

Alexander Grasse: * Il sistema federale tedesco tra continuità e nuove dinamiche, Bologna (CLU EB) 2001, pp.121 (con 7 grafici illustrativi in appendice), Euro: 7,23; Collana della SP.I.S.A. (Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica) di Bologna

Circa 50 anni dopo la fondazione della Repubblica federale tedesca e 10 anni dopo il raggiungimento dell'unità politica e sociale di questo Paese si discute, più appassionatamente che mai, della condizione in cui si trova il sistema federale tedesco. Elogiato ancora negli anni Ottanta - nonostante le critiche di Fritz W. Scharpf e di altri riguardo al fenomeno dell'"intreccio delle politiche" (*Politikverflechtung*)- come garante della stabilità politica e dello sviluppo economico della Germania, a metà degli anni Novanta il modello si vede esposto a critiche generalizzate ed aspre. Ciò può stupire se si guarda al dibattito sul federalismo in atto negli altri Paesi europei, come per esempio in Italia, dove per molto tempo si è guardato, e in parte si fa ancora, al modello tedesco di democrazia come esempio (si pensi in particolare alla discussione sulla riforma del sistema elettorale).

Ciò nonostante, è un dato di fatto che tutta la società tedesca da un paio di anni reclama le riforme federali. Dal 1997 in Germania circolano slogan quali: immobilismo, ristagno di riforme (*Reformstau*), incapacità di modernizzazione (*Modernisierungsunfähigkeit*), politiche di blocco (*Blockadepolitik*), strumentalizzazione partitica di strutture federali (il principale bersaglio di tale critica naturalmente è il *Bundesrat*), centralismo e burocratizzazione. C'è addirittura chi ha parlato di una "dittatura di veto". Già nel 1992 Heidrun Abromeit criticò il federalismo tedesco come uno "Stato unitario camuffato" (*verkappter Einheitsstaat*), critica questa che in Italia venne in parte ripresa. Nel 2000, oramai, anche in Germania si parla di nuovo ed in modo massiccio di sola "facciata federale" (*föderale Fassade*). Addirittura si parla di "crisi" del sistema federale, cosa non da poco dal momento che tale termine, al contrario che in Italia, viene usato in Germania in modo piuttosto discreto. L'Associazione federale dell'industria tedesca (*Bundesverband der deutschen Industrie*) chiede una "modernizzazione", in termini di una maggiore concorrenza tra i *Länder*, nonché tra *Bund* (Stato federale) e *Länder*, pretendendo una riforma radicale del sistema fiscale, connotata da una distribuzione chiara e precisa tra i vari livelli politici: *Bund*, *Länder* ed enti locali. Ma anche altre voci come la "Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico" (OCSE) hanno esortato il Governo tedesco a rinnovare il sistema federale della Germania nel senso di un più forte orientamento al modello duale, per approfittare finalmente dei vantaggi di flessibilità e del potenziale d'innovazione che possono scaturire dal federalismo. Persino i fautori ardenti del modello federale tedesco concordano sulla necessità di una riforma, non solo per motivi economici, ma anche e in primo luogo per motivi politici. I *Länder* stessi, in misura crescente, rivendicano una ri-federalizzazione, con ciò intendendo un ri-trasferimento di competenze legislative al cosiddetto "terzo livello" europeo. Prima di tutto però, ad alimentare le richieste di riforma è stata la controversia violenta scatenata tra i *Länder* tedeschi dalla perequazione finanziaria, che nel 1998 è stata portata davanti alla Corte costituzionale a Karlsruhe, provocando molto scalpore. Tale controversia è la prova più significativa del ridimensionamento del consenso quale valore essenziale del sistema, valore per il quale il modello federale tedesco è stato famoso sin dall'entrata in vigore della Legge fondamentale (*Grundgesetz*) nel 1949. Il consenso è stato rimpiazzato da una nuova parola magica: la concorrenza. In proposito, anche in Italia si dibatte ampiamente, sia sul piano scientifico che su quello politico, dei benefici del c.d. "federalismo concorrenziale" in rapporto al "federalismo fiscale", nell'ambito di una riforma del modello italiano di "Stato regionale".

A prima vista, quindi, il federalismo tedesco appare in crisi. Ma stanno davvero così le cose? È veramente "degenerato" il modello tedesco di federalismo? Ha proprio bisogno di una modernizzazione come molti critici sostengono? Ed in caso positivo, in quale misura? Oppure ci troviamo di fronte ad un "malato immaginario" alla Molière?

Il presente scritto costituisce il tentativo di comporre una diagnosi del paziente "federalismo tedesco", analizzando i punti salienti delle critiche ad esso rivolte (sintomi della malattia) e discutendo le varie ipotesi di riforma (proposte di terapia). Si cercherà di dimostrare che a causa di alcuni importanti deficit del sistema federale è effettivamente necessario porre in essere una serie di riforme, ma al tempo stesso si vuole mostrare come gran parte di tali critiche non sono giustificate. Si tenterà, inoltre, di spiegare come tante delle richieste di riforma avanzate non possano incidere efficacemente sulla realtà tedesca, in quanto mancano di un'adeguata analisi delle condizioni necessarie alla loro implementazione.

In sintesi, quindi, lo scritto affronta cinque differenti questioni:

- (1) quali sono i fattori che hanno scatenato il dibattito riformista?
- (2) quali sono le forze motrici del dibattito?

(3) quali sono i problemi cruciali del modello federale tedesco e quanto tale modello necessita realmente di una riforma?

(4) come riorganizzare il sistema federale e quali sono le proposte esistenti?

(5) quali sono le prospettive per una riforma ed in quali direzioni si svilupperà il modello nel prossimo futuro?

* Dr. Alexander Grasse, Research Fellow presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Padova, già autore di varie pubblicazioni sui temi del federalismo e delle regioni in Europa - e-mail: alexander.grasse@unipd.it

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali