

## Crisi economica e finanziaria e sistema multi-livello tedesco: alcuni cenni critici sulle politiche dell'austerità\*

*Alexander Grasse*

*Il saggio tratta gli sviluppi recenti delle politiche fiscali nel sistema multi-livello tedesco mettendo a fuoco gli effetti dell'austerità a livello regionale e locale. A dispetto delle intenzioni della riforma federale del 2006, destinata ad aumentare l'autonomia regionale, con le politiche dell'austerità (rafforzate dal divieto all'indebitamento introdotto nella Costituzione nel 2009) infatti Länder e Comuni dispongono ormai di una minore autonomia finanziaria. Non solo il tasso di investimenti pubblici già da anni è nettamente inferiore rispetto alla media dell'UE e dell'OCSE, ma dal 2003 in poi le infrastrutture in Germania vanno incontro ad un peggioramento anche più veloce della stessa ripresa. Le infrastrutture, tuttavia, per la loro importanza rispetto alla domanda interna e alla capacità produttiva del settore privato, sono fondamentali per il successo economico della Germania e il suo modello di economia sociale di mercato. Infine, le politiche dell'austerità creano una serie di conflitti interterritoriali totalmente irrisolti.*

### 1. *Introduzione*

In Italia, per tutto il processo di decentramento (in senso federalista) dello Stato iniziato negli anni '90, nel dibattito sia politico sia scientifico, la Germania, a torto o a ragione, è spesso stata una specie di stella polare, non di rado fraintendendo oppure trascurando alcuni dei processi in atto nella Repubblica Federale tedesca. Sin dagli anni '90 anche la Germania, pur partendo da condizioni e presupposti totalmente diversi, analogamente all'Italia (con le riforme Bassanini e la riforma del Titolo V della Costituzione), ha cercato di aumentare l'autonomia dei suoi *Länder*. Il retroscena di tutte le riforme recenti del

---

\* Ringrazio vivamente il Dr. Jan Labitzke per l'ausilio alla raccolta ed elaborazione dei dati della ricerca.

sistema federale tedesco consisteva nell'idea – più o meno esplicita – di un federalismo più competitivo con maggiore autonomia territoriale e differenziazione tra i *Länder*. In contrasto con il modello competitivo statunitense che, come noto, almeno in teoria è basato su una separazione netta dei poteri tra i vari livelli di governo con *state powers* di ampio respiro, il modello tedesco si contraddistingue proprio per l'intreccio delle competenze tra *Bund* e *Länder*, con la tendenza (fino alla riforma costituzionale del 2006) ad una riduzione del potere discrezionale dei Parlamenti regionali e, in cambio, di un maggior potere co-decisivo dei *Länder* a livello nazionale, con l'effetto che i *Länder* si sono ridotti a enti meramente amministrativi uniformi. Alcuni dei principali elementi oggetto di critica<sup>1</sup> del sistema di federalismo cooperativo concernevano, appunto, la scarsa capacità innovativa, la mancanza di autonomia legislativa e fiscale dei *Länder* e il deficit democratico dovuto allo spostamento delle competenze decisionali dei Parlamenti dei *Länder* al *Bundesrat*. Maggiore autonomia doveva invece portare, secondo i fautori del modello competitivo, all'auto-responsabilizzazione politica e finanziaria dei *Länder* (parola chiave: disciplina di bilancio)<sup>2</sup>.

Con le riforme del sistema perequativo del 2001 e 2005, nonché con le

---

(1) Su basi storiche e strutturali, modalità di funzionamento e nodi problematici del federalismo tedesco cfr. tra gli altri: A. GRASSE, *Federalism in Germany*, in R. SEIDELMANN (a cura di), *The New Germany: History, Economy, Policies*, Baden-Baden, Nomos, 2011, pp. 239-268; A. FUNK, *Föderalismus in Deutschland. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2010; H. LAUFER, U. MÜNCH, *Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland*, München, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, 2010; U. WACHENDORFER-SCHMIDT, *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*, Wiesbaden, VS Verlag, 2005; G. LEHM-BRUCH, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1998; H. ABROMEIT, *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen, Leske+Budrich, 1992; F.W. SCHARPF, *Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in *Politische Vierteljahresschrift*, 26, 1985, pp. 323-356; F.W. SCHARPF, B. REISSERT, F. SCHNABEL (a cura di), *Politikverflechtung, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg, Scriptor Verlag, 1976.

(2) Il recepimento della concorrenza come principio organizzatore scaturisce dall'idea che la concorrenza condurrebbe generalmente a migliori soluzioni dei problemi, a maggiore innovazione ed efficienza. Una linea centrale della teoria federalista, riscoperta nell'ultimo decennio da più parti, vede il federalismo anche come laboratorio per la crescita e per lo sviluppo in conseguenza della concorrenza delle idee sul piano territoriale.

riforme costituzionali del 2006 e del 2009 si è cercato di tenere conto di queste critiche<sup>3</sup>.

La politica di “ri-federalizzazione” consisteva, da un lato, in maggior efficienza del settore pubblico, con relativi risparmi (evitando sovrapposizioni di istituzioni, compiti, ecc.), dall’altro lato in “più democrazia”, in termini di potere discrezionale dei Parlamenti e Governi dei *Länder* (ridotati di competenze effettive, per quanto riguarda il governo dei sistemi territoriali). L’esito (poco soddisfacente o almeno ambiguo) è stato appunto la riforma costituzionale del 2006 (*Föderalismusreform I*), con una più netta separazione dei poteri<sup>4</sup> e l’abrogazione dalla legge fon-

(3) Cfr. tra gli altri S. KROPP, *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden, VS Verlag, 2010; H.-P. SCHNEIDER, *Deutschland – Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, in BUNDESRAT (a cura di), *60 Jahre Bundesrat, Föderalismus-Symposium des Bundesrates am 24. und 25. Juni 2009: Die Rolle der Regionen im europäischen Einigungsprozess*, Berlin, Bundesrat, pp. 65-76; K. AU-EL, *Between Reformstau and Länder Strangulation? German Co-operative Federalism Re-considered*, in *Regional & Federal Studies*, 20-2/2010, pp. 229-249; K. AU-EL, *Multilevel Governance, Regional Policy and Democratic Legitimacy in Germany*, in A. BENZ, I. PAPADOPOULOS (a cura di), *Governance and Democracy – Comparing National, European and Transnational Experiences*, London, Routledge, pp. 44-62; J. v. BLUMENTHAL, S. BRÖCHLER (a cura di), *Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich*, Wiesbaden, VS Verlag, 2010; F.W. SCHARFE, *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Frankfurt a.M., New York, Campus, 2009; S. BURKHART, *Reforming Federalism in Germany: Incremental Changes instead of the Big Deal*, in *Publius. The Journal of Federalism*, 39-2/2009, pp. 341-365; C. ROWE, W. JACOBY (a cura di), *German Federalism in Transition. Reforms in a Consensual State*, London, Routledge, 2009; A. BENZ, *From Joint Decision Traps to Over-regulated Federalism – Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform*, in *German Politics*, 17-4/2008, pp. 440-456; A. BENZ, *Inter-Regional Competition in Co-operative Federalism. New Modes of Multi-level Governance in Germany*, in *Regional and Federal Studies*, 4/2007, pp. 421-436; S. BURKHART, M. LEHNERT, *Between Consensus and Conflict: Law-Making Processes in Germany*, in *German Politics*, 17-3/2008, pp. 223-231; C. MOORE, W. JACOBY, *German Federalism in Transition. German Politics*, 17-4/2008 (special issue); R. STURM, *Von der Symmetrie zur Asymmetrie – Deutschlands neuer Föderalismus*, in EUROPAISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus 2007*, Baden-Baden, Nomos, 2008, pp. 27-41.

(4) Con la “riforma del federalismo I”, entrata in vigore il 1° settembre 2006, sono state create perlomeno *de jure* delle possibilità per un ampliamento dell’autonomia. I *Länder* hanno così avuto, ad esempio, il diritto di determinare essi stessi l’aliquota dell’imposta sul passaggio di proprietà di terreni (art. 105, comma 2, lettera a)). Oltre a ciò, ai *Länder* sono stati attribuite nuove competenze legislative esclusive nelle seguenti materie: sistema carcerario; diritto di riunione e manifestazione; normativa domestica per disabili e i loro familiari; normativa sulla chiusura degli esercizi pubblici; normativa sui locali pubblici e sui ristoranti; sale giochi, fiere, mostre, mercati; edilizia sociale; cessione di terreni agricoli e affitti; manifestazioni sociali (sportive, ecc.); remunerazione di funzionari (docenti universitari e scolastici) e giudici del *Land*; sistema universitario ed edilizia per istituti universitari; regolamento dei media a stampa. Inoltre, ai *Länder* è stato conferito il diritto di deroga dai regolamenti federali per l’attuazione di leggi federali (procedimenti burocratici) o per l’istituzione di autorità destinate alla gestione di leggi

damentale dei cosiddetti “compiti comuni” (*Gemeinschaftsaufgaben*) nell’ambito della programmazione dell’istruzione e dell’edilizia universitaria (art. 91a/b) introducendo un divieto di cooperazione tra *Bund* e *Länder* in questi ambiti<sup>5</sup>. In linea di principio l’accordo tra *Bund* e *Länder* prevedeva più autonomia per i *Länder* in termini di legislazione regionale e, in cambio, minor potere co-decisionale dei *Länder* nel *Bundesrat* ossia a livello della Federazione, per districare i livelli di governo e per ridurre il numero di possibili inceppamenti di riforme dovuti a contrasti tra partiti di governo e opposizione a livello nazionale.

Di seguito, nel 2009, si è cercato di riformare profondamente anche il sistema finanziario di *Bund* e *Länder*, cosa che poi non è avvenuta, perché la riforma (*Föderalismusreform II*) coincideva con la crisi economica preceduta dalla crisi finanziaria, ossia bancaria, avvenuta nel 2007 e 2008. Con programmi mirati a stimolare la congiuntura economica (*Konjunkturpaket II*), la crisi venne superata velocissimamente. Benché le misure finanziarie di *Bund* e *Länder* ammontassero, rispetto al PIL e rispetto alla gravità della crisi, a molto meno del passato (durante la crisi del 1967 ove per la prima volta venne praticata una politica keynesiana, si investiva addirittura 16 volte di più<sup>6</sup>), la disoccupazione venne contenuta e l’economia si riprese quasi completamente già nel 2010; nel 2011 il PIL superava già quello raggiunto prima della crisi. La crisi del 2009 fu affrontata appunto con una politica economica anticiclica, di successo, finanziata sul *deficit* –, e non con l’*austerità*: nell’ottobre del 2008 fu varata prima una legge federale (*Maßnahmenpaket zur Senkung der steuerlichen Belastung, Stabilisierung der Sozialversicherungsausgaben*

---

federali. Per di più possono derogare le leggi federali in materie quali la protezione della natura e del paesaggio (esclusi i principi fondamentali e la tutela delle specie, nonché del mare), la pianificazione territoriale e progettazione dello sviluppo, il diritto domestico al fabbisogno idrico, l’ammissione allo studio universitario e diplomi universitari.

(5) Rispetto al dibattito su “federalismo competitivo vs. federalismo cooperativo”, alle riforme costituzionali e alle relative controversie, che in Germania risalgono già agli anni Novanta, si veda anche A. GRASSE, *Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria*, in questa Rivista, 4, 2012, pp. 789-828; *Id.*, *Federalismo competitivo e disparità regionali: il caso della Germania*, in *Foedus: Culture, Economie e Territori*, 34, 2012, pp. 79-104; *Id.*, *Il sistema federale tedesco tra continuità e nuove dinamiche*, Bologna, CLUEB, 2001.

(6) Cfr. J. KIESOW, *Wirtschaftskrisen in Deutschland, Reaktionsmuster von Vetospielern und Agendasetzern*, Wiesbaden, Springer VS, 2015, p. 276.

*und für Investitionen in der Familie*) destinata a stimolare il consumo e l'incremento della capacità d'acquisto dei nuclei familiari (21 miliardi di euro), e di seguito, il 1° gennaio 2009, entrò in vigore il primo pacchetto di rilancio congiunturale (*Konjunkturpaket I*) con 11 miliardi di euro (stimoli agli investimenti privati tramite sgravi fiscali per le imprese), seguito dal cosiddetto *Konjunkturpaket II* nel marzo del 2009 con un volume di 16,9 miliardi di euro (investimenti pubblici per l'infrastruttura), tra cui 10 miliardi di euro destinati a sussidi per *Länder* e Comuni, che a loro volta dovevano integrare la cifra con mezzi propri dello stesso valore arrivando a complessivamente 20 miliardi di euro per investimenti a livello decentrato, cioè regionale e comunale<sup>7</sup>.

Tuttavia, sono state soprattutto le varie "misure salva banche", anche a livello dei *Länder* dove erano andate in crisi varie banche pubbliche partecipate o vere e proprie dei *Länder*, che hanno fatto crescere il debito pubblico enormemente. Di conseguenza, la riforma del sistema finanziario di *Bund e Länder* del 2009 si è limitata all'introduzione della clausola di "freno all'indebitamento" (*Schuldenbremse*), che è una decisione di ampia portata, perché comporta che i margini di azione politico-finanziaria dei *Länder*, attualmente scarsi, si assottiglino. Dal 2020 ai *Länder* è vietata in linea di principio un'accensione di credito. Solo in "situazioni di necessità" come catastrofi naturali o crisi economiche drammatiche sono possibili nuovi indebitamenti, e comunque soltanto qualora i *Länder* elaborino nello stesso momento piani di rimborso (art. 109, comma 3, Legge Fondamentale). Ne consegue che, al contrario della intenzione della riforma del 2006, i *Länder*, che in linea generale non hanno poteri discrezionali significativi per aumentare le loro entrate autonomamente (la legislazione delle imposte principali spetta a *Bundestag* e *Bundesrat* insieme), in termini finanziari saranno meno autonomi che mai.

Questa situazione si ripercuote già oggi sull'intero sistema federale, perché non solo crea nuove tensioni tra i *Länder*<sup>8</sup>, ma induce anche deci-

---

(7) Cfr. J. KIESOW, *Wirtschaftskrisen in Deutschland, Reaktionsmuster von Vetospielern und Agendasetzern*, cit., p. 243 ss.

(8) Per questo fenomeno e i problemi attinenti alla perequazione finanziaria, si rinvia ad A. GRASSE, *Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria*, cit.

samente ad una politica di austerità come vedremo ancora nella nostra analisi. Di seguito vengono presi in considerazione alcuni dei problemi più rilevanti causati dalle politiche incentrate sull'offerta e sul risanamento dei bilanci che, dopo la breve fase di ritorno alle idee di John M. Keynes nel 2008 e 2009, prevalgono di nuovo nella politica della Germania, sia a livello del *Bund* sia al livello dei *Länder* e, infine, anche dei Comuni.

## 2. *Indebitamento di Länder e Comuni*

Il bilancio di tutti i 16 *Länder* tedeschi è indubbiamente desolante. Anche nei *Länder* economicamente più forti l'indebitamento è drammaticamente cresciuto nel primo decennio di questo secolo in seguito alle ridotte entrate tributarie e a fronte di spese crescenti. Persino in periodi con ottimi tassi di crescita (come nel caso del 2010 e del 2011 con il 4,1% e 3,6% del PIL) la maggior parte dei *Länder* non è riuscita a presentare un bilancio senza un nuovo indebitamento. Nel 2011, ad esempio, ci sono riusciti solo la Sassonia, la Baviera, il Brandeburgo e il Meclemburgo-Pomerania occidentale: in totale i *Länder* hanno speso 10,2 miliardi in più di quanto abbiano incassato<sup>9</sup>. Soltanto grazie agli interventi della Banca centrale europea e alla sua politica di un tasso di interesse principale bassissimo (che in termini reali, cioè inflazione inclusa, è un tasso negativo), *Bund* e *Länder* tedeschi hanno potuto riprendersi finanziariamente, perché veniva facilitato il ri-finanziamento dei debiti a condizioni decisamente migliori rispetto al passato, ottenendo bilanci almeno a prima vista positivi.

Di fatto, con l'annuncio di Mario Draghi del 26 luglio 2012 a Londra, secondo cui la BCE sarebbe stata «pronta a fare qualunque cosa per preservare l'euro» con «acquisti illimitati» dei titoli dei Paesi periferici da parte della BCE<sup>10</sup>, e poi, dopo, con l'acquisto massiccio di titoli di Stato da parte della BCE iniziato a marzo del 2015 nell'ambito della sua politica

---

(9) Cfr. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2011 (endgültiges Ergebnis)*, Berlin, 2012; [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2009-2011/Einnahmen\\_Ausgaben\\_1%C3%A4nder\\_2011\\_endg.Erg.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2009-2011/Einnahmen_Ausgaben_1%C3%A4nder_2011_endg.Erg.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

(10) Cfr. *Corriere.it*, 26.7.2012.

del “*Quantitative Easing*” annunciata il 20 gennaio 2015, anche la Germania ne approfitta enormemente, in quanto sembrava una specie di porto sicuro per gli investitori: per i titoli di Stato a lungo termine (10 anni) il *Bund* a gennaio del 2015 non doveva offrire sul mercato finanziario più dello 0,4% di interessi; considerando l’inflazione, dunque, gli interessi erano già in negativo.

Il risparmio che ne risulta è notevole: se la Germania avesse dovuto pagare gli interessi del 2007, ultimo anno prima della crisi, secondo i calcoli della *Deutsche Bundesbank* sul bilancio tedesco del 2014 sarebbero pesati 42 miliardi di euro di più, portando il saldo decisamente in negativo<sup>11</sup>. In totale la Germania, secondo i dati della *Bundesbank*, nel periodo 2008-2013 ha risparmiato 120 miliardi di euro, perché il tasso medio degli interessi per i titoli di Stato in seguito alla crisi è sceso dal 4,3% nel 2007 al 2,6% nel 2013<sup>12</sup>. *Bund*, *Länder* e Comuni traggono ugualmente vantaggio dallo sviluppo dei tassi minimi storici, dovuti alla crisi nell’Europa meridionale.

Nel 2014, 9 dei 16 *Länder* mostravano un saldo finanziario positivo, mentre, in 7 *Länder*, vale a dire Assia, Bassa Sassonia, Renania Settentrionale-Vestfalia, Renania-Palatinato, Saarland, Schleswig-Holstein e Brema, le uscite superavano ancora le entrate. Complessivamente, nel 2014, i *Länder* hanno realizzato un’eccedenza finanziaria di 702 milioni di euro<sup>13</sup>, mentre negli anni precedenti i 16 *Länder* avevano realizzato un deficit di 610 milioni di euro (2013) e di 5,79 miliardi di euro (2012)<sup>14</sup>. Nonostante questo andamento positivo, la disponibilità a condividere le risorse invece di crescere, semmai diminuisce, perché tutti sanno che si tratta di una esplosione finanziaria fittizia. Qualora gli in-

---

(11) Cfr. *Spiegel Online*, 5.3.2015.

(12) Cfr. *Welt Online*, 10.8.2014.

(13) Cfr. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Entwicklung der Länderhaushalte bis Dezember 2014 (vorläufiges Ergebnis)*, Berlin, 2015; [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederales\\_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2014/Entw\\_Laenderhaushalte-bis-Dezember2014-vorlaeufiges-Ergebnis-.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederales_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2014/Entw_Laenderhaushalte-bis-Dezember2014-vorlaeufiges-Ergebnis-.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

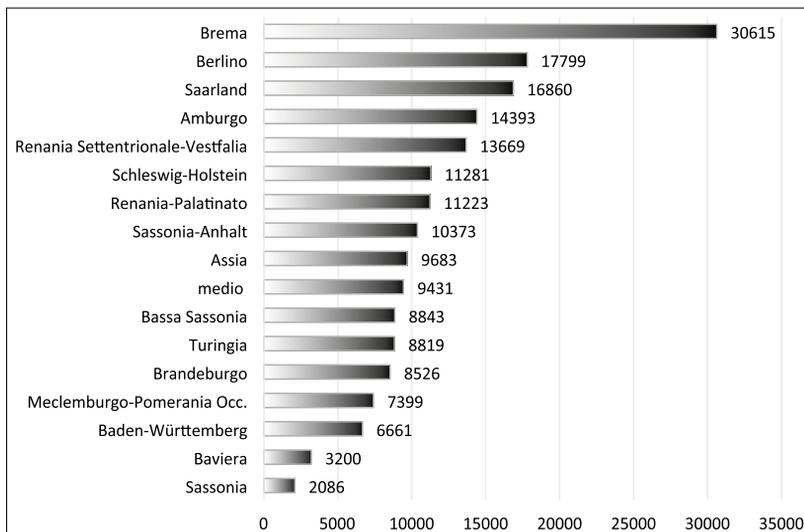
(14) Cfr. STATISTISCHES BUNDESAMT, *Ausgaben und Einnahmen. Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushaltes*, Berlin, 2015; <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/AusgabenEinnahmen/Tabellen/Finanzierungssaldo.html>.

teressi per titoli di Stato tornassero a un livello normale (di media storica), nessun *Land* sarà più in grado di rispettare il dettato costituzionale dell'indebitamento zero.

L'indebitamento *pro capite* raggiunge di gran lunga i massimi livelli nelle "Città-Stato" di Amburgo, Berlino e Brema così come nella Saar, mentre i bilanci della Baviera e della Sassonia presentano il più basso saldo negativo (vedi fig. 1).

A fronte della panoramica preoccupante dei bilanci dei Comuni bisogna osservare, tuttavia, differenze enormi tra singoli *Länder* e all'interno dei *Länder* stessi: mentre i Comuni dell'Assia, della Renania Settentrionale-Vestfalia, della Renania-Palatinato, della Saar e del Schleswig-Holstein nel 2013 presentavano bilanci negativi, vale a dire bilanci con nuovi disavanzi, i Comuni nei *Länder* restanti ottenevano saldi positivi<sup>15</sup>.

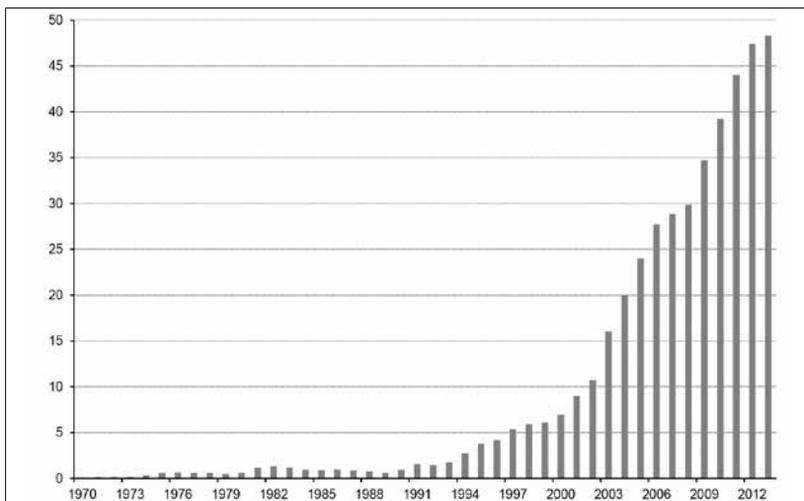
Fig. 1 – Deficit pubblico dei Länder pro capite nel 2013 (in euro)



Fonte: UFFICIO FEDERALE DI STATISTICA/STATISTISCHES BUNDESAMT (destatis.de), *indebitamento dei bilanci pubblici 2013*; grafico Grasse.

(15) Cfr. INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen*, Report n. 94, 06/2014, p. 10 ss.; [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_report\\_94\\_2014.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_94_2014.pdf).

Fig. 2 – Debiti dei Comuni e consorzi di Comuni in Germania (ricorso al credito per problemi di liquidità, miliardi di euro)



Fonte: INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen*, Report n. 94, 06/2014, p. 11; [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_report\\_94\\_2014.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_94_2014.pdf); destatis.de.

Può servire un esempio specifico regionale per rendere chiara la gravità del problema: per mitigare la crisi finanziaria di tanti Comuni e circondari (*Landkreise*), nel *Land* Assia, seppure economicamente forte, nel 2009 è stato istituito un fondo speciale nominato “Piano di salvataggio comunale” (*kommunaler Schutzschirm*), che consente ai Comuni più indebitati (circa un quarto di tutti gli enti locali) di munirsi di mezzi finanziari del *Land* per la cancellazione parziale dei propri debiti (max. 46% del debito totale) e per l’ottenimento di sussidi destinati a pagare gli interessi delle banche (fino al 2%). Tutti i Comuni aventi diritto, tranne pochissime eccezioni, hanno *nolens volens* accettato l’offerta del *Land*. In cambio, però, questi Comuni devono presentare piani di consolidamento dei loro bilanci di medio termine sottoponendosi a programmi di austerità (circa il 10% dei loro bilanci), con una notevole perdita di autonomia. In caso di inadempimento degli accordi tra enti locali e *Land* da parte del Comune in questione, il *Land* ha un potere decisionale sostitutivo e può adottare i provvedimenti necessari per obbligare il Comune inadempiente all’osservanza dei propri obblighi.

La crisi finanziaria del settore pubblico nel suo complesso è il risultato delle pluriennali difficoltà economiche della Germania (eccezioni sono rappresentate dai due bienni positivi dal punto di vista congiunturale del 2006/07 così come del 2010/11) e di una politica di riduzione delle tasse a favore delle imprese e dei redditi alti, ispiratesi all'offerta, per nominare solo alcuni: l'abbassamento dell'imposta sui redditi da società dal 45% al 15% (spettante del 50% al *Bund* e del 50% ai *Länder*), la riduzione dell'aliquota marginale (nominale) dell'imposta sul reddito dal 53% al 42% (spettante del 42,5% al *Bund*, del 42,5% ai *Länder*, del 15% ai Comuni), rinuncia totale ad una tassa sul patrimonio (del 100% spettante ai *Länder*), riduzione della tassa di successione per i proprietari di imprese (del 100% spettante ai *Länder*), ecc.

Tutto ciò non poteva essere compensato dall'aumento dell'Iva (dal 16% al 19% nel 2007), che in quanto imposta indiretta proporzionalmente colpiva di più le fasce deboli.

Questa politica economica e fiscale ha condotto a una considerevole diminuzione degli introiti per *Bund*, *Länder* e Comuni<sup>16</sup> e si ripercuote anche nella relazione reciproca fra i *Länder* stessi in termini di conflitti redistributivi. In totale, soltanto con le riforme fiscali realizzate nell'arco di tempo 2000-2011, il fisco tedesco ha rinunciato a entrate pari a circa 370 miliardi di euro; di questi circa 191 miliardi di euro di mancati introiti sarebbero spettati ai *Länder*, e circa 42 miliardi ai Comuni<sup>17</sup>. Di conseguenza il *Bund*, ma soprattutto i *Länder* e i Comuni, dispongono di sempre minori spazi d'azione nella politica di spesa.

Ma le cause non sono soltanto legate alle massicce perdite di gettiti fiscali risultanti dalla riduzione delle imposte, iniziata con il Governo Schröder nel 2000 e portata avanti dai vari Governi Merkel, a fronte di un contemporaneo aumento del fabbisogno finanziario dei bilanci pubblici e di alti oneri finanziari derivanti dalla riunificazione: sono anche legate all'ulteriore ridu-

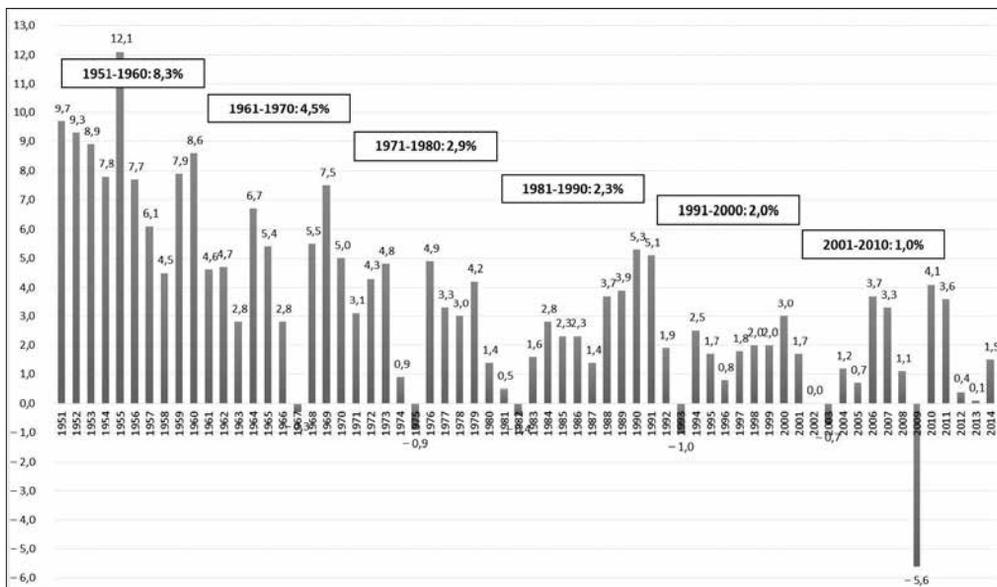
---

(16) Per un quadro d'insieme sulla situazione finanziaria dei Comuni nel sistema multi-livello tedesco, si veda in lingua inglese, fra gli altri, D. EISSEL, J. LABITZKE, *Local Government and Governance in Germany*, in C.-P. CHU *et al.* (a cura di), *Local Governance in the Global Context: Theory and Practice*, Berlin, LIT Verlag, 2010, pp. 99-140.

(17) Cfr. HANS-BÖCKLER-STIFTUNG (a cura di), *Steuersenkungen reißen Milliardenlöcher*, in *Böckler Impuls*, 13, 2011; [http://boeckler.de/impuls\\_2011\\_13\\_gesamt.pdf](http://boeckler.de/impuls_2011_13_gesamt.pdf).

zione dei tassi di crescita negli ultimi due decenni per arrivare al minimo storico dell'1% nella media decennale (vedi fig. 3)<sup>18</sup>; la crescita media del Pil dal 2012 al 2014 è ancora più bassa, vale a dire dello 0,67%.

Fig. 3 – Tasso di crescita annua in Germania 1951-2014 (Pil reale)



Fonte: UFFICIO FEDERALE DI STATISTICA/STATISTISCHES BUNDESAMT (destatis.de), a partire dal 1992: Germania unificata; 1961-1991: Germania ovest; 1951-1960: senza i Länder Saar e Berlino; grafico Grasse.

Ad ogni buon conto, come evidenziato nella fig. 3, l'immagine della Germania, spesso rappresentata in Italia come Paese della crescita infinita, proprio non corrisponde alla realtà; al limite, rispetto ai Paesi meridionali dell'UE in crisi, la Germania è il guercio nel regno dei ciechi.

(18) Anche escludendo il crollo economico del 2009 dai calcoli (in quanto fenomeno straordinario), il tasso di crescita media del Pil nel primo decennio del nuovo secolo ammonta solo all'1,67%, che, da sempre, significa un basso storico. Viceversa, i tassi di crescita alti del 2010 e 2011 erano soltanto il risultato della crisi del 2009.

### 3. *Il problema degli investimenti insufficienti*

Tra i problemi più gravi della situazione finanziaria figura quello del calo degli investimenti pubblici<sup>19</sup>. Gli investimenti – *in primis* gli investimenti produttivi ossia in immobilizzazioni materiali – per lo sviluppo economico duraturo e sostenibile sono di una rilevanza straordinaria. Sono una *condicio sine qua non* per l'andamento positivo nel futuro. È importante notare che la distribuzione del PIL è cambiata soltanto rispetto agli investimenti, tutti gli altri settori, vale a dire i consumi finali dello Stato, i consumi finali privati e l'*export*, sono grosso modo rimasti stabili sin dal 1991. La quota di investimenti pubblici rispetto al PIL in prezzi costanti nel 2013 era inferiore del 14,5% a quella del 1991. Risalendo ancora di più nella storia economica della Germania diventa ancora più vistoso lo sviluppo negativo: mentre la quota di investimenti pubblici del PIL nel 1970 risultava il 4,7%, nel 2013 si è ridotta al solo 1,6%.

I tagli risultanti dalla politica dell'*austerità* che anche in Germania diventano sempre più visibili, dunque, non si verificano soltanto nell'ambito dei servizi sociali, ossia nell'ambito dei consumi dello Stato, ma anche nell'ambito strutturale degli investimenti, mettendo in pericolo a lungo termine la base del benessere della Germania, cioè l'industria, visto che si tratta del Paese più industrializzato in tutta l'UE, seguito solo dall'Italia. Varie volte i *Länder* tedeschi potevano garantire la costituzionalità dei loro bilanci soltanto dichiarando una «perturbazione dell'equilibrio economico complessivo» (artt. 109 e 115, L.F.), unico modo per giustificare che le entrate derivanti dal ricorso al credito sono superiori alle spese per investimenti iscritte nel bilancio di previsione.

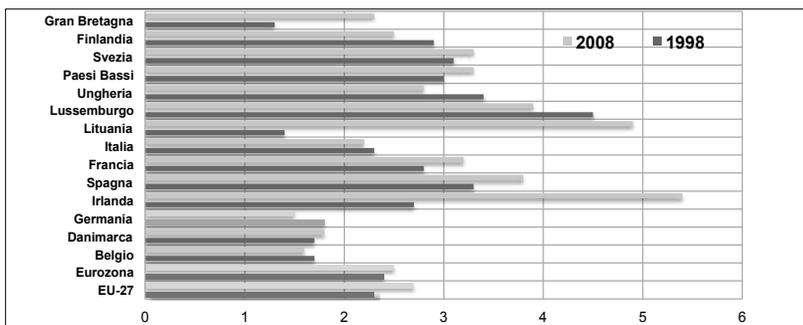
La percentuale degli investimenti lordi pubblici rispetto al PIL in Germania già da molti anni è nettamente inferiore rispetto a molti altri Paesi, tra cui gli Stati del G-7 quali gli Stati Uniti, la Francia o appunto l'Italia. Fino allo scoppio della crisi, gli investimenti pubblici della Germania si trovavano in maniera significativa al di sotto della media della Zona euro, dello Spazio economico europeo (SEE) ed anche sotto la media

---

(19) Per un'analisi comparata Italia-Germania si rinvia ad A. GRASSE, *Stimoli agli investimenti, ri-distribuzione e riforme istituzionali. Analisi e tesi sulla "Postdemocrazia" sullo sfondo della crisi finanziaria italiana*, in BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG/GOETHE INSTITUT (a cura di), *Va bene? Le relazioni italo-tedesche al banco di prova*, Documenti del Convegno svoltosi l'1-2.12.2011 a Berlino, Bonn/Berlin, 2012; <http://www.bpb.de/veranstaltungen/dokumentation/125764/va-bene>.

dell'UE-27, come dimostrano i dati forniti da Eurostat. Ancora peggio: mentre alcuni Stati aumentavano i loro mezzi del PIL per investimenti, come ad esempio la Gran Bretagna, la Svezia, i Paesi Bassi, la Spagna o l'Irlanda, la Germania li riduceva (vedi figg. 4 e 5).

Fig. 4 – Investimenti pubblici prima della crisi (% del PIL) – Paesi UE a confronto (1998-2008)



Fonte: EUROSTAT, *Key figures on Europe*, Luxemburg, 2010, p. 25; grafico: Grasse.

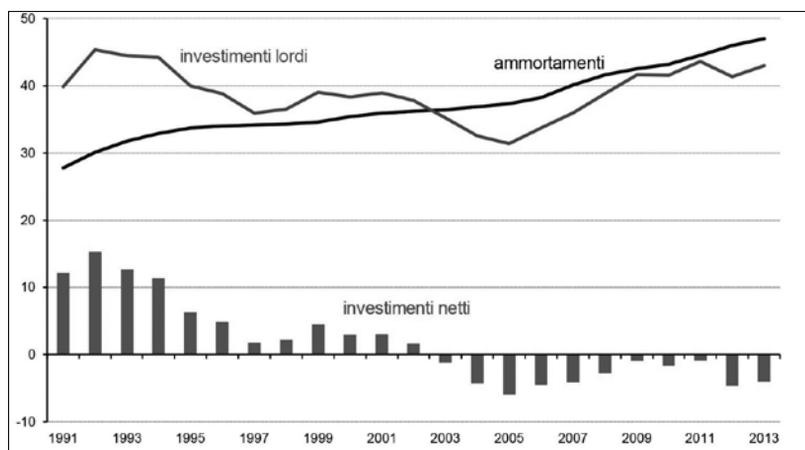
Tanto è vero che la riduzione degli investimenti pubblici è dovuta in parte agli sviluppi dei cinque *Länder* orientali, che dopo l'unificazione hanno vissuto un *boom* degli investimenti (particolarmente tra il 1995 e il 1997), che, a causa dei sussidi dello Stato in continua diminuzione, si dovevano “normalizzare” con gli anni fino ad un certo punto<sup>20</sup>. E tanto è vero che si sono realizzate nel frattempo anche notevoli privatizzazioni. Del resto, è anche vero che la necessità di investimenti pubblici è aumentata drasticamente per un innegabile degrado delle infrastrutture della Germania, anche e soprattutto nei *Länder* occidentali, che per decenni non hanno potuto investire quanto sarebbe stato necessario a mantenere il livello e la qualità delle infrastrutture, per non parlare di un miglioramento o di una espansione.

Per quanto riguarda la situazione dei Comuni nei vari *Länder*, indiscutibil-

(20) Cfr. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Entwicklung der Länderhaushalte bis Dezember 2014 (vorläufiges Ergebnis)*, Berlin, 2015; [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2014/Entw\\_Laenderhaushalte-bis-Dezember2014-vorlaeufiges-Ergebnis-.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2014/Entw_Laenderhaushalte-bis-Dezember2014-vorlaeufiges-Ergebnis-.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

mente esiste un nesso chiaro tra ricorso al credito dei Comuni e tasso di investimento: mentre i Comuni nei *Länder* economicamente forti, quali la Baviera e il Baden-Wuerttemberg, usano poco lo strumento dei crediti avendo il livello maggiore di investimenti pubblici di tutti i *Länder*, i Comuni della Renania Settentrionale-Vestfalia e della Saar sono gli ultimi in questa graduatoria<sup>21</sup>. Quanto alla situazione generale dello Stato, secondo dati della Commissione europea, il tasso di investimenti rispetto agli ammortamenti (vale a dire il volume degli investimenti netti) è troppo basso già sin dal 2003, per mantenere il capitale di *Bund*, *Länder* e Comuni, ossia il patrimonio dello Stato (vedi fig. 5). In altre parole: dal 2003 in poi le infrastrutture in Germania deteriorano più velocemente del ripristino<sup>22</sup>. Mentre gli investimenti netti nei *Länder* solo in alcuni anni risultavano di segno negativo, il deficit a livello comunale era costante, arrivando, tra il 2003 e il 2013, addirittura a 42 miliardi di euro in totale<sup>23</sup>.

Fig. 5 – Investimenti lordi e netti di *Bund*, *Länder* e Comuni



Fonte: INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *op. cit.*, p. 4; de-statis (VGR, in prezzi correnti); calcoli dell'Imk.

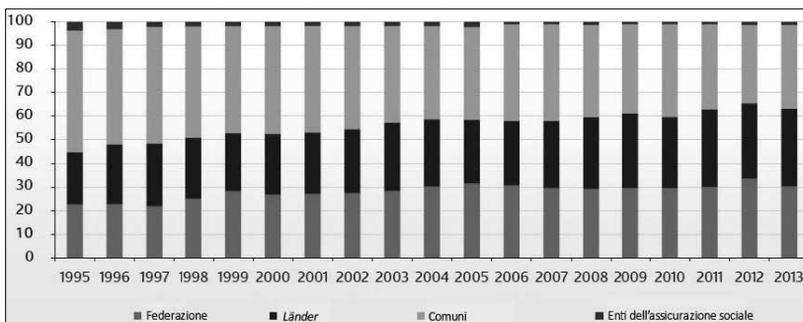
(21) Cfr. INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen*, cit., p. 12.

(22) Cfr. F. DACH, *Kahlschlag bei den Investitionen der Bundesländer*, in *WISO-Info*, 4, 2012, p. 15.

(23) Cfr. INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen*, cit., p. 5.

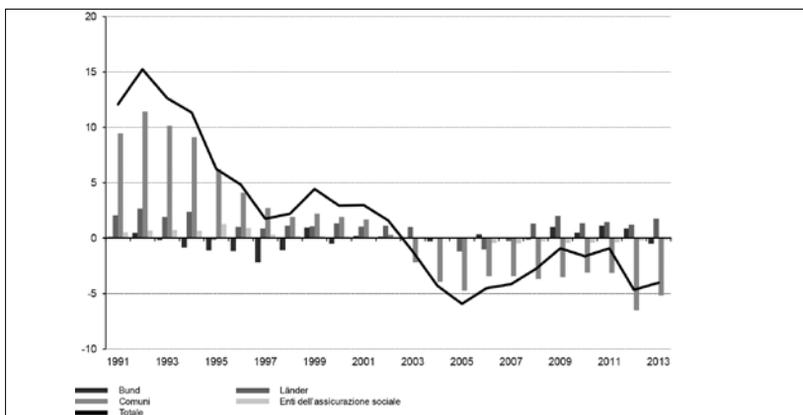
In particolare, sono stati i Comuni a dover ridurre le loro spese per investimenti (vedi fig. 6). Questo sviluppo si rispecchia nella percentuale degli investimenti comunali rispetto al totale degli investimenti pubblici (vedi fig. 7). Mentre la quota comunale nel 1991 ancora ammontava al 63% di tutti gli investimenti pubblici, nel 2013 si era ridotta al 50,1%<sup>24</sup>.

Fig. 6 – *Investimenti pubblici per livello di governo (in % del totale)*



Fonte: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung*, Ausgabe 2014, Berlin, 2014, p. 18.

Fig. 7 – *Investimenti pubblici netti a seconda dei livelli di governo (miliardi di euro)*



Fonte: INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *op. cit.*, p. 5; de-statis (VGR, in prezzi correnti); calcoli dell'IMK.

(24) Cfr. INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen*, cit., p. 5.

Lo scarso tasso di investimenti è ancora più grave per un Paese quale la Germania, la cui economia è basata su una produzione di alto valore (aggiunto), dipendente da servizi di alta qualità, che a loro volta richiedono un'infrastruttura di eccellenza e un sistema di ricerca e sviluppo avanzato. Esistono parecchi studi dedicati agli investimenti che però, utilizzando parametri e settori diversi, arrivano a cifre diverse rispetto alle esigenze di investimento. A prescindere del singolo studio si arriva comunque ad un *deficit* di investimenti pubblici di decine di miliardi di euro ogni anno. La *Kreditanstalt für Wiederaufbau* indica una lacuna di investimenti di 118 miliardi di euro per *Bund, Länder* e Comuni nel 2014<sup>25</sup>.

Sebbene la divisione dei compiti tra settore pubblico e settore privato tra i Paesi UE sia molto diversa, la comparazione longitudinale ci dà delle indicazioni ben chiare: le politiche della *austerità* producono i propri effetti. La lacuna degli investimenti inferiori rispetto alle altre importanti economie nazionali dell'Europa – tra cui anche Paesi che sono stati colpiti da problemi economici gravi quali la Francia e appunto l'Italia, e che ancora nel 2013, cioè nel pieno della crisi finanziaria, investivano più della Germania – è ben lontana dall'essere colmata. La riduzione della differenza di investimenti è meramente virtuale o fittizia, perché si manifesta soltanto in quanto gli Stati con un maggior incremento del debito pubblico nella crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2008/2009 hanno dovuto ridurre drasticamente le loro spese per investimenti. Nondimeno, persiste ancora una carenza enorme, se messa in comparazione con la Francia e gli USA, ma anche Paesi quali la Polonia, la Repubblica Ceca o la Svizzera superano la Germania (vedi fig. 8). Soltanto nel momento in cui la Germania sapesse colmare la sua lacuna di investimenti spendendo molto di più, il Paese potrebbe diventare il volano per la crescita del resto d'Europa<sup>26</sup>; con l'attuale eccedenza della bilancia commerciale la Germania non lo è affatto.

Veniamo al nesso tra crescita economica e tasso di investimento. È un dato di fatto che la crescita dell'economia tedesca, sin dal 1999, sia sem-

---

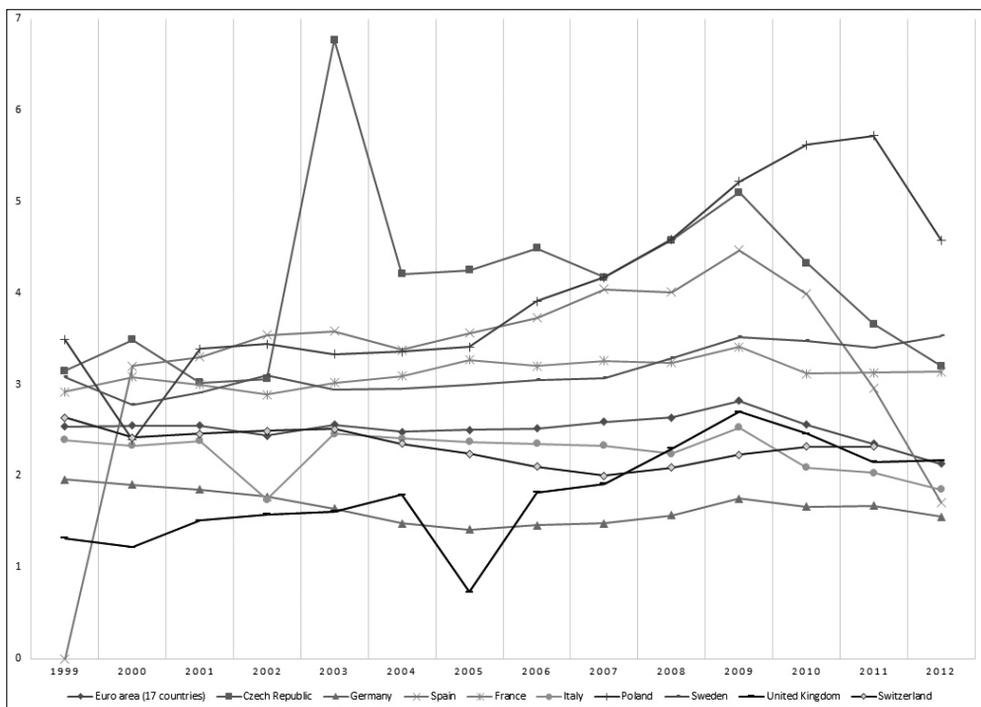
(25) Cfr. INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen*, cit., p. 8.

(26) Cfr. S. BACH *et al.*, *Deutschland muss mehr in seine Zukunft investieren*, in *DIW Wochenbericht*, 26, 2013, pp. 1-5 nonché S. BACH *et al.*, *Wege zu einem höheren Wachstumspfad*, in *DIW Wochenbericht*, 26, 2013, pp. 6-17.

pre stata inferiore alla media della Zona Euro. Al tempo stesso, in confronto alla Zona Euro, la Germania, per quanto concerne gli investimenti, dimostra un *deficit* annuo del 3% del PIL. Di conseguenza la Germania, dal 1999 fino al 2013, ha perso un valore corrispondente al 40% dell'attuale PIL, ossia un bilione di euro<sup>27</sup>, una cifra che equivale circa alla metà dell'intero debito pubblico tedesco.

Se la Germania avesse investito soltanto ciò che la media dei Paesi membri dell'OCSE ha speso per investimenti nello stesso periodo, il PIL tedesco sarebbe cresciuto di quasi l'1% di più ogni anno<sup>28</sup>.

Fig. 8 – *Investimenti pubblici (% del PIL) – Paesi See (Spazio economico europeo) a confronto (1999-2012)*



Fonte: dati dell'Eurostat 2015; grafico: Grasse.

(27) Cfr. S. BACH ET AL., *Deutschland muss mehr in seine Zukunft investieren*, cit., p. 3.

(28) Cfr. S. BACH ET AL., *Wege zu einem böheren Wachstumspfad*, cit., p. 15.

Per guardare al futuro: secondo le stime del *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, il tasso di crescita della Germania con una spesa maggiore per investimenti e spese maggiori per ricerca e sviluppo, educazione e formazione professionale, potrebbe aumentare entro il 2017 dello 0,6% annuo ovvero potrebbe crescere anziché dell'1,0% dell'1,6%<sup>29</sup>. Uno degli effetti potrebbe essere un aumento della produttività lavorativa e di seguito un aumento dei salari reali (di circa lo 0,4%) con un incremento della domanda interna<sup>30</sup>. Tuttavia il problema principale dello scarso tasso di investimento è proprio la scarsa domanda da parte di *Bund, Länder* e Comuni, nelle infrastrutture pubbliche e *in primis* nell'edilizia, mentre la tasso di investimento nel settore privato in Germania non si distingue dagli altri Paesi della Zona Euro<sup>31</sup>: «*but investment in equipment is still low in historical terms, largely because of the German Economy's heavy orientation on export demand, which especially in the Eurozone is being held back by overblown austerity policies [...] Because of an erroneous budget consolidation policy, public infrastructure has been deteriorating steadily since 2003. And because expenditure on infrastructure has a particularly large multiplier effect for the economy as a whole, increasing public investment could also boost the utilisation of domestic private-sector production capacity*»<sup>32</sup>. Bisogna aggiungere che la politica neoliberista degli abnormi sgravi fiscali sui redditi da capitale ha sì fatto esplodere i profitti, ma non ha portato ad un significativo incremento degli investimenti privati (vedi fig. 9). Al contrario, ha portato sia ad un *record* dei risparmi (2007: 27% del Pil) sia a investimenti su mercati finanziari esteri<sup>33</sup>. Non si tratta solo di un *export* di capitale che viene a mancare per il mercato interno tedesco e, di conseguenza, per lo sviluppo economico; con la crisi dei mercati finan-

---

(29) Cfr. S. BACH *et al.*, *Deutschland muss mehr in seine Zukunft investieren*, cit., p. 4.

(30) Cfr. S. BACH *et al.*, *Wege zu einem höheren Wachstumspfad*, cit., p. 16.

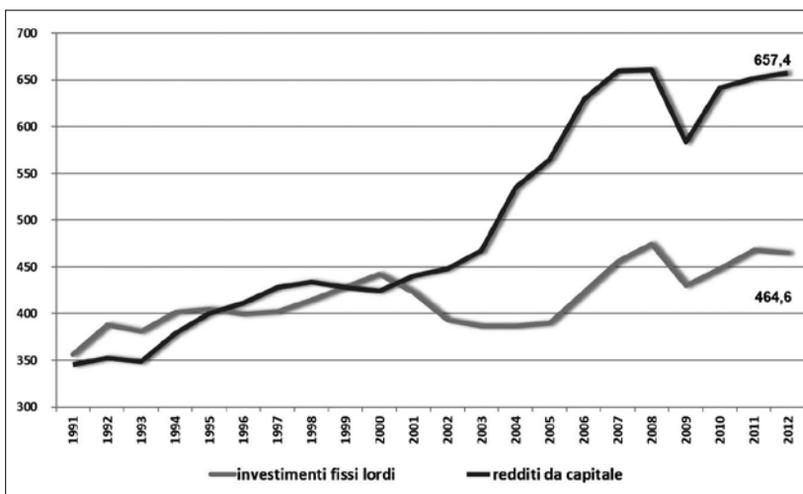
(31) Cfr. F. LINDNER, *A Shortage of Private Investment in Germany? The Problem is a Lack of Demand, not of Machinery*, in FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (a cura di), *International Policy Analysis*, November 2014.

(32) F. LINDNER, cit., p. 10 ss.

(33) Cfr. S. BACH *et al.*, *Wege zu einem höheren Wachstumspfad*, cit., p. 11.

ziari esteri, gran parte di quegli investimenti sono andati persi (circa 600 miliardi di euro tra il 2006 e il 2012, corrispondenti al 22% del Pil tedesco), mentre il mercato tedesco si è rivelato relativamente più stabile<sup>34</sup>.

Fig. 9 – *Redditi da capitale e investimenti fissi lordi in Germania 1991-2012 (miliardi di euro)*



Fonte: UFFICIO FEDERALE DI STATISTICA/STATISTISCHES BUNDESAMT 2013, Statistisches Jahrbuch 2013; grafico: Grasse.

Ma torniamo agli investimenti pubblici. Anche con l'impiego di una definizione estesa di quello che rientra nella categoria di "investimenti", come ad esempio le spese per l'istruzione pubblica (avvenuta con il novero della contabilità nel 2010), il quadro non cambia molto. Pure rispetto all'educazione la Germania zoppica, dietro la media dei Paesi OCSE di circa un punto percentuale<sup>35</sup>.

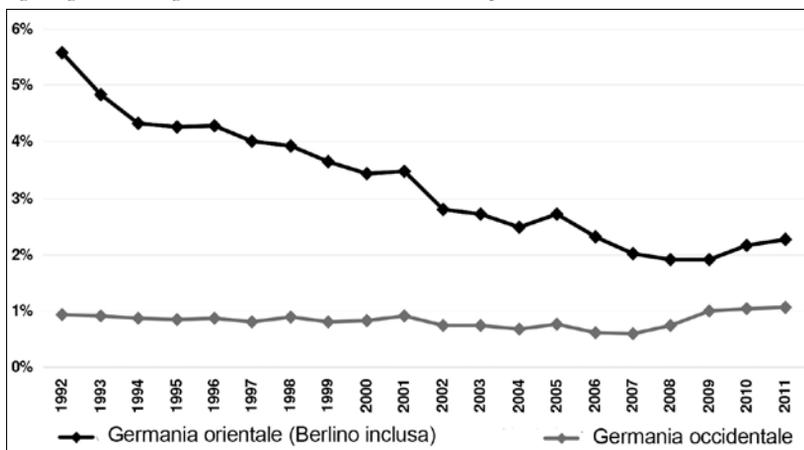
A livello dei *Länder* si trova una situazione molto simile a quella federale per quanto riguarda l'insufficienza degli investimenti. Sul retroscena di un'ideologia dello "Stato snello", perfino nei *Länder* economicamente più sta-

(34) Cfr. S. BACH *et al.*, *Wege zu einem höheren Wachstumspfad*, cit., p. 11 ss.

(35) Cfr. S. BACH *et al.*, *Deutschland muss mehr in seine Zukunft investieren*, cit., 26, 2013, p. 5.

bili la percentuale degli investimenti lascia molto a desiderare. Come viene evidenziato dalla fig. 10, il tasso di investimento nei *Länder* occidentali dopo la riunificazione, tra il 1992 e il 2001, si trova ad un livello molto basso e di poco inferiore all'1% del PIL, per diminuire ulteriormente fino al 2007. Solo con i programmi lanciati nel 2008 e 2009, in primo luogo il cosiddetto "Secondo pacchetto per il rilancio della congiuntura" (*Konjunkturpaket II*), dotato di 20 miliardi di euro, la situazione è migliorata fino al 2011, per deteriorare di nuovo negli anni seguenti, soprattutto a livello comunale<sup>36</sup>. Il fatto che nei *Länder* occidentali, nonostante la bassa quota di investimenti pubblici, ci sia ancora la crescita, si spiega perché lì si parte da un altissimo livello delle infrastrutture e una base industriale molto più ampia e più consistente rispetto ai *Länder* orientali. Ma è proprio questa base che si sta erodendo.

Fig. 10 – *Quote di investimenti dei Länder – Germania Est e Ovest a confronto (spese pubbliche per investimenti in % del PIL regionale).*



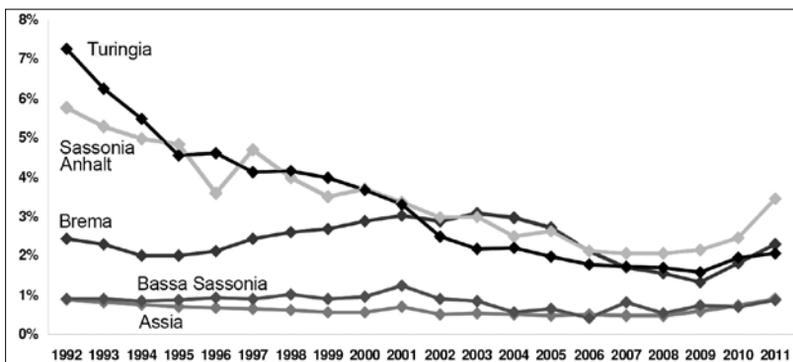
Fonte: F. DACH, *op. cit.*, p. 13; UFFICIO FEDERALE DI STATISTICA/STATISTISCHES BUNDESAMT, *VGR der Länder*.

Con la fine della maggior parte dei sussidi per la Germania dell'Est prevista per il 2020, il riordino del sistema perequativo e l'entrata in vigore

(36) Cfr. INSTITUT FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG, K. RIETZLER, *Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen*, cit.

del divieto di indebitamento nello stesso anno, è prevedibile che il tasso di investimento nei 5 *Länder* orientali sia destinato ad allinearsi con il bassissimo tasso di investimento già esistente nei *Länder* occidentali quali l'Assia o la Bassa Sassonia (vedi fig. 11), che cercano di consolidare i loro bilanci a scapito degli investimenti. Visto che la capacità economica dei *Länder* dell'Est non riesce a raggiungere il livello dato all'Ovest, gli investimenti nella loro quantità dovrebbero essere mantenuti almeno stabili ma sicuramente non diminuire<sup>37</sup>.

Fig. 11 – *Quote di investimenti dei Länder Brema, Assia, Bassa Sassonia, Sassonia-Anhalt e Turingia (spese pubbliche per investimenti in percentuale del Pil regionale)*



Fonte: F. DACH, *op. cit.*, p. 13; UFFICIO FEDERALE DI STATISTICA/STATISTISCHES BUNDESAMT, *VGR der Länder*.

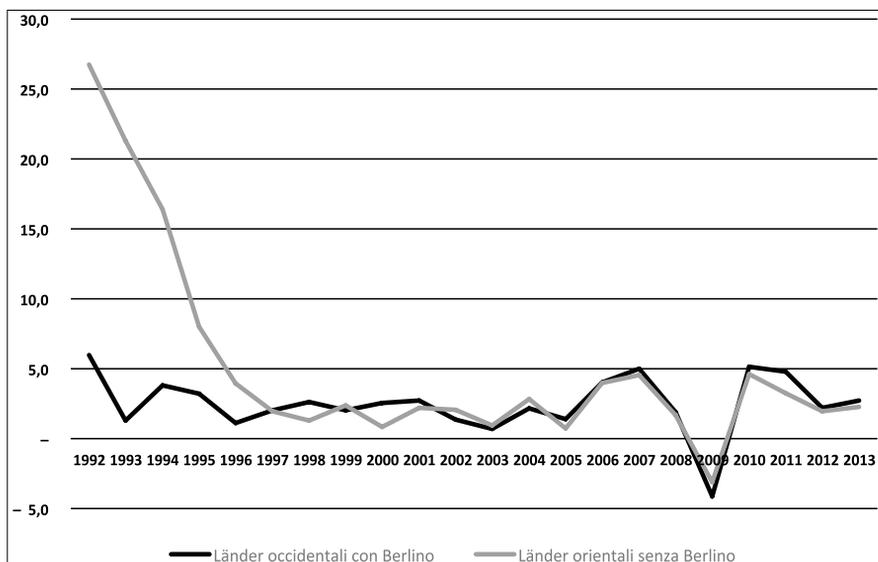
Se nei *Länder* orientali fino al 1997 si è assistito a tassi di crescita decisamente superiori a quelli dei *Länder* occidentali, con l'effetto di un avvicinamento della prestazione economica tra Est ed Ovest, ciò era in gran parte merito dell'alto tasso di investimenti pubblici nei *Länder* orientali (vedi fig. 10) con mezzi speciali provenienti dal *Bund* e dai "Patti di solidarietà I+II". Tuttavia, con il calo degli investimenti nei *Länder* orientali, anche i tassi di crescita annui fra Est e Ovest si so-

(37) Per un'analisi delle disuguaglianze persistenti tra Germania Est ed Ovest più di vent'anni dopo la riunificazione vedi ad esempio SOZIALWISSENSCHAFTLICHES FORSCHUNGSZENTRUM BERLIN-BRANDENBURG, *Sozialreport 2010*, Berlin, SFZ-Verlag, 2010.

no sempre più avvicinati per andare più o meno di pari passo. Con la crisi del 2009, tuttavia, il tasso medio di crescita nei *Länder* orientali risulta di nuovo inferiore rispetto ai *Länder* occidentali (vedi fig. 12). Di conseguenza il divario economico tra Est ed Ovest corre il rischio di crescere di nuovo, soprattutto con la fine dei fondi speciali prevista per l'anno 2020.

Le possibilità di tutti i *Länder* di praticare delle politiche economiche regionali vere e proprie, ossia discrezionali, in ambito di promozione di attività produttive, sono già oggi assai limitate per mancanza di risorse finanziarie: nel periodo 1998-2008 i *Länder* su base annua spendevano (in termini di risorse proprie rispetto ai loro bilanci complessivi) soltanto tra il 17,02 per mille (Sassonia) e il 2,52 per mille (Assia)<sup>38</sup>.

Fig. 12 – Tassi di crescita annua nominale nei Länder – Est ed Ovest a confronto (1992-2013)



Fonte: UFFICI STATISTICI DELLO STATO FEDERALE E DEI LÄNDER/STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER 2014 (www.statistik-portal.de); grafico: Grasse.

(38) Cfr. M. MÜLLER, *Länderwirtschaftspolitik*, in A. HILDEBRANDT, F. WOLF (a cura di), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden, VS Verlag, 2008, p. 200.

Tra i *Länder* con i maggiori problemi di crescita nel 2013 troviamo il Saarland (-1,3%), la Sassonia-Anhalt (-1,2%), il Meclemburgo-Pomerania occidentale (-1,1%) e la Renania Settentrionale-Vestfalia (-0,1%)<sup>39</sup>.

Nel mese di marzo 2015, finalmente, il Governo federale ha varato un programma di investimenti di 10 miliardi di euro, di cui, entro il 2016 e il 2018, 7 miliardi dovrebbero andare nei settori quali l'energia, la rete del traffico e dei trasporti, la protezione del clima, l'Internet veloce e l'urbanistica. Inoltre, il *Bund* intende fornire i Comuni di altri 5 miliardi di euro, di cui 1,5 miliardi sono destinati alla manutenzione dell'infrastruttura. Infine, ulteriori 3,5 miliardi di euro sono previsti per investimenti nei Comuni più indebitati<sup>40</sup>.

#### 4. Conclusioni

Il sistema multi-livello tedesco, con la crisi del 2009, non ha vissuto finora cambiamenti fondamentali in termini di riforme istituzionali, bensì ha vissuto gli effetti di una politica macroeconomica e fiscale basata sull'ideologia del mercato e per l'offerta, perseguita da due decenni (e dunque esistente già molto prima della crisi) e su di una corrispondente politica dell'austerità per quanto riguarda il settore pubblico. In confronto con i 32 Paesi industrializzati, solo il Giappone tra il 1999 e il 2012 ha la minor crescita delle spese pubbliche. Questa traiettoria è stata fortemente rafforzata con la crisi economica e bancaria del 2009, ma, senza alcun dubbio, questa politica in linea di principio precedeva la crisi e ne è una delle cause.

Vista la situazione drammatica di indebitamento di certi *Länder* dell'Ovest, visto il degrado delle infrastrutture in certe Regioni quali il bacino della Ruhr, è sotto gli occhi di tutti che bisognerebbe cambiare rotta in materia di politica fiscale. Altrimenti saranno soltanto i *Länder* ricchi a potere approfittare, in base alle loro possibilità finanziarie, degli aumenti della specifica competenza politico-amministrativa conferiti loro con la riforma costituzionale del 2006.

Attualmente sembrano più probabili, tuttavia, accordi su mini-riforme

---

(39) Cfr. ARBEITSKREIS VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN DER LÄNDER, *Bruttoinlandsprodukt – preisbereinigt, verkettet – in Deutschland nach Bundesländern 2013, 2015*; <http://www.vgrdl.de/VGRdL/tbIs/tab.asp?rev=RV2011&tbl=tab02&lang=de-DE>.

(40) Cfr. *Spiegel Online*, 3.3.2015.

costituzionali, specie quella già avvenuta nel dicembre del 2014 in materia di ricerca ed università (“compiti comuni”, art. 91b), quando le possibilità di intervento da parte del *Bund* sono state in parte ripristinate; un parziale *roll back* rispetto alla riforma del 2006, con ritorno alla cooperazione tra *Bund* e *Länder* e all'intreccio delle competenze.

I margini di azione dei *Länder* comunque si assottiglieranno ulteriormente in seguito al divieto costituzionale di indebitamento a partire dal 2020 (che anche alcuni *Länder* tedeschi, dopo la riforma della Legge Fondamentale del 2009, hanno introdotto nelle loro Costituzioni, a volte, come nel caso del *Land* Assia, anche per recuperare alcuni margini d'azione nei momenti di crisi<sup>41</sup>), diventato modello per il *Fiscal Compact* dell'UE: il caso tedesco dunque dimostra che si tratta di una clausola controproducente, perché impedisce ai *Länder* politiche effettive di investimento ossia di crescita e sviluppo. Il *Bund*, che ha diritto di indebitarsi dello 0,35% annuo rispetto al PIL, sembra disponibile a cedere ai *Länder* lo 0,15%, ma soltanto in cambio di un controllo federale più rigido sui bilanci dei *Länder*. A livello comunale, i Comuni in bancarotta con il cosiddetto Piano di salvataggio (vedi l'esempio del *Land* Assia sopracitato) già da tempo ricorrono a sussidi dei *Länder* cedendo il proprio potere politico, una specie di “commissariamento leggero”.

Infine, va sottolineato e ribadito che dietro i conflitti tra i *Länder*, *in primis* quelli incentrati sul tema della perequazione finanziaria, si rivela il problema di fondo, vale a dire una politica macroeconomica e fiscale sbagliata. In altre parole: i conflitti vengono “territorializzati” ma non risolti. Similmente avviene nell'Unione europea, con una sbagliata contrapposizione Nord-Sud. Con l'insistere sulle politiche di austerità la Germania, come abbiamo visto nell'analisi degli investimenti insufficienti a livello regionale e locale, non mette a rischio soltanto l'integrazione europea, ma a medio e lungo termine mette in gioco anche il proprio sviluppo e il proprio modello di “economia sociale di mercato”, che in passato ha garantito la prosperità al Paese.

---

(41) Complessivamente sono 8 *Länder* che hanno introdotto il divieto all'indebitamento nelle loro Costituzioni, vale a dire: Assia, Baviera, Brema, Amburgo, Meclemburgo-Pomerania, Renania-Palatinato, Sassonia e Schleswig-Holstein; 3 *Länder* hanno trovato una soluzione tramite legge ordinaria, vale a dire: Baden-Württemberg, Turingia e Sassonia-Anhalt; la Bassa Sassonia si è decisa per una soluzione transitoria nell'ordinamento del bilancio; 4 *Länder* invece non hanno implementato alcun provvedimento regionale per la realizzazione del dettato della Legge Fondamentale, cioè Berlino, Brandeburgo, Saarland e Renania Settentrionale-Vestfalia.