ad esempio, che nel 1998, prima dell'inizio dei trasferimenti, in quanto *Land* più forte economicamente, si trovava ancora al primo posto per quanto riguardava la sua capacità di spesa *pro capite*, dopo la perequazione si trovò di colpo al nono<sup>6</sup>.

In seguito alla sentenza della Corte costituzionale federale dell'11 novembre 1999 la legge, fino ad allora vigente, della perequazione finanziaria del 1993 dovette essere riformata. Fra le altre venne infatti dichiarata inammissibile una modifica dell'ordine della capacità finanziaria fra i *Länder* risultante dalla perequazione finanziaria fra i *Länder* stessi.

Gli adeguamenti giuridici corrispondenti avvennero in primo luogo tramite l'approvazione della cosiddetta “legge sui criteri” (*Maßstäbege-*

---

*sbeiträge und Ausgleichszuweisungen der einzelnen Länder im Länderfinanzausgleich*, Berlin, 2012 [www.bundesfinanzministerium.de/nn\_4480/DE/BMF\_\_Startseite/Service/Downloads/Abt\_\_V/Ausgleichsbetr\_C3\_A4ge\_20und\_20Ausgleichszuweisungen\_20im\_20L\_C3\_A4nderfinanzausgleich\_20in\_20den\_20Jahren\_201950\_20bis\_201994,templateId=raw,property=publicationFile.pdf].

(6) Per una spiegazione dettagliata dei meccanismi tecnici del sistema perequativo e delle cause del cambiamento dell'ordine gerarchico, rispetto alla capacità di spesa *pro capite* dei singoli *Länder*, cfr. il seguente paragrafo 3.

setz) il 13 luglio 2001. La Corte costituzionale aveva ribadito la necessità di una legge con la quale venissero fissati dei criteri oggettivi per la perequazione finanziaria. Con ciò dovevano essere prese decisioni verificabili e trasparenti sull'esistente fabbisogno di compensazione fra i *Länder* nonché garantiti i trasferimenti finanziari corrispondenti. Negli anni '80, infatti, singoli *Länder* erano risultati ripetutamente avvantaggiati in maniera ingiustificata. Così, ad esempio, diversi *Länder* governati dalla CDU (fra questi la Bassa Sassonia) avevano ricevuto dal governo CDU-FDP di Helmut Kohl allocazioni aggiuntive federali, che erano state invece negate ai *Länder* governati dalla SPD.

In secondo luogo vennero intraprese delle riforme della legge sulla perequazione finanziaria (FAG) sulla base della sentenza della Corte costituzionale. La FAG entrò in vigore in forma emendata il 1° gennaio del 2005. In seguito alla riforma i *Länder* donatori possono nel frattempo trattenere una notevole parte dei loro gettiti fiscali che si collocano sopra la media. Il prelievo medio delle "eccedenze" dei *Länder* donatori venne limitato al 72,5%, il che dovrebbe offrire un maggiore stimolo ad efficaci attività economiche nei *Länder* donatori. Inoltre la perequazione finanziaria divenne più stimolante (nel senso di una ricompensa per successi ottenuti in politica economica) in quanto venne introdotta come un modello premiale. Ne risulta che al *Land* resta il 12% del gettito fiscale collocato al di sopra della media nazionale, che quindi in linea di principio non viene tenuto in considerazione nella perequazione finanziaria fra i *Länder*.

Dopo la sentenza della Corte costituzionale del 1999 vale ora come "adeguato" un bilanciamento della capacità finanziaria per mezzo della perequazione finanziaria orizzontale fra i *Länder* fino al 95% della media dei *Länder*, pur nel senso del mantenimento di una necessaria distanza nella capacità finanziaria fra i *Länder* che versano e quelli che invece ricevono fondi dalla perequazione finanziaria. Grazie alla "legge sui criteri" e alla riforma della legge sulla perequazione finanziaria il sistema di perequazione finanziaria in Germania non è tuttavia diventato né più facile né più comprensibile per i cittadini. Nella sostanza non ha prodotto alcun ragguardevole cambiamento nel rapporto fra *Länder* donatori e beneficiari.

### 3. Distribuzione verticale e orizzontale nel federalismo tedesco. I meccanismi tecnici

La perequazione finanziaria avviene – semplificando molto – in tre passi (v. fig. 4).

*In primo luogo* avviene tramite la perequazione anticipata dell'imposta sul valore aggiunto. L'IVA spetta congiuntamente a *Bund* (53,9%), *Länder* (44,1%) e Comuni (2%). Il 75% della quota spettante ai *Länder* sull'imposta sul valore aggiunto (44,1%) viene distribuito in base al numero degli abitanti fra tutti i *Länder*. Il restante 25% della quota parte spettante ai *Länder* fluisce invece nelle casse dei *Länder* bisognosi, cioè di quelli le cui entrate fiscali complessive per abitante si trovano sotto la media di tutti i *Länder*. Con questa redistribuzione dell'IVA si produce già una notevole perequazione: le entrate fiscali, minori della media dei *Länder* fino al 97%, vengono reintegrate per il 95%. I *Länder* che si collocano fra il 97% e il 100% della media ricevono un contributo degressivo-lineare pari al 95-60% della differenza tra il 97% e il 100%.

*In secondo luogo* avviene tramite la perequazione finanziaria orizzontale, cioè fra i *Länder* (la vera e propria perequazione finanziaria interregionale). In questo caso viene calcolata innanzitutto la capacità finanziaria di ogni singolo *Land* per abitante, tenendo conto dell'ammontare di tutte le entrate, cioè della loro quota parte relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche, a quella sul reddito delle società, alle entrate derivanti da imposte del *Land* stesso, così come al 64% delle entrate comunali in ogni singolo *Land*.

La capacità finanziaria viene poi messa a confronto con un "fabbisogno finanziario virtuale". Le "città-stato" ad esempio possono contare su un fabbisogno superiore del 35% per abitante poiché erogano prestazioni per gli abitanti dei *Länder* territoriali circostanti. Un fabbisogno finanziario più elevato per abitante viene inoltre riconosciuto anche ai *Länder* scarsamente popolati di Meclemburgo-Pomerania occidentale (+5%), Brandeburgo (+3%) e Sassonia-Anhalt (+2%). Ne risulta che matematicamente la capacità di spesa per abitante per tutti questi *Länder* diminuisce. Ciò diventa importante perché il preciso ammontare delle compensazioni ottenute da un *Land* dipende dalla misura con cui la sua capacità finanziaria per abitante si trova al di

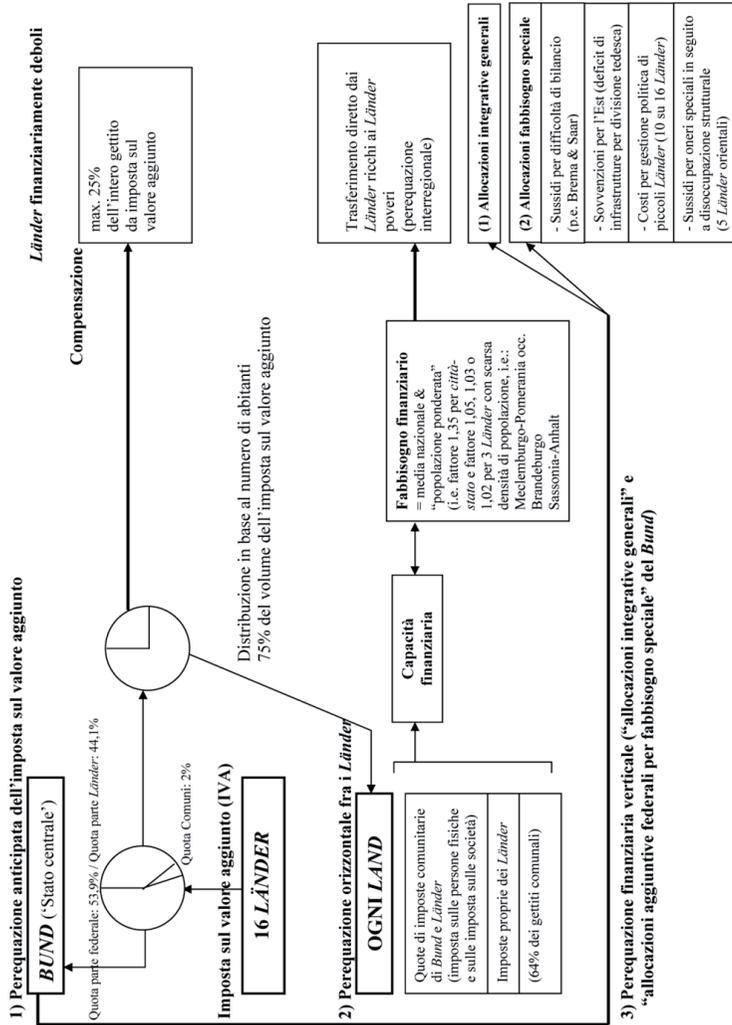


Fig. 4. La perequazione finanziaria in Germania in sintesi

Fonte: Grasse, presentazione propria.

sotto della media nazionale. L'obbligo di perequazione dei *Länder* più ricchi si calcola in base alla misura con cui la loro capacità finanziaria per abitante si colloca al di sopra della media nazionale. L'esito è che un *Land*, che ha raggiunto il 70% della capacità finanziaria media prima della perequazione finanziaria fra i *Länder*, viene elevato al 91% della media; con l'80% prima della perequazione finanziaria fra i *Länder* avviene un innalzamento al 93,5%; con il 90% al 96%. Al contrario un *Land* ricco con il 130% della media dopo la perequazione finanziaria fra i *Länder* si trova al 109%, con il 120% prima della perequazione finanziaria al 106,5% e con il 110% prima della perequazione finanziaria al 104% dopo la perequazione finanziaria. L'ordine gerarchico della capacità finanziaria dei *Länder* non viene modificato fino a questo punto del sistema di perequazione.

*In terzo luogo* avviene tramite la perequazione verticale, con il *Bund* che fa pervenire ai *Länder* più deboli ulteriori mezzi – in base a criteri differenti – sotto forma di allocazioni aggiuntive federali; qui tuttavia deve essere di nuovo differenziato fra “allocazioni aggiuntive federali generali” (per i *Länder* al di sotto del 99,5% della capacità finanziaria media, la differenza che rimane fino al 100% viene adeguata al 77,5%) da un lato e “fabbisogno speciale di allocazioni aggiuntive federali” (per *Länder* con particolari situazioni problematiche, come ad esempio oneri speciali derivanti dalla divisione della Germania<sup>7</sup>) dall'altro<sup>8</sup>. Le allocazioni aggiuntive federali generali servono a un ulteriore allineamento di tutti i *Länder* con capacità finanziaria inferiore alla media dei *Länder*. Invece le allocazioni aggiuntive federali per fabbisogno

---

(7) Queste allocazioni non hanno tuttavia una destinazione specifica, bensì i *Länder* possono decidere liberamente sull'impiego dei mezzi.

(8) Per una spiegazione più dettagliata del sistema federale di perequazione vedi anche fra gli altri S. KROPP, *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden, VS Verlag, 2010; S. KROPP, *Der föderale Finanzausgleich*, in O.W. GABRIEL, E. HOLTSMANN (a cura di), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, 3<sup>a</sup> ed., München, Oldenbourg-Verlag, 2005, pp. 401-406; S. BAJOHRE, *Grundriss Staatliche Finanzpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag, 2007, pp. 115-128; in lingua inglese vedi BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *The Federal Financial Equalisation System in Germany*, Berlin 2012 [[www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_4480/DE/BMF\\_Startseite/Service/Downloads/Abt\\_V/The\\_20Federal\\_20Financial\\_20Equalisation\\_20System\\_20in\\_20Germany,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4480/DE/BMF_Startseite/Service/Downloads/Abt_V/The_20Federal_20Financial_20Equalisation_20System_20in_20Germany,templateId=raw,property=publicationFile.pdf)].

speciale servono per il superamento di certe situazioni problematiche di singoli *Länder* e la loro necessità viene sottoposta a verifica ogni cinque anni. Le allocazioni aggiuntive federali per fabbisogno speciale vengono assegnate con queste modalità:

- come sovvenzione per situazioni emergenziali di bilancio (in passato ad esempio per Brema e per la Saar);
- come compensazione per “oneri speciali derivanti dalla divisione tedesca”, in particolare per l’eliminazione di *deficit* infrastrutturali ancora esistenti nei cinque *Länder* orientali;
- come compensazione per “costi della direzione politica dei piccoli *Länder*” (10 su 16);
- come compensazione per oneri speciali in seguito a disoccupazione strutturale consolidata nei cinque *Länder* orientali, comportante un’elevata spesa nell’indennità di disoccupazione.

#### ***4. Gli effetti redistributivi dopo le riforme del 2001 e del 2005 – un’analisi dei dati***

Nonostante le riforme realizzate con l’introduzione della “legge sui criteri” (*Maßstäbengesetz*) del 2001 e con la nuova legge sulla perequazione finanziaria (FAG) del 2005, la perequazione finanziaria è rimasta un elemento di conflitto fra i *Länder* poiché gli effetti della redistribuzione sono, ora come prima, molto consistenti (v. fig. 5). Per quanto concerne la capacità finanziaria dei *Länder* dopo la perequazione sull’IVA e la perequazione finanziaria fra i *Länder*, incluse le allocazioni aggiuntive federali generali, risultano di fatto tre gruppi di *Länder* (v. figg. 5 e 6): al vertice si trovano le “città-stato” con la maggiore capacità finanziaria *pro capite*, seguono poi i *Länder* donatori, forti economicamente, della Germania meridionale (Baviera, Baden-Wuerttemberg e Assia) e per finire un terzo gruppo comprendente i restanti 10 *Länder* beneficiari, all’interno del quale va detto che per il momento non sussistono differenze sostanziali fra *Länder* orientali e occidentali. Ciò significa però anche che – considerando le allocazioni aggiuntive federali generali – fra i *Länder* donatori e le “città-stato” di Berlino e di Brema si produce già a un cambiamento nell’ordine gerarchico di capacità finanziaria, tanto che la differenza risultante appare fortemente significativa.

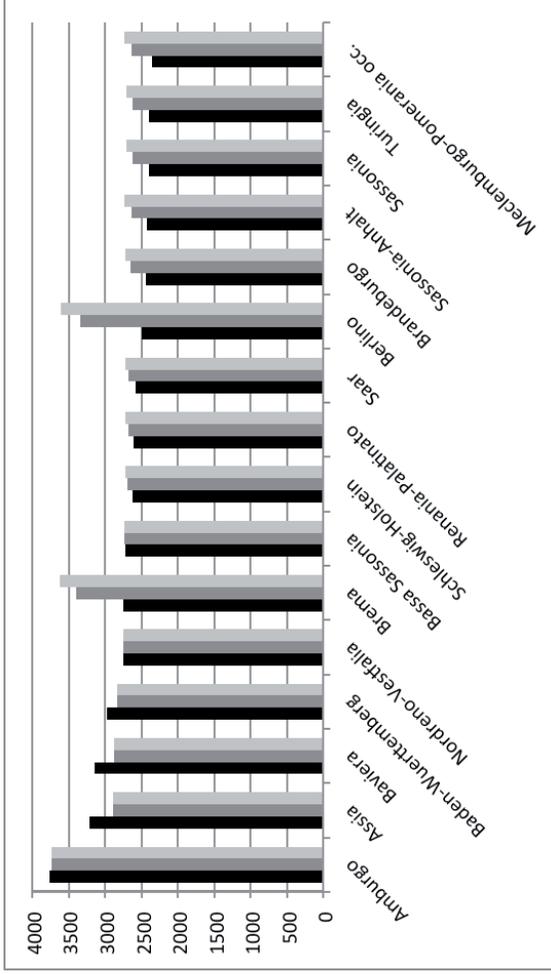


Fig. 5. Effetti della redistribuzione della perequazione finanziaria (2009): capacità finanziaria pro capite (in euro) nei Länder tedeschi

Spiegazione: effetti della redistribuzione dopo la perequazione anticipata dell'imposta sul valore aggiunto (nero), dopo la perequazione finanziaria fra i Länder (grigio) e dopo le "allocazioni aggiuntive federali generali" (grigio chiaro).

Fonte: calcolo proprio basato su dati del Ministero federale delle Finanze; BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzvergleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen*, Berlin, 2012 [[www.bundesfinanzministerium.de/nm\\_4480/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Finanz\\_und\\_Wirtschaftspolitik/Foederales\\_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzvergleich/Zus-Abrechnung-ab1995,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_4480/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederales_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzvergleich/Zus-Abrechnung-ab1995,templateId=raw,property=publicationFile.pdf)]; grafico Grasse.

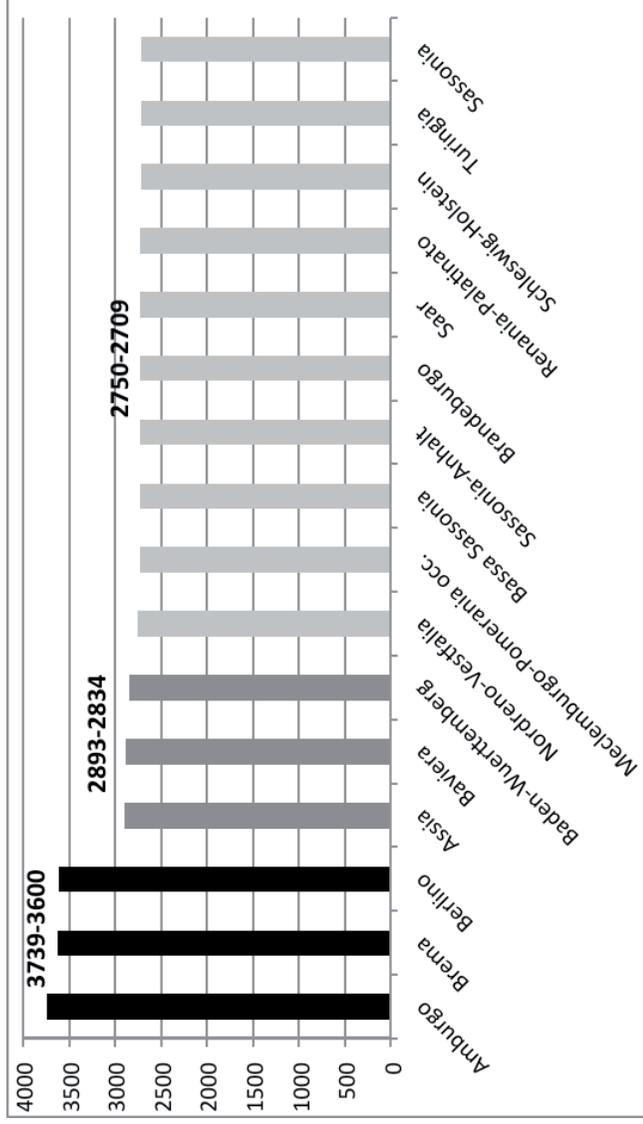


Fig. 6. Capacità finanziaria pro capite (in euro) dopo la perequazione finanziaria fra i Länder e le allocazioni aggiuntive federali generali (2009)

Fonte: calcolo proprio basato su dati del Ministero federale delle Finanze; BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Daten zur horizontalen Umsatzsteuererteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen*, cit.; grafico Grasse.

I *Länder* donatori continuano tuttavia a disporre di una capacità finanziaria più alta rispetto ai restanti 10 *Länder* beneficiari, pur collocandosi dietro le “città-stato” (e con ciò anche dietro i *Länder* beneficiari di Berlino e Brema) dopo la perequazione dell’IVA, quella finanziaria fra i *Länder* e le allocazioni aggiuntive federali generali. La differenza della capacità finanziaria *pro capite* non è tuttavia molto alta poiché a fronte di una capacità finanziaria fra i 2.893 e i 2.834 euro *pro capite* fra i *Länder* donatori dall’economia forte, si contrappongono i 2.750 fino a 2.709 euro dei *Länder* beneficiari. Percentualmente la redistribuzione, dopo la perequazione dell’IVA, quella finanziaria fra i *Länder* e dopo le allocazioni aggiuntive federali generali, significa addirittura che i *Länder* donatori raggiungono meno del 100% della media nazionale (v. fig. 7).

Se si includono le allocazioni aggiuntive per fabbisogno speciale quale passo successivo della perequazione finanziaria, ci si trova di fronte a ulteriori, molto consistenti spostamenti (v. figg. 8 e 9). In base a questi criteri la capitale Berlino se la cava nella maniera migliore, seguita da Amburgo e Brema. I *Länder* donatori Assia e Baviera si collocano immediatamente dopo al quarto e al quinto posto, raggiungendo però, per quanto concerne la capacità finanziaria *pro capite*, rispettivamente solo il 91% e il 90% della media dei *Länder*. Il Baden-Wuerttemberg, quinto *Land* più forte economicamente (v. fig. 1), si ritrova adesso per quanto concerne l’effettiva capacità finanziaria dietro il *Land* orientale del Meclemburgo-Pomerania occidentale, strutturalmente debole, e precede appena la Sassonia-Anhalt, il Brandeburgo e la Turingia (v. figg. 8 e 9). In fondo alla scala si trovano per finire i *Länder* occidentali Nordreno-Vestfalia, Schleswig-Holstein, Bassa Sassonia e Renania Palatinato, che raggiungono appena l’86% della media dei *Länder*.

Dal risultato di tutti gli elementi di perequazione finanziaria è evidente come il sistema segua senza dubbio i principi di unitarietà e solidarietà e con ciò si muova, finora immodificato, all’interno della tradizione del federalismo tedesco. Il sistema non compensa con ciò solo la capacità finanziaria *pro capite*, ma produce anche una compensazione per svantaggi di differente natura come ad esempio la disoccupazione strutturale, gli oneri derivanti dalla divisione della Germania o, semplicemente, la limitata dimensione territoriale di un *Land*.

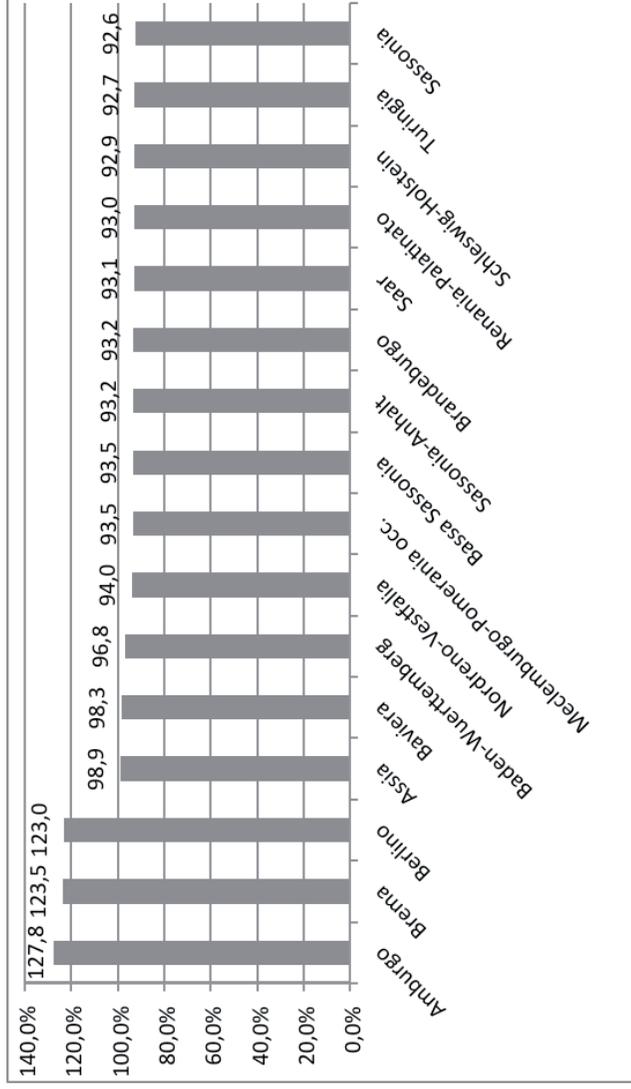


Fig. 7. Capacità finanziaria dei Länder pro capite in % della media dei Länder dopo la perequazione finanziaria, fra i Länder e le allocazioni aggiuntive federali generali (2009)

Fonte: calcolo proprio basato su dati del Ministero federale delle Finanze; BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen*, cit.; grafico Grassé.

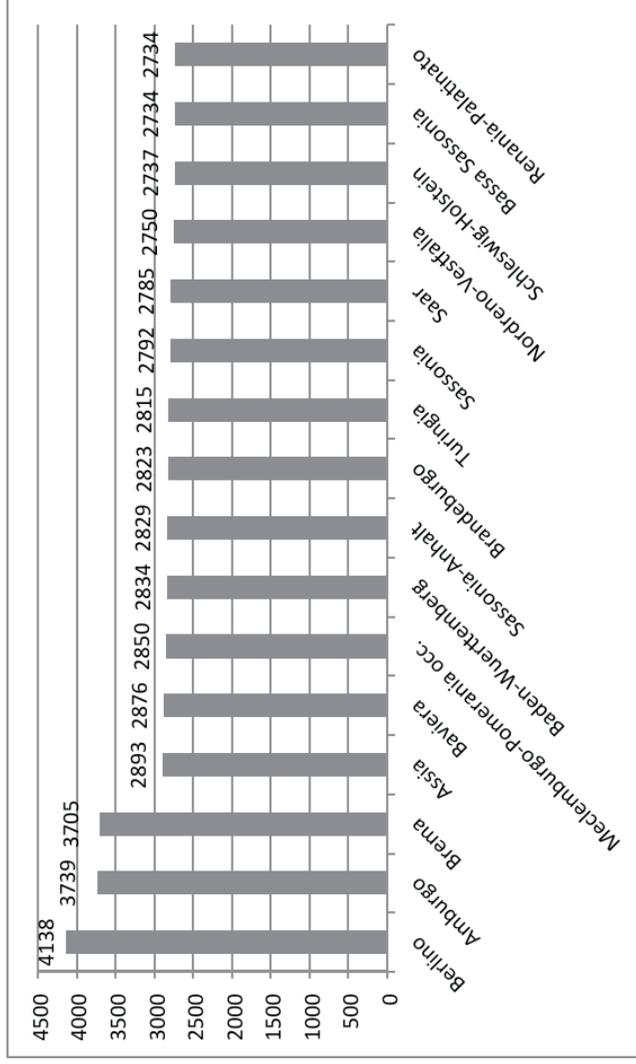


Fig. 8. Effetti della redistribuzione della perequazione finanziaria (2009); capacità finanziaria pro capite (in euro) nei Länder tedeschi dopo le allocazioni aggiuntive per fabbisogno speciale

Fonte: calcoli propri basati su §11 FAG (legge per la perequazione finanziaria) e su dati del Ministero federale delle Finanze; BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Daten zur horizontalen Umsatzsteuererteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen*, cit.; grafico Grasse.

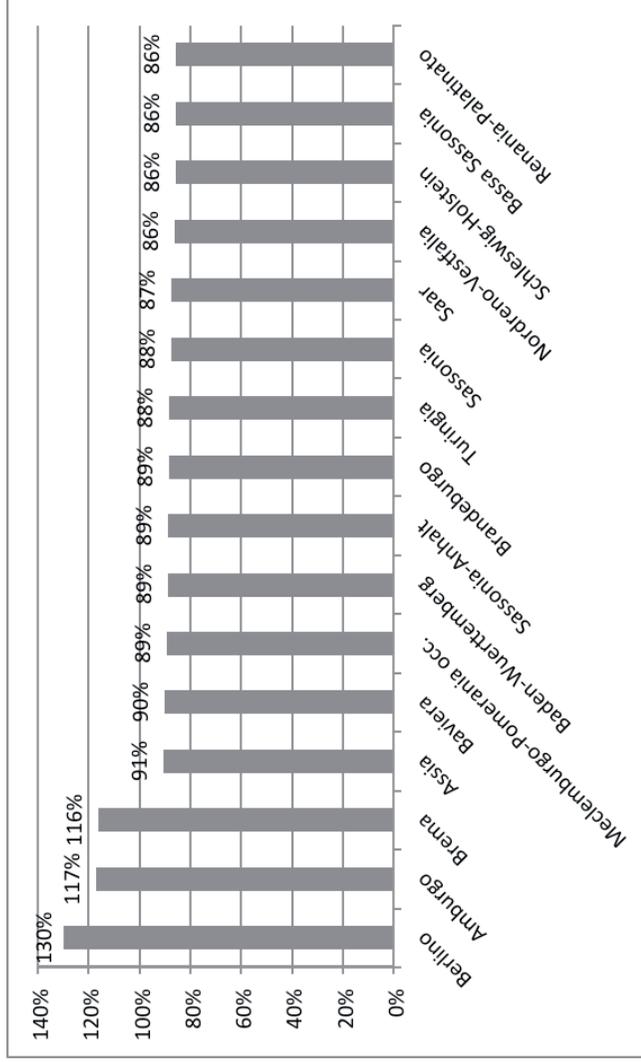


Fig. 9. Capacità finanziaria dei Länder pro capite in % della media fra i Länder dopo le allocazioni aggiuntive per fabbisogno speciale (2009)

Fonte: calcoli propri basati su §11 FAG (legge per la perequazione finanziaria) e su dati del Ministero federale delle Finanze; BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Daten zur horizontalen Umsatzsteuererteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen*, cit.; grafico Grasse.

### 5. *Gli effetti della crisi economica e finanziaria*

Sullo sfondo della crisi finanziaria ed economica del 2009 tornano a moltiplicarsi le voci di coloro che auspicano una minore redistribuzione, anche se la perequazione finanziaria in realtà è stabilita per legge fino al 2020. I *Länder* donatori della Baviera e dell'Assia (con governi a guida cristiano-sociale e cristiano-democratica) nonché il *Land* Baden-Wuerttemberg (governato da verdi e socialdemocratici) vogliono ridurre i loro pagamenti a favore della perequazione finanziaria e hanno già minacciato di adire di nuovo la Corte costituzionale federale. La perequazione finanziaria vigente, così recita l'argomentazione, non offrirebbe sufficienti stimoli al risparmio. Nel febbraio del 2012 è scoppiata in materia una vibrante controversia fra i *Länder* della Baviera (governata da una coalizione tra il Partito cristiano-sociale/CSU e il Partito liberale/FDP) e il Nordreno-Vestfalia (governato da un'alleanza tra Socialdemocratici e Verdi). Nel caso di un ricorso della Baviera alla Corte costituzionale il governo del Nordreno-Vestfalia ha annunciato l'intenzione di rescindere dal canto suo tutti gli accordi esistenti in materia di perequazione, adducendo il dato di fatto che il Nordreno-Vestfalia, nel quadro della perequazione anticipata dell'Iva, corrisponde alla perequazione finanziaria con i suoi 2,4 miliardi di euro una cifra corrispondente a quella dell'Assia e della Baviera messe insieme<sup>9</sup>.

In considerazione del parziale "sovrallivellamento" che, come evidenziato, continua a verificarsi, appare in realtà abbastanza plausibile il dibattito su una nuova riforma della perequazione finanziaria, dopo quella del 2005. Ciò risulta però comprensibile soprattutto osservando il desolante bilancio di tutti i *Länder* tedeschi. L'indebitamento è drammaticamente cresciuto negli ultimi anni in seguito alle ridotte entrate tributarie a fronte di spese crescenti anche nei *Länder* più forti economicamente. Anche in periodi con ottimi tassi di crescita (come nel caso del 2010 e del 2011 con più del 3% del PIL) la maggior parte dei *Länder* non riesce a presentare un bilancio senza un nuovo indebitamento. Nel 2011 ci sono riusciti solo la Sassonia, la Baviera,

---

(9) Cfr. BERLINER MORGENPOST, *Länderfinanzausgleich: Bundesländer führen schrille Debatte um Geld*, 7 febbraio 2012.

il Brandeburgo e il Meclemburgo-Pomerania occidentale: in totale i *Länder* hanno speso 9,4 miliardi in più di quanto abbiano incassato. Di fronte a tutto ciò la disponibilità a condividere invece di crescere, semmai diminuisce. L'indebitamento *pro capite* raggiunge di gran lunga i massimi livelli nelle "città-stato" di Amburgo, Berlino e Brema così come nella Saar, mentre i bilanci della Baviera e della Sassonia presentano il più basso saldo negativo (v. fig. 10).

La crisi finanziaria del settore pubblico è il risultato delle pluriennali difficoltà economiche della Germania (eccezioni sono rappresentate dai due bienni positivi dal punto di vista congiunturale del 2006/07 così come del 2010/11) e di una politica di riduzione delle tasse a favore delle imprese e dei redditi alti, ispirantesi all'offerta sul piano teorico. Questa politica fiscale ha condotto a una considerevole diminuzione degli introiti per *Bund*, *Länder* e Comuni<sup>10</sup> e si ripercuote nella relazione reciproca fra i *Länder* stessi; in totale, con le riforme fiscali realizzate nell'arco di tempo 2000-2011, il fisco tedesco ha rinunciato a entrate pari a circa 370 miliardi di euro; di questi circa 191 miliardi di euro di mancati introiti sarebbero spettati ai *Länder*<sup>11</sup>.

La crisi finanziaria dei *Länder* si è acuita vieppiù a causa della crisi economica nel 2009, che poteva essere affrontabile con successo solo per mezzo di una politica economica anticiclica finanziata sul *deficit*. Di conseguenza la concorrenza economica e finanziaria fra i *Länder* cresce sì lentamente, ma in misura costante. Al contempo anche in Germania, come in molti altri Stati europei, cresce la "coscienza territoriale"<sup>12</sup>. Dopo la vasta caduta delle barriere commerciali, soprattutto

---

(10) Per un quadro d'insieme sulla situazione finanziaria dei Comuni nel sistema multilivello tedesco si veda in lingua inglese fra gli altri D. EISSEL, J. LABITZKE, *Local Government and Governance in Germany*, in C.P. CHU, A. GRASSE, M. PORSCHÉ-LUDWIG, S.-C. PARK (a cura di), *Local Governance in the Global Context: Theory and Practice*, Berlin, Lit Verlag, 2010, pp. 99-140.

(11) Cfr. HANS-BÖCKLER-STIFTUNG (a cura di), *Steuersenkungen reißen Milliardenlöcher*, in *Böckler Impuls*, 2011, n. 13 (7 settembre) [[http://boeckler.de/impuls\\_2011\\_13\\_gesamt.pdf](http://boeckler.de/impuls_2011_13_gesamt.pdf)].

(12) Cfr. tra gli altri D. EISSEL, A. GRASSE, *The Vertical Dimension of Democracy and Development: Federalism, Regionalisation, and Local Autonomy. Some Lessons learned from Europe*, in B.S. HADIWINATA, C. SCHUCK (a cura di), *Democracy in Indonesia. The*

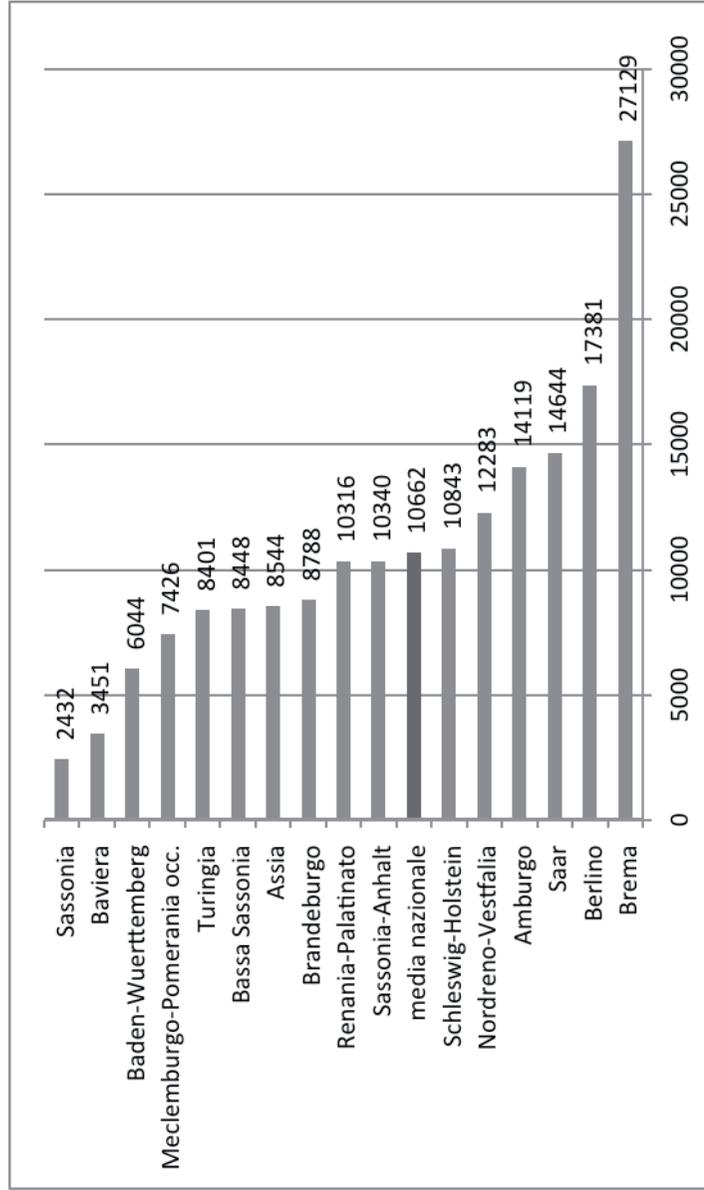


Fig. 10. Deficit pubblico dei Länder pro capite nel 2010 (in euro)

Fonte: Ufficio Federale di Statistica; STATISTISCHES BUNDESAMT, *Indebitamento dei bilanci pubblici* 2010; grafico Grasse.

dopo la caduta delle barriere per la libera circolazione dei capitali grazie al Mercato interno europeo e ad accordi internazionali (in particolare nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio OMC-WTO), dall'inizio degli anni '90 non sono solo gli Stati nazionali a dover affrontare una dura concorrenza, ma anche i *Länder* federali ossia le regioni<sup>13</sup>. Questa concorrenza non fa che acuire lo scontro relativo alle risorse e agli standard.

È interessante osservare come il dibattito per la riduzione della perequazione interregionale riguardo alla concorrenza fra i *Länder* tenga in considerazione finora quasi soltanto le entrate fiscali. Con ciò va detto che i sistemi di sicurezza sociale producono una altrettanto massiccia redistribuzione fra i *Länder* (ad esempio da quelli con basso tasso di disoccupazione e corrispondentemente alto numero di contribuenti dei sistemi sociali, verso *Länder* con alta disoccupazione e minor numero di contribuenti). Anche solo osservando il trasferimento monetario del valore di circa 139 miliardi di euro, avvenuto fra il 1992 e il 1999 tramite i sistemi sociali di sicurezza dalla Germania occidentale a quella orientale, e mettendolo a confronto con i contemporanei trasferimenti tramite la perequazione finanziaria fra i *Länder* del valore di 47 miliardi di euro<sup>14</sup>, risulta chiaro come questa "seconda" e un po' latente perequazione finanziaria abbia fornito al

---

*Challenge of Consolidation*, Baden-Baden, Nomos, 2007, pp. 75-108; C. JEFFERY, S. GREEN, W.E. PATERSON (a cura di), *Federalism: The New Territorialism. Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 78-93; A. GRASSE, *Identità regionali in Europa: quale rilevanza ai fini della modernizzazione? Formazione, elementi costitutivi ed efficacia di un "costrutto effimero"*, in *Teoria Politica*, XX, 2004, n. 1, pp. 57-84.

(13) Cfr. A. GRASSE, J. LABITZKE, *Regions in a Globalisation-Localisation Dialectic and the Italian Case*, in C.-P. CHU, A. GRASSE, S.-C. PARK, M. PORSCHÉ-LUDWIG (a cura di), *Local Governance in the Global Context*, cit., pp. 161-197; A. BENZ, *Inter-Regional Competition in Co-operative Federalism. New Modes of Multi-level Governance in Germany*, in *Regional and Federal Studies*, 2007, n. 4, pp. 421-436; R. HRBEK, *The Effects of Global and Continental Integration on Cooperation and Competition in German Federalism*, in H. LAZAR, H. TELFORD, R.L. WATTS (a cura di), *The Impact of Global and Regional Integration on Federal Systems. A Comparative Analysis*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003, pp. 329-371.

(14) Cfr. P. MANOW, *Federalism and the Welfare State: The German Case*, in *ZeS-Arbeitspapier*, 2004, n. 8, Bremen, p. 26.

finanziamento per la riunificazione tedesca un contributo quasi tre volte superiore alla redistribuzione delle entrate fiscali fra i *Länder*. Che l'effetto redistributivo regionale del sistema di sicurezza sociale sia appena oggetto di discussione a differenza della vera e propria perequazione finanziaria fra i *Länder*, non dipende probabilmente solo dall'esigenza avvertita dalla popolazione tedesca di pari condizioni di vita, bensì anche dal livello di redistribuzione tramite il sistema di sicurezza sociale. Se venisse meno questo sistema, gli effetti finanziari e sociali sarebbero molto più gravi (ad esempio, in termini di crescita della povertà in alcune Regioni e di aumento della disoccupazione, con probabili effetti migratori) delle graduali correzioni della perequazione finanziaria fra i *Länder*<sup>15</sup>.

#### *6. Il "Patto di solidarietà II" e le disparità economiche fra Germania Est e Ovest*

La revisione della perequazione finanziaria venne raggiunta nel 2001 solo attraverso la creazione, pretesa con veemenza dai nuovi *Länder* orientali, del cosiddetto "Patto di solidarietà II", cioè la prosecuzione della garanzia di sostegno per le strutture della Germania Est. Nel 2006 esso è stato recepito, in seguito alla "riforma del federalismo I" (*Föderalismusreform I*), nella Legge Fondamentale. È tuttavia prevista una progressiva diminuzione delle allocazioni annuali fino a raggiungere lo zero nel 2020. La Germania Est insomma non dovrebbe ottenere un trattamento speciale a partire da quella data. In questo lasso di tempo i cinque *Länder* orientali ottengono in totale ancora mezzi del valore di 105 miliardi di euro come "allocazioni aggiuntive federali per fabbisogno speciale"; a questi vanno ad aggiungersi altri 51 miliardi di euro provenienti dal bilancio federale per rafforzare la struttura economica della Germania Est.

In considerazione dell'attuale sviluppo economico appare tuttavia più che dubbia la concreta realizzabilità dell'obiettivo prestabilito di rendere i *Länder* orientali indipendenti da allocazioni speciali entro il

---

(15) Cfr. J. LABITZKE, *Stato federale e sociale? Sul rapporto fra federalismo e politica sociale nella Repubblica federale di Germania*, in *Foedus: Culture, Economie e Territori*, 2009, n. 24, pp. 31-50.

Tab. 1. *Cambiamento percentuale annuale del Pil in prezzi relativi per abitante: vecchi e nuovi Länder a confronto (1992-2010)*

	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
<i>Länder occidentali</i>																			
<i>senza Berlino</i>	5,6	0,9	3,9	3,3	1,3	2,3	2,9	2,4	2,8	2,5	1,3	1,0	2,2	1,5	3,7	4,6	1,9	-3,8	4,5
<i>con Berlino</i>	5,8	1,2	3,9	3,3	1,2	2,1	2,7	2,3	2,7	2,5	1,2	0,9	2,1	1,5	3,7	4,5	2,1	-3,5	4,4
<i>Länder orientali</i>																			
<i>senza Berlino</i>	26,8	21,9	16,6	8,2	3,9	2,2	1,5	2,7	1,3	2,5	2,8	1,5	2,7	0,8	4,1	4,6	1,7	-2,2	2,7
<i>con Berlino</i>	20,6	16,9	12,5	6,8	2,4	1,3	1,0	2,2	1,1	1,9	2,1	0,9	1,9	1,1	4,0	4,5	2,4	-1,2	2,8

Fonte: Uffici Statistici del *Bund* e dei *Länder* 2011 ([www.statistik-portal.de](http://www.statistik-portal.de)).

2020. Per raggiungere questo obiettivo l'economia dovrebbe crescere a Est molto più rapidamente che a Ovest. Certamente negli ultimi vent'anni si è già assistito a un netto avvicinamento della prestazione economica, come dimostrano le seguenti cifre: nel 1991 il PIL per abitante nei *Länder* occidentali raggiungeva in media 22.030 euro (senza Berlino), in quelli orientali 7.330 euro (senza Berlino). Di contro il PIL *pro capite* nel 2010 a Ovest era di 32.340 euro (senza Berlino) e a Est di 22.384 (senza Berlino). Tuttavia anche i tassi di crescita annui fra Est e Ovest si sono sempre più avvicinati, come si può ricavare dalla seguente tabella (v. tab. 1). I tassi di crescita in Germania Est, sostanzialmente più alti all'inizio degli anni '90, sono scesi gradualmente fino al 2007 al livello della Germania ovest e dal 2009 si collocano addirittura al di sotto dello sviluppo economico dei *Länder* nella parte occidentale della Repubblica. Nell'arco di tempo fra il 1998 e il 2010 nei cinque *Länder* orientali i tassi di crescita si trovavano di media intorno al 2,5% (con Berlino) ovvero 2,8% (senza Berlino), rispetto al 2,0% nei vecchi *Länder* (sia con che senza Berlino). Con ciò diventa sempre più improbabile che possa davvero trasformarsi in realtà lo scenario auspicato di una crescita economica molto al di sopra della media e la derivante indipendenza, entro il 2020, della Germania orientale dai trasferimenti.

Come aggravante si aggiunge il fatto che i margini di azione politico-finanziaria dei *Länder* si assottiglieranno ulteriormente in futuro in seguito all'ancoraggio alla Legge Fondamentale, avvenuto nel 2009 all'interno della "riforma del federalismo II" (*Föderalismusreform II*), del cosiddetto "freno all'indebitamento" (*Schuldenbremse*). Dal 2020 ai *Länder* è vietata in linea di principio un'accensione di credito. Solo in "situazioni di necessità", come catastrofi naturali o crisi economiche drammatiche, sono possibili nuovi debiti, e comunque in quel caso soltanto qualora i *Länder* elaborino nello stesso momento piani di rimborso (art. 109, comma 3, Legge Fondamentale). I *Länder* più indebitati, vale a dire Brema, Saar, Berlino, Schleswig-Holstein e Sassonia-Anhalt ottengono a titolo di aiuti per il consolidamento dei loro bilanci per la fase di passaggio fino al 2020 – anno in cui non solo entrerà in vigore il divieto di indebitamento per i *Länder* ma anche in cui avrà termine il "patto di solidarietà II" per i *Länder* orientali:

in totale ancora 800 milioni di euro annuali, provenienti da un fondo per gli incentivi del *Bund* e dei *Länder*, creato *ex novo*. Sebbene con la riforma del federalismo nel 2009 si avesse in origine l'intenzione di introdurre una più ampia revisione dell'intero sistema finanziario di *Bund* e *Länder*, ciò di fatto non è avvenuto. Non ultimo a causa della crisi finanziaria ed economica e degli interessi eterogenei dei *Länder*, il punto focale alla fine si è spostato sul "diritto del debito pubblico". Per i *Länder* continua a risultare aggravante il fatto che la riforma del federalismo del 2006 abbia condotto al cosiddetto "divieto di cooperazione" nella politica dell'istruzione. Lo scopo era quello di respingere le possibilità di influenza del *Bund* sulla politica dell'istruzione, che accanto alla sicurezza interna rappresenta il maggiore ambito di competenza dei *Länder*, e con ciò di rafforzare l'autonomia dei *Länder* stessi. Di conseguenza sono stati abrogati dalla Legge Fondamentale anche i cosiddetti "compiti comuni" (*Gemeinschaftsaufgaben*) nell'ambito della programmazione dell'istruzione e dell'edilizia universitaria (art. 91a/b). Per i "compiti comuni" il *Bund* e i *Länder* lavorano congiuntamente, il che porta con sé il vantaggio per i *Länder* di una notevole partecipazione finanziaria del *Bund* ai progetti comuni. Con la riforma del federalismo del 2006 la competenza della politica dell'istruzione è passata esclusivamente ai *Länder*, che da allora devono finanziare le misure in questo campo anche senza il sostegno finanziario del *Bund*. Di fronte al crescente numero di studenti, ai fini scientifici e di politica dell'istruzione dettati dalla "Strategia Europa 2020" della UE e al "freno all'indebitamento", vale a dire il divieto di indebitamento, non è trascorso comunque molto tempo prima che gli stessi membri del governo federale cominciassero a criticare come inadeguato il divieto di cooperazione tra *Bund* e *Länder*. Entrambi i livelli di governo si impegnano da molto tempo per eludere questo divieto di cooperazione elaborando programmi speciali e con ciò cercando di dirottare di nuovo mezzi dello Stato centrale verso i sistemi educativi dei *Länder* (in particolar modo in ambito universitario). Nonostante ciò si deve osservare che nel contesto universitario la divergenza fra i *Länder* è in aumento<sup>16</sup>. Anche in molti altri ambiti

---

(16) Cfr. A. GRASSE, J. LABITZKE, C. LUDWIG, *Germany's University System and Multi-Level*

politici le differenze fra i *Länder* sono oggi giorno più ampie di quanto siano mai state nella vecchia Repubblica federale. Non a caso i cinque nuovi *Länder* hanno accumulato in solo pochi anni un volume di indebitamento per il quale i vecchi *Länder* avevano impiegato 40 anni (v. fig. 10).

Indipendentemente dal dato di fatto che si sono verificati abusi, investimenti errati e anche sprechi di mezzi pubblici, ciò dimostra – nonostante gli immensi trasferimenti – che il fabbisogno della Germania orientale è ancora grande. Particolari sforzi richiede in particolar modo il tasso di disoccupazione estremamente più alto nei *Länder* della Germania orientale, pur essendo il costo del lavoro (e con ciò i salari) in Germania Est ancora nettamente inferiore a quello nella parte occidentale. Il costo netto del lavoro, per ogni ora lavorata nel settore produttivo e in quello dei servizi, nei cinque *Länder* orientali ammonta a soli due terzi del costo netto dei cinque *Länder* occidentali più sviluppati, vale a dire Baviera, Baden-Wuerttemberg, Assia, Amburgo e Nordreno-Vestfalia<sup>17</sup>. La tabella 2 evidenzia molto chiaramente i differenti tassi di disoccupazione e mostra però, accanto al divario Est-Ovest, anche una certa problematica Nord-Sud, con il tasso di disoccupati nettamente più basso nel meridione della Germania.

### 7. *L'idea del federalismo competitivo*

Con ciò siamo giunti al punto successivo, il “federalismo competitivo” quale proclamato contraltare al “federalismo cooperativo”, che per decenni ha caratterizzato la Repubblica federale di Germania. La competizione, così la tesi, migliorerebbe la capacità delle istituzioni statali nel fornire prestazioni e, da un punto di vista politico-economico, gioverebbe in fin dei conti a tutti. Sulla scia della globalizzazione progressiva ha preso il sopravvento l'idea di concorrenza in tutti gli ambiti della economia, della società e della politica. La sua applicazione all'organizzazione statale sotto forma di correzioni costituzionali, che

---

*Politics. The Janus-faced Character of Enhanced Autonomy*, in E. CARLONI, P. FORTE, C. MARZUOLI, G. VESPERINI (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 79-115.

(17) Cfr. UFFICI STATISTICI DEL BUND E DEI LÄNDER 2011 ([www.statistik-portal.de](http://www.statistik-portal.de)).

Tab. 2. *Tasso di disoccupazione nei Länder tedeschi (media annuale 2010 e 2011)*

<i>Land</i>	2010	2011
Baviera ( <i>Germania del Sud</i> )	4,5	3,8
Baden-Wuerttemberg ( <i>Germania del Sud</i> )	4,9	4,0
Renania-Palatinato	5,7	5,3
Assia	6,4	5,9
Saar	7,5	6,8
Bassa Sassonia	7,5	6,9
Schleswig-Holstein	7,5	7,2
Amburgo	8,2	7,8
Nordreno-Vestfalia	8,7	8,1
Turingia	9,8	8,8
Sassonia	11,8	10,6
Brandeburgo	11,1	10,7
Brema	12,0	11,6
Sassonia-Anhalt	12,5	11,6
Meclenburg-Pomerania occidentale	12,7	12,5
Berlino	13,6	13,3
<i>Germania dell'ovest</i>	6,6	6,0
<i>Germania dell'est</i>	12,0	11,3
Germania (totale)	7,7	7,1

*Fonte:* Bundesagentur für Arbeit, [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de).

dovrebbero stimolare la competizione fra i *Länder*, non deve quindi meravigliare. Il recepimento della concorrenza come principio organizzatore dell'economia scaturisce dall'idea basilare che la concorrenza condurrebbe generalmente a migliori soluzioni dei problemi, a maggiore innovazione ed efficienza. Una linea centrale della teoria federalista, riscoperta nell'ultimo decennio da più parti, vede il federalismo anche come laboratorio per la crescita e per lo sviluppo in seguito alla realizzabilità strutturale della competizione delle idee sul piano territoriale. Questo trasferimento di ipotesi economiche basilari a strutture istituzionali dello Stato federale è possibile solo a certe condizioni. L'auspicato "imparare dal modello" reca in sé notevoli limiti, poiché le configurazioni regionali e i modelli di sviluppo non si lasciano, come risaputo, applicare a piacimento. Non di rado differenze regolative sociali e anche territoriali nella struttura economica impediscono di emulare le cosiddette *best practices*.

Una competizione funzionante presuppone inoltre concorrenti più o

meno altrettanto forti e con simili condizioni di partenza, cosa però che in Germania – come evidenziato – non è affatto data. Infatti, senza il “patto di solidarietà” e la perequazione finanziaria, attualmente nessuno dei cinque *Länder* orientali sarebbe in grado di adempiere agli obblighi imposti dalla Legge Fondamentale relativamente ai compiti che i *Länder* dovrebbero prestare per legge. Quale significato abbia l’attuale sistema di perequazione finanziaria per i *Länder* della Germania orientale, risulta chiaro confrontando il risultato delle entrate con il bilancio generale. Nel 2009 ad esempio i mezzi provenienti dalla perequazione finanziaria fra i *Länder* e le allocazioni aggiuntive federali rappresentavano circa il 25% di tutte le entrate del Meclemburgo-Pomerania occidentale<sup>18</sup>. Di fronte a tale scenario appare inadeguato fin dall’inizio un sistema di divisione fiscale nel senso di competizione fiscale fra i *Länder*, tanto che non viene richiesto nemmeno dai *Länder* donatori.

Per un federalismo competitivo davvero efficiente sarebbero assolutamente necessarie fusioni fra *Länder*, realizzando così vitali strutture autonome di circa 10 milioni di abitanti e sufficiente capacità economica. Ciò significherebbe un dimezzamento del numero dei *Länder* dai 16 odierni agli 8 in futuro. La struttura dei *Länder* in Germania si è finora dimostrata estremamente robusta nonostante le esistenti possibilità di fusioni fra *Länder* in base all’art. 29 della Legge Fondamentale, in tal senso ampliate e rese più facili in seguito alla riunificazione tedesca con l’aggiunta del paragrafo 8. In base a quest’ultimo le misure per nuove formazioni territoriali non devono partire dal *Bund* tramite legge federale, bensì i *Länder* stessi possono prendere l’iniziativa e metterle in opera tramite un contratto statale, a condizione che dal susseguente e necessario referendum risulti l’approvazione dello stesso. Tutti i 16 *Länder* hanno un’enorme volontà di autoconservazione e ciò dipende anche da un aspetto paradossale della riforma. Infatti quei politici che dovessero varare questa riforma, si priverebbe-

---

(18) Cfr. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen*, cit.; FINANZMINISTERIUM MECKLENBURG-VORPOMMERN, *Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2009*, Schwerin, 2010.

ro della loro propria esistenza. E anche laddove i parlamenti federali approvassero una fusione, l'ultima parola spetta al popolo tramite referendum<sup>19</sup>. Bisogna tenere in considerazione inoltre che le identità culturali regionali possono essere un fattore rilevante per lo sviluppo economico<sup>20</sup>, fino a giungere al punto in cui le fusioni potrebbero risultare anche controproducenti. E per finire ci si deve porre anche la domanda se sia davvero auspicabile un'impostazione dell'organizzazione dello Stato ispirata a direttive economiche. In Germania tutto ciò si trova finora in contrasto con un mutamento di sistema in direzione di un federalismo competitivo, anche se di fronte all'alto indebitamento di *Länder* più piccoli in questo momento (inizio del 2012) vengono tirati nuovamente in ballo fusioni e tagli al debito, in particolar modo per Berlino, Brema e la Saar. A ciò si aggiunge il fatto che anche la popolazione tedesca si oppone all'idea del federalismo competitivo. Uno studio della Fondazione Bertelsmann del 2008 è giunta alla conclusione che la competizione sarebbe "rifiutata come principio ordinatore dei rapporti tra i *Länder* federali, la solidarietà invece verrebbe sostenuta anche nei *Länder* donatori nella perequazione finanziaria"<sup>21</sup>. A livello federale l'88% dei cittadini sostiene il principio solidale nel federalismo tedesco e persino in Baviera, il più grande *Land* donatore, con l'83%, la percentuale non risulta sostanzialmente minore. Circa tre quarti dei cittadini tedeschi si esprime a favore del mantenimento della perequazione finanziaria fra i *Länder*

---

(19) Su un tale referendum fallì nel 1998 la fusione dei *Länder* Brandeburgo e Berlino. La fusione era già stata decisa con una maggioranza di due terzi nei parlamenti di entrambi i *Länder*, purtuttavia la popolazione del Brandeburgo votò contro la fusione (solo il 36,6% di voti positivi), mentre i cittadini berlinesi (53,6% di voti positivi) la approvarono con una percentuale minima. Con ciò il contratto statale per la fusione, già firmato, venne a decadere. Nel Brandeburgo si temevano degli svantaggi finanziari a causa dell'alto indebitamento di Berlino.

(20) Rispetto a questo tema cfr. tra gli altri A. GRASSE, *Identità regionali in Europa: quale rilevanza ai fini della modernizzazione?*, cit.; M. KEATING, J. LOUGHLIN, K. DESCHOUWER, *Culture, Institutions and Economic Development*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Pub., 2003.

(21) Cfr. BERTELSMANNSTIFTUNG, *Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer*, Gütersloh, 2008, p. 7.

e l'85% sostiene la tesi di stesse aliquote fiscali sull'intero territorio federale<sup>22</sup>.

I fautori del federalismo competitivo lavorano quindi a un mutamento dei valori sociali, cioè all'accettazione di una crescente ineguaglianza territoriale. Con ciò si abbandona la pretesa di una politica redistributiva, che era stata finora garante della stabilità economica e democratica della Germania. Nel dibattito pubblico tuttavia l'incentivo a una maggiore concorrenza nel federalismo non viene motivato con i "limiti della solidarietà", bensì con l'obiettivo presunto di una "maggiore giustizia nelle prestazioni". Si tratta della tesi secondo la quale "minori trasferimenti" e "maggiore federalismo" rafforzerebbero l'autoresponsabilizzazione politica e finanziaria (parola chiave: disciplina di bilancio) e significherebbero un maggiore orientamento in base agli incentivi così come alle prestazioni, il che d'altro canto porterebbe con sé una più alta misura di giustizia. La cosiddetta "tesi dello stimolo" tuttavia è controversa e ambigua sia rispetto alla sua rilevanza che alla sua realizzabilità. Persino quegli studiosi sostenitori del liberalismo economico mettono in dubbio la plausibilità della concorrenza fra autorità locali. "Se lo Stato diventa attivo lì dove fallisce il mercato, allora non si può sperare che una reintroduzione del mercato dalla porta di servizio della concorrenza di Stato prometta qualcosa di buono"<sup>23</sup>. Ancora più rilevante risulta il dato di fatto che l'eliminazione dei problemi di *Länder* e Regioni strutturalmente deboli è un compito molto difficile, che riesce solo parzialmente anche in presenza di buone condizioni finanziarie, cioè nel caso di cospicui trasferimenti. Con ciò risulta immediatamente chiaro che una maggiore concorrenza non significa solo un aumento delle differenze nelle condizioni di vita fra i vecchi *Länder*, bensì comporta soprattutto anche il pericolo di un ulteriore ampliamento e di un duraturo ingessamento delle disegualianze fra l'Est e l'Ovest.

---

(22) *Ibidem*.

(23) H.W. SINN, *Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb*, in A. OBERHAUSER (a cura di), *Fiskalföderalismus in Europa*, Berlin, Duncker & Humblot, 1997, p. 10.

**8. Conclusione: accresciuta differenza e disegualianza territoriale in Germania, ma (per ora) nessun cambiamento di sistema**

Le differenze territoriali in Germania sono ancora relativamente ridotte se messe a confronto con i sistemi federali e regionalizzati a livello internazionale. Per quanto concerne le differenze giuridiche (*de jure*) così come anche quelle delle condizioni di vita (*de facto*), le disegualianze – grazie a una perequazione finanziaria molto forte – risultano finora da solo deboli fino a medie. La Svizzera, l'Italia, il Belgio e soprattutto la Spagna e il Canada presentano una misura nettamente più alta per quanto concerne differenza e disegualianza (v. tab. 3).

Tab. 3. *Differenze de jure e de facto in Stati federali e regionalizzati*

de facto de jure	bassa	media	alta
bassa	Austria	---	---
media	Australia USA Germania →	Italia	Regno Unito →
alta	Svizzera	Belgio UE	← Spagna Canada

*Spiegazione:* le frecce indicano la direzione in cui gli Stati si sviluppano.

*Fonte:* F. DECKER, *Mehr Asymmetrie im deutschen Föderalismus? Die neue Abweichungsgesetzgebung*, in EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG TÜBINGEN (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus 2007*, Baden-Baden, Nomos, 2008, pp. 205-223, p. 208 (modificato).

Va detto tuttavia che il *trend* in Germania va con estrema chiarezza in direzione di una più grande differenza e di una maggiore disegualianza fra i *Länder*. Con la “riforma del federalismo I”, entrata in vigore il 1° settembre 2006, sono state create perlomeno *de jure* delle possibilità per un ampliamento della differenza. I *Länder* hanno così avuto ad esempio il diritto di determinare essi stessi l'aliquota dell'imposta sul passaggio di proprietà di terreni (art. 105, comma 2,

lett. a). In particolar modo produce però i suoi effetti la decisione del *Bund* di tirarsi indietro in materia di politica finanziaria da ambiti socialmente centrali della politica, come ad esempio l'educazione e l'istruzione superiore. In effetti i *Länder* ricchi possono approfittare in maniera più marcata, in base alle loro possibilità finanziarie, degli aumenti della specifica competenza politico-amministrativa di quanto facciano i *Länder* poveri. Finora tali sviluppi vengono ancora compensati tramite massicci trasferimenti finanziari. Ciò dovrebbe però modificarsi radicalmente grazie al cosiddetto "freno all'indebitamento", inserito nella Legge Fondamentale e recepito anche in molte Costituzioni dei *Länder*, così come con l'emendamento sulla perequazione finanziaria a partire dal 2020. Solo a quel punto risulterà evidente la portata delle riforme del federalismo. La tabella 4 mostra in dettaglio quali innovazioni sono state apportate in termini di nuove competenze dei *Länder* di legiferare e in termini dei loro nuovi diritti di deroga da leggi federali.

Per concludere affrontiamo anche la questione della giusta ossia ammissibile proporzione di differenza e diseguaglianza territoriale nel federalismo. La formula del federalismo come superamento dialettico della tensione fra "unità e differenza" è perlopiù realizzabile nella prassi solo con difficoltà. L'uguaglianza viene prodotta a scapito della pluralità, al contrario la differenza va a scapito dell'unitarietà. Se quindi viene data priorità alla differenza, diminuisce con ciò anche la proporzione di uguaglianza collettiva e territoriale. Una certa misura di differenza è una componente basilare del federalismo. A tale riguardo l'ipotesi di uguaglianza come equità possiede qui una valenza solo limitata. Non solo, ma soprattutto la differenza fra gli Stati membri e le corrispondenti società che li costituiscono motiva appunto la creazione di un ordine statale federale al posto di uno unitario-centralistico. Ipotesi basilare del federalismo è appunto non solo il contratto sociale fra individui uguali, bensì, a completamento, anche il legame fra differenti componenti sociali con un diverso passato politico-istituzionale e di conseguenza con altre strutture, sistemi giuridici e tradizioni.

Vale però quanto segue: *in primo luogo* la differenza non necessariamente deve significare diseguaglianza materiale e sociale. E *in secondo*

Tab. 4. *Norme giuridiche per una maggiore differenza tra i Länder: la "riforma del federalismo I" (2006)*

<p>Diritto di deroga da leggi federali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Caccia (escluse le licenze di caccia)</li> <li>• Protezione della natura e del paesaggio (esclusi i principi fondamentali e la tutela delle specie nonché del mare)</li> <li>• Pianificazione territoriale e progettazione dello sviluppo</li> <li>• Diritto domestico al fabbisogno idrico (escluse le eccezioni)</li> <li>• Ammissione allo studio universitario e diplomi universitari</li> </ul> <p>Diritto di deroga dai regolamenti federali per l'attuazione di leggi federali (procedimenti burocratici) o per l'istituzione di autorità destinate alla gestione di leggi federali.</p>	<p>Nuove competenze dei <i>Länder</i> (Diritto di legiferare):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema carcerario</li> <li>• Diritto di riunione</li> <li>• Normativa domestica per disabili e i loro familiari</li> <li>• Normativa sulla chiusura degli esercizi pubblici</li> <li>• Normativa sui locali pubblici e sui ristoranti</li> <li>• Sale giochi, fiere, mostre, mercati</li> <li>• Politica immobiliare (parzialmente)</li> <li>• Cessione di terreni agricoli e affitti</li> <li>• Manifestazioni sociali (Manifestazioni sportive, ecc.)</li> <li>• Remunerazione di funzionari e giudici del <i>Land</i></li> <li>• Sistema universitario ed edilizia per istituti universitari</li> <li>• Regolamento dei media a stampa</li> </ul> <p>Riduzione dell'unitarietà:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abrogazione della legislazione quadro</li> <li>• Riduzione dei compiti comuni (costruzione di istituzioni e cliniche universitarie sottostanno ora alla responsabilità dei <i>Länder</i>)</li> <li>• Riduzione delle materie della legislazione concorrente</li> <li>• Maggiore autonomia dei <i>Länder</i> nell'attuazione di leggi federali</li> <li>• Diritto dei <i>Länder</i> a rappresentare la Germania presso la UE (istruzione scolastica, radiodiffusione e cultura)</li> </ul>
--	--

Fonte: R. STURM, *Von der Symmetrie zur Asymmetrie. Deutschlands neuer Föderalismus*, in EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG TÜBINGEN (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus 2007*, Baden-Baden, Nomos, 2008, pp. 27-41, p. 39 (modificato).

luogo gravi differenze territoriali in fondo si lasciano giustificare solo con gravi differenze culturali. Eppure proprio queste non esistono in Germania! Nonostante l'aumento di differenze regionali in seguito alla riunificazione e nonostante la riscoperta delle identità regionali in quasi tutti i *Länder* tedeschi, nessuno potrà seriamente affermare che ad esempio il decentramento del settore dell'educazione è stata necessaria perché lo esigevano le differenze culturali in Germania<sup>24</sup>. In base alla struttura culturalmente omogenea della società non calza per la Germania proprio quell'argomento al momento più importante nella prassi politica del federalismo a livello mondiale – cioè a dire il federalismo come una forma della “politica di riconoscimento della differenza culturale”, così come lo si può osservare ad esempio in Belgio o in Spagna<sup>25</sup>.

La tendenza della riforma della Legge Fondamentale realizzata nel 2006, di riattribuire ai parlamenti dei *Länder* maggiore competenza decisionale autonoma, è nondimeno – ad eccezione dei comparti dell'ambiente e dell'istruzione – da valutare perlopiù positivamente per quanto concerne la cauta divisione delle competenze. I parlamenti dei *Länder*, via via esautorati nel corso degli scorsi decenni, hanno effettivamente in parte recuperato uno spazio autonomo di azione decisionale, per più di tre decenni nelle mani dei “principi del *Land*” (come vengono spesso definiti i ministri-presidenti dei *Länder* tedeschi in considerazione della pienezza dei loro poteri), che era attribuito al *Bundesrat*. Le esperienze finora mostrano poi come i *Länder* sfruttino appieno anche concretamente le loro nuove competenze. “È subentrata straordinariamente molta vita nei parlamenti dei *Länder*, soprattutto negli ambiti del sistema carcerario, della normativa che

---

(24) Al contrario: secondo la ricerca già citata della Fondazione Bertelsmann il 91% dei cittadini sostiene degli standard che dovrebbero risultare comparabili in tutta la Germania per l'intero sistema di istruzione, partendo dalla scuola materna, attraverso le scuole e fino all'università.

(25) Cfr. A. GRASSE, *Belgien und Italien: Föderalismus als integrierende Kraft?*, in BUNDES-RAT (a cura di), *60 Jahre Bundesrat/Föderalismus-Symposium am 24./25. Juni 2009: Die Rolle der Regionen im europäischen Einigungsprozess*, Berlin, Bundesrat, 2010, pp. 49-64; F. BERGE, A. GRASSE, *Belgien. Zerfall oder föderales Zukunftsmodell?*, Opladen, Leske+Budrich, 2003.

regola la ristorazione [...], della normativa sugli orari dei negozi, del diritto di riunione e del diritto sul servizio pubblico”<sup>26</sup>. Ancora di più: anche la società viene parzialmente ri-federalizzata, poiché le attività dei comitati di interesse in certi ambiti politici si ricollocano a livello del *Land*, non avendo più nessun senso fare *lobbying* a Berlino<sup>27</sup>.

Per quanto positivo sia stato lo sviluppo centripeto fino alla fine degli anni '80 relativamente a una maggiore giustizia distributiva, la componente democratica del federalismo in termini di divisione dei poteri e di pluralismo politico, ossia attraverso la concorrenza del federalismo competitivo, era andata parzialmente perduta e gli elementi economicamente innovativi del federalismo ne hanno risentito in più sensi. Di fronte allo sviluppo di un cosiddetto federalismo competitivo si pone ora al contrario la questione su quanto giovi un possibile guadagno democratico se poi di pari passo l'ideale di giustizia sociale viene relegato sullo sfondo e se le differenti condizioni di vita dei *Länder* diventano sempre più diseguali.

Indipendentemente da questa considerazione normativo-etica ci si interroga anche da un punto di vista funzionale se il possibile aumento dell'“*input* di legittimazione” grazie a una maggiore autonomia economica e politica dei *Länder* alla fine non possa risultare troppo cara, considerando che l'“*output* di legittimazione”, da sempre di grande importanza in Germania (nel senso di un rafforzamento della democrazia e della coesione sociale), potrebbe magari ridursi drasticamente insieme a una diminuzione del consenso della popolazione verso l'intero sistema politico ed economico (*Soziale Marktwirtschaft* / “economia sociale di mercato”).

La questione dell'autodeterminazione territoriale è perciò soprattutto anche una questione di differenti campi della politica: economia, tecnologia, sostegno all'occupazione e al collocamento parlano a favore del decentramento per accelerare lo sviluppo. L'istruzione, ma soprattutto l'ambiente e la sicurezza sociale parlano a favore del man-

---

(26) H.-P. SCHNEIDER, *Deutschland. Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, cit., p. 71.

(27) *Ibidem*, p. 72.

tenimento di regolamenti centrali sotto forma di standard minimi nazionali ovvero di una corrispondente legislazione quadro del *Bund*, al fine di impedire che i *Länder* si facciano reciprocamente concorrenza al ribasso (*race to the bottom*), ossia che le diseguaglianze diventino troppo ampie. In generale vale la seguente riflessione: la lotta per le “soluzioni migliori possibili” fra i *Länder* è positiva finché i trasferimenti orizzontali e verticali funzionano e non vengono messi in discussione dalle fondamenta. Quanto più fortemente si decentra, tanto più grande diventa il fabbisogno di politiche redistributive, poiché differenti potenziali endogeni e la loro diversa mobilitazione producono risultati squilibrati nella capacità economica o acquiscono disparità economiche preesistenti. In questo senso il sistema perequativo della Germania con i suoi effetti fortemente redistributivi – come è stato analizzato in questo articolo – ha un ruolo cruciale per il funzionamento del federalismo tedesco. Nonostante alcune modifiche senz’altro discutibili e forse necessarie (vista la situazione drammatica di indebitamento, il degrado delle infrastrutture in certe Regioni dell’Ovest), il sistema perequativo in quanto tale non va messo in dubbio, proprio perché la concorrenza tra i *Länder* è già aumentata e le riforme costituzionali del 2006 hanno provveduto per una maggiore autonomia dei *Länder*, e con ciò, per una crescente differenziazione tra essi.