



Hans Edinger/Ap

# Federalismo alla tedesca

## La Scheda

**E ora c'è anche la versione «all'italiana»**

Il testo D'Onofrio si apre con l'affermazione che «la Repubblica è costituita da Comuni, Province, Regioni e Stato», superando l'identificazione della Repubblica con lo Stato che ne diviene solo uno degli elementi costitutivi. La tipologia delle forme di stato federale si arricchirà così, probabilmente, di un nuovo modello, il «federalismo all'italiana», che sta suscitando già più di qualche preoccupazione. In realtà la bozza D'Onofrio

si vanta di conciliare elementi propri del federalismo cooperativo con quelli del federalismo competitivo. Del modello federale cooperativo, proprio dell'esperienza tedesca, c'è la filosofia di fondo che deve guidare le relazioni tra Comuni, Province, Regioni e Stato. Queste dovranno essere ispirate al «principio di leale cooperazione» e la ripartizione delle funzioni amministrative e regolamentari dovrà essere improntata sul «principio di sussidiarietà». L'articolo 4 del testo, componendo modello tedesco e modello americano, definisce più precisamente i contorni del «federalismo all'italiana». Sul piano della ripartizione delle competenze il modello generale di riferimento è sempre quello tedesco. Il federalismo «competitivo» (il cui riferimento è l'esperienza americana) è, infatti, ispirato al principio della separazione tra legislatore federale e legislatore stata-

le. Nella bozza D'Onofrio al Parlamento nazionale spetta la competenza legislativa, oltre che sulle quattro classiche funzioni di cappa, spada, toga e moneta, anche sulle leggi elettorali e sugli organi costituzionali della Regione, sul bilancio e sugli ordinamenti contabili. Una novità rispetto alla prima formulazione del testo D'Onofrio è l'introduzione della scuola, dei beni culturali delle grandi reti di trasporto, delle comunicazioni e dell'energia tra le materie di competenza statale. Lo Stato centrale dovrà inoltre garantire «i livelli minimi comuni delle prestazioni relative ai diritti sociali». Le altre competenze saranno disciplinate da Statuti regionali, approvati dal Parlamento con legge costituzionale. Si aprirà, dunque, un lungo periodo, che potrà durare sino a cinque anni, di contrattazione tra Stato e Regioni. Sarà questa la novità maggiore. Una invenzione tutta italia-

na. Nel modello tedesco c'è una complessa modalità di ripartizione delle competenze, che però garantisce sempre al legislatore federale un intervento uniforme. Quello americano invece è totalmente ispirato al principio della separazione tra legislatore federale e legislatore degli Stati membri. Nella bozza D'Onofrio invece si allude ad un vero e proprio «processo costituente» per le Regioni. È un processo che parte per la prima volta dal «basso», che coinvolge popolazioni e classe politica regionale nel passaggio ad una Repubblica federale. Naturalmente il rischio è quello di prefigurare un processo di federalizzazione a «venti velocità». Anche se l'esperienza tedesca e quella statunitense ci dicono che in quegli ordinamenti hanno poi prevalso, nelle fasi di consolidamento del welfare state, modelli «sostanzialmente uniformi».

Alcuni osservatori hanno paventato il rischio che, il «modello D'Onofrio» possa ampliare una dinamica di tipo indipendentista e secessionista. Probabilmente il pericolo maggiore è in realtà quello di una rincorsa ad una contrattazione permanente, specie delle regioni forti, con lo stato centrale (come accade in parte nell'esperienza spagnola). Un altro elemento di preoccupazione sono le modalità per garantire livelli minimi comuni per i diritti sociali, per i quali sarebbe forse utile prevedere l'introduzione di una «Dichiarazione federale dei diritti di cittadinanza». Un «federalismo all'italiana», se preso sul serio, è un processo profondo che difficilmente può essere contenuto solo nella riforma della seconda parte della Costituzione. Ma qui andiamo oltre le competenze della Bicamerale.

Carmelo Ursino

dell'istruzione dei Länder si riuniscono per discutere e coordinare le rispettive politiche. Lo stesso avviene per la giustizia (fino al grado della Corte di cassazione la giustizia è esercitata autonomamente dai Länder, anche se esiste una Procura federale che interviene sui reati più gravi), il sistema sanitario, il funzionamento della polizia, la costruzione di alloggi, l'assistenza ai giovani, le pratiche amministrative e tutti i campi in cui i cittadini hanno diritto alla certezza di una certa omogeneità, specie in un paese ad alta mobilità come è la Germania.

L'ultimo aspetto del sistema tedesco, forse il più problematico, riguarda il federalismo fiscale e la suddivisione delle entrate e delle spese. Il Bund incassa le imposte sui consumi: benzina, tabacco, accise sugli alcolici (ma non quella sulla birra, che va ai Länder), assicurazioni; più una quota delle imposte sui redditi, sulle società e sui capitali (che vengono comunque raccolte sempre a livello di Land). Ai Länder vanno l'altra quota di queste imposte più le tasse sui patrimoni, le tasse di successione, quelle automobilistiche. Imposte di natura locale, prima fra tutte quella sulle attività industriali, vanno infine ai Comuni. Anche in questo caso il sistema è alquanto complesso, ma ha assicurato, almeno finora, due risultati importanti. Il primo è un buon equilibrio, a tutti i livelli, del rapporto tra le entrate e le spese. Il secondo è il principio della redistribuzione che, attraverso la quote che vanno al Bund, si realizza tra i Länder più ricchi e quelli più poveri, e che è rafforzato anche dall'esistenza di un fondo di compensazione, all'interno del quale vengono trasferite risorse a favore delle regioni che più ne hanno bisogno.

## L'unificazione

L'unificazione con la ex Rdt, creando la necessità di trasferimenti diretti e molto cospicui nei Länder dell'est, ha un po' squilibrato il sistema, e altri problemi, che richiedono probabilmente interventi correttivi, sono stati determinati dalle difficoltà di bilancio: in una fase di ristrettezze come quella attuale, sostengono, i rappresentanti del Bund, i Länder e i Comuni continuano a spendere troppo.

Ma, al di là della contingenza, nessuno ha la minima intenzione, in Germania, di mettere in discussione il sistema federale, neppure nei suoi aspetti finanziari.

pio di sussidiarietà). Materie esclusive dei Länder sono in ogni caso la politica scolastica e universitaria, la polizia e il diritto comunale.

Gli stati regionali, inoltre, concorrono in parte anche alla legislazione federale attraverso il Bundesrat, una Camera di 68 rappresentanti nominati dai governi dei Länder (sei, quattro o tre ciascuno a seconda della loro grandezza) e tenuti a sostenere unitariamente le posizioni dei mandanti in modo da costituire

effettivamente, al di là dei partiti di appartenenza, la «voce» dei Länder presso il Bund. Il Bundesrat ha, come il Bundestag e il governo federale, potere di iniziativa legislativa: ogni sua proposta deve essere recepita dal governo e, entro sei settimane, trasmessa al Bundestag.

Ma soprattutto la Camera delle regioni ha un potere di controllo sull'iniziativa legislativa del governo federale: le proposte di quest'ultimo, e in certi casi specifici che ri-

**La Porta di Brandeburgo simbolo di Berlino. Davanti al monumento ambientalisti hanno posto durante una manifestazione un enorme pomodoro di plastica**

guardano soprattutto le leggi finanziarie anche quelle del Bundestag, debbono esserle sottoposte e se non vengono approvate entra in azione una commissione di mediazione, composta da membri delle due Camere, il cui compito è definire compromessi che vengono poi sottoposti al Bundestag.

Il meccanismo è abbastanza macchinoso, ma c'è da dire che fino ad oggi ha funzionato egregiamente, dando sostanza sul piano istituzionale

a quella cultura della mediazione che è uno dei tratti fondamentali, anche in campo sociale, del «modello tedesco».

Il principio della mediazione, del confronto continuo, ispira d'altronde l'insieme dei rapporti tra i Länder e tra questi e il Bund. La larghissima autonomia amministrativa e normativa in materie che riguardano la vita dei cittadini («tedeschi» in quanto tali (e non bavaresi, sassoni, berlinesi etc.) provocherebbe in-

fatti conflitti ingovernabili se non fosse integrata da un continuo lavoro di coordinamento e di armonizzazione, in genere affidato alle conferenze interregionali dei ministri competenti.

Facciamo un esempio: l'organizzazione scolastica è diversa da Land a Land, ma bisogna evitare, ovviamente, che uno studente, passando da una regione all'altra, si ritrovi in un sistema completamente estraneo. Per questo, periodicamente, i ministri