



RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 26

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

COMUNICAZIONI DEL SOTTOSEGRETARIO DI STATO ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI ALDO BRANCHER SULL'ESITO DELLA RECENTE MISSIONE NEL LAND BASSA SASSONIA IN MERITO AGLI SVILUPPI DEL FEDERALISMO IN GERMANIA

191^a seduta: lunedì 17 maggio 2010

Presidenza del presidente VIZZINI

I N D I C E

Comunicazioni del sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Aldo Brancher sull'esito della recente missione nel Land Bassa Sassonia in merito agli sviluppi del federalismo in Germania

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 9
BRANCHER, <i>sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	3, 7
* CECCANTI (PD)	7, 8

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Io Sud, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-IS-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher.

I lavori hanno inizio alle ore 11,10.

Comunicazioni del sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Aldo Brancher sull'esito della recente missione nel Land Bassa Sassonia in merito agli sviluppi del federalismo in Germania

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Aldo Brancher sull'esito della recente missione nel Land Bassa Sassonia in merito agli sviluppi del federalismo in Germania.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta sia l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso sia la trasmissione radiofonica e televisiva, nonché la trasmissione televisiva attraverso il canale satellitare del Senato e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Cedo quindi la parola al sottosegretario Brancher per la sua esposizione.

BRANCHER, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, ho ritenuto di svolgere una relazione dopo aver recentemente incontrato in Bassa Sassonia sia il Presidente dei ministri, Christian Wulff, che il Ministro delle finanze, Hartmut Möllring. È un momento, questo, in cui il Governo e il Parlamento stanno procedendo nell'attuazione del federalismo fiscale mediante la messa a punto dei decreti attuativi: proprio in questi giorni si sta discutendo il primo di essi – quello sul federalismo demaniale –, per la cui definizione è già fissato un termine. Allo stesso tempo, proprio oggi vi sarà un primo incontro tra le Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato per mettere a punto un calendario di audizioni sul tema delle riforme e su come operare nei prossimi mesi per quanto riguarda l'intervento sulla Costituzione in tema di bicameralismo.

La Repubblica federale tedesca è definita, all'articolo 20 della Legge fondamentale del 1949, come uno Stato federale democratico e sociale. I compiti e le competenze che riguardano la collettività sono assunte in parte dallo Stato nel suo complesso (*Bund*) e in parte dagli Stati membri che lo costituiscono (*Länder*). Nel tempo il federalismo tedesco ha mo-

strato quanto fosse importante l'aspetto della cooperazione, posto che proprio in ragione di questa è nato. In questo modello di federalismo, infatti, vengono coinvolti tutti i livelli di governo nello svolgimento delle attività pubbliche. Vi è, in sostanza, una distribuzione orizzontale delle funzioni e dei compiti tra *Bund*, *Länder* ed enti locali, pur nel rispetto delle diverse competenze. Com'è noto, il Parlamento tedesco è costituito, da una parte, dal *Bundesrat* (il Consiglio federale) e, dall'altra, dal *Bundestag* (la Camera federale). Il *Bundestag* è eletto a suffragio universale diretto per quattro anni, mentre il *Bundesrat* ha il compito di rappresentare gli interessi dei singoli Stati. È il Governo di ogni Stato che sceglie i delegati da inviare al *Bundesrat*, i cui membri non sono quindi dei normali parlamentari, in quanto rappresentano solo i Governi dei singoli Stati. Il rinnovo del *Bundesrat* si effettua quando ci sono delle crisi di Governo in qualcuno degli Stati.

Quanto alla Legge fondamentale, tre sono stati gli interventi di riforma costituzionale: il primo nel 1969, il secondo nel 2006 e il terzo nel 2009. La riforma costituzionale del 1969 si caratterizza per l'introduzione di compiti comuni (ossia una stessa funzione da svolgere insieme) e degli aiuti finanziari. I compiti comuni hanno di fatto istituzionalizzato la cooperazione; in particolare, in determinate materie ciò ha reso obbligatoria la compartecipazione, anche economica, tra il *Bund* e il *Länder*. Nel 2006 e, infine, nel 2009 vi sono state altre due importanti riforme che hanno interessato proprio il modello di federalismo, cercando di introdurre una maggiore competizione, modificando la norma sulla competenza concorrente alla tedesca ed eliminando ciò che, all'articolo 75, rimaneva di quella che da noi in Italia è la competenza concorrente (legislazione di cornice). Come sappiamo, siffatta competenza stabiliva che il *Bund* determinasse i principi e il *Länder* ne fissasse i dettagli. In conseguenza di ciò, rimangono nella competenza del *Bund* le materie espressamente indicate, cui farò cenno successivamente.

L'equilibrio del sistema tedesco, definito come federalismo cooperativo, ha avuto quindi un percorso lungo ed è più volte mutato. La tendenza verso una sempre maggiore espansione delle attività del *Bund* ha caratterizzeranno grandemente la storia del federalismo tedesco almeno fino al 2006, quando vi è stato il culmine della reazione a questo progetto di centralizzazione eccessiva con la riforma della Legge fondamentale. Potremmo riassumere i tre passaggi. All'inizio, appena approvata la Costituzione, la spinta verso il federalismo è stata notevole. C'è stata poi una spinta successiva, sempre a favore del federalismo ma con un'accentuazione verso la centralizzazione, per riequilibrare tutto questo attraverso un modello di federalismo fortemente mutato negli anni. Lo strumento che più di ogni altro ha determinato la centralizzazione del potere è stata la competenza concorrente alla tedesca, che ha consentito al *Bund* di intervenire in ambiti che astrattamente erano di competenza dei *Länder*. Il sistema permetteva l'ingerenza del *Bund* nel sistema delle competenze dei *Länder*. Tuttavia, ad agevolare un'espansione senza precedenti del centro a scapito delle realtà federali ha contribuito il Tribunale costituzio-

nale tedesco, che di fatto non si è mai pronunciato sul fondamento della competenza concorrente esercitata dal *Bund*, che pure era soggetta ad alcuni limiti previsti dalla Costituzione.

Infine, il sistema dei compiti comuni che erano il simbolo del federalismo cooperativo e della perequazione finanziaria, che rafforzavano e istituzionalizzavano una fortissima cooperazione solidale, cominciava a diventare economicamente insostenibile, dovendo sostenere i costi di ciò che il *Bund* gestiva impropriamente. Oggi i cosiddetti compiti comuni, a seguito delle modifiche che sono state introdotte e che hanno prodotto il risultato di circoscrivere alcuni di questi ambiti di competenza, sono materie nelle quali il *Bund* può collaborare nell'assolvimento dei compiti spettanti ai *Länder*, a condizione che ciò sia rilevante per la generalità dei cittadini e utile al miglioramento delle loro condizioni di vita: faccio l'esempio della ricerca scientifica, dell'istruzione, del miglioramento della struttura economica regionale, del miglioramento della struttura agraria e della difesa costiera, nonché dell'edilizia universitaria.

Nel 1994 interviene una prima modifica dell'articolo 72 della Legge fondamentale volta a ridurre le possibilità di intervento da parte del *Bund* e a favorire un controllo più incisivo da parte del giudice delle leggi. Il sistema che negli anni era diventato sempre più solidale e competitivo, come ho detto, diventa oggetto di forti critiche di insostenibilità economica. Nel 1992 si era registrato un cambiamento importante: il Tribunale federale tedesco sanciva l'incostituzionalità della legge sulla perequazione, perché le differenze non devono essere annullate, ma solo ridotte. Nel 2002 il Tribunale comincia a sindacare i presupposti dell'esercizio della competenza concorrente da parte del *Bund*, iniziando a porre dei paletti all'esercizio delle competenze.

Nel 2006 questa situazione si sblocca: la riforma del federalismo tedesco viene approvata e il modello – a detta di molti commentatori – ne esce fortemente mutato. In primo luogo, le materie di competenza del *Bund* sono indicate dalla Legge fondamentale; in secondo luogo, l'articolo 31 sancisce che per le materie espressamente indicate il diritto federale prevale sul diritto dei *Länder*; infine, l'articolo 70 prevede che sulle materie non espressamente attribuite al *Bund* hanno diritto di legiferare i *Länder*. I Comuni, in questo sistema federale, non costituiscono elementi autonomi dello Stato, ma sono strettamente legati ai *Länder* a cui appartengono. Quindi, ogni Comune ha le competenze che i *Länder* decidono di attribuirgli.

Per quanto concerne il bicameralismo tedesco, la caratteristica principale è che una delle due Camere (la Camera alta o *Bundesrat*) è composta esclusivamente da rappresentanti dei governi dei *Länder* ed è esclusa dal rapporto fiduciario con il Cancelliere. La Camera alta nomina i giudici costituzionali, proprio perché i giudici devono essere ripartiti per rappresentare i territori, e partecipa a tutte le leggi che abbiano per oggetto riforme costituzionali o che siano di interesse per i *Länder*. Il *Bundesrat* svolge anche un ruolo importante in materia europea.

Il *Bundestag* è invece eletto dal popolo e nomina il Cancelliere. Nel caso in cui vi sia un contrasto su una legge che necessita dell'assenso del *Bundesrat* è previsto un Comitato di conciliazione per raggiungere un compromesso. I casi in cui era necessario un voto favorevole del *Bundesrat* erano numerosi. Proprio in questo ambito è intervenuta la riforma costituzionale del 2006 che ha voluto ridurre i casi in cui è necessario l'intervento del *Bundesrat* nel procedimento legislativo.

Vi è una particolare disciplina che riguarda le funzioni amministrative e la possibilità per i *Länder* di prevedere deroghe alla disciplina federale nei casi in cui si debba dare esecuzione a leggi federali a titolo di competenza propria. È stata inoltre modificata la competenza concorrente di tipo tedesco che è ora ripartita in tre diverse fattispecie. La prima prevede che l'intervento del *Bund* non sia sindacabile su una serie di materie elencate, che sono quelle che appartengono in maniera precisa alla competenza del *Bund* (gli affari esteri, la difesa, la cittadinanza federale, la libertà di circolazione, l'anagrafe, l'immigrazione, l'emigrazione, l'estradizione, il sistema valutario e monetario, i pesi e le misure, la determinazione del tempo, l'unità del territorio doganale e commerciale, i trattati di commercio e di navigazione, la libera circolazione delle merci e gli scambi commerciali, la tutela dei beni culturali tedeschi, le ferrovie federali e il traffico aereo, il sistema postale e le telecomunicazioni, lo stato giuridico del personale al servizio del *Bund* e degli enti di diritto pubblico direttamente dipendenti dal *Bund*; per quanto riguarda il rapporto tra *Bund* e sistema dei dipendenti pubblici, il *Bund* e i *Länder* si occupano rispettivamente dei dipendenti di propria competenza e lo stesso vale per i Comuni).

La seconda fattispecie prevede che spetti al *Bund* intervenire per difendere la tutela del territorio federale e realizzare in esso equivalenti condizioni di vita. La terza fattispecie prevede, infine, che in alcune materie tassativamente indicate i *Länder* possano derogare alla normativa imposta dal *Bund*.

È stata inoltre abrogata la competenza concorrente all'italiana (intervento statale limitato ai soli principi fondamentali) e si è inciso sugli articoli che regolavano i compiti comuni per ridurre i casi di ingerenza del centro: conseguenza è che, per esempio, la materia dell'istruzione è oggi, di fatto, totalmente regionalizzata.

Per quanto riguarda il federalismo fiscale tedesco, la Legge fondamentale attribuisce ai *Länder* il ruolo di maggior rilievo tra i vari livelli di governo: ogni Land dispone infatti di entrate proprie, sia imposte esclusive, sia quelle percepite in compartecipazione con il *Bund*, in modo da poter espletare tutte le funzioni che gli sono attribuite. Volendo sintetizzare, l'ordinamento tedesco disegna un modello fiscale poco federale dal punto di vista impositivo ma decisamente più federale dal punto di vista redistributivo. È il sistema di perequazione, infatti, il cuore pulsante del modello tedesco. La perequazione in Germania ha un significato ampio: non investe solo le regole volte a rimediare agli squilibri, ma è rivolta

a garantire nel suo complesso il finanziamento delle funzioni dei vari livelli di governo che compongono lo Stato federale nel suo complesso.

Gli articoli 105 e 106, in particolare, regolano la ripartizione verticale e orizzontale delle imposte: vi sono imposte comuni che sono analiticamente specificate ed individuate dalla stessa Legge fondamentale, così come imposte proprie. Il criterio di riparto dell'IVA, diversamente da quello italiano, non segue la suddivisione in base al luogo di consumo, ma è in proporzione al numero degli abitanti. L'obiettivo di tutto questo complesso procedimento di suddivisione del reddito, che si potrebbe definire di perequazione in senso stretto, è garantire, attraverso la solidarietà, l'uniformità delle condizioni di vita nel territorio federale.

CECCANTI (PD). Mi sembra però che prima vi fosse una dizione diversa e che il termine «uniformità» sia stato introdotto con una modifica.

BRANCHER, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Il procedimento della perequazione in senso stretto si sviluppa in tre fasi in particolare: una prima, in cui si divide il 25 per cento dei proventi dell'IVA tra quei *Länder* che hanno minori entrate tributarie; una seconda, che è la vera e propria perequazione orizzontale, in cui viene tenuta in considerazione la capacità finanziaria dei *Länder* e che è regolata nel dettaglio da una legge entrata in vigore nel 2005, in applicazione dei principi sanciti nella sentenza del Tribunale costituzionale del 1999. Infine, vi è la fase della cosiddetta perequazione verticale, che viene realizzata attraverso i BEZ, che sono fondi ulteriori che il *Bund* direttamente trasferisce ai *Länder* in caso di bisogno. Gli elementi di documentazione e approfondimento che ho potuto raccogliere, che sono alla base del mio intervento e che lascerò alla Commissione, sono senz'altro significativi. Ad esempio, l'importanza fiscale dei pagamenti di perequazione orizzontale per i bilanci dei *Länder* aventi diritto oscilla tra l'8,9 per cento della Bassa Sassonia e il 14,3 per cento di Berlino. Per quanto concerne i BEZ, solo nel 2008, il volume di questi fondi trasferiti dal centro alla periferia ammontava a ben 14,7 miliardi di euro. Il sistema non garantisce una perequazione integrale, ma di fatto permette di livellare le differenze e, dopo la sentenza del 1999, che è stata definita come una sentenza «spartiacque», garantisce premi e incentivi per gli enti virtuosi e comunque entro limiti ben precisi. Si tratta di quella solidarietà che è e rimane espressione del principio federale da cui, nella giurisprudenza costante del Tribunale costituzionale, discendono diritti e doveri (tra cui, per l'appunto, il dovere di solidarietà).

Dall'incontro con i rappresentanti politici della Bassa Sassonia ho tratto sicuramente la convinzione che il sistema tedesco, pur con gli inevitabili momenti di conflittualità in esso racchiusi, appare senz'altro un modello che riesce bene a conciliare solidarietà e competizione e garantisce al suo interno una importante funzione alle rappresentanze territoriali

che trovano nella Camera alta, in particolare, la sede istituzionalizzata delle loro istanze e del dialogo tra centro e periferia.

L'esempio della Germania, che in meno di vent'anni ha saputo ridurre in modo consistente le differenze tra Est e Ovest anche con importanti riforme costituzionali e legislative proprio in materia di federalismo fiscale, può essere di grande impulso anche per l'Italia, nella ricerca di elementi fondamentali, importanti e sostanziali per andare verso un cambiamento. La situazione deve essere considerata, rivista ed approfondita anche relativamente ai rapporti tra le nostre due Camere, per andare verso una riforma che non è soltanto quella in via di attuazione, relativa al federalismo fiscale, ma che riguardi altresì il tema complessivo, spesso dibattuto in questi ultimi tempi, del bicameralismo perfetto.

Credo si possa sottolineare, in conclusione, che per quanto riguarda l'aspetto fiscale, il sistema federale tedesco è un modello non tanto incentrato sulla imposizione (in pratica è solo il *Bund* ad essere titolare della potestà legislativa tributaria), ma decisamente federale nel momento redistributivo. È questo l'aspetto che più mi sembra interessante, insieme ad un altro sul quale vorrei porre l'attenzione: mi riferisco allo stretto legame tra perequazione e situazione contingente.

Le regole in materia fiscale non sono state cristallizzate nella Carta costituzionale perché, riflettendo la situazione socio-economica dei *Länder* nel medio periodo, occorre essere sempre pronti a realizzare il giusto equilibrio tra i principi di autonomia e i principi di leale collaborazione.

A questo proposito, mi permetto un ultimo accenno ad un esempio che è quello della riforma del Patto di stabilità europeo. La riforma sancisce al nuovo articolo 109, comma 5, la responsabilità solidale del *Bund* e dei *Länder* in ordine al rispetto degli obblighi della Germania in relazione al Patto di stabilità. Le sanzioni a carico della Germania per l'eventuale violazione di criteri del Patto saranno sopportate in via solidale dal *Bund* e dai *Länder* nella misura, rispettivamente, del 65 per cento e del 35 per cento. La quota dei *Länder* andrà ulteriormente suddivisa: del 35 per cento risponderanno tutti i *Länder* in proporzione alla rispettiva popolazione, mentre il restante 65 per cento ricadrà sui *Länder* che hanno causato la sanzione, in misura proporzionale alla rispettiva oggettiva responsabilità.

Ritengo che quanto ho illustrato possa offrire spunti per momenti di riflessione e approfondimenti ulteriori e possa rappresentare un aiuto in più verso l'attuazione del federalismo e delle riforme che vogliamo introdurre nel nostro Paese. Ho la convinzione che il sistema federale tedesco possa rappresentare, seppur con le dovute differenziazioni (che non mancano), un valido esempio di federalismo solidale e responsabile.

PRESIDENTE. La ringrazio, sottosegretario Brancher e cedo la parola ai colleghi che intendono intervenire.

CECCANTI (PD). Ringrazio il sottosegretario Brancher. Mi sembra che ci sia un incrocio tra i problemi del federalismo e quelli della forma

di Governo. È evidente che se noi affidiamo alla seconda Camera un potere di veto molto elevato e la mettiamo fuori dal rapporto fiduciario, può venirsi a determinare una maggioranza diversa, con la creazione nei fatti di una grande coalizione, al di là della sua formalizzazione. Infatti, la riforma del 2006 ebbe luogo proprio perché si era praticamente costretti ad una grande coalizione non dichiarata. La grande coalizione, formalizzata nella legislatura successiva, in realtà era stata anticipata dall'obbligo di dover negoziare a tutti i costi con il *Bundesrat*. La riduzione del potere di veto della seconda Camera e i maggiori poteri ai *Länder* hanno viceversa consentito ai *Länder* di opposta tendenza di potersi governare meglio. Allo stesso modo, si è consentito sul fatto che il contributo dell'opposizione, che in alcuni momenti è inevitabile (come nell'attuale crisi), non sia di fatto un'associazione al Governo. La riforma del 2006, riducendo il potere di veto della seconda Camera, consente un maggiore riconoscimento della diversità dei ruoli tra maggioranza e opposizione. Essa ha risposto non solo al problema di evitare un eccesso di centralizzazione del sistema, ma anche all'esigenza di evitare una consociazione di fatto non dichiarata. Se grande coalizione deve essere, allora tanto vale formalizzarla, come è stato fatto nella legislatura successiva. Questa è la logica.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Brancher per il contributo dato ai lavori della nostra Commissione. Essendo lunedì, la presenza dei senatori in Commissione è contenuta, ma i colleghi che non sono presenti potranno leggere il resoconto stenografico. Peraltro, credo che in questa materia saranno possibili altri arricchimenti.

Sono oggi convocati per le ore 13,30 gli Uffici di Presidenza riuniti delle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, che debbono delimitare, attraverso dei questionari (ricordo che è stata predisposta una bozza che è stata distribuita), il campo di azione dell'indagine conoscitiva sulla riforma della Parte II della Costituzione.

Una delle questioni è se esistano modelli costituzionali stranieri a cui possono essere ispirate le scelte da compiere. L'intervento del sottosegretario Brancher si inserisce in questo tipo di indagine; qualora sia ritenuto opportuno, acquisiremo altri contributi, eventualmente anche con interventi diretti non solo del Governo, ma anche della Commissione.

Ringrazio nuovamente il sottosegretario Brancher per la sua disponibilità e dichiaro concluse le comunicazioni del Governo.

I lavori terminano alle ore 11,50.

