

Andrea DE PETRIS

(LUISS G. Carli/Accademia Europea di Bolzano)

Il federalismo fiscale nella Repubblica Federale di Germania*

Indice: Introduzione. - 1. Assetto federale e Costituzione economica in Germania. – 1.1. Spesa pubblica ed imposizione fiscale. - 1.2. La ripartizione delle competenze. – 1.3. La ripartizione delle entrate. – 2. La ripartizione della competenza legislativa in materia tributaria. – 3. Le modalità di suddivisione delle entrate. – 3.1. Entrate esclusive. – 3.2. Entrate ripartite. – 3.3. Modalità di ripartizione delle imposte (art. 106 LF). – 4. La perequazione finanziaria. - 4.1. La perequazione finanziaria in senso verticale. - 4.2. La perequazione finanziaria orizzontale: i rapporti tra i Länder. – 5. Il funzionamento concreto della perequazione finanziaria. – 6. Problemi strutturali del federalismo fiscale in Germania. - 7. Uno sguardo al futuro. - 8. Conclusioni

Introduzione:

L'analisi del federalismo tedesco può essere ricostruita efficacemente sotto vari punti di vista: quello relativo all'evoluzione della c.d. "Costituzione economica" risulta particolarmente utile, in quanto evidenzia con chiarezza quali problematiche hanno interessato e continuano ad interessare l'ordinamento della RFT dal 1949 ad oggi. Fin dalla sua fondazione, l'assetto federale tedesco è sempre stato mosso dall'ambizione di tenere insieme tre obiettivi difficilmente compatibili tra loro: l'efficienza nella raccolta e distribuzione delle finanze pubbliche, il rispetto del principio di responsabilità ai vari livelli di decisione politica, e la conservazione di uno standard minimo nazionale di qualità dei servizi pubblici erogati da Stato centrale, enti sub-statali ed organi di governo locali. Il compito risultava complesso già nei primi decenni della *Bundesrepublik*, ma la cui realizzazione si è resa ancor di più ardua a seguito della Riunificazione delle due Germanie nel 1990.

In questo modo, infatti, sono sorte esigenze di perequazione tra realtà assolutamente differenti sul piano sociale, economico ed occupazionale, rispetto alle quali il modello di federalismo cooperativo tedesco, gradualmente impostosi su assetti inizialmente improntati ad una rigida separazione degli ambiti di competenza di Federazione e Länder¹, e quindi consolidatosi dagli anni

* Il presente lavoro costituisce una rielaborazione della relazione presentata in un incontro sul tema "Federalismo fiscale tra mito, idea e realtà" organizzato il 16 maggio 2009 presso l'Istituto Regionale "Alcide De Gasperi" di Bologna.

¹ "Cartina di tornasole" di questa evoluzione è la modifica subita nel 1969 dall'art. 104a della Legge Fondamentale: la sua versione originaria, infatti, sanciva un rigido principio di separazione del potere di spesa tra Bund e Länder rispetto alle mansioni di loro competenza; solo con la riforma costituzionale del 1969, appunto, la norma è stata integrata dalle parole "salvo diversa disposizione della presente Legge Fondamentale", aprendo così le porte a deroghe in grado di consentire commistioni tra titolarità di competenze, responsabilità politiche per il loro

'60 in poi, ha mostrato inevitabilmente la corda. Non a caso, tutti i tentativi di riorganizzazione della ripartizione di competenze tra Stato centrale ed enti sub-statali hanno trovato uno dei punti di maggiore contrapposizione proprio nella gestione e ripartizione delle risorse finanziarie. Il federalismo tedesco sta dunque ripensando gli stessi principi caratterizzanti della sua specifica natura, in un processo di adeguamento tutt'altro che concluso, il cui punto di approdo è ancora ben lungi dall'essere definito e la cui gestione appare estremamente complessa. Non è dunque un caso che, anche nell'ultimo ambizioso tentativo di riforma dell'assetto federale, le istituzioni tedesche siano riuscite, sia pure con grande fatica, a raggiungere un'intesa sulle problematiche inerenti l'organizzazione statale complessiva, scegliendo nel contempo di stralciare dal progetto di modifica i temi della citata Costituzione economica, per la quale si è avviata una seconda, specifica fase di riforma non ancora conclusa a poche settimane dalla conclusione della 16.ma Legislatura, iniziata nel 2005².

1. Assetto federale e Costituzione economica in Germania

1.1. Spesa pubblica ed imposizione fiscale

Uno degli elementi caratteristici del federalismo in Germania è sempre stato il bisogno di creare, a livello formale o informale, momenti di coordinamento tra Federazione, Länder ed enti locali anche al di là di quanto ufficialmente disposto sul piano normativo. Un primo, centrale aspetto da evidenziare riguarda le dimensioni del sistema finanziario federale in Germania, riassunto a scopo esemplificativo nella successiva Tabella 1 per l'anno 2006:

esercizio ed interventi esterni nella capacità di spesa dei vari livelli della Pubblica Amministrazione. Cfr. in prop. Schefold, Dian, Separazione e collegamento tra l'amministrazione del Bund e quella dei Länder, in: Amministrare, 1996, pp. 17-37.

² Il riferimento è a quelle che nel settore sono state comunemente definite *Föderalismuskommission I e II*: due commissioni bicamerali molto differenti per materia, composizione e modalità operative. La prima, come detto, ha faticosamente concluso i propri lavori solo nel luglio 2006, dopo che nel settembre precedente le elezioni parlamentari anticipate avevano portato al Governo, per la seconda volta nella storia della RFT, una Grande Coalizione CDU/CSU-SPD, capace di disporre di quell'ampia maggioranza di voti al Bundestag necessaria per procedere alla modifica delle norme della Legge Fondamentale relative all'assetto federale del Paese: la dottrina in materia è già così nutrita da non poterne dare conto esaurientemente in questa sede; si veda, per tutti, Winfried Kluth (Hrsg.), *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*, Baden-Baden, Nomos 2007. La seconda *tranche* di lavori (*Föderalismuskommission II*) si è conclusa nei primi giorni di Marzo 2009, quando la commissione in oggetto ha prodotto un rapporto finale riassuntivo delle deliberazioni raggiunte in quella sede, disponibile con il titolo di "*Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundersat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*" sul sito del Bundestag, all'indirizzo <http://www.bundestag.de/Parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs174.pdf> (ultima visita: 10/6/2009). Come detto, le votazioni in sede parlamentare non sono ancora concluse nel momento in cui scriviamo, e non è chiaro se il Parlamento riuscirà ad approvare l'intera raccolta di provvedimenti prima dell'inizio ufficiale della campagna elettorale.

Tabella 1: Ordini di grandezza del sistema finanziario federale, 2006 (in Mrd. Di €)

Prodotto Interno Lordo	2.290	% sul PIL	% sulla spesa pubblica complessiva
Spesa pubblica complessiva (senza spesa previdenziale)	627	27,3	
Imposte di tutti i livelli (tassazione in compartecipazione ca. 75%)	466	20,3	64,3
Perequazione finanziaria in senso stretto	7	0,3	1,1
Contributi integrativi della Federazione	15	0,7	2,4
Spesa dei tre livelli amministrativi			
Federazione	262 39%	11,4	41,8
Länder	256 38%	11,2	40,8
Comuni	156 23%	6,8	24,9
	(674 = 100%)		

Fonte: Ministero Federale delle Finanze, Finanzbericht 2007, Berlino 2006, pp. 128-132, 165-166.

La tabella 1 fornisce i dati relativi alle finanze pubbliche in senso generale e in percentuale, rispetto al PIL ed alla spesa pubblica complessiva sostenuta. Il riferimento al PIL è utile per comprendere in che misura la politica attinga alla capacità economica del Paese: la spesa pubblica complessiva, così calcolata, ammonta dunque per l'anno 2006 al 27% del PIL (un dato che salirebbe alla soglia del 50% se fossero incluse anche le uscite per l'ingente spesa previdenziale). L'intero ammontare delle imposte si attesta a circa il 20% del PIL, che va a finanziare in larga parte la spesa pubblica – laddove le uscite per la previdenza sociale sono coperte dai contributi previdenziali versati dai cittadini tedeschi.

Per quanto riguarda la perequazione fiscale – strumento fondamentale per il funzionamento degli assetti federali della RFT, sul quale si tornerà nel dettaglio in seguito -, la tabella 1 indica che il suo ammontare non supera i 7 Mrd. di €, ovvero un complessivamente modesto 0,3% del PIL, contro una cifra più che doppia di contributi integrativi erogati dalla Federazione ai diversi livelli sub-statali che ne hanno bisogno (15 Mrd. di €, 0,7% del PIL).

Nella parte inferiore, la tabella 1 illustra le uscite sostenute dai tre livelli dell'apparato federale tedesco: qui emerge come Federazione e Länder siano gravate in misura pressoché identica nelle proprie disponibilità finanziarie (38 – 39%), contro il 23% dei Comuni.

La quarta colonna rappresenta la percentuale della capacità finanziaria rispetto alla spesa pubblica per l'anno considerato, e mostra come quasi il 75% di quest'ultima venga finanziata attraverso

l'imposizione fiscale, mentre l'incidenza congiunta di perequazione finanziaria e contributi integrativi federali ne copre appena il 3,5%.

1.2. La ripartizione delle competenze

In un ordinamento federale coerente la ripartizione delle entrate pubbliche costituisce necessariamente una variabile dipendente dalla suddivisione delle competenze tra i diversi livelli amministrativi. Esigenze di razionalità richiederebbero una sostanziale corrispondenza tra il primo ed il secondo elemento, che invece non sempre ricorrono: nel caso tedesco, ad es., si registra la presenza di una consistente quota di competenze affidate alla Federazione che esperiscono effetti a livello nazionale, accanto ad una serie di materie curate dalle amministrazioni comunali le cui conseguenze si sostanziano direttamente a livello locale, e tuttavia sostenibili solamente con un considerevole apporto economico erogato dall'alto. Ciò che sembra mancare sono le competenze "naturalmente" attribuite e immediatamente efficaci al livello di Länder³, sebbene - come è noto - la Legge Fondamentale avesse originariamente approntato un consistente catalogo di competenze concorrenti, per il cui adempimento erano in via di principio chiamate in causa sia l'amministrazione nazionale che quelle statali.

Come spesso accade, tuttavia, l'evoluzione materiale della disciplina costituzionale ha disegnato nel tempo uno scenario alquanto differente da quello prospettato nel dettato costituzionale: fin dai tardi anni '60, infatti, si è assistito ad un graduale processo di accentramento nel settore del federalismo "concorrente". Da un lato, infatti, i compiti cogestiti hanno in buona parte sostituito quelle che in precedenza erano mansioni riservate specificamente ai Länder; dall'altro, soprattutto, si è registrata un'evoluzione della cd. "Legislazione Concorrente", che ha acquisito competenze originariamente statuali, trasformando da eccezione in regola la possibilità che il Legislatore federale intervenisse a regolamentare materie sulla carta disciplinabili dai soli Parlamenti regionali. Il fenomeno in questione non ha solamente ridisegnato le modalità di funzionamento del federalismo tedesco, ma - come è ovvio - influisce anche sul rapporto tra processo decisionale, responsabilità politica e finanziamento delle competenze tra Centro e periferia.

Un secondo problema per il tema in esame è rappresentato dalla possibilità per Federazione e Länder di attribuire mansioni per l'adempimento delle rispettive competenze: destinatari di tali provvedimenti sono di norma i Comuni, che però, a differenza dei Länder, non godono di una sede

³ Zimmermann, Horst, Die Finanzierung des deutschen Föderalismus, Nomos, Baden-Baden 2008, p. 11.

di rappresentanza dei propri interessi a livello federale che possa eventualmente contrastare decisioni ritenute svantaggiose per le esigenze del proprio livello amministrativo.

Altro elemento di assoluto rilievo è la previsione del cd. Principio di Connessione o di Corrispondenza (*Konnexitätsprinzip*)⁴, con cui si collega la competenza di spesa alla titolarità della funzione svolta: in altre parole, ogni livello della Pubblica Amministrazione deve possedere le risorse finanziarie per far fronte alle spese che le funzioni di cui è titolare necessitano. La norma di riferimento in materia è l'art. 104a I della Legge Fondamentale, che, come già riferito, testualmente recita:

La Federazione e i Länder sostengono separatamente le spese relative ai compiti loro propri, salvo diverse disposizioni della presente Legge fondamentale.

Questo generale principio di divisione delle competenze di spesa, che trova spiegazione nell'intento del Costituente tedesco di garantire una sufficiente autonomia a tutti i livelli della Pubblica Amministrazione riguardo alla gestione delle risorse finanziarie quale indispensabile preconditione per la loro conseguente responsabilizzazione in materia, viene inequivocabilmente ribadito nel successivo art. 104a II, secondo cui:

*Se i Länder agiscono su delega della Federazione, quest'ultima deve sopportare le relative spese.*⁵

Nel complesso, il principio in questione mira a porre rimedio all'abitudine alquanto diffusa di delegare compiti ad un certo livello amministrativo senza dotarlo dei necessari mezzi finanziari: in Germania il problema è stato risolto introducendo le cd. "Clausole di Connessione", con cui vengono razionalizzati sia i rapporti tra Comuni e Länder di appartenenza, sia tra enti locali e Federazione – clausole recentemente integrate da una specifica disposizione prevista nella riforma prodotta dalla *Föderalismuskommission* I⁶. Val la pena ricordare, tuttavia, che il principio di (prevalente) rigidità nella corrispondenza tra titolarità di funzioni e competenza di spesa costituisce solo uno dei criteri ispiratori del

⁴ Nella letteratura di settore il medesimo concetto viene espresso a volte con termini leggermente diversi, quali *Konnectionsprinzip* o *Konnexitätsgrundsatz*: si tratta di variazioni formali che non ineriscono sul significato sostanziale del termine in questione.

⁵ Si noti, a riguardo, come lo stesso Tribunale Costituzionale federale abbia pronunciato parole molto nette a riguardo, sancendo che "Federazione e Länder devono essere posti in condizione [...] di assolvere i compiti che il dettato costituzionale ha attribuito loro [...] L'indipendenza di Federazione e Länder può divenire reale solo ove possano svilupparsi indipendenza e responsabilità nell'adempimento delle proprie funzioni", cfr. BVerfGE 72, 330 (383).

⁶ Per una recente ricostruzione dell'evoluzione normativa relativa al *Konnexitätsprinzip* v. da ultimi Röhl, Andrè, *Konnexitätsprinzip und Konsultationsverfahren als Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung*, Peter Lang, Frankfurt 2006; Hermes, Nadim, *Maßstab und Grenzen der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Landkreise*, Verlag Dr. Kovac, Hamburg 2007.

federalismo tedesco: come si vedrà dettagliatamente più oltre, altrettanto fondamentale è il principio solidaristico che prevede una vasta gamma di strumenti in grado di consentire sia l'esercizio congiunto di determinate competenze da parte di Stato centrale ed enti sub-statali, sia – soprattutto, per quanto rileva in questa sede – forme di intervento finanziario ispirate al sostegno economico reciproco tra Federazione e Länder, espressione non tanto di benevoli, occasionali assistenzialismi, quanto conseguenza di precisi e vincolanti obblighi espressamente previsti dal dettato costituzionale.

1.3. La ripartizione delle entrate

Riguardo alle fonti di entrata della finanza pubblica è necessario precisare che, sebbene di norma ad essere chiamate in causa siano in primo luogo le imposte, vero è che nel modello federale tedesco un certo spazio viene lasciato anche a tariffe, contributi e redditi da lavoro, che negli ultimi anni hanno assunto un ruolo preponderante per la copertura dei costi inseriti nei bilanci comunali. D'altro canto, come già evidenziato, l'entità complessiva dell'imposizione fiscale congiunta nella Germania attuale si attesta intorno al 75% delle entrate totali delle casse pubbliche⁷: un fenomeno che può assumere valenze sia positive che negative. Da un lato, infatti, una situazione del genere permette di distribuire su più livelli le conseguenze delle variazioni di gettito che una determinata imposta può subire in un determinato momento storico, contenendone l'impatto per ogni singolo ambito amministrativo – ciò che non sarebbe possibile laddove una certa imposta fosse indirizzata al solo finanziamento di una prestazione erogata in via esclusiva, ad es., dai Länder o dai Comuni; dall'altro, tuttavia, anche per le imposte congiunte la competenza legislativa⁸ risiede di norma nel livello federale, rispetto al quale enti statali e locali hanno ben poche possibilità di intervenire a fissare l'aliquota che andrebbe destinata ai rispettivi bilanci per ciascuna imposta di tale categoria.

2. La ripartizione della competenza legislativa in materia tributaria

La competenza legislativa in materia tributaria è attribuita prevalentemente alla Federazione, al fine di poter garantire un'uniformità nella legislazione fiscale sul piano federale. Nei fatti la Federazione utilizza questa competenza in maniera "concorrente", facendo ricorso a leggi che prevedono il consenso del Bundesrat ed in tal modo assicurando il coinvolgimento dei Länder per

⁷ Zimmermann, H./Henke, K.-D., Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwissenschaft, Franz Vahlen Verlag, München 2006⁹, p. 209.

⁸ Sulla ripartizione della competenza legislativa in materia tributaria v. *infra*.

le imposte che in tutto o in parte spettano alla Federazione, con l'eccezione di dazi e monopoli fiscali.

I Länder hanno invece una competenza legislativa esclusiva in materia fiscale piuttosto limitata, relativa alle sole imposte locali di consumo e di lusso.

Una ricognizione puntuale della materia prevede i seguenti principi:

- **Accentramento** della competenza legislativa in materia fiscale presso la Federazione, con l'obiettivo di garantire unità giuridica ed economica e condizioni di vita unitarie equiparabili su tutto il territorio federale, come del resto esplicitamente richiesto dalla Legge Fondamentale, il cui art. 106 III 2 prevede espressamente che:
i fabbisogni della Federazione e dei Länder devono essere contemperati reciprocamente in modo da ottenerne un giusto conguaglio, evitare un'eccessiva pressione fiscale sui contribuenti e mantenere l'uniformità delle condizioni di vita nel territorio federale.
- **Cooperazione** tra Federazione e Länder nella gestione delle politiche fiscali attraverso vari strumenti:
 - a) Ruolo del Bundesrat, il cui assenso è necessario per l'approvazione della legislazione federale in materia finanziaria – specialmente per la definizione delle quote di ripartizione del gettito proveniente dall'Imposta sul Valore Aggiunto;
 - b) Consiglio di pianificazione finanziaria (*Finanzplanungsrat*), un organo di coordinamento e consultazione, che si compone dei Ministri Federali delle Finanze e dell'Economia, dei Ministri delle Finanze dei Länder, e di rappresentanti degli Enti locali, a cui si aggiunge un membro della Banca Centrale federale senza diritto di voto;
 - c) Affidamento ai Länder dei compiti di accertamento e riscossione dei tributi sul territorio.
- **Ripartizione dei gettiti di imposta** come strumento di garanzia dell'autonomia finanziaria dei vari livelli della Pubblica Amministrazione, tenendo nel contempo anche conto delle necessità di uniformità delle condizioni di vita prescritte dal citato art. 106 III 2 LF.

3. Le modalità di suddivisione delle entrate

3.1. Entrate esclusive

La disciplina dei criteri di suddivisione delle entrate tra i diversi livelli amministrativi si articola su più disposizioni della Legge Fondamentale: nell'art. 106 vengono in primo luogo indicati i criteri per la ripartizione della quota di entrate di ciascuna imposta tra Federazione, Länder e enti locali. Schematicamente, la Tabella 2 riassume la suddivisione delle principali fonti fiscali di entrata in via esclusiva tra Federazione e Länder.

Tabella 2. Ripartizione esclusiva del gettito fiscale tra Federazione e Länder – art. 106 LF

Federazione	Länder
ricavo dei monopoli fiscali; dazi doganali; imposte di consumo in quanto non spettino ai Länder ai sensi del secondo comma ovvero, ai sensi del comma terzo, non spettino insieme alla Federazione o ai Länder, ovvero, infine, ai sensi del comma sesto, non spettino ai Comuni; imposte per la circolazione stradale delle merci; imposte per i trasferimenti di capitale, delle assicurazioni e dei titoli di credito; imposte straordinarie sul patrimonio e imposte di conguaglio rimosse al fine di realizzare la compensazione degli oneri risultanti dalla guerra; imposte supplementari all'imposta sul reddito e all'imposta sulle società; imposte nel quadro delle Comunità europee	Imposte ordinarie sul patrimonio; imposte sulle successioni; tasse di circolazione sugli autoveicoli; imposte sui trasferimenti, in quanto non spettino alla Federazione ai sensi del primo comma, ovvero insieme alla Federazione e ai Länder ai sensi del terzo comma; imposta sulla birra; imposte sulle case da gioco

Anche i Comuni partecipano, ma prevalentemente per una quota parte, alla distribuzione di alcuni tributi, tra cui:

- una quota dell'ammontare dell'imposta sul reddito, che deve essere riversata dai Länder a loro favore sulla base del principio della capacità contributiva dei loro abitanti. I particolari sono disciplinati da una legge federale che necessita dell'approvazione del Bundesrat;
- a partire dal 1° gennaio 1998, i Comuni ricevono una quota parte dei ricavi dall'imposta sul giro d'affari. Tale quota viene riversata dai Länder ai Comuni del proprio territorio secondo un parametro che tiene conto della situazione economica locale. I particolari vengono disciplinati da una legge federale che necessita dell'approvazione del Bundesrat

- L'ammontare delle imposte reali spetta in via esclusiva ai Comuni (imposta immobiliare e imposta sulle attività produttive, pari al 70% delle entrate tributarie locali); l'ammontare delle imposte locali di consumo e di lusso spetta ai Comuni o, nella misura stabilita dalla legislazione dei Länder, ai Consorzi di Comuni.

3.2. Entrate ripartite

Il successivo Art. 107 LF regola la ripartizione orizzontale delle entrate tra i Länder e prevede le possibili forme di perequazione. Per quanto riguarda le modalità di suddivisione delle entrate da imposte, sono pochi i tributi di competenza esclusiva di ciascun livello della Pubblica Amministrazione: più frequente è il caso di condivisione di gettito di uno stesso tributo tra Centro e Periferia, in particolare di IRPEF, IRPEG e IVA, mentre i Comuni hanno una capacità impositiva propria piuttosto contenuta. Le Imposte non condivise ammontano al 15% del totale per la Federazione, contro il 5% riservato ai Länder. Le Imposte condivise prevedono invece una disciplina alquanto articolata: per IRPEF e IRPEG le quote sono stabilite con precisione dalla LF (art. 106), mentre la flessibilità del sistema viene garantita dalla ripartizione verticale dell'IVA, che varia secondo criteri aggiornati periodicamente⁹.

3.3. Modalità di ripartizione delle imposte (art. 106 LF)

L'art. 106 della Legge Fondamentale è improntato al rispetto di una serie di principi distinti tra loro, ma che dovrebbero garantire un certo grado di complementarietà alla disciplina di risulta che ne deriva. Secondo un primo "criterio di separazione" si prevede l'attribuzione del gettito tributario ad un unico ente territoriale: quantitativamente, le imposte esclusive ammontano al 29 %, di cui il 17% alla Federazione, il 4% ai Länder ed il 7% ai Comuni, a cui si aggiunge un 1% di dazi doganali. Molto più elevato il livello delle imposte gestite in regime di condivisione tra più livelli amministrativi, secondo un chiaro "criterio di compartecipazione": dal punto di vista quantitativo, infatti, la ripartizione del gettito tributario tra più enti si attesta al 71% del totale¹⁰.

Come in parte già accennato, va rilevato come sussista una considerevole disgiunzione tra le competenze legislative in materia tributaria e l'attribuzione del gettito fiscale che da esse deriva: infatti, tutte le imposte miste vengono introdotte con legge federale, sebbene il gettito sia appunto ripartito tra più enti.

⁹ Cfr. in proposito Benedikter, Thomas, Esperienze europee di federalismo fiscale e di finanziamento delle Regioni a confronto con la realtà italiana, in: Pföstl, Eva (a cura di), Il federalismo fiscale, Apes, Roma 2008, pp. 115-195(120 ss.).

¹⁰ Losco, Valeria, Gli sviluppi dell'equalizzazione fiscale in Germania nella nuova legge di perequazione, in: Le Regioni, 6/2005, pp. 1099-1117 (1106).

L'ordinamento tedesco prevede tre imposte comuni: IRPEF (*Einkommensteuer*), IRPEG (*Körperschaftssteuer*) ed IVA (*Umsatzsteuer*).

Per quanto riguarda le modalità per la loro ripartizione, per IRPEF ed IRPEG è prevista una suddivisione di principio a metà tra Federazione e Länder, sebbene per l'IRPEF sia stabilita una decurtazione corrispondente alla quota destinata ai Comuni, fissata con la Legge di Riforma delle finanze comunali al 15% del totale.

Per quanto riguarda l'IVA, la Legge Fondamentale non indica effettive quote di ripartizione, fissando solo principi direttivi e lasciando ad una legge federale (alla cui approvazione partecipa anche il Bundesrat) il compito di definire le quote di suddivisione. Tale ripartizione va realizzata tenendo necessariamente conto di una serie di disposizioni prescrittive stabilite dall'art. 106 III 4 LF, con cui si statuisce che Federazione e Länder detengono un preciso diritto a raggiungere la copertura delle proprie spese necessarie, la cui entità viene definita attraverso una programmazione economica effettuata su base pluriennale¹¹. Questo calcolo va effettuato tenendo conto di alcuni requisiti irrinunciabili, e cioè:

- a) effettuare la suddivisione in modo da permettere a Federazione e Länder di coprire il proprio fabbisogno finanziario con le spese correnti;
- b) evitare una pressione fiscale eccessiva;
- c) garantire l'uniformità delle condizioni di vita sul territorio federale.

Come si vede, in realtà, quelli chiamati in causa dalla norma in oggetto sono criteri alquanto generici¹², la cui interpretazione lascia ampi margini di discrezionalità al legislatore ordinario, e che non a caso hanno visto a più riprese l'intervento esplicativo della giurisprudenza costituzionale, che ha stabilito alcuni punti fermi riguardo alla corretta interpretazione delle disposizioni chiamate in causa:

- a) *entrate correnti*: vanno intese come entrate dotate di una certa periodicità, continuità e prevedibilità;
- b) *spese necessarie*: si richiede una stretta correlazione tra spese sostenute e funzioni necessarie esercitate;
- c) *giusto conguaglio*: va inteso come finalizzato a garantire pari copertura delle spese necessarie sostenute da Federazione e Länder;

¹¹ Ibid.

¹² Fischer-Menshausen, H., Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: W. Dreißig (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I (Schriften des Vereins für Socialpolitik), 1978, pp. 135 ss. (138 ss.).

- d) *eccessiva pressione fiscale*: l'espressione va interpretata nel senso che va assicurato un adeguato contenimento della pressione fiscale, al fine di evitare di assegnare ai Länder un gettito fiscale talmente alto da obbligare la Federazione ad intervenire elevando le aliquote dei propri tributi al fine di poter disporre delle risorse finanziarie necessarie a fronteggiare le funzioni proprie;
- e) *mantenimento di condizioni di vita uniformi*: a riguardo non si ravvisano interventi del *Bundesverfassungsgericht* di particolare rilevanza, ma vale la pena sottolineare come tale formulazione, contenuta nell'art. 72 IV LF, sia rimasta sostanzialmente invariata nei contenuti anche dopo la riforma del 1994 (passando da "uniformità di condizioni di vita" a "condizioni di vita equiparabili")¹³.

Un intervento da parte del Tribunale Costituzionale federale particolarmente degno di nota è venuto nel 1999¹⁴, con una decisione che ha tentato di fare chiarezza sul tema, specificando tra l'altro come la suddivisione verticale dell'IVA tra Stato centrale e stati membri vada realizzata secondo il principio di assicurazione della copertura delle rispettive spese necessarie (*Deckungsquotenprinzip*), in modo tale che le entrate correnti (unitamente alla spettante parte di IVA) consentano di coprire nella stessa misura le spese necessarie di Federazione e Länder, come stabilito dal cd. *Maßstäbengesetz*¹⁵. L'altra fondamentale norma di riferimento in materia è la Legge di Perequazione finanziaria¹⁶, di cui si dirà più approfonditamente in seguito, che nel 2005 ha rinnovato la materia stabilendo che la ripartizione verticale dell'IVA deve essere effettuata attribuendone il 50,5% alla Federazione ed il 49,5% ai Länder. Questa suddivisione sostanzialmente equanime incontra un'eccezione nella speciale attribuzione di € 1.322.722.000 alla Federazione, aggiunta al gettito di IVA suindicato, a fronte di una corrispondente decurtazione dei fondi destinati ai Länder: non si tratta, tuttavia, di un mero spostamento di risorse a favore dello Stato centrale, quanto piuttosto un parziale riequilibrio per l'uscita dei Länder dal finanziamento dello speciale fondo *Deutsche Einheit*, istituito nel 1990 per favorire l'integrazione

¹³ Per una ricognizione in lingua italiana della giurisprudenza del Tribunale Costituzionale federale v. Losco, Valeria, Il federalismo fiscale in Germania. Il disegno costituzionale e le applicazioni giurisprudenziali, Egea, Milano 2005, pp. 55 ss.

¹⁴ Cfr. BVerfGE 101, 158 dell'11/11/1999.

¹⁵ Cfr. in particolare l'art. 4 I del *Maßstäbengesetz* (MaßstG – 9/9/2001, BGBl. I p. 2302), la legge approvata in reazione alla citata decisione del *Bundesverfassungsgericht*.

¹⁶ *Finanzausgleichsgesetz* (FAG – 20/12/2001, BGBl. I p. 3955, 3956).

economica della Germania unificata, passato a totale carico delle casse federali dal 1 gennaio 2005¹⁷.

4. La perequazione finanziaria

Lo strumento della perequazione finanziaria è con tutta probabilità quello che, nell'ambito della *Finanzverfassung*¹⁸ della RFT, suscita le maggiori controversie: sia nella sua accezione verticale (ripartizione delle risorse finanziarie tra Federazione e Länder) che – soprattutto - orizzontale (trasferimenti da Länder facoltosi a Länder bisognosi), il tema è oggetto di dibattito alquanto acceso da alcuni anni a questa parte. In realtà, come mostrato dai dati riassunti nella tabella 1, l'entità assoluta dei trasferimenti perequativi a carico degli Stati membri della RFT risulta piuttosto contenuta, attestandosi ad es. a 7 miliardi di Euro per l'anno finanziario 2006 – pari ad appena lo 0,3% del PIL tedesco. A ciò si aggiunga che la perequazione finanziaria in senso stretto – quella realizzata attraverso i trasferimenti orizzontali tra Länder – nasce soprattutto come strumento di intervento economico a sostegno dei cd. “Nuovi Länder”, quelli entrati a far parte della *Bundesrepublik* a seguito della Riunificazione del 1990: in via di principio, lo strumento in questione dovrebbe cessare di essere utilizzato, nelle forme previste al momento, nel 2019 – termine entro il quale, evidentemente, il sistema ritiene che l'assetto socio-economico degli Stati orientali dovrebbe essersi sufficientemente attestato sugli standard occidentali, compensando gli straordinari squilibri esistenti nel 1990 nei territori delle due Germanie.

A riguardo viene sottolineato già ora come tale previsione, con tutta probabilità, rischia di rivelarsi troppo ottimistica: le disparità in questione, dunque, sarebbero talmente elevate da rendere alquanto improbabile che nel termine indicato si possa immaginare un loro completo azzeramento, rendendo pertanto già oggi necessario interrogarsi dove una possibile evoluzione in

¹⁷ Così stabilito dall'art. 8 del *Solidarpaktsfortführungsgesetz* (SFG – 20/12/2001, BGBl. I p. 3955). Cfr. Losco, V., Gli sviluppi dell'equalizzazione fiscale in Germania nella nuova legge di perequazione, cit. (nota 10), p. 1107.

¹⁸ E' stato opportunamente sottolineato come il termine “*Finanzverfassung*” non sia previsto dalla terminologia costituzionale: si tratta di un'espressione sviluppata dalla dottrina di settore, che peraltro può essere intesa secondo due accezioni differenti. In senso più generale, essa fa riferimento al complesso delle disposizioni costituzionali inerenti alla gestione ed all'utilizzo della finanza pubblica, mentre in senso stretto essa deve intendersi come la disciplina delle modalità di distribuzione delle competenze e del gettito fiscale tra Stato centrale e periferia, unitamente ai principi operativi in ambito finanziario vincolanti sia per la Federazione che per i Länder. Per una ricognizione della letteratura tedesca sul tema della *Finanzverfassung* cfr. Losco, Valeria, Il federalismo fiscale in Germania, cit. (nota 13), p. 8, nota 1.

senso competitivo dell’assetto federale tedesco, notoriamente caratterizzato da un approccio prettamente cooperativo, possa condurre il sistema-paese della nazione tedesca¹⁹.

4.1. La perequazione finanziaria in senso verticale

Come anticipato, il principio-base seguito in materia è quello di assicurare un livello di entrate a Federazione e Länder che consenta loro di svolgere adeguatamente le funzioni istituzionali di loro competenza: l’obiettivo è quello di raggiungere un’efficace combinazione tra autosufficienza economica e responsabilità autonoma per ciascun livello della Pubblica Amministrazione. Il principale strumento utilizzato allo scopo è quello della distribuzione tra Stato centrale, enti sub-statali e locali delle risorse provenienti dal gettito fiscale di tre imposte congiunte, ovvero IRPEF, IRPEG ed IVA. Ricapitolando quanto illustrato dettagliatamente nel paragrafo precedente, la ripartizione verticale delle risorse fiscali congiunte avviene secondo i criteri riassunti nella tabella 3:

Tabella 3: Ripartizione delle imposte condivise (%)

Imposta	Federazione	Länder	Comuni
IRPEF	42,5	42,5	15
IRPEG	50	50	-
IVA	50,5*	49.5	-

* più un contributo di € 1.322.722.200 proveniente dalla quota di IVA spettante ai Länder.

Come mostra il raffronto numerico, la distribuzione del gettito fiscale sul piano verticale riguarda quasi esclusivamente Federazione e Länder, in conformità con quanto disposto dal più volte citato art. 106 III LF, mentre ai Comuni è riservato un ruolo alquanto marginale.

4.2. La perequazione finanziaria orizzontale: i rapporti tra i Länder

La disciplina fondamentale riguardante la perequazione tra Länder viene stabilito dall’art. 107 della Legge Fondamentale: una norma molto articolata²⁰, che a riguardo mira a garantire alcuni

¹⁹ Zimmermann, Horst, Die Finanzierung des deutschen Föderalismus, cit. (nota 3), p. 22.

²⁰ Testualmente, l’art. 107 LF recita:

punti cardine. Tra questi, in primo luogo l'assicurazione che le differenze nella capacità finanziaria dei singoli Länder vengano adeguatamente compensate, imponendo nel contempo alla legge ordinaria di stabilire i presupposti sia per le richieste di conguaglio presentate dai Länder che ne hanno diritto, che per gli obblighi contributivi a carico dei Länder più facoltosi, nonché dei criteri necessari per l'individuazione dell'ammontare delle prestazioni di conguaglio (art. 107 II LF).

La ripartizione di IRPEF e IRPEG tra i singoli Länder si effettua in base al gettito di tali imposte effettivamente riscosso sul territorio di ciascun Land: pertanto, ogni Land detrae dal gettito fiscale di IRPEF e IRPEG raccolto sul proprio territorio la quota che spetta alla Federazione e trattiene il resto – aggiungendo, è bene ricordarlo, i proventi derivati dalle imposte esclusive statali.

Per l'IVA la quota che spetta al singolo Land, invece, non dipende dall'entità del gettito fiscale raccolto sul territorio, ma dal numero di abitanti di ciascun Land: non viene considerata la semplice produzione locale del gettito fiscale dei Länder (come per IRPEF e IRPEG), in quanto l'IVA – come in Italia - è riscossa per sostituto d'imposta e dunque non dipende dalla residenza geografica del consumatore finale, ma dal luogo in cui viene prodotto il valore aggiunto oggetto dell'imposta²¹. Sul piano quantitativo, dal 1996 è stato decretato un aumento della quota di IVA ai Länder dal 30% al 49,5%.

(1) *L'ammontare delle imposte sui terreni e la parte di spettanza dei Länder sull'ammontare delle imposte sull'entrata e sulle società spettano ai singoli Länder nella misura in cui le imposte vengono rimosse dalle autorità finanziarie nel loro territorio (entrate locali). Con legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, sono adottate disposizioni di dettaglio per la limitazione, così come per l'ampiezza e il modo della ripartizione delle entrate locali. La legge federale può dettare disposizioni anche sull'ampiezza e sulla ripartizione dell'ammontare locale di altre imposte. La parte di spettanza dei Länder sull'ammontare dell'imposta sul giro d'affari è stabilito per ciascuno di essi in proporzione alla rispettiva popolazione,. Una legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, può stabilire per una parte, non superiore ad un quarto della parte spettante ai Länder, delle quote di integrazione a favore di quei Länder i cui introiti per le imposte sui terreni, sulle entrate e sulle società, pro capite, siano inferiori alla media degli altri Länder.*

(2) *La legge deve garantire un opportuno conguaglio della diversa capacità finanziaria dei Länder; in questa prospettiva sono da considerare la capacità e i fabbisogni finanziari dei Comuni (e dei Consorzi di Comuni). I presupposti per le pretese di conguaglio da parte dei Länder che ne hanno il diritto e gli obblighi di conguaglio da parte dei Länder che debbono prestarlo, così come la misura e l'ammontare dei conguagli stessi, devono essere determinati dalla legge. La legge può stabilire anche che la Federazione, con propri mezzi, attribuisca ai Länder con minore capacità economica delle assegnazioni per la copertura supplementare del loro generale fabbisogno finanziario (assegnazioni supplementari).*

²¹ Osserva V. Losco che “mentre la suddivisione regionale delle due imposte sul reddito ha come obiettivo principale quello di aumentare la capacità di spesa degli enti territoriali dotati di un'autonomia impositiva sufficiente a coprire i fabbisogni, il riparto interregionale dell'IVA, insieme al fine di integrare le risorse degli enti territoriali, si prefigge anche l'obiettivo di livellare le capacità fiscali pro capite tra enti dello stesso livello di governo”, cfr. Losco, Valeria, Gli sviluppi dell'equalizzazione fiscale in Germania nella nuova legge di perequazione, cit. (nota 10), nota 21.

Inoltre, per un ammontare che non può superare il 25% del gettito di IVA spettante al Land, possono essere attribuite quote integrative ai Länder che percepiscono entrate tributarie inferiori alla media nazionale di IVA raccolta per abitante. Con la riforma del *Finanzausgleichsgesetz* del 2005, inoltre, è stato decretato che l'entità del trasferimento aggiuntivo venga stabilita in base alla differenza tra la capacità contributiva del Land e la capacità contributiva media nazionale, con uno scarto che oscilla tra il 95% ed il 60% di questa differenza a seconda della capacità contributiva di ciascun Land.

La determinazione delle quote di IVA tra i vari Länder viene rinegoziata ogni anno tra Federazione e Länder, e costituisce appunto l'elemento di maggiore flessibilità nel sistema di distribuzione delle risorse economiche tra Centro e Periferia²²: effetto complessivo di questo sistema è quello di fornire anche ai Länder meno provvisti di risorse fiscali proprie degli strumenti necessari per far fronte alle proprie mansioni, dotandoli di risorse che fino al 1993 potevano arrivare a coprire fino al 95% del loro fabbisogno finanziario. Con la riforma del 2005 questo diritto non viene riconosciuto più in senso assoluto, dal momento che i Länder economicamente solidi non possono essere tenuti a compensare più del 72,5% del loro surplus (mentre nel 1993 quest'obbligo arrivava fino all'80%).

5. Il funzionamento concreto della perequazione finanziaria

Schematicamente, gli elementi attraverso i quali si realizza materialmente la perequazione finanziaria in Germania sono i seguenti:

- 1) Suddivisione ed integrazione dell'IVA.
- 2) Perequazione orizzontale tra Länder - processo in quattro stadi:
 - a) Individuazione della capacità finanziaria di ogni Land²³;
 - b) Consistenza demografica di ogni Land;
 - c) Applicazione di un indice di perequazione;

²² Zorzi Giustiniani individua nelle modalità di distribuzione dell'IVA il principale elemento di dinamicità della *Finanzverfassung* tedesca, garantendo una considerevole capacità di intervento sulle possibili sperequazioni nei rapporti tra Stato centrale e gli stati membri della RFT, cfr. Zorzi Giustiniani, Antonio, Competenze legislative e «federalismo fiscale» in sei ordinamenti liberal-democratici, in: Quaderni Costituzionali, 1/1999, pp. 31-115 (104).

²³ A riguardo, il Tribunale Costituzionale federale ha precisato che questo indice deve rilevare l'entità dei proventi statali nel loro importo *pro capite*, e non in termini assoluti, altrimenti ne risulterebbero avvantaggiati i Länder con la popolazione più numerosa: BVerfGE 72, 330 (400); BVerfGE 101, 158 (228). Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha statuito che il parametro della "capacità finanziaria" (*Finanzkraft*) debba intendersi in senso più ampio della cd. "capacità contributiva", in quanto non comprende solo il gettito tributario, ma anche ogni altra entrata finanziaria, quali i proventi delle tasse: cfr. BVerfGE 72, 330 (339 ss.); BVerfGE 86, 148 (214 e 216); BVerfGE 101, 158.

- d) Trasferimento di risorse economiche dai Länder con bilancio in surplus a Länder con bilancio in deficit.
- 3) Trasferimenti federali integrativi (per fabbisogni finanziari di particolare gravità – specialmente per i Länder dell’Est)
- 4) Compiti comuni

Di seguito vengono illustrati gli strumenti operativi per ciascuno degli elementi suindicati:

1) Suddivisione ed integrazione dell’IVA

E’ già stata ampiamente illustrata nel par. precedente, a cui si rinvia.

2) Perequazione orizzontale tra Länder:

- a) Capacità finanziaria
- b) Consistenza demografica
- c) Indice di perequazione
- d) Modalità di trasferimento delle risorse tra Länder

Il procedimento in questione prevede il calcolo di due indici:

1. Capacità fiscale pro capite o Capacità Finanziaria:

A tal fine vengono calcolate tutte le entrate tributarie di un Land: imposte esclusive; quote IRPEF – IRPEG; quota di imposte su attività produttive; quote di tributi in compartecipazione; Imposte immobiliari; entrate comunali (calcolate per il 65% dell’ammontare e non più per il 50% come prima della riforma del 2005).

2. Indice di perequazione:

Viene calcolata la capacità di entrata media pro capite di tutti i Länder, moltiplicata per il numero di residenti per il Land in questione, ponderato in base all’entità della popolazione²⁴.

I due indici mirano a fornire rispettivamente la misura della effettiva capacità contributiva di ogni Land (indice di capacità finanziaria) e la misura della capacità finanziaria ottimale che quel Land dovrebbe avere (indice di perequazione o compensazione). La differenza che si ottiene tra i due indici fornisce la misura delle necessità finanziarie di ogni Land. Questa differenza, se attiva o

²⁴ Per le città-Stato questa ponderazione viene compensata per il fatto che l’entità della popolazione è ridotta, elevandolo dal 100% normale al 135%.

passiva, decide se un Land deve erogare o ricevere contributi dagli altri Länder: tuttavia, i Länder erogatori non possono essere eccessivamente indeboliti in conseguenza di questo obbligo, né questa differenza può essere del tutto annullata attraverso la perequazione orizzontale, perché altrimenti verrebbe vanificata anche l'autonomia finanziaria dei Länder, uno dei principi base del modello federale tedesco.

Modalità di misurazione dei trasferimenti:

Il risultato della differenza tra indice di capacità finanziaria ed indice di perequazione non viene considerato solo nella sua variabile generale (positiva o negativa), ma anche nel suo valore quantitativo, individuando in ciascuna delle due ipotesi tre diversi contesti socio-economici, a cui corrispondono altrettante fasce di attribuzioni o prelievi per i Länder che vi appartengono. Schematicamente, la procedura opera come segue:

1. Differenza negativa = diritto a ricevere contributi
 - a. Länder con capacità finanziaria < 0 = a 80% dell'Indice di perequazione;
 - b. Länder con capacità finanziaria $> 80\%$ ma $< 93\%$ dell'Indice di perequazione;
 - c. Länder con capacità finanziaria $> 93\%$ dell'Indice di perequazione.
2. Differenza positiva = obbligo di erogare contributi
 - a. Länder con capacità finanziaria < 0 = a 107% dell'Indice di perequazione;
 - b. Länder con capacità finanziaria $> 107\%$ ma $< 120\%$ dell'Indice di perequazione;
 - c. Länder con capacità finanziaria $> 120\%$ dell'Indice di perequazione.

Come già indicato, l'abrogazione diritto di allineamento al 95% della capacità finanziaria media, riconosciuto dalla legge del 1993, ha comportato il fatto che i Länder ora non possano essere tenuti a compensare più del 72,5% del loro surplus – contro l'80% del 1993.

Sono previsti incentivi ai Länder che aumentano la loro capacità contributiva in misura superiore all'incremento medio nazionale sotto forma di detrazione dell'aumento "straordinario" dall'entità delle risorse calcolate per stabilire la capacità finanziaria dei Länder: l'obiettivo di tale provvedimento è di mantenere una quota dell'aumento di capacità contributiva sul territorio del Land, ma va sottolineato che si tratta di una finalità premiante, non assoluta.

3) Trasferimenti federali (*Länderfinanzausgleich*)

Si tratta di contributi supplementari che la Federazione può attribuire ai Länder, secondo quanto stabilito dall'art. 107 II 3 LF: questi sono attribuibili solo ai Länder “con debole capacità economica” rispetto alla copertura del loro fabbisogno finanziario.

Qui emerge la differenza tra capacità economica e capacità finanziaria (che, come visto, è l'indice chiamato in causa per l'espletamento della perequazione orizzontale): la capacità economica non valuta il semplice ammontare delle entrate di un Land, ma valuta il rapporto tra entrate ed uscite nel suo bilancio complessivo. Dunque, l'obiettivo non è quello di proseguire nel livellamento orizzontale della capacità finanziaria dei Länder (cosa che altrimenti rappresenterebbe una semplice estensione della finalità della perequazione orizzontale), ma di fornire ai Länder che ne hanno bisogno gli strumenti necessari per l'espletamento delle loro funzioni²⁵. Gli Interventi che si decide di attuare in questa sede vengono decretati con legislazione federale ordinaria, ma con alcuni vincoli, quali ad es. il divieto di perfetto pareggiamento delle capacità finanziarie dei Länder²⁶.

Tre sono le forme di trasferimenti federali previste:

- a) Per bisogni finanziari generici dei Länder (nei fatti simili alla perequazione finanziaria orizzontale), sono destinati a tutti i Länder che, successivamente alla perequazione orizzontale, hanno un indice di capacità finanziaria inferiore al 99,5% (non più al 100%) dell'indice di perequazione. Da notare come il contributo della Federazione non copra più il 90%, ma solo il 77,5% di questo divario;
- b) Per fronteggiare bisogni particolari dei Länder, come oneri straordinari che sono derivati dalla realizzazione della Riunificazione, e dunque riguardanti principalmente i Länder dell'Est. Con la Legge sulla Perequazione Finanziaria del 2005 si mantengono questi interventi fino al 2019, ma riducendone progressivamente gli importi;
- c) Per contribuire ai costi di gestione politica e di conservazione dell'apparato amministrativo dei Länder meno popolati: questo elenco, a cui è stata aggiunta

²⁵ In questo senso anche la giurisprudenza del Tribunale Costituzionale federale in materia: cfr. BVerfGE 72, 330 (403); BVerfGE 86, 148 (261); BVerfGE 101, 158 (224 e 232).

²⁶ Si tratta del cd. *Nivellierungsverbot* (lett.: divieto di livellamento), che stabilisce il divieto di eliminare del tutto il divario di ricchezza sussistente tra Länder più o meno facoltosi; accanto a questo precetto, la giurisprudenza del Tribunale Costituzionale federale ha fissato alcuni ulteriori principi, come l'obbligo di conservare la graduatoria delle capacità finanziarie dei Länder (*Finanzkraftreihenfolge*), ed il divieto di indebolire in misura eccessiva la capacità finanziaria dei Länder che erogano contributi (*Übermaßverbot*).

recentemente anche la Sassonia, comprende al momento 10 Länder su 16. Gli importi sono ridotti rispetto a prima della riforma del 2005, tranne che per Brema e Saar²⁷.

4) **Compiti comuni (*Gemeinschaftsaufgaben*)**

Si tratta di funzioni il cui adempimento viene finanziato con contributi erogati per il 50%-70% del totale dalla Federazione, a sostegno di programmi infrastrutturali, istruzione, gestione coste marittime: di fatto rientrano nel più generale elenco dei trasferimenti generali dalla Federazione ai Länder, visto il loro effetto esplicitamente perequativo. I *Gemeinschaftsausgaben* sono stati introdotti nel 1969 per favorire la collaborazione nella realizzazione di grandi infrastrutture ed opere pubbliche: col tempo si sono evoluti in uno strumento con cui la Federazione può intervenire nelle attività dei Länder, acquisendo poteri direttivi in cambio del cofinanziamento di progetti di largo respiro, con conseguente sofferenza del principio federale²⁸.

Gli effetti complessivi del processo di perequazione risultano ad ogni modo tutt'altro che trascurabili: come si vede nella tabella 4, il dato risultante dall'attuazione delle misure appena descritte mostra una realtà in cui il dato *ante* e *post* perequazione presenta variazioni assolutamente rilevanti, segno che – malgrado tutte le problematiche segnalate – lo strumento perequativo (sia verticale che orizzontale) riesce comunque a produrre un riequilibrio considerevole rispetto alla disparità iniziale di risorse economiche esistenti tra i 16 Länder tedeschi.

²⁷ La Legge di Perequazione Finanziaria del 1993 prevedeva una quarta categoria di trasferimenti federali, consistente in emolumenti erogati per “estreme necessità di bilancio”: tali trasferimenti erano destinati tradizionalmente appunto a Brema e Saar, per eliminare entro il 2004 il loro deficit di bilancio. Questa possibilità non è più prevista dalla normativa attualmente in vigore, che tuttavia continua a riservare un trattamento privilegiato ai due Länder in questione, i quali sono gli unici tra i 16 a non aver subito ridimensionamenti per i trasferimenti percepiti a copertura delle spese sostenute per la loro conduzione politica.

²⁸ E' significativo che la più diffusa dottrina ravvisi nella riforma del 1969 il momento in cui si è proceduto a realizzare compiutamente il federalismo cooperativo in Germania: secondo Wieland, ad es., “il federalismo cooperativo implica armonizzazione e coordinazione. Promuove l'uguaglianza piuttosto della diversità, l'integrazione invece della sussidiarietà, le decisioni congiunte al posto di quelle autonome. Il nuovo tipo di federalismo creato dalla riforma finanziaria del 1969 aumenta l'influenza della Federazione e riduce la portata di azioni indipendenti e di responsabilità autonome dei Länder”, v. Wieland, Joachim, Problemi del federalismo fiscale, in: *Le Regioni*, 2/2000, pp. 389-403 (397). Cfr. in proposito anche Oeter, Stefan, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundestaatsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen 1998.

Tabella 4: Effetti complessivi della perequazione finanziaria²⁹

	Capacità fiscale per abitante nel Land più povero	Capacità fiscale per abitante nel Land più ricco
Prima della perequazione	29% della media nazionale	184,3% della media nazionale
Dopo la perequazione	99,5% della media nazionale	106% della media nazionale

Una ricognizione degli effetti prodotti dalla perequazione finanziaria in Germania non può tuttavia dirsi completa se non viene fornita anche la misura della contribuzione netta (in dare o in avere) di ciascun Land nell'ambito del processo di trasferimenti orizzontali a livello sub-statale: il fenomeno viene sunteggiato visivamente nella tabella 5, in cui vengono riportate le cifre degli emolumenti coinvolti nel processo per ogni ente statale nell'anno finanziario 2007:

Tabella 5: Perequazione finanziaria orizzontale – anno finanziario 2007 (in Mln. Di €)

Land	Contribuenti netti	Ricettori netti
Assia	2.875	
Baviera	2.302	
Baden-Württemberg	2.301	
Amburgo	361	
Nordreno-Westfalia	33	
Saar		124
Schleswig-Holstein		136
Bassa Sassonia		315
Renania-Palatinato		341
Brema		471
Mecklemburgo – P. Occ.		508
Sassonia-Anhalt		623
Turingia		639
Brandeburgo		669
Sassonia		1.155
Berlino		2.890

²⁹ Nostra elaborazione su dati forniti da Benedikter, Thomas, Esperienze europee di federalismo fiscale e di finanziamento delle Regioni a confronto con la realtà italiana, cit. (nota 9), p. 129.

Totale trasferimenti:	7.872
------------------------------	--------------

Fonte: Ministero Federale delle Finanze, bilancio provvisorio 2007³⁰

Il quadro che emerge dal dato appena esposto sottolinea la natura ancora fortemente cooperativa del federalismo tedesco, malgrado le spinte in direzione di un assetto più competitivo e meno incline al sostegno reciproco tra Länder che sta attraversando l'ordinamento della RFT da almeno tre lustri a questa parte. In particolare, colpisce come su sedici Länder solo cinque di essi (uno dei quali, peraltro, per una cifra alquanto limitata) producano un saldo attivo tra versamenti erogati e ricevuti nell'ambito della perequazione orizzontale.

6. Problemi strutturali del federalismo fiscale in Germania

Un primo problema si è verificato nel 1969, quando, come detto, con una riforma della Costituzione economica della RFT si sono introdotti i Compiti Comuni, attribuendo alla Federazione inediti poteri direttivi rispetto a materie originariamente di competenza dei Länder, grazie al nuovo regime di cofinanziamento che in tal modo viene ad instaurarsi³¹.

Un vero spartiacque epocale nella storia del federalismo in Germania è ad ogni modo individuabile nella Riunificazione dei due stati tedeschi del 1990, che ha dato luogo a scenari completamente inediti sul piano storico, politico, economico, sociale e culturale. Lo stravolgimento dello *statu quo ante* fu talmente radicale da rendere inevitabile un ripensamento profondo anche del criterio di perequazione finanziaria: un primo effetto di ciò si ravvisa nell'istituzione di uno speciale "Fondo per l'Unità Tedesca", dotato di 115 miliardi di DM e finanziato fino al 2005 sia dalla Federazione che dai Länder³², con l'obiettivo – tuttora ben lungi dall'essere conseguito - di ottenere una piena omogeneità tra gli Stati dell'Est e dell'Ovest della nazione tedesca.

Un ulteriore ordine di problemi viene dal fatto che il sistema tedesco ha fino ad ora previsto una serie tutto sommato blanda di vincoli alla gestione finanziaria dei Länder, i quali si sono sentiti facilmente incoraggiati a lasciar finire in deficit il proprio bilancio, confidando nella capacità del sistema di ripianare i buchi: così, gli stessi Länder già destinatari di contributi perequativi hanno

³⁰ I dati sono tratti da un'elaborazione effettuata nella pubblicazione on-line di Ursula Münch, *Föderalismusreform Teil II – Die Finanzverfassung*, in: <http://www.bpb.de/publikationen/ZS2IJG.html> (10/6/2009).

³¹ A riguardo Jens Woelk parla di un potere di "dettatura dei compiti" da parte della Federazione nei confronti dei Länder, cfr. Woelk, Jens, *Germania*, in: Francesco Palermo/Jens Woelk, *Germania*, Il Mulino, Bologna 2005, p. 34.

³² Come detto, a partire dal 2005 il compito di finanziare il Fondo è affidato solo dalla Federazione, in cambio di un contributo annuale fisso sottratto dalla quota di IVA spettante ai Länder.

teso anche ad aumentare la spesa pubblica, fino a raggiungere rapidamente livelli elevati di indebitamento³³.

A questo si aggiunge l'esistenza di un assetto generale che spinge ad incentivare comportamenti opportunistici dei singoli Länder: dal momento che il sistema perequativo tende a "fotografare" la realtà socio-economica esistente nei singoli contesti sub-statali, per poi organizzare in base a tale dato l'entità delle (ri)distribuzioni delle risorse finanziarie soprattutto a livello orizzontale, ne deriva una sostanziale istigazione al "congelamento" dello *statu quo*: i Länder più ricchi tendono a non far emergere l'effettiva realtà delle loro attività economiche per non risultare ulteriormente "virtuosi" e quindi essere costretti a trasferire ancor più risorse, mentre i più poveri cercano di conservare il loro status di "bisognosi" per non perdere il diritto a ricevere i contributi. In questo senso, i citati correttivi introdotti nel 2002 - finalizzati ad incentivare la crescita economica in cambio del trattenimento sul territorio regionale di una quota dei maggiori introiti fiscali conseguenti al comportamento virtuoso – non sembrano per il momento aver prodotto sostanziali cambiamenti nei bilanci degli enti sub-statali³⁴.

A ciò si aggiunga anche che la Riunificazione tedesca ha costituito un elemento di profondo sovvertimento degli equilibri socio-economici raggiunti fino al 1989 dal federalismo fiscale tedesco: di conseguenza, rispetto al tradizionale modello cooperativo con le riforme più recenti sono stati introdotti maggiori elementi di asimmetria ed elasticità, ma con la difficoltà di dover in verità ripensare l'intero modello di riferimento, probabilmente senza che ne sussistano le condizioni dal punto di vista politico.

7. Uno sguardo al futuro

Come più volte evidenziato nel corso del presente lavoro, la Germania ha conosciuto un'intensa stagione di riforme dell'assetto federale che ha coinvolto anche la disciplina costituzionale dei rapporti economici tra i vari livelli dell'ordinamento della RFT. In particolare, la cd. *Föderalismuskommission II* è sorta nel 2006 proprio per mettere mano alla cd. *Finanzverfassung*, contando sulla considerevole maggioranza di seggi che i due partiti di governo, CDU/CSU ed SPD, uniti sotto la Cancelliera Merkel in una Grande Coalizione, potevano vantare sia al Bundestag che

³³ Non a caso, uno dei principali problemi all'ordine del giorno della *Föderalismuskommission II* ha riguardato le possibilità di limitare, e tendenzialmente annullare completamente, le possibilità di indebitamento per i bilanci dei Länder.

³⁴ Cfr. OECD, *Economic Survey Germany*, Paris 2003.

al Bundesrat. Ormai alla fine della legislatura, i parlamentari tedeschi stanno cercando di trasformare in leggi le misure approvate nello scorso marzo 2009 dalla commissione bicamerale in questione: tra il maggio ed il giugno di quest'anno, quindi, si è registrato il voto favorevole di Bundestag e Bundesrat su una misura destinata a modificare in modo sostanziale l'attuale disciplina dei rapporti economici all'interno del federalismo tedesco.

Il provvedimento in questione è il cd. *Schuldenbremse* (lett. Freno all'Indebitamento), che a partire dal 2020 proibisce ai Länder di contrarre debiti nel proprio bilancio per far fronte alle proprie esigenze finanziarie, limitando ad una quota di appena lo 0,35% sul PIL la possibilità di indebitamento per le casse della Federazione già a partire dal 2016. Che il problema della diffusione del deficit a livello sub-statale sia estremamente grave è ben evidenziato dalla tabella 6, che fornisce i dati più recenti sullo stato dei bilanci dei Länder:

Tabella 6: indebitamento dei Länder tedeschi nell'a.f. 2007

Land	Debito complessivo *	Land	Debito pro capite ♦
Nordreno-Vestfalia	114,1	Brema	21.894
Berlino	56,8	Berlino	16.783
Bassa Sassonia	49,4	Amburgo	12.300
Baden-Württemberg	41,7	Saar	10.907
Assia	30,0	Sassonia-Anhalt	9.920
Renania-Palatinato	26,8	Schleswig-Holstein	8.779
Baviera	22,8	Renania-Palatinato	8.730
Amburgo	21,6	Turingia	8.036
Sassonia-Anhalt	20,1	Brandeburgo	7.744
Brandeburgo	17,3	Bassa Sassonia	7.649
Turingia	15,7	Meckleburgo – P. Occ.	7.383
Brema	14,3	Assia	6.896
Sassonia	11,1	Baden-Württemberg	4.501
Meckleburgo – P.Occ.	10,1	Sassonia	3.648
Saar	9,1	Baviera	3.012

*: in mlrd. di €. ♦: in migl. di €. Fonte: Statistisches Bundesamt

Le due misure della diffusione dell'indebitamento a livello sub-statale (in termini assoluti ed in rapporto al numero di abitanti per Land) mostrano con efficacia quale rilevanza abbia assunto il fenomeno nella realtà della finanza pubblica della RFT, e spiegano adeguatamente le ragioni per le

quali le istituzioni federali abbiano dedicato una particolare attenzione al problema, a fronte del tentativo di risanamento delle finanze tedesche che il Governo di Grande Coalizione ha cercato di realizzare nella legislatura 2005-2009, malgrado le difficoltà e gli ostruzionismi sorti anche tra le sue stesse fila³⁵.

L'argomento, in verità è particolarmente controverso, perché negli anni sono state molte le amministrazioni regionali che hanno utilizzato la possibilità di contrarre debiti come vero e proprio strumento di programmazione economica, nella convinzione che in alcune realtà particolarmente svantaggiate l'indebitamento fosse di gran lunga preferibile all'aumento delle imposte o al taglio della spesa pubblica, il cui impatto sul piano produttivo o occupazionale potrebbero risultare ancor più penalizzante di un forte deficit di bilancio. D'altro canto, non sono mancati nemmeno gli esponenti di esecutivi regionali critici verso tale atteggiamento, convinti che, senza interventi inibitori, queste politiche possano vanificare gli sforzi di una Federazione e di alcuni Länder più virtuosi in favore di un risanamento economico complessivo³⁶. In attesa che lo *Schuldenbremse* venga recepito anche nelle Costituzioni regionali, ad ogni modo, va rilevato come, malgrado i due rami del Parlamento tedesco abbiano approvato con la necessaria maggioranza dei due terzi il provvedimento di modifica della Legge Fondamentale che dal 2020 proibisce in via assoluta ai Länder la possibilità di indebitamento, in cambio di un programma di trasferimenti finalizzati al consolidamento dei bilanci regionali più in difficoltà³⁷ nella misura di 800 milioni di Euro all'anno fino al 2019, non possa escludersi che la norma in questione incontri ostacoli sulla via della sua applicazione: Berlino, Meckleburgo-Pomerania Occidentale e Schleswig-Holstein hanno già sollevato dubbi di costituzionalità a riguardo, paventando il rischio che la disposizione in oggetto limiti oltre quanto consentito dal dettato costituzionale l'autonomia finanziaria dei Länder, e prospettando l'intenzione di impugnarla di fronte al Tribunale Costituzionale federale dopo la sua entrata in vigore.

8. Conclusioni

Un'analisi appropriata di un tema come il federalismo fiscale risulta difficile già solo in termini teorici: la questione tende a complicarsi ulteriormente, tuttavia, quando gli aspetti dell'argomento

³⁵ Blechschmidt, Peter/Braun, Stefan, Das mühsame Abtragen des Schuldenbergs, in: Süddeutsche Zeitung 5/2/2009, p. 7.

³⁶ Die einen feiern, die anderen sind besorgt, in: Süddeutsche Zeitung 30-31/5-1/6 2009, p. 29.

³⁷ Si tratta di Brema, Saar, Berlino, Schleswig-Holstein e Sassonia-Anhalt

più consoni alla teoria della teoria costituzionalistica si incontrano inevitabilmente con gli elementi più propri della contingente realtà socio-economico-politica. Non fa eccezione il caso tedesco, che ha conosciuto negli anni problemi e difficoltà di ben ardua soluzione. Stante che le soluzioni adottate finora devono ancora dimostrare la loro efficacia, si può concludere questo breve *excursus* con la constatazione che, anche in Germania, un preciso modello di “Costituzione economica”, incentrato su una certa concezione dei rapporti tra Centro e periferia, non si presta facilmente a stravolgimenti rivoluzionari: il passaggio da un approccio cooperativo ad uno più prettamente competitivo, dunque, non è pensabile senza analizzare a fondo la natura intrinseca del modello che si intende modificare, nella consapevolezza che l’innesto di provvedimenti estranei alla tradizione del corpo istituzionale nel quale si opera rischia di produrre effetti assolutamente contrari agli obiettivi auspicati. Un’osservazione ovvia, si dirà, ma non per questo priva di fondamento, e non solo per quanto attiene al contesto tedesco.