

■ mario c aciagli

Rappresentanza e consenso in Germania

■ *BUNDESRAT* e *BUNDESTAG*
nella Repubblica
Federale



FrancoAngeli

Scienza della politica e dell'amministrazione

COLLANA DIRETTA DA **RENATO D'AMICO**

Comitato scientifico: Carlo Baccetti (Università di Firenze),
Luigi Bobbio (Università di Torino), Mario Caciagli (Università di Firenze),
Luca Lanzalaco (Università di Macerata), Andrea Lippi (Università di Firenze),
Lourdes Lopez Nieto (Università Uned di Madrid),
Ives Mény (Sciences Po di Parigi), Patrizia Messina (Università di Padova),
Alessandro Natalini (Università Parthenope di Napoli),
Francesco Raniolo (Università della Calabria),
Günther Pallaver (Università di Innsbruck)

Comitato editoriale: Marco La Bella (Università di Catania),
Vincenzo Memoli (Università di Catania),
Patrizia Santoro (Università di Catania)

La collana di Scienza della politica e dell'amministrazione accoglie opere che, nell'ambito dei paradigmi della scienza politica, intendono fare luce sui molteplici fenomeni che riguardano la sfera delle istituzioni pubbliche, il governo locale e i diversi settori d'intervento delle politiche regionali. Si tratta di un prodotto editoriale pensato per gli accademici e per gli studiosi in formazione, ma fruibile anche da quanti operano nel settore della pubblica amministrazione, in un contesto in cui le scelte politiche, da un lato, e gli orientamenti istituzionali, dall'altro lato, costituiscono un volano di sviluppo delle società complesse nel mondo contemporaneo.

La collana si pone nel solco che divide e differenzia gli studi specificatamente settoriali da quelli generalisti; per questo ospita lavori che vanno da opere a carattere manualistico a singoli casi di studio, da volumi di ricerca teorica ed empirica, nazionali o internazionali, ad analisi comparate. Accanto ai temi classici e di inquadramento concettuale della scienza della politica, la collana intende dare ampio spazio alle questioni al centro del dibattito scientifico e politico con riferimento, in particolare, al ruolo e ai processi di cambiamento delle pubbliche amministrazioni e alle diverse scale territoriali, restando aperta sia agli studi a carattere interdisciplinare sia a quelli in chiave organizzativa.

Sulla base della loro rilevanza all'interno del dibattito scientifico e accademico, tutti i volumi pubblicati vengono preventivamente sottoposti a una procedura di *peer review* fondata su una valutazione, sempre e per ogni lavoro, da parte di due referee anonimi selezionati fra docenti universitari ed esperti in materia, italiani e stranieri.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

mario c aciagli

Rappresentanza e consenso in Germania

BUNDESRAT e BUNDESTAG
nella Repubblica
Federale

FrancoAngeli

Copyright © 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Premessa	pag.	7
1. Il federalismo tedesco e il suo architrave, il <i>Bundesrat</i>	»	9
1. Ruolo e funzioni del <i>Bundesrat</i>	»	9
2. Perché le elezioni regionali sono importanti	»	10
3. Il federalismo come riforma istituzionale	»	13
4. Il federalismo tedesco come esperienza politica	»	15
5. Le origini lontane e recenti del federalismo in Germania	»	17
6. La distribuzione di competenze e il principio di sussidiarietà	»	20
7. Dal federalismo “duale” al federalismo “cooperativo”	»	22
8. Le finanze: estrazione fiscale e distribuzione del gettito	»	24
9. Dopo l’unificazione tedesca e dentro l’Unione europea: verso il federalismo “concorrenziale”?	»	26
2. Modelli di comportamento elettorale in Germania occidentale (1949-1987)	»	29
1. Quarant’anni di elezioni: un bilancio	»	29
2. La ricerca elettorale in Germania: metodi, applicazioni, esiti	»	31
3. L’andamento del voto dal 1949 al 1987 e l’evoluzione del sistema partitico	»	34
4. Un sistema elettorale dagli effetti proporzionali	»	39
5. Un’alta partecipazione con qualche incrinatura	»	42
6. La distribuzione territoriale dei voti: la frattura Nord-Sud	»	45

7. Le variabili che spiegavano di più: la religione e la struttura sociale	pag. 47
8. Le scelte di voto secondo il genere e l'età	» 50
9. Vecchie e nuove determinanti: la crescita dell'elettorato fluttuante	» 53
10. Le prime elezioni della Germania unita	» 55
3. Le sette elezioni del <i>Bundestag</i> nella Germania unita (1990-2013)	» 59
1. Vent'anni dopo o poco più	» 59
2. Elezioni, sistema partitico e formazione dei governi	» 60
3. Andamento dell'economia e mutamento sociale. 1991-2013	» 66
4. Un elettorato più mobile	» 71
5. Altre variabili esplicative	» 76
6. L'andamento dei singoli partiti	» 81
7. L'ultima modifica del sistema elettorale: verso una proporzionalità ancora più elevata	» 90
8. Dopo sette elezioni: cambiamenti e prospettive	» 99
Riferimenti bibliografici	» 103

Premessa

Il sistema politico tedesco è spesso più richiamato che veramente conosciuto in Italia. In questi decenni di proposte e discussioni sulle riforme da realizzare nel nostro sistema, la Germania, oggetto di ammirazione per i risultati in economia, ma anche per il buon funzionamento delle istituzioni, è stata talvolta proposta come modello. Non sempre a proposito e con cognizione di causa.

Si è immaginato che il Senato potesse essere riformato seguendo l'esempio del *Bundesrat*, ignorando quando questo fosse nato e perché e, soprattutto, quale fosse la sua composizione e come partecipasse al processo legislativo. Sapendo che il *Bundesrat* era in qualche modo espressione del federalismo, negli anni nei quali il federalismo era immaginato come una soluzione al nostro rigido centralismo, quello tedesco venne spesso richiamato, non avendo ben presenti le sue funzioni e i suoi mutamenti dalle origini a oggi. È stato proposto, sia pure da pochi, il sistema elettorale tedesco, nella convinzione che stabilità dei governi dipenda da esso e non invece dal comportamento degli elettori e dalle strategie dei partiti.

I saggi qui raccolti affrontano tali problemi, nell'intenzione di chiarire come essi siano risolti in Germania, ma anche come essi vi si siano presentati ed ancora si presentino. Nell'affrontare e chiarire gli aspetti istituzionali, i tre saggi diventano un tentativo di ricostruire le vicende della Germania, dalla nascita dell'occidentale nel 1949 alla sua unificazione con la orientale nel 1990 e alla successiva storia della nuova Repubblica federale fino ad oggi.

Dietro l'analisi delle elezioni, che costituisce l'ossatura di questo volume, c'è modo di rivisitare mutamento economico e sociale, agire delle forze politiche, umori dell'elettorato, modifiche istituzionali

che hanno segnato una società e un sistema politico nel corso di 75 anni. La storia elettorale diviene, una volta di più, la filigrana di un intero complesso di vicende e cambiamenti.

Si vedrà come dietro le scelte elettorali abbia influito il divenire di economia e società e come il sostegno ai partiti sia dipeso dalla maggiore o minore soddisfazione dei tedeschi con le loro condizioni di vita. Si vedrà anche che l'elettorato, già divenuto più mobile negli ultimi anni della Repubblica di Bonn, lo sia diventato ancora di più dopo l'unificazione. L'unificazione ha prodotto, inoltre, tensioni nell'assetto federale e provocato richieste di revisione da parte dei *Länder* che si sentono più sacrificati dalla distribuzione dei poteri e delle risorse.

Dietro l'apparenza di florida "locomotiva" d'Europa, il sistema tedesco è meno stabile di una volta. La formazione di grandi coalizioni fra i due maggiori partiti è stata, e forse continuerà ad essere, la risposta a rischi di instabilità e quindi di fragilità. Le incertezze potrebbero aggravarsi nel 2017, quando le nuove elezioni federali potranno veder irrompere sulla scena parlamentare l'*Alternative für Deutschland*, movimento antieuropeo e anti-immigrazione, che non superò lo sbarramento del 5% nel 2013, ma potrebbe farlo nel 2017 alla luce dei sondaggi e della sua avanzata in alcune recenti elezioni regionali. Sarebbe la prima volta che una lista di destra riuscisse ad entrare nel *Bundestag*, laddove i democristiani sono riusciti ad evitarlo dal 1957 in poi. L'intero sistema politico-parlamentare ne uscirebbe indebolito, non solo per la crescita fino a sei dei gruppi parlamentari.

Mi corre l'obbligo, infine, di ricordare l'origine dei tre saggi qui raccolti. Quello sul federalismo e sul *Bunderat*, che ho reimpostato e aggiornato, apparve in un volume del 2000, volume celebrativo della facoltà di scienze politiche di Catania. Ho interamente riscritto il saggio sulle elezioni dal 1949 al 1987, la cui versione originale risale al 1993, mentre ho avuto necessità di effettuare pochi ritocchi al saggio sulle elezioni dal 1990 al 2013, apparso nel 2014. Ambedue gli originali erano usciti nel semestrale *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*.

M.C., settembre 2016

1. Il federalismo tedesco e il suo architrave, il Bundesrat

1. Ruolo e funzioni del *Bundesrat*

Nella maggior parte dei parlamenti bicamerali dei sistemi contemporanei la seconda camera esprime e sostiene l'impianto federale. Ma nessun sistema federale al mondo ha una seconda camera che per composizione e funzioni dia tanto nerbo all'assetto federale quanto il *Bundesrat* tedesco.

Il *Bundesrat*, inventato da Bismarck per conferire unità ed al tempo stesso articolazione alla nuova, originale e eterogenea formazione statale che era l'Impero nato nel 1871, è infatti una struttura istituzionale unica al mondo. Ciò che lo contraddistingue è di non essere soltanto una camera delle autonomie territoriali che coordini le attività dei *Länder* o le rappresenti di fronte ad altre istanze. Il *Bundesrat* è un vero e proprio organo federale che ha per finalità far funzionare il federalismo¹.

Il *Bundesrat*, come altre seconde camere, concorre alla formazione delle leggi. Ma lo fa in riferimento e in difesa degli interessi dei *Länder* e lo fa, con criteri squisitamente politici, che dipendono della sua composizione, cioè dal colore politico dei governi regionali e quindi dalla misura della sua corrispondenza con il colore del governo centrale.

Il *Bundesrat* dispone di due tipi di voto, "sospensivo" e "assoluto". Con il voto sospensivo il *Bundesrat* può respingere le cosiddette

¹ Una raccolta di saggi e testimonianze ancora utile sulle funzioni e sul lavoro del *Bundesrat* è quella curata da Hrbek (1989). Più completo e esaustivo è Jun (2011). Su quanto pesi il *Bundesrat* sul processo legislativo del *Bundestag* la ricerca più approfondita resta Selg (2009).

“leggi semplici” che passano in attuazione se il *Bundestag* le approva in una seconda lettura. Ma se il *Bundesrat* può esercitare il cosiddetto voto “assoluto”, che vige per tutte le leggi che riguardano direttamente competenze, funzioni e soprattutto risorse dei *Länder* medesimi, allora nemmeno l’approvazione del *Bundestag* in seconda lettura è sufficiente per far approvare la legge. Il dispositivo legislativo si blocca e, se il *Bundesrat* insiste sul suo atteggiamento negativo con decisione di una maggioranza qualificata di 2/3, si blocca *sine die*.

Se si considera che le leggi con contenuto, diciamo, federale sono divenute circa il 60%, si comprende di quale potere di “veto” disponga la seconda camera tedesca.

Per trovare un accordo fra le due camere, cioè una mediazione fra i diversi interessi territoriali e politici che esse rappresentano, si fa ricorso a quella che si chiama appunto Commissione di mediazione, il *Vermittlungsausschuß*. La Commissione, composta da 16 membri di ciascuna Camera, riesce quasi sempre a trovare una soluzione di compromesso, anche se non si sa mai ufficialmente come faccia perché i suoi atti non vengono resi pubblici. Si capisce bene, allora, che nel suo seno è collocato il motore del federalismo, motore che è andato a ritmi diversi a seconda delle circostanze, sia economico-finanziarie (la ricchezza disponibile e le fonti territoriali della sua formazione) che politico-partitiche (coincidenza o contrapposizione fra la coalizione del governo centrale e la maggioranza delle coalizioni dei governi regionali).

2. Perché le elezioni regionali sono importanti

Il *Bundesrat* è sicuramente una camera di rappresentanza, ma occorre aggiungere subito che non rappresenta i cittadini, né le assemblee dei *Länder*, ma sempre e soltanto i governi dei *Länder*. I membri del *Bundesrat* sono, infatti, i mandatari diretti dei governi, quindi delle loro maggioranze (di solito di coalizione). I seggi sono formalmente ricoperti dai presidenti e dai ministri dei governi regionali (che, ovviamente, si fanno poi sostituire negli affari correnti dai loro colleghi di governo, più spesso dai loro burocrati).

Il numero dei membri del *Bundesrat* non è fisso, ma dipende dalle dimensioni demografiche dei *Länder* e dai parametri di misura della

rappresentanza che non sono rigidamente proporzionali e che possono mutare nel corso degli anni. Fino al 1990 i seggi erano 45. In seguito all'unificazione furono stabiliti in 68 e portati a 69 nel 1996, quando l'Assia superò i 6 milioni di abitanti. Ogni volta quel numero venne modificato con la modifica della Costituzione (che si chiama ancora, come fu deciso nel 1949, quando il nuovo stato doveva essere considerato come provvisorio, *Grundgesetz*, cioè Legge fondamentale), più precisamente del suo art. 51.

Il criterio distributivo è il seguente: fissato in 3 il numero minimo di seggi che ogni *Land* può avere, ai *Länder* con più di 2 milioni di abitanti spettano 4 seggi, ai *Länder* con più di 6 milioni spettano 5 seggi ed a quelli con più di 7 milioni ne spettano 6. La soglia dei 3 seggi minimi e la disproporzionalità vanno a favore dei *Länder* più piccoli, proteggendo quindi uno dei principi base del federalismo.

Nel 2016 il *Bundesrat* risultava allora composto, in rappresentanza dei 16 governi regionali, da 69 membri così distribuiti:

- 3: Brema, Saarland, Amburgo e Meclemburgo-Pomerania anteriore.
- 4: Baden-Württemberg, Berlino, Brandeburgo, Renania-Palatinato, Sassonia-Anhalt, Sassonia, Schleswig-Holstein, Turingia.
- 5: Assia.
- 6: Renania settentrionale-Westfalia, Bassa Sassonia, Baviera e Baden-Württemberg).

S'intende, allora, perché le elezioni regionali siano tanto importanti per gli equilibri del sistema tedesco. In primo luogo perché, con le loro scadenze del tutto diversificate, tastano il polso degli elettori nel corso di una legislatura federale, come succede in tutti i sistemi politici con le elezioni di *second order* (regionali, comunali, europee, suppletive che siano), e lanciano così messaggi al governo centrale. In secondo luogo e soprattutto perché, in questo senso il caso tedesco è eccezionale, i loro risultati possono cambiare la composizione del *Bundesrat*. Il voto determina ovviamente la distribuzione dei seggi fra i partiti, ma sono poi i partiti che sceglieranno come formare i governi.

Di solito, come in altri sistemi, le elezioni di *second order* premiano i partiti di opposizione. In Germania la conquista del governo di un *Land* da parte del partito o dei partiti di opposizione può rafforzare la contrapposizione fra *Bundesrat* e *Bundestag*, già in atto per i

contrasti di interesse fra centro e periferia. Si rammenti inoltre che il voto al *Bundesrat* di ogni *Land* è “voto di blocco”: ad esso i partiti-partner dell’eventuale coalizione devono attenersi. Se uno di questi partiti-partner siede nella maggioranza centrale finisce con l’acettare senza troppe resistenze le decisioni del governo regionale in nome degli interessi territoriali. Così, ad esempio, in passato i liberali della FDP, rimasti per decenni al governo a Bonn, alleati ora della SPD, ora della CDU/CSU, se avevano stretto un’alleanza di governo in un *Land* con il partito di opposizione, perseguivano gli interessi della coalizione del *Land*, mettendosi magari in contrasto con il proprio partito federale. Negli anni Novanta, altro esempio, la SPD, sfruttando il suo ruolo di opposizione al predominio di un Kohl ormai al tramonto, riuscì a conquistare quasi tutti i governi dei *Länder* ed a farlo alleandosi quasi sempre con l’altro partito di opposizione, i Verdi. Ecco quindi che fino alle elezioni del 1998, le ultime iniziative del governo Kohl (prima fra tutte la riforma fiscale) furono sistematicamente bloccate da un *Bundesrat* dominato dai socialdemocratici. Nella situazione attuale, 2016, i rapporti fra *Bundesrat* e *Bundestag* sono meno tesi, essendoci a Berlino una *Große Koalition*. Non solo, ma i Verdi, pur all’opposizione, sono in una coalizione di qualche governo regionale con l’uno o l’altro dei maggiori partiti e, quindi, le loro armi sono un po’ spuntate. Tuttavia, su una *issue* molto importante in questi anni, cioè il controllo dell’immigrazione, tutti i membri dei Verdi presenti nel *Bundesrat* si sono schierati contro le proposte restrittive dei democristiani, riuscendo a bloccarle. Difficile che riescano a farlo a lungo, infatti finora soltanto la riforma fiscale e poche altre leggi di grande importanza come quella sono state bloccate. Prendo come esempio una statistica di un periodo qualsiasi: di 283 leggi approvate fra il 1994 e il 1997, 230 lo furono senza complicazioni, 24 ebbero bisogno del passaggio per la Commissione di mediazione e per 11 il *Bundestag* aveva accolto le richieste del *Bundesrat*; mentre soltanto 17 erano rimaste in sospeso.

Per fare altri esempi: nel 1999 la situazione si era rovesciata. Dopo pochi mesi che la SPD si era insediata nel governo centrale, i partiti di opposizione (CDU/CSU in testa) riguadagnarono la maggioranza nel *Bundesrat* e cominciarono a riprendersi rivincite.

Va messo in conto, però, che il duro atteggiamento del *Bundesrat* che contribuì al blocco delle riforme dell’ultimo governo Kohl fu un

fatto eccezionale. In passato la democrazia tedesca ha funzionato sulla stipula di accordi fra tutti i partiti. D'altronde, in ragione dei meccanismi politico-istituzionali appena descritti, essendo praticamente impossibile per la maggioranza prendere decisioni senza concedere qualcosa all'opposizione, quando questa riesce a far sentire la sua voce attraverso il *Bundesrat* è inevitabile cercare intese ed arrivare a compromessi.

Il *Bundesrat*, insomma, non è soltanto la rappresentanza delle entità federali, ma, in molte circostanze, è l'espressione degli interessi dei partiti e delle loro lotte. In alcune fasi possono essere gli interessi dei *Länder* che riprendono il sopravvento: lo si vide appena insediato il governo Schröder, quando autorevoli presidenti socialdemocratici di grandi *Länder* (cercando l'intesa con i loro omologhi democristiani) presero a criticare severamente quelle parti del programma del nuovo governo che avrebbero potuto compromettere gli interessi dei loro cittadini.

L'aspetto più importante è tuttavia un altro. Sia dovuto o meno alla sua "partitizzazione", negli ultimi decenni il *Bundesrat* ha visto accresciuto il suo potere. Qualunque sia la sua decisione, di consenso o di contrasto con l'iniziativa legislativa del *Bundestag*, esso partecipa in modo decisivo al processo legislativo e, quindi, alla definizione delle politiche nazionali. Se il 60% delle leggi passano oggi anche al vaglio del *Bundesrat*, quelle più importanti non sono di certo nel restante 40%. Attraverso la loro camera di rappresentanza gli esecutivi dei *Länder*, quindi, partecipano attivamente a definire le linee della politica federale, riescono cioè a cogestire il potere del sistema. E ciò anche se nel corso dei decenni i *Länder* hanno perso molte delle competenze su settori specifici e molte delle capacità di intervento diretto.

3. Il federalismo come riforma istituzionale

Nel luglio del 1997 una dichiarazione del presidente del *Bundesverband der deutschen Industrie*, la Confindustria tedesca, fece da scintilla ad un vivace dibattito fra politici, giuristi e politologi, dibattito che, una volta acceso, si è protratto negli anni seguenti nell'alveo della riflessione, anche in Germania inesauribile, sulle riforme istituzionali che andrebbero fatte. Nella sua presa di posizione il presiden-

te della Confindustria aveva toccato due corde piuttosto sensibili: chiedeva, infatti, con un briciolo di provocazione, se il suo paese fosse in grado di adattarsi rapidamente alle esigenze imposte dalle sfide della competizione internazionale conservando una struttura federale composta da sedici *Länder* ed un sistema elettorale proporzionale. Secondo il massimo rappresentante degli industriali tedeschi, una struttura federale così frammentata e un sistema elettorale tanto proporzionale sarebbero di peso alla capacità della Germania di adottare rapide e efficaci decisioni nell'incalzare dei processi di integrazione europea e di globalizzazione.

Se quelle corde sono sensibili in Germania, inutile ricordare quanto lo siano in Italia. Tratterò nei due saggi successivi la questione del sistema elettorale, che pochi d'altronde mettono in discussione in Germania. Mi sembra invece opportuno dar conto qui dell'ordinamento federale del sistema tedesco, questo sì rimesso sotto attenta osservazione negli ultimi anni e non solo a partire dal polemico intervento appena ricordato, e comunque discusso e modificato nel corso dei quasi settant'anni di una repubblica che ha comunque deciso di continuare a chiamarsi federale anche dopo l'unificazione con la sua parte orientale.

Nel 1989, al momento di celebrare il quarantennale della Repubblica, il federalismo, così com'era stato concepito e come si era evoluto, era stato osannato come uno degli assi portanti dell'omogeneità economica e sociale e del buon funzionamento del sistema politico e istituzionale dello stato tedesco-occidentale. Nel 1999, celebrandosi il cinquantennale dello stato tedesco, ora allargato al territorio dell'ex Repubblica democratica tedesca, non mancarono, invece, voci critiche e perplessità.

Le critiche più frequenti riguardano ancora proprio la lentezza dei processi decisionali in quanto sottoposti alla necessità del consenso fra *Bund* e *Länder*, quando non addirittura ai veti incrociati che arrivano talvolta a bloccarli. La critica della vischiosità dei processi decisionali, che fa riferimento anche all'alto numero degli attori che vi sono coinvolti, non è certamente nuova, ma ha trovato nuovo alimento nei dati di crisi degli anni a cavallo del secolo (i guai insorti con l'unificazione, il blocco delle riforme, la critica situazione sociale, le conseguenze del mutato ordine internazionale). Queste critiche si sono aggiunte a quelle ancor più antiche di centralismo, di eccessivo

potere delle burocrazie ai vari livelli istituzionali, di complicato intreccio decisionale fra organi centrali e periferici. Insomma una serie di problemi che sollecitano proposte di modifica, di riassetto e di riforma².

Illustrerò nelle pagine che seguono molti di questi aspetti, che sono stati sempre controversi, ma che sono pur parte sostanziale dell'essenza e del funzionamento del federalismo in Germania e che hanno assunto forme diverse (con approvazioni o con critiche) in fasi diverse della vita del sistema. Non posso riferire ovviamente per intero di una vastissima pubblicistica giuridica e politologica, nonché giornalistica. Cercherò di dare le informazioni più importanti e di riferire gli echi più diffusi con l'intenzione di offrire qualche elemento certo ad un interessato lettore italiano.

4. Il federalismo tedesco come esperienza politica

Il federalismo tedesco è stato infatti richiamato nel corso del dibattito scientifico e politico-parlamentare che si sta svolgendo da anni in Italia a proposito delle riforme³. Esso è stato proposto da molti come punto di riferimento, invocato addirittura da alcuni come modello da imitare e da importare per la principale di tutte le nostre riforme, vale a dire quella inerente la forma di stato che la Seconda Repubblica italiana dovrebbe assumere. Ebbene, di fronte a tante aspettative si sarà già inteso dal mio discorso iniziale che il punto fondamentale da mettere subito in chiaro è che il federalismo tedesco difficilmente può servire come modello.

Intanto, perché anche in questo caso è ben vero che le istituzioni non sono esportabili *sic et simpliciter*: esse sono sì la forma che il dettato costituzionale definisce, ma sono anche la sostanza della politica che le plasma. Coloro che in Italia hanno tirato in ballo con tanta facilità il federalismo tedesco (non sempre del tutto convinti o del

² Una completa esposizione di queste critiche nel quadro di un giudizio positivo sulla realtà del federalismo tedesco si trova in Grosse Hüttmann (1999). Sulle prospettive di riforma si veda Luthardt (1999).

³ Un'accurata rassegna delle proposte sul possibile federalismo in Italia si trovava in Sodini (1996). Un campione del dibattito in Italia fra esperti e politici è fornito da Jacobelli (1997).

tutto in buona fede) hanno dimostrato ad ogni piè sospinto di rendersi assai poco conto di quanto esso sia un fenomeno complesso e di non facile interpretazione. Anche per descrivere tale complessità, che va appunto al di là del dettato normativo e degli aspetti pur esemplari che vengono più di frequente richiamati, non bastano forse le poche pagine che seguono.⁴

Come ogni altra istituzione, nemmeno il federalismo così come si è realizzato e sviluppato in Germania, ha avuto una sua immutabile natura, né ha avuto una costante modalità di funzionamento. Anch'esso è un sistema istituzionale che si è venuto via via adattando ai mutamenti della società e della politica⁵. È questa la ragione che mi fa preferire il termine di "esperienza politica", trattando di un fenomeno per come si è evoluto finora e chissà come continuerà ad evolversi in futuro. Volendo segnalare una scansione tipologica e cronologica, dirò subito che gli esperti tedeschi hanno coniato la categoria di federalismo "duale" per una prima fase più vicina all'originario dettato costituzionale, durata appena dieci-quindici anni, e quella di federalismo "cooperativo" per la fase che comprende gli ultimi cinquant'anni. Molti di coloro che esigono una riforma hanno già pronta una terza categoria, quella di federalismo "concorrenziale".

Infine, se ciò è avvenuto ed avviene è perché – è questo un terzo punto di riflessione sulla scarsa plausibilità di trovare un modello – il federalismo tedesco è stato in parte creato su basi artificiali, cioè su interventi di pura architettura istituzionale, alcuni dei quali piuttosto casuali. Il federalismo tedesco non si fonda cioè, come è accaduto per altri stati federali, su basi naturali, etniche o geografiche o storico-culturali che possano essere. Nessun altro stato-nazione europeo, addirittura, è così unitariamente omogeneo sul piano etnico e sul piano linguistico come quello tedesco (la piccola *enclave* danese nello Schleswig essendo del tutto irrilevante). Se c'erano delle basi storico-culturali, come la tradizione di stati e staterelli durata alcuni seco-

⁴ Il manuale più completo e più accessibile sul federalismo tedesco rimane quello di Laufer (1974), giunto nel 1992 all'ottava edizione. L'ultima versione, aggiornata insieme ad una coautrice, è Laufer e Münch (2010). Il lavoro esemplare, frutto di una lunga serie di ricerche sui fondamenti, le riforme e le prospettive del federalismo tedesco è di Sturm (2015).

⁵ Su questo aspetto, accanto ad altri testi da me utilizzati, resta un punto di riferimento obbligato Benz (1985).

li, esse sono divenute nel nostro tempo debolissime, vale a dire senza alcun peso per la definizione di confini, città capitali o ordinamenti di ogni genere.

Addirittura il federalismo tedesco con i suoi buoni risultati può essere considerato un altro dei “miracoli” di un sistema invidiato per stabilità e per rendimento: il terzo miracolo, accanto a quello economico degli anni Cinquanta ed a quello del sistema partitico con il multipartitismo moderato.

Insomma, se il federalismo appartiene saldamente alla configurazione della Repubblica federale tedesca, è anche perché esso ha funzionato in modo soddisfacente⁶. Non era scritto che le cose dovessero andare tanto felicemente.

5. Le origini lontane e le basi recenti del federalismo in Germania

È vero che, pur nel quadro formale dell’Impero, la frantumazione della Germania a partire dalla fine del Medioevo, con la formazione di principati, marchesati e contee, nonché di arcivescovati e di città libere, può essere considerata l’origine di un’articolazione territoriale che si farebbe ancora sentire⁷. È altrettanto vero, però, che i 35 stati nati dalla Restaurazione del 1815 vennero collegati in uno *Staatenbund*, cioè a dire in una federazione di stati, che non era appunto *Bundesstaat*, cioè a dire uno stato federale. Lo *Staatenbund* era soltanto un accordo fra i principi, ognuno dei quali manteneva ampia autonomia nei propri domini. *Bundesstaat* fu almeno, formalmente, l’Impero (il *Secondo Reich*) fatto nascere a Versailles nel 1871. L’Impero era federazione di principi e di città libere, tuttavia sotto la guida autoritaria della Prussia ed a fronte della sproporzione territoriale fra la stessa Prussia (il 65% del totale) e le altre unità statali.

Il federalismo tedesco è stato in parte creato su basi artificiali, come ho detto poco sopra. Se c’erano state prima dell’età contemporanea le basi naturali per produrre differenziazioni nel popolo e nel

⁶ Un bilancio sotto forma di contributo a più voci si trova in un’antologia uscita in Gran Bretagna, a cura di Jeffry e Savigear (1995).

⁷ Una dotta ricostruzione degli antecedenti storici del federalismo tedesco si può leggere in Maier (1990).

territorio della Germania, esse divennero sempre più deboli per il frequente cambio di confini fra Sette e Ottocento e per la mobilità della popolazione dal 1871 in poi.

Il principio federale rimase anche nella Repubblica di Weimar, che pure creò notevoli elementi di accentramento, togliendo molti poteri agli ex-stati che, non a caso, vennero battezzati proprio allora *Länder*. Secondo una tipologia giuridico-politica la Repubblica di Weimar piuttosto che uno stato federale fu uno stato unitario decentralizzato.

Ci pensò poi il regime nazista ad annullare tutti i residui istituti di autonomia e di articolazione della vecchia Germania. Lo stato nazista non poteva essere che centralista ed accentratore (anche se lasciò in vita i *Länder*).

Le origini recenti stanno allora tutte nella genesi del nuovo stato tedesco occidentale creato di fatto dagli Alleati. Proprio per disarticolare lo stato centralista del nazismo e indebolire così la Germania sconfitta, le potenze vincitrici del secondo conflitto mondiale decisero nel 1945 nella conferenza di Potsdam di procedere a un forte decentramento – prima ancora di accordarsi di che cosa fare della Germania tutta. E furono gli Stati Uniti che più degli altri spinsero per una soluzione di tipo federale.

Si cominciò allora col far rinascere i *Länder*, ma su altre basi territoriali rispetto al passato. Quelli delle zone americana, inglese e francese, creati nel 1946, mandarono subito dopo i loro rappresentanti al *Parlamentarischer Rat* di Francoforte sul Meno che, com'è noto, votò la Costituzione del nuovo stato occidentale (quella che venne chiamata, ho già ricordato, *Grundgesetz*). Rispettando la situazione di fatto creata dagli Alleati, il *Parlamentarischer Rat* decise che il nuovo stato avrebbe avuto una configurazione federale, che venne accentuata soprattutto per volontà dei democristiani, mentre socialdemocratici e liberali erano propensi a dare più poteri al centro. In ragione di questi contrasti fra i partiti la distribuzione di competenze fra *Bund* e *Länder* venne fissata nella Costituzione attraverso una serie di compromessi che lasciarono molti margini di incertezza e di flessibilità.

Se né tutti i raggruppamenti politici, né molti singoli membri del *Parlamentarischer Rat* si erano dimostrati convinti federalisti, ancora più evidente era stato il carattere di costruzioni artificiali che ebbero i *Länder*. Quasi tutti furono infatti creati *ex novo* nel 1946: per loro si

può parlare di nascita, non di rinascita. Soltanto la Baviera, Amburgo e Brema potevano e possono richiamarsi a una lunga tradizione. Gli altri nacquero da accorpamenti di antichi stati o di vecchie province. Il Baden-Württemberg addirittura fu costituito soltanto nel 1952 con la fusione del Württemberg-Hohenzollern e del Baden. Con il ritorno del Saarland alla Germania nel 1957 i *Länder* divennero 11 e tanti sono rimasti fino al 1991, quando, dopo l'unificazione e il ripristino in Germania orientale dei *Länder* aboliti nel 1952, si sono aggiunti i cinque cosiddetti “nuovi *Länder*”. Compreso il *Land* della città di Berlino, di nuovo unita, i *Länder* sono quindi attualmente 16. Dei “nuovi *Länder*” soltanto la Sassonia ha una sicura identità storicamente fondata.

Se c'è scarsa tradizione storica e culturale, si lamenta, oggi più di prima, che ci sia scarsa omogeneità demografica e territoriale. Basti ricordare che, quanto a numero di abitanti, si passa dalla cifra più alta della Renania settentrionale-Westfalia, che ne conta 17 milioni, alla più bassa di Brema che ne conta soltanto 700.000.

Sul versante opposto i processi di omologazione della popolazione tedesca si sono accentuati nel corso dell'ultimo mezzo secolo. Le grandi trasmissioni dall'Est nell'immediato dopoguerra e la notevole mobilità interna dovuta al mutamento economico hanno fatto sì che i cittadini tedeschi non si siano cristallizzati sul territorio. Anche per questo non ci sono, come già osservato, sentimenti subnazionali in Germania. Solo la Baviera conserva una ben nota e forte identità “nazionale”. Ciò è vero anche per i “nuovi” dell'Est, a parte la Sassonia come ho appena detto. Si può dire semmai che se qualche embrione di coscienza regionale c'è oggi in Germania, esso si è venuto formando proprio in quest'ultimo mezzo secolo. E ciò perché i cittadini sono oggi soddisfatti (e magari orgogliosi) del grado di sviluppo economico e dello standard di vita del *Land* in cui vivono e del funzionamento delle sue istituzioni. I tedeschi si sono affezionati ai loro *Länder* e alla forma federale del loro stato, ma dopo averli sperimentati come contenitori positivi della crescita, economica e politica, della Germania.

Insomma, l'assetto federale è ampiamente accettato dalla maggioranza dei cittadini, perché è anch'esso una storia di successo della nuova Germania⁸. Anche per questo motivo le proposte di accorpa-

⁸ Da una serie storica di sondaggi risulta che nel 1952 il 49% dei tedeschi occi-