



N. 4 - 24 luglio 2006

La riforma del federalismo in Germania

-

Nella seduta del 30 giugno 2006 il *Bundestag* ha approvato il progetto di legge di revisione costituzionale e il progetto di legge di accompagnamento alla riforma del federalismo accogliendo gli emendamenti proposti dalla Commissione giustizia (seduta del 28 giugno 2006) e respingendo in blocco tutte le mozioni presentate dai gruppi dell'opposizione. Il progetto di riforma ha ottenuto 428 voti favorevoli (18 in più del *quorum* di maggioranza richiesto) su 592 votanti; 161 sono stati i voti contrari e 3 le astensioni. La stessa ampia maggioranza è stata conseguita anche al *Bundesrat* nella seduta del 7 luglio 2006: 62 su 69 sono stati i voti a favore (ne sarebbero bastati 46), il *Land* Schleswig-Holstein si è astenuto e il Meclemburgo-Pomerania ha respinto il progetto. Entrambi questi *Länder* hanno motivato la loro scelta contraria con il timore dell'affermarsi di un federalismo competitivo che porrebbe in una situazione di svantaggio i *Länder* finanziariamente più deboli.

Rispetto al progetto di legge originario (Atto del *Bundestag* n. 16/813 e Atto del *Bundesrat* n. 178/06) presentato dai gruppi parlamentari della coalizione di Governo (CDU/CSU e SPD) il 7 marzo 2006 e discusso in prima lettura al *Bundestag* il successivo 10 marzo, il testo definitivamente approvato da entrambe le Camere non presenta significative differenze. Tra gli emendamenti di particolare rilevanza si segnalano quelli relativi ai settori dell'istruzione universitaria e del diritto dell'ambiente.

Le modifiche costituzionali approvate, che entreranno in vigore all'inizio del 2007, costituiscono la premessa per il proseguimento della riforma federalista. La coalizione di Governo si è infatti impegnata ad affrontare, subito dopo la pausa

estiva, la parte della riforma che riguarda i rapporti finanziari tra Federazione e *Länder*.

La nuova ripartizione delle competenze legislative

La Legge fondamentale (*Grundgesetz* - GG) prevede attualmente un elenco di materie di competenza esclusiva della Federazione (*ausschließliche Gesetzgebung des Bundes*, di cui all'art. 73 GG) e un elenco di materie che ricadono nella competenza concorrente (*konkurrierende Gesetzgebung*, di cui all'art. 74 GG)^[1] della Federazione e dei *Länder*. In tutte le materie che non sono espressamente riservate alla Federazione, i *Länder* hanno il diritto di legiferare (art. 70 GG, comma 1).

Il nuovo testo costituzionale prevede l'abrogazione dell'art. 75 GG^[2], cioè l'eliminazione della c.d. legislazione quadro (*Rahmengesetzgebung*). Come sottolineato nella relazione di accompagnamento al progetto di revisione, la richiesta di due successivi procedimenti legislativi (sul piano federale il primo, su quello di ciascun *Land* il secondo) ha contribuito a rendere il sistema inutilmente complicato e inefficiente, specialmente per quanto riguarda l'attuazione del diritto comunitario o il settore del diritto dell'ambiente dove è stata maggiormente avvertita l'esigenza di una disciplina unitaria.

Nel settore dell'ambiente, infatti, in sede di approvazione finale, sono stati introdotti alcuni emendamenti al progetto di legge originario, anche su impulso delle riflessioni emerse durante il ciclo di audizioni svoltosi in Commissione Giustizia^[3]: l'attribuzione alla legislazione concorrente delle materie relative alla protezione della natura, alla tutela del paesaggio e al regime delle acque pone le premesse per l'elaborazione di un Codice unitario dell'ambiente che il Governo dovrà elaborare entro un periodo di tre anni e mezzo. Frutto di un compromesso tra le forze della coalizione di governo e i ministri rappresentanti dei *Länder* è anche la soppressione della clausola di necessità per la disciplina relativa alla gestione del ciclo dei rifiuti.

Contestualmente all'abrogazione della legislazione quadro nel suo complesso, le materie che attualmente ricadono in tale competenza sono state trasferite in parte alla legislazione esclusiva dei *Länder*, in parte alla legislazione esclusiva della Federazione e in parte alla legislazione concorrente.

Viene così rafforzato il potere di organizzazione dei *Länder*, che acquistano la competenza per lo stato giuridico del pubblico impiego a livello regionale, comprensivo della disciplina delle carriere, originariamente prevista nella legislazione quadro. Alla Federazione è stato trasferito il potere di disciplinare, nell'ambito della legislazione concorrente, lo stato giuridico dei pubblici impiegati e dei magistrati regionali, per garantire la loro mobilità all'interno del territorio federale. Tale legislazione è soggetta all'obbligo di approvazione da parte del *Bundesrat*. Per quanto invece concerne il trattamento economico e previdenziale dei dipendenti pubblici regionali, a seguito dell'abrogazione dell'art. 74a, la relativa competenza legislativa in materia, attualmente prevista a favore della Federazione, è stata trasferita ai *Länder*.

Le materie relative all'anagrafe e ai documenti d'identità e alla tutela del patrimonio culturale tedesco dai trasferimenti all'estero sono passate dalla legislazione quadro alla legislazione esclusiva federale. La disciplina giuridica

generale della stampa è diventata di competenza legislativa esclusiva dei *Länder*. Le restanti materie della legislazione quadro, infine, sono state trasferite alla legislazione concorrente.

Oltre la metà delle materie attribuite alla legislazione concorrente (art. 72 GG) sono state sottratte alla clausola di necessità. Tra queste figurano, ad esempio, il diritto civile, il diritto penale, il diritto del lavoro e quello previdenziale. In questi settori la Federazione potrà legiferare senza l'onere di dimostrare che una disposizione sia necessaria per realizzare condizioni di vita equivalente nel territorio federale. La riforma prevede inoltre che, nel caso in cui la Federazione eserciti il diritto di legiferare, i *Länder* possano adottare disposizioni in deroga in alcune materie, seppure con certe limitazioni (caccia, protezione della natura e tutela del paesaggio, ripartizione delle terre, gestione del territorio, regime delle acque, criteri di ammissione all'università e diplomi universitari).

Alla competenza legislativa esclusiva della Federazione (art. 73 GG) sono state inoltre trasferite materie come la disciplina in materia di armi ed esplosivi, la produzione e l'utilizzo dell'energia nucleare a scopi pacifici, l'assistenza agli invalidi di guerra, alle famiglie dei caduti e agli ex prigionieri di guerra. Una nuova competenza (comma 1, punto 9a), introdotta dalla riforma, riguarda la disciplina dei poteri preventivi dell'Ufficio federale di polizia investigativa (*Bundeskriminalpolizei*) ai fini della difesa da pericoli del terrorismo internazionale. La legislazione in tale settore è soggetta ad approvazione del *Bundesrat*.

I *Länder* acquistano la competenza esclusiva - non essendo tali materie contemplate nell'elenco della legislazione concorrente o in quella esclusiva della Federazione - per la disciplina giuridica generale della stampa, per l'esecuzione penale, per il diritto di riunione e per quanto concerne la chiusura degli esercizi commerciali e i servizi di ristoro. In riferimento ai rapporti con l'Unione Europea, il nuovo testo dell'art. 23 GG, comma 6, limita i diritti di partecipazione dei *Länder* nelle questioni europee che interessano le loro competenze esclusive a tre specifiche materie: istruzione scolastica, cultura e sistema radiotelevisivo. Soltanto per questi settori sarà quindi nominato dal *Bundesrat* il rappresentante dei *Länder* per l'esercizio dei diritti della Repubblica federale discendenti dall'appartenenza all'Unione europea.

La tabella che segue riepiloga la nuova ripartizione delle competenze legislative risultante dalla modifiche introdotte con la riforma:

Competenza esclusiva della Federazione	Competenza esclusiva dei <i>Länder</i>	Legislazione concorrente
Anagrafe e documenti d'identità	Disciplina generale della stampa	Sussidi per l'abitazione e incentivi per l'edilizia residenziale
Tutela del patrimonio culturale tedesco dai trasferimenti all'estero	Esecuzione penale	Regolamentazione delle farmacie e dei medicinali
Armi ed esplosivi	Diritto di riunione	Criteri di ammissione all'università e diplomi universitari
Produzione ed utilizzo dell'energia nucleare a scopi pacifici	Disciplina delle strutture di assistenza e cura	Caccia
Assistenza agli invalidi di guerra, alle famiglie dei caduti ed agli ex prigionieri di guerra	Regolamentazione degli orari e periodi di chiusura degli esercizi commerciali.	Protezione della natura e tutela del paesaggio, ripartizione delle terre, gestione del territorio e regime delle acque

	Disciplina dei servizi di ristoro, sale giochi, esibizione di persone dal vivo, fiere, mostre e mercati	
Poteri preventivi dell'Ufficio federale di polizia investigativa a fini di contrasto del terrorismo internazionale	Carriere, trattamento economico e previdenziale degli impiegati pubblici e dei magistrati regionali	Stato giuridico del pubblico impiego regionale e dei magistrati regionali

La riforma delle leggi ad approvazione bicamerale

La riforma costituzionale prevede inoltre la riduzione del numero di leggi che necessitano dell'assenso del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*) ai sensi dell'art. 84 GG, comma 1, e introduce nuove fattispecie di codecisione per le leggi federali che comportano rilevanti oneri finanziari a carico dei *Länder*.

I *Länder* mantengono la possibilità di disciplinare l'organizzazione degli uffici e la procedura amministrativa nell'ambito dell'esecuzione di leggi federali a titolo di competenza propria. In base alle modifiche proposte all'art. 84, tali materie potranno essere disciplinate dal legislatore federale senza l'approvazione del *Bundesrat*, salva la possibilità per i *Länder* di adottare disposizioni in deroga (così come previsto dal nuovo art. 72 GG, comma 3). In casi eccezionali in cui sussista l'esigenza di una disciplina unitaria a livello federale, non è ammessa possibilità di deroga da parte dei *Länder* ed è necessaria l'approvazione del *Bundesrat*. Si ritiene che l'effetto di queste modifiche possa consentire una notevole diminuzione della percentuale di leggi ad approvazione obbligatoria del *Bundesrat* dall'attuale 60 per cento a circa il 35 per cento, con conseguente snellimento e riduzione dei tempi dell'attività legislativa.

La riforma stabilisce tuttavia nuovi casi in cui l'approvazione del *Bundesrat* è necessaria. Si è cercato così di ovviare al problema sollevato da *Länder* e Comuni, sui quali spesso ricade l'obbligo di dare attuazione a decisioni prese a livello federale senza il corrispondente stanziamento di risorse da parte della Federazione, per cui il nuovo comma 4 dell'art. 104a GG prescrive la necessaria approvazione del *Bundesrat* per tutti i disegni di legge che prevedono obblighi finanziari dei *Länder* nei confronti di terzi, in forma di prestazioni finanziarie o di prestazioni materiali che comportano oneri finanziari.

Per quanto riguarda i Comuni, il nuovo testo costituzionale (art. 85 GG, comma 1) sancisce l'impossibilità di trasferire nuovi compiti a Comuni o a unioni di Comuni mediante legge federale: tale trasferimento sarà possibile solo mediante legge del *Land*.

Le modifiche di contenuto finanziario

In attesa che Governo e Parlamento affrontino in una seconda fase, probabilmente già dopo la sospensione estiva dei lavori, il dibattito sui rapporti finanziari tra Federazione *Länder*, la riforma introduce tuttavia alcune modifiche di carattere finanziario.

Ai fini di un'imputazione più chiara delle rispettive responsabilità di Federazione e *Länder* in ambito finanziario e per garantire una maggiore autonomia di azione, le modifiche costituzionali approvate prevedono: la riduzione dei finanziamenti misti (art. 91a GG, comma 1, n. 1: scompare dai "compiti comuni"^[4] la materia

dell'edilizia universitaria); l'introduzione di criteri più rigorosi per la concessione di aiuti finanziari federali ai *Länder*(art. 104b GG); il rafforzamento dell'autonomia tributaria dei *Länder*, ai quali spetterà la definizione dell'aliquota della tassa sull'acquisto di terreni (art. 105 GG, comma 2a).

Gli aiuti finanziari ai *Länder* per investimenti di particolare importanza dovranno avere una durata limitata e il loro utilizzo sarà soggetto ad un controllo da eseguire a intervalli regolari. La normativa di dettaglio in tale settore resta affidata ad una legge federale soggetta all'approvazione del *Bundesrat*. Nel testo definitivamente approvato viene attenuato l'originario divieto di cooperazione tra Federazione e *Länder* nel settore della ricerca scientifica in ambito universitario. In base alle modifiche introdotte all'art. 91b GG, Federazione e *Länder* potranno finanziare congiuntamente progetti scientifici e di ricerca presso le università. Per gli accordi di cooperazione in questo specifico ambito sarà però necessaria l'approvazione di tutti i *Länder*. In base a quanto disposto dal nuovo art. 143c, dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2019, spettano ai *Länder* contributi annuali del bilancio federale a titolo di compensazione per la perdita dei finanziamenti della Federazione in materia di edilizia universitaria e di programmazione dell'istruzione, e per l'abolizione degli aiuti finanziari diretti a migliorare le condizioni della circolazione stradale nei Comuni e dell'edilizia sociale agevolata.

La riforma federale ha inoltre stabilito un nuovo meccanismo di responsabilità solidale tra Federazione e *Länder* per quanto riguarda gli obblighi discendenti dagli atti normativi comunitari in relazione al rispetto della disciplina di bilancio (nuovo comma 5 aggiunto all'art. 109 GG). Le sanzioni per la violazione dei criteri del Patto di stabilità europeo vengono sopportate, rispettivamente, in misura del 65 per cento dalla Federazione e per il 35 per cento dai *Länder*. La quota a carico dei *Länder* va ulteriormente suddivisa: i *Länder* nel loro insieme rispondono in via solidale del 35 per cento degli oneri ad essi spettanti in proporzione al rispettivo numero di abitanti; il restante 65 per cento dovrà essere sostenuto dai *Länder* in proporzione alla rispettiva responsabilità. Similmente, il nuovo comma 6 dell'art. 104a GG ripartisce tra Federazione e *Länder* gli oneri discendenti dalla violazione di obblighi sovranazionali e internazionali. Per il caso di rettifiche finanziarie dell'Unione europea che riguardano più di un *Land*, la Federazione e i *Länder* sopportano le spese nella misura rispettivamente del 15 e del 85 per cento. In tali casi la quota dei *Länder* è sopportata in via solidale da tutti i *Länder* nella misura del 35 per cento dell'onere complessivo secondo un criterio generale; il 50 per cento dell'onere complessivo ricade invece sui *Länder* che hanno causato le spese, in misura proporzionale all'entità dei mezzi percepiti.

Legislazione straniera in materia istituzionale:	Paolo Massa, Consigliere di Biblioteca, tel. 3765
	Gilda Carnevali, Consigliere di Biblioteca, tel. 2283
	Luana Alverone, Consigliere di Biblioteca, tel. 4212

Le note informative di Legislazione Straniera sono destinate alle esigenze di documentazione interna degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

[1] Le materie che rientrano nell'ambito della competenza legislativa concorrente tra Federazione e *Länder* riguardano in gran parte settori della legislazione tradizionale (diritto civile, diritto penale, procedure amministrative, ecc...) e settori tipici dell'intervento statale (assistenza pubblica, legislazione economica, diritto del lavoro, previdenza, ecc.). In base all'art. 72 GG, nell'ambito della legislazione concorrente, i *Länder* possono intervenire solo e in quanto la Federazione non abbia esercitato il suo diritto prioritario a legiferare allo scopo di assicurare condizioni di vita equivalenti su tutto il territorio nazionale o perché, nell'interesse generale, una disciplina legislativa federale sia necessaria all'unità giuridica ed economica del Paese (c.d. clausola di necessità, *Erforderlichkeitsklausel*).

[2] In base a tale articolo e nelle materie in esso indicate, la Federazione aveva diritto di emanare disposizioni di principio mediante leggi-quadro (*Rahmengesetze*) che solo in casi eccezionali potevano contenere norme di dettaglio o di diretta applicazione. Nell'ipotesi in cui la Federazione avesse adottato disposizioni di principio, i *Länder* erano obbligati ad emanare le necessarie leggi d'integrazione entro un termine ragionevole fissato dalla legge quadro federale.

[3] La Commissione giustizia del *Bundestag*, congiuntamente con la Commissione affari interni del *Bundesrat*, ha svolto una serie di audizioni di esperti di diritto costituzionale dal 15 maggio al 2 giugno 2006. I resoconti delle sette sedute distinte per materia e gli interventi degli esperti sono consultabili alla pagina della Commissione giustizia del *Bundestag* appositamente dedicata alla riforma del federalismo (<http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/index.html>).

[4] Ai sensi dell'art. 91a, la Federazione collabora all'assolvimento dei compiti dei *Länder*, se tali compiti hanno rilievo per la generalità dei cittadini e se tale collaborazione è utile al miglioramento delle condizioni sociali. I c.d. "compiti comuni" riguardano: la ricerca scientifica, la programmazione dell'istruzione, il miglioramento della struttura economica regionale, il miglioramento della struttura agraria e della difesa costiera.