

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

54.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 10 SETTEMBRE 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANCARLO GIORGETTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Marantelli Daniele (PD)	11
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3	Milbradt Georg, <i>Presidente del board del Forum of Federations e vicepresidente dell'organo consultivo del Consiglio di stabilità tedesco</i>	3, 10, 11, 12, 13
Audizione del professor Georg Milbradt, sull'attuazione del federalismo fiscale in prospettiva comparata (ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione):		ALLEGATO: Documentazione consegnata dal Presidente del board del Forum of Federations e vicepresidente dell'organo consultivo del Consiglio di stabilità tedesco: Federalismo fiscale in Germania	14
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i> ..	3, 9, 11, 12, 13		

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 8.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori sarà assicurata, oltre che mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del professor Georg Milbradt, sull'attuazione del federalismo fiscale in prospettiva comparata.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione, del professor Georg Milbradt, sull'attuazione del federalismo fiscale in prospettiva comparata.

Do la parola al professor Milbradt per lo svolgimento della relazione.

GEORG MILBRADT, *Presidente del board del Forum of Federations e vicepresidente dell'organo consultivo del consiglio di stabilità tedesco*. Signor presidente, vi ringrazio anzitutto per l'invito e sono molto lieto di essere tra di voi per poter parlare dell'esperienza tedesca. Sono presidente di un'organizzazione canadese che si occupa di federalismo in tutto il mondo, quindi, sono disponibile anche a parlare di problematiche attinenti ad altri Paesi.

In relazione al modello di federalismo tedesco, dobbiamo innanzitutto considerare che lo Stato federale tedesco com-

porta due livelli, il *Bund*, che è lo Stato federale, e i *Länder*, ovvero i comuni, fanno parte del livello dei *Länder*; hanno una loro struttura amministrativa, ovvero sono un livello amministrativo, ma non fanno parte del federalismo tedesco.

Il *Bund*, ossia lo Stato federale, è un'associazione dei *Länder*, a differenza dell'Italia, dove le regioni sono una creazione del governo centrale. I *Länder* trasmettono le competenze allo Stato centrale, che solo in tal caso diventa competente. Dunque, se le competenze vengono trasferite, il *Bund* diventa competente. Per il resto, le competenze rimangono nelle mani dei *Länder*. Si tratta di un sistema analogo all'Unione europea. Il mezzo più importante del *Bund* sono le competenze legislative. Attraverso la Costituzione, al *Bund* viene data ampia competenza legislativa rispetto a un piccolo catalogo di legislazione esclusiva e a un grande catalogo di legislazione concorrente, il che significa che i *Länder* hanno competenza legislativa nella misura in cui il *Bund* non ne fa ricorso. Con l'ampliamento dello stato sociale e anche della sicurezza pubblica, ovvero della lotta alla criminalità e al terrorismo, negli ultimi sessant'anni, quindi dalla Costituzione del 1949, vi sono stati altri trasferimenti di competenze al *Bund* fino al 2006, quando una riforma del federalismo ha trasferito parte delle competenze ai *Länder* al fine di rafforzare il federalismo. La competenza legislativa del *Bund* è collegata a un requisito: la parità di condizioni di vita. Dopo la riunificazione vi è stato un cambiamento con la clausola della creazione di equivalenti condizioni di vita. Con la Corte costituzionale ciò viene interpretato nel modo più rigoroso. Alcune sentenze della Corte costituzionale federale hanno tolto al

Bund certe competenze legislative. Come contrappeso a questa ampia competenza legislativa, i *Länder*, attraverso il *Bundesrat*, hanno diritto di partecipazione. Dico i *Länder* perché il *Bundesrat* non si compone di membri eletti, ma essi sono delegati dei *Länder*, come il Consiglio dei ministri nell'Unione europea. In tutte le leggi importanti che riguardano l'amministrazione e le finanze dei *Länder*, il *Bundesrat* ha diritto di veto: senza l'approvazione del *Bundesrat*, nessuna legge può essere emanata. Per le altre leggi, il *Bundesrat* può sollevare un'eccezione che può essere respinta dal *Bundestag* unicamente a maggioranza dei suoi membri. Qualora il *Bundesrat* abbia sollevato opposizione a maggioranza di 2/3 dei voti, il *Bundestag* può respingerla unicamente a maggioranza di 2/3.

Completamente diversa è, invece, la situazione amministrativa. L'amministrazione viene eseguita ampiamente dai *Länder*. Le leggi federali vengono eseguite dai *Länder* a titolo di competenza propria, quindi il *Bund* in questo settore può soltanto esercitare la funzione di vigilanza e di controllo giuridico in cooperazione con il *Bundesrat*. Si ha, dunque, una certa autonomia nell'esecuzione delle leggi federali. Soltanto in certi casi esiste la possibilità che le leggi federali vengano eseguite per incarico del *Bund*, per esempio per la costruzione di autostrade federali, ambito nel quale il *Bundesrat* ha diritti di controllo e di vigilanza. Esiste una piccola quantità di casi in cui il *Bund* ha una responsabilità esclusiva, per esempio il settore militare e gli affari esteri.

Nella competenza legislativa dei *Länder* rimangono i settori che, come vedete a pagina 2 del documento, hanno a che fare con l'amministrazione. Tutto ciò che riguarda l'amministrazione viene eseguito attraverso i *Länder*, come il pagamento dei dipendenti pubblici. Per quanto riguarda i *Länder*, le loro competenze comprendono la polizia, le carceri e tutto ciò che riguarda i comuni.

È importante sottolineare che nella competenza dei *Länder* rientrano anche le scuole, le università e tutto ciò che ri-

guarda la cultura, la stampa, la radio, la televisione, i nuovi media, le infrastrutture, la salute e quant'altro, nonché la Costituzione e il sistema elettorale a livello di *Länder* stessi.

Per quanto attiene alla distribuzione del pubblico impiego, come potete seguire dal documento, a pagina 3, viene indicato in marrone la quota dei *Länder*. Purtroppo ci sono varie versioni di questo programma, per cui le cifre non sono molto chiare. A ogni modo, più della metà dei dipendenti pubblici sono a livello dei *Länder*, il che è dovuto al fatto che gli insegnanti, la polizia, le università, i funzionari finanziari e così via si trovano presso i *Länder*, di cui all'incirca un terzo si trova presso i comuni (come indicato in grigio). Soltanto un sesto dei dipendenti pubblici sono presso il *Bund*, che, tutto sommato, si occupa dei ministeri a Berlino. Il *Bund* non può, di norma, formare delle unità decentrate, ma gli spettano soltanto le autorità principali. Questo è per quanto riguarda l'amministrazione.

Parleremo anche delle imposte e del finanziamento. Ho già detto che abbiamo avuto delle riforme costituzionali, come quella che ha rafforzato il federalismo nel 2006. Nel 2009 è stata approvata una riforma costituzionale, con la quale, tenendo conto dell'indebitamento del *Bund* e dei *Länder*, abbiamo fissato un tetto per il disavanzo con un freno all'indebitamento. A partire dal 2016 avremo lo 0,5 del PIL, per cui i *Länder* non potranno più fare debiti. Questo si riferisce soltanto al deficit strutturale, dunque corretto per il ciclo economico, che entra in vigore nel 2020.

Le norme europee, che sono state introdotte secondo il modello tedesco, non sono rigorose quanto in Germania. D'altra parte, esse sono state mutate da altri Paesi. Infatti, noi abbiamo adottato il sistema che gli svizzeri avevano già introdotto in passato.

Bund e *Länder* sono indipendenti gli uni dagli altri. Non abbiamo una gerarchia o una vigilanza sulle questioni finanziarie da parte del *Bund*. Per la concertazione tra vari livelli, dal 1970 abbiamo un Con-

siglio di pianificazione finanziaria, che, dopo l'emendamento costituzionale del 2009, è stato ribattezzato « Consiglio di stabilità ». Esso non è competente soltanto per il coordinamento dei vari livelli, ma anche per compiti di controllo, con possibilità sanzionatorie. Questo « Consiglio di stabilità » si compone dei Ministri delle finanze dei 16 *Länder* e del Ministro dell'economia e delle finanze federale. Il *Bund* ha il 50 per cento dei voti, ma le decisioni vengono prese con la maggioranza dei due terzi, il che significa che il *Bund* non può mettere in minoranza i *Länder*, perché alcuni di essi devono sempre stare dalla parte del *Bund*. Lo stesso vale per il *Bund*, che non può essere messo in minoranza da parte dei *Länder*.

Al Consiglio di stabilità spetta il compito di constatare se un ente territoriale si trova in difficoltà economica e finanziaria. In questo caso viene concordato un programma di risanamento tra il Consiglio di stabilità e l'ente territoriale specifico, che può essere il *Land* o il *Bund*. Per quanto riguarda il Consiglio di stabilità, come altri compiti controlla i requisiti del Patto fiscale europeo e del Patto di crescita. A livello europeo, è stato fissato un tetto per il disavanzo dello 0,5, quindi vi è un maggiore margine di manovra rispetto ai requisiti tedeschi. Tutte le consultazioni del consiglio sono pubbliche. Attualmente, vista la difficoltà finanziaria, per garantire il freno all'indebitamento 5 *Länder* riceveranno degli aiuti fino al 2019. Il pagamento di questi contributi è collegato a dei requisiti che devono essere adempiuti dai *Länder*. Se questi non vengono rispettati, gli aiuti vengono cancellati con un meccanismo sanzionatorio. Durante la riforma costituzionale, sono stati discussi altri meccanismi di controllo e di sanzioni, ma la maggioranza non è stata a favore. Per un emendamento costituzionale è necessaria la maggioranza dei due terzi in entrambe le Camere. Vi è, inoltre, una clausola di sbarramento. Abbiamo, dunque, evitato altre norme ancora più rigorose. Questo è un punto debole della normativa tedesca.

I comuni hanno un'autonomia garantita dalla Costituzione regionale e da quella federale. I loro diritti vengono protetti dalla Corte costituzionale. Essi sottostanno alla vigilanza, che riguarda anche l'indebitamento e il bilancio. In sostanza, la vigilanza sui comuni deve far sì che l'indebitamento dei comuni sia sempre in armonia con la normativa. In questo caso, vale la regola aurea (*golden rule*) della politica finanziaria, ovvero che possono fare debiti soltanto se vi sono degli investimenti al netto. Viene definito anche il cambiamento del patrimonio comunale. In Germania, l'indebitamento comunale svolge un ruolo di scarsa importanza. A questi propositi, vorrei mostrarvi alcuni dati che riguardano la suddivisione delle imposte. Come potete constatare (pagina 4 del documento), abbiamo delle imposte per il *Bund*, per i *Länder* e per i comuni. Le tasse più importanti sono quelle sulle imprese, sul reddito, l'Iva nonché la tassa sul fatturato. Le percentuali per la tassa sul reddito e sulle società vengono sancite dalla Costituzione, per cui non possono essere emendate dall'oggi al domani. Soltanto la quota per la tassa sul fatturato può essere emendata con legge semplice, ma con l'approvazione del Bundesrat. Anche qui il *Bund* non può intervenire unilateralmente per cambiare la divisione delle imposte. Vi è una certa flessibilità solo nella ripartizione della tassa sul fatturato, a cui i comuni partecipano. Per quanto attiene alle suddivisioni del gettito fiscale, un 40 per cento è per i *Länder* e il *Bund*; i comuni hanno il 13 per cento. Il diagramma a forma di torta (pagina 7 del documento) presenta a sinistra gli introiti fiscali e a destra le spese pubbliche. Esso cambia in funzione del fatto che tra *Bund* e *Länder* esiste una compensazione finanziaria. Il *Bund* paga ai *Länder* e i comuni hanno una compensazione finanziaria. In pratica, la quota dei comuni nella spesa pubblica è più elevata rispetto alle imposte, visto che ricevono dei contributi finanziari al netto. Viene altresì indicato, a pagina 8 del documento, l'indebitamento in percentuale del PIL: in marrone vedete i comuni, per i quali con

il passare del tempo non è cambiato granché, in arancione vediamo i *Länder* e in grigio scuro il *Bund*.

Gli emendamenti costituzionali sono due. Il primo è del 1970, quando in Germania vi è stata la possibilità di intraprendere una politica keynesiana. Premesso che i debiti vanno verso l'alto, a sinistra e a destra vediamo il freno all'indebitamento. Dopo di questo, abbiamo avuto una diminuzione, quindi si va verso il basso. *In toto*, vediamo, a pagina 9 del documento, il tetto di Maastricht e la riunificazione del 1990. Dopo il freno all'indebitamento si va verso il 60 per cento. In tratteggiato vediamo la pianificazione finanziaria. Entro la fine del decennio si prevede di raggiungere il 60 per cento, in base alle previsioni del *Bund*.

Riguardo ai quesiti che avete posto, circa le misure adottate dal *ifiscal compact* in Germania, devo dire che non ne abbiamo avuta nessuna, visto che il Patto europeo è stato creato in base al modello tedesco, tranne un'eccezione. Infatti, il consiglio fiscale secondo la legislazione europea doveva essere un'autorità indipendente che doveva vigilare sul tutto. In Germania, invece, abbiamo il Consiglio di stabilità, che è un organismo politico, motivo per cui è stato creato un consiglio consultivo indipendente, di cui sono vicepresidente. Questo è l'unico cambiamento che si è reso necessario. Non esistono sanzioni nel caso di superamento dei tetti o di infrazione delle norme.

Inoltre, abbiamo una legge sui principi di bilancio. Per *Bund* e *Länder* viene regolamentata la procedura di bilancio. Il sistema di contabilizzazione deve essere identico a livello di *Bund* e *Länder*. Vi è, poi, un diritto di bilancio dei comuni. Tra i vari *Länder* non vi sono differenze o comunque sono di scarsa importanza. Nonostante il federalismo tra i vari livelli, in Germania vige il principio che chi deve sostenere le spese è colui che è competente a livello amministrativo. La massa è, dunque, presso i *Länder*, che hanno trasferito la loro competenza amministrativa ai comuni.

Il *Bund* partecipa al finanziamento quando non si tratta di leggi sulle prestazioni in denaro, per esempio quello messo a disposizione degli studenti. Dunque, la quota può essere fissata non oltre il 50 per cento, ma i *Länder* non accetteranno mai delle prestazioni in denaro a loro discapito. I *Länder* non sono più liberi. Per il resto, il *Bund* può dare del denaro soltanto ai *Länder*, ma non ai comuni perché è vietato. Può dare del denaro ai *Länder* come aiuti finanziari, per investimenti particolarmente importanti. I *Länder* percepiscono la somma che poi viene distribuita ai comuni, per esempio, a livello di politica congiunturale, per compensare anche la forza economica sul territorio federale e per promuovere la crescita economica. Nel caso di catastrofi naturali, vi sono delle possibilità straordinarie, ma finora è stato molto raro un intervento in tal senso.

Inoltre, abbiamo un'altra possibilità. In settori specifici, vi può essere un finanziamento cosiddetto « misto » per i compiti comuni, quindi comparto agricolo, protezione delle coste, progetti per la ricerca e la scienza, ma non per le università.

Il *Bund* non interviene nelle faccende dei *Länder* per evitare ciò che noi definiamo le « redini auree », ovvero che si cerchi di dirigere le attività attraverso il denaro. Esiste, dunque, il divieto di redini auree. Tra *Länder* e comuni è possibile che i *Länder* possano cofinanziare e dirigere la politica dei comuni con il finanziamento di investimenti pubblici. Il *Bund*, però, non può trasferire compiti ai comuni, ma soltanto ai *Länder*. Dunque, se vi sono delle leggi a discapito dei *Länder*, essi devono far sì che i comuni vengano tutelati. I *Länder* vengono tutelati dal fatto che tutte queste leggi necessitano dell'approvazione del *Bundesrat*. Quindi, i *Länder* non hanno bisogno di tutela. Vengono adottate soltanto le misure che vengono approvate, dunque vi è un costante negoziare tra *Bund* e *Länder*. Questi negoziati hanno luogo a livello esecutivo. I Parlamenti possono soltanto ratificare. Vi è molto di simile a livello internazionale.

Per quanto riguarda la tutela dei comuni, nelle Costituzioni dei *Länder*, vi sono ampie norme al riguardo; essi hanno il diritto di adire le vie legali. In Germania i tribunali sono sempre favorevoli ai comuni.

Sulla suddivisione del gettito fiscale dei tributi ho già detto. In Germania vige il principio della suddivisione orizzontale, non verticale. Secondo la distribuzione orizzontale, in base al reddito locale ognuno mantiene le proprie imposte o la propria quota di imposta. Questo vale per i *Länder*, ma anche per i comuni, tranne che per la tassa sul fatturato che viene distribuita *pro capite*. È previsto un 25 per cento che può essere ripartito a monte, tenendo conto della debolezza della capacità contributiva. Per il resto, la distribuzione delle imposte non comporta elementi di compensazione finanziaria. Ho detto poc'anzi che vi è un elemento variabile della suddivisione delle imposte, ovvero la tassa sul fatturato. La Costituzione sancisce che *Bund* e *Länder* hanno lo stesso diritto alla copertura delle proprie spese, per cui non è possibile fare degli emendamenti unilaterali. Tuttavia, se le spese cambiano di un livello più dell'altro, vi è diritto ad adire la Corte costituzionale. Non abbiamo mai visto, però, un caso del genere perché ci siamo sempre messi d'accordo. I comuni hanno la tassa sui beni immobili A (terreni agricoli e forestali) e B (terreni edificati ed edificabili) e la tassa sul reddito da attività produttiva. Non esistono delle eccezioni per la prima casa. Quella sugli immobili è una tassa di equivalenza, ovvero le circostanze personali non svolgono alcun ruolo. La questione di giustizia sociale è risolta attraverso i tributi sul reddito, non attraverso la tassa sulla prima casa. L'accertamento e la riscossione di gran parte delle imposte del *Bund* e dei *Länder* sono compito degli Uffici delle entrate dei *Länder*: soltanto le imposte di consumo e l'IVA all'importazione sono riscosse dagli Uffici doganali del *Bund*. Inoltre, non esistono incentivi diretti per il recupero del gettito fiscale. Poiché, generalmente, le imposte sono distribuite sulla base del

gettito locale, esiste un incentivo indiretto. Anche i comuni riscuotono le loro imposte.

Abbiamo una valutazione della base imponibile (per esempio quanto guadagna un'impresa), dopodiché il comune percepisce la propria quota su questo reddito e riscuote la sua imposta. Ogni livello ha, quindi, le proprie possibilità di riscuotere le tasse.

Circa la perequazione finanziaria, ora abbiamo parlato della ripartizione degli introiti e delle spese, ma la cosa non quadra. Tra *Bund* e *Länder* abbiamo allora una compensazione finanziaria. In linea di massima, è soltanto una perequazione della capacità contributiva. Si cerca, dunque, di compensare la capacità contributiva dei *Länder*, ma non vengono valutate le necessità. Si parte dal principio che l'amministrazione di un cittadino costa in tutti i *Länder* la stessa cifra, con un'eccezione: le città-stato, che sono piccoli *Länder* che irradiano sul circondario, dunque si occupano anche di università o di ospedali che esistono non soltanto per la città-stato, ma anche per il circondario. Come compensare in questo caso? Ecco, gli abitanti vengono considerati come se fossero più numerosi del 35 per cento. In pratica, è un artificio. Il numero degli abitanti della città-stato viene elevato artificialmente del 35 per cento.

Vi sono altre cifre che, però, sono irrilevanti per la situazione globale. Gli elementi che riguardano i fabbisogni non vanno affrontati, visto che non cambiano il quadro complessivo. Questo è il primo livello. Non vengono considerati i fabbisogni, bensì soltanto le capacità contributive. La base contributiva viene calcolata con un'aliquota media e moltiplicata. Pertanto, se un comune aumenta le proprie tasse, non deve andare a suo discapito. Ciò che viene incassato rimane sia nei comuni sia nei *Länder* e per la tassa da attività produttiva.

Riguardo al livello comunale, le cose cambiano perché vengono prese in considerazione i fabbisogni. La procedura in Germania è la seguente: non vengono calcolati i costi *standard*, ma avviene una

ponderazione del numero degli abitanti. Le città più grandi vengono valutate con un altro numero degli abitanti, con una procedura econometrica in cui la ponderazione corrisponde a una funzione di radice quadrata. Non ci si basa precisamente sui costi, ma si vede il rapporto degli uni con gli altri. Il tutto viene poi valutato, ovviamente. Gli introiti da canoni e tariffe non vengono considerati. Nel valutare i fabbisogni anche le spese di questi contributi non vengono prese in considerazione, visto che si parte dal principio che i costi vengono coperti da imposte varie.

A livello di *Bundesländer*, tra i *Länder* abbiamo una compensazione finanziaria orizzontale e verticale, visto che quella orizzontale non è sufficiente. Per quanto riguarda i comuni abbiamo quasi esclusivamente una compensazione verticale, dunque non vi sono pagamenti tra comuni. Il pagamento allo stesso livello crea problemi. È più semplice costruire un sistema verticale, ma la ripartizione non è sempre equa. Si ripartisce il denaro a livello inferiore per procedere poi a una ripartizione orizzontale. A livello dei comuni abbiamo rinunciato a elementi di perequazione orizzontale, come succede invece a livello di *Länder* (sistema orizzontale); a livello politico vi sono in continuazione delle complicazioni per il livello orizzontale, meno per quello verticale. Sarebbe stato meglio, invece, avere un altro sistema più verticale e meno orizzontale. Il processo decisionale è semplice. Il Consiglio federale, il *Bundesrat*, con una compensazione dei vari interessi, è l'elemento centrale del federalismo tedesco, ovvero di questa struttura complessa. Il *Bundesrat* è una conferenza di rappresentanti, non un Parlamento, e funziona in questo modo. Non potrebbe diventare un Senato all'americana. Avremmo bisogno di un altro sistema. L'America o la Svizzera hanno un altro sistema federale. Se ho la legislazione, ho anche l'amministrazione e l'obbligo del finanziamento. Questo è il principio. I livelli — legislazione, amministrazione e finanziamento — sono separati nettamente gli uni dagli altri vertical-

mente. In Germania, la legislazione è in alto; l'amministrazione è altrove. Abbiamo, quindi, bisogno dell'elemento *Bundesrat* con questa costruzione apposita, come a livello internazionale dell'Unione europea. Il nostro sistema funziona in questo modo. Il *Bundesrat* non può essere sostituito da una Camera di eletti. L'elemento della tutela dei *Länder* non funzionerebbe più, a meno che non passiamo a un sistema che non è più quello tedesco di una netta separazione, come la Svizzera, nettamente dei livelli gli uni dagli altri, senza compensazione, come anche negli Stati Uniti. Vi è quindi un sistema senza aiuti, se del caso, si va in bancarotta. Il cittadino sa quando chiede troppo dal proprio comune o dal proprio cantone in Svizzera, per cui vengono aumentate le tasse. Questo è il risultato. Abbiamo il cittadino contribuente e i creditori che non concedono più prestiti. Dunque, nel sistema tedesco è molto più complicato. Il Consiglio di pianificazione finanziaria è un elemento *ad hoc*. Bisogna capire che vi sono delle conferenze regolari tra i vari livelli. A livello dei Ministri delle finanze abbiamo la Commissione finanze del *Bundesrat* che si riunisce ogni tre settimane, ove il *Bund* è presente con i propri rappresentanti. Inoltre, vi è il *Bundesrat*, con la sua organizzazione per la legislazione, in cui contemporaneamente si coopera. Lo stesso dicasi per tutti i ministeri più importanti. Si svolgono regolari conferenze dei ministri. La Conferenza dei ministri presidenti è molto importante, con la Cancelliera e i ministri che si riuniscono due volte l'anno a Berlino. Sono organismi informali, nel senso che non possono prendere delle decisioni vincolanti, ma vi è una concertazione informale. I capi dei vari governi applicano poi le decisioni. Per esempio, abbiamo delle conferenze sul superamento della crisi dei migranti. In Germania, i vari livelli devono dare dei contributi. Il *Bund* è responsabile della prima accoglienza dei profughi; i *Länder* debbono distribuirli e i comuni devono trovare un tetto per loro. Questa è la distribuzione delle competenze in Germania. Il sistema funziona soltanto se i tre

livelli collaborano. Se non viene regolamentato da legge, ciò accade attraverso la cooperazione.

Quanto descritto riguarda il sistema tedesco, che è un po' diverso rispetto al sistema nelle altre federazioni. Conosco anche gli altri sistemi degli Stati federali. In Germania abbiamo un federalismo cooperativo, che non ritroviamo negli altri Paesi perché abbiamo una separazione netta. Anche in Germania, tuttavia, ferve il dibattito. Si dice che forse abbiamo troppi elementi di cooperazione e che dovremmo avere più elementi concorrenziali. Si pone la questione del federalismo come concorrenza tra vari livelli, tra i vari *Länder* e i comuni. A seconda delle posizioni politiche il tutto viene visto in modo diverso. La sinistra vuole più cooperazione; la destra vuole più concorrenza, quindi andare più verso la Svizzera e verso gli Stati Uniti (e gli altri preferiscono la cooperazione). Questo è il dibattito che ferve in Germania. Nel 2020 avremo la distribuzione finanziaria, dunque scade il termine, per cui bisognerà definire nuove regole. Inizierà un nuovo dibattito in Germania sulle questioni finanziarie e sul federalismo. Non è possibile distribuire le tasse in modo diverso se non teniamo conto e cambiamo l'altro elemento del sistema.

Un ultimissimo punto che può essere importante per la situazione italiana riguarda l'indebitamento dei *Länder*. Tra i *Länder* esistono delle situazioni di indebitamento diverse. Viene aggiunto anche l'indebitamento dei comuni. Come potete constatare a pagina 10 del documento, le tre colonne a destra sono le città-stato, dove la ponderazione è stata inserita in marrone. Vi sono una serie di città-Stato, come Brema, o altri *Länder* che hanno già un indebitamento forte. Questo si evince da quello che ho detto. Non abbiamo il problema della limitazione dell'indebitamento a livello dei *Länder* perché, appunto, non è stata regolamentata. Per i *Länder* funziona, visto che abbiamo tanti *Länder* con basso indebitamento. Abbiamo il problema del « *moral hazard* » se ci si comporta male, senza sanzioni, le ripercussioni saranno negative per gli altri.

Vale, dunque, la pena di rispettare le regole. Questo è un punto che in Germania finora non è stato ancora risolto. Si fa affidamento sull'opinione pubblica, ovvero sulla pressione pubblica, che può condurre al bene pubblico. Essendo stato ministro-presidente di un *Land*, so che questo è possibile soltanto in modo limitato. Dunque, anche in Germania abbiamo bisogno di norme più severe. Dopo il 2020 le norme diventeranno più rigorose, ma senza riforma costituzionale non è possibile modificarle. Mi permetto un autoelogio: il *Land* con il minore indebitamento è la Sassonia, cosa che per me è motivo di orgoglio. Dunque, si può andare avanti anche senza debiti. Vi sono, però, anche altri esempi in Germania. La mia interpretazione è che i debiti non sono voluti da Dio, ma sono il risultato di decisioni politiche. I politici dicono sempre che dobbiamo indebitarci perché abbiamo investito tanto e abbiamo pochi soldi. La realtà è che i debiti vengono fatti non per finanziare l'investimento, ma per soddisfare i desideri dei cittadini. Di norma, non sono necessari. Dunque, una forte limitazione del debito non riguarderà la crescita economica. Questa è la teoria. La prassi, poi, è diversa. In una struttura democratica come si elabora il bilancio? Prima si fissano i fabbisogni attraverso i ministeri e i deputati, dopodiché si constata che i fabbisogni sono più elevati delle somme disponibili. Poi si cancella, non si arriva mai a zero, ma rimane una differenza. Questo è l'indebitamento, che non è una quantità voluta consapevolmente. Lo ritroviamo alla fine, se non possiamo compensare il bilancio. Pertanto, tutta la procedura di bilancio dovrebbe essere trasformata per limitare veramente i debiti. In Germania non abbiamo ancora trovato « la pietra filosofale ». Ci vorrà ancora un po' di tempo, quindi, per trovare la soluzione. Nel frattempo abbiamo i problemi che avete anche voi e gli altri.

PRESIDENTE. Ringrazio il professore per il suo contributo ricco di documentazione e di spunti, anche a nome dei senatori che hanno dovuto lasciarci perché

i lavori della Commissione bilancio del Senato cominciano alle 9.00.

Prima di dare la parola ai colleghi, pongo una questione di tipo generale che trae spunto dal dibattito politico attuale in Italia. Stiamo, infatti, discutendo una riforma costituzionale che, dopo una fase in cui il federalismo ha trovato spazio anche in Costituzione, attraversa una sorta di riflusso rispetto alle tendenze federaliste e autonomiste, con un ritorno alla tensione centralista. Questo è giustificato anche con la necessità del controllo sulla finanza pubblica rispetto ai vincoli posti in sede europea. Quindi, da un lato, abbiamo un ritorno al controllo centralistico; dall'altro, anche una nuova dimensione della realtà europea, che parrebbe ridurre gli spazi di autonomia e federalismo a livello nazionale. Se questa è la tendenza che si manifesta in Italia, vorrei capire se anche in Germania, ma non solo, questo tipo di tendenza si manifesta in modo analogo oppure viene interpretata in modo diverso. Questa è la questione centrale che mi interessa approfondire.

GEORG MILBRADT, *Presidente del board del Forum of Federations e vicepresidente dell'organo consultivo del consiglio di stabilità tedesco*. In Europa negli ultimi cinquant'anni abbiamo assistito ad una tendenza alla decentralizzazione, come è avvenuto in Italia, Francia, Spagna e nel Regno Unito. Ciò è dovuto anche all'Unione Europea: il ruolo dello Stato-nazione è diminuito in seguito al nascere dell'Unione europea, pertanto le regioni hanno acquisito maggiore autonomia d'azione. Questa è la mia interpretazione degli ultimi sviluppi. Ciò si è verificato fino alla crisi. L'Unione europea ha supportato la decentralizzazione con l'Europa delle regioni, che doveva superare i confini nazionali. Gli Stati nazionali dovevano rappresentare delle unità amministrative, mentre la politica doveva essere svolta a un livello superiore. Dalla crisi in poi e anche dall'adesione degli Stati dell'Europa dell'Est, la situazione è cambiata. In Europa dell'Est si pensa molto di più a forme legate allo Stato nazionale rispetto all'Eu-

ropa occidentale. La crisi, in molti Paesi che hanno decentralizzato dopo essere nati come Stati accentrati, ha portato a una tendenza di ricentralizzazione per gestire meglio la crisi. Prendiamo l'esempio della Spagna, dove l'indebitamento delle comunità autonome o regioni è andato fuori controllo. In altri Paesi abbiamo situazioni simili. Nel caso della riforma costituzionale francese, le regioni sono state abolite per formare delle macroregioni, ovvero delle grandi regioni molto più centralistiche, senza risolvere il problema di fondo della Francia, cioè l'abolizione dei *départements*, che, siccome fanno parte della Costituzione, non vengono aboliti. Anche in Italia vale lo stesso principio: vi sono le province e le regioni, ovvero due elementi che sono stati mescolati, ma è difficile aggiungere gli uni agli altri. Se ho gli uni, non ho bisogno degli altri. Possiamo avere molte piccole unità, quindi province, e lo Stato centrale con le sue autorità di controllo. Oltre alla Francia e all'Italia, vediamo che anche in Spagna la decentralizzazione non è stata realizzata in maniera conseguente perché si tratta di trovare un sistema per una autogestione di queste unità, che richiedono una maggiore autonomia finanziaria e una chiara delimitazione delle competenze. In Francia, il sistema viene spesso chiamato *millefoglie* perché è un sistema che prevede tanti livelli, senza un coordinamento. Pertanto, le competenze non sono molto chiare e vi sono sempre delle tendenze alla centralizzazione perché la forma dell'autonomia alla francese è in parte una forma di anarchia, dove tutti possono fare tutto. In quel caso, come risultato vi è un bisogno di coordinamento, ovvero di centralizzazione. Dal punto di vista centralista, le autonomie amministrative sono buone, ma vanno delimitate con buoni criteri. Senza queste delimitazioni, anche in ambito finanziario, vi saranno sempre dei disturbi che lo Stato centrale utilizzerà per ricentralizzare il sistema. Prendiamo il caso della Germania: abbiamo assistito ad una tendenza alla centralizzazione, ma gli elementi del sistema tedesco sono così forti che una vera centralizzazione è impossi-

bile. Come risposta all'Unione Europea e all'unione monetaria, il sistema tedesco è stato ulteriormente decentralizzato perché le riforme costituzionali del 2006 e del 2009 sono state una risposta alle nuove situazioni europee, ovvero una collaborazione stretta in ambito della politica economica e monetaria. Abbiamo cercato una maggiore strutturalizzazione, ma anche una maggiore centralizzazione, mentre altri Paesi hanno cercato una crescente decentralizzazione per fare fronte alle nuove sfide.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano porre dei quesiti.

DANIELE MARANTELLI. Nel ringraziarla per la sua relazione, vorrei sottoporle due brevi domande. Lei ha ricordato ancora una volta come in Germania nel 2006 avete deciso il rafforzamento del federalismo. In Italia si attribuisce a nuove competenze degli enti locali l'aumento della spesa pubblica. Quale tipo di rapporto, invece, si è determinato in Germania dal 2006 ad oggi su questo tema in relazione, appunto, alla spesa pubblica tedesca? Inoltre, lei giustamente ci ha detto che da voi la legislazione è in alto e l'amministrazione altrove, aggiungendo in maniera molto chiara che il *Bundesrat* non è eletto, altrimenti non funzionerebbe più. La domanda, anche in relazione al dibattito italiano che ci sta impegnando, è quella di riprendere brevemente questo concetto forte e chiaro che lei ha illustrato nel corso della sua introduzione.

GEORG MILBRADT, *Presidente del board del Forum of Federations e vicepresidente dell'organo consultivo del consiglio di stabilità tedesco.* In relazione al primo quesito, nonostante le riforme costituzionali e tutte le forme statali degli ultimi cento anni, possiamo dire che le aliquote dei vari livelli non si sono tanto spostate. Se consideriamo il caso del 1913, vediamo che ritroviamo tali cifre anche oggi per le spese. La situazione è molto simile. Sono cresciute le spese delle regioni e diminuite quelle dei comuni, mentre nel passato

erano importanti. Tuttavia, se studiamo un periodo di soli dieci anni, visto che il 2006 e il 2009 erano gli anni della riforma costituzionale, abbiamo cambiamenti minimi dello zero virgola e qualcosa. Non ci sono spostamenti importanti nella divisione della spesa pubblica. Il sistema continua a essere costruito in maniera tale che le spese si sviluppano parallelamente. Ci possono essere differenze nel singolo caso, soprattutto tra *Länder* e comuni. Bisogna, quindi, operare un controllo, per esempio tramite la compensazione finanziaria, ma i giudici costituzionali fanno sì che si operi il controllo con i relativi aumenti. Pertanto, alcuni sono stati costretti ad aumentare i pagamenti ai comuni per ovviare a problematiche a livello comunale. Questo è per quanto riguarda la Germania. In relazione alla seconda domanda posta, rilevo che il *Bundesrat* è un organo necessario perché separiamo la legislazione e l'amministrazione. Senza tale organismo potrebbero sempre essere conferiti compiti ai *Länder* e ai comuni senza trasferimenti finanziari, cosa che porterebbe al crollo del sistema. Noi siamo sempre una federazione di Stati. Il *Bund* non è altro che la Dieta del Sacro impero romano. È un sistema che abbiamo da mille anni. Il sistema parlamentare si è venuto ad aggiungere, ma il coordinamento tra i *Länder* continua a essere simile a quello del passato. Siamo una federazione. I *Länder* sono i soggetti che hanno creato il *Bund* con cui dialogano. Non possiamo pensare neanche all'Unione europea senza un organo quale il Consiglio dei ministri che rappresenta i *Länder*. Possiamo avere un Parlamento europeo, ma il Consiglio dei Ministri non deve essere democratizzato con l'elezione dei senatori. L'Europa così non funzionerebbe e richiederebbe altre strutture. Per quanto riguarda l'Italia, come Stato centrale perché avete bisogno di una seconda Camera? A cosa serve? In molti Paesi esiste una sola Camera. Per me si potrebbe trattare di relitti di un'idea dell'Ottocento e del Novecento per rappresentare i vari Stati o i vari gruppi della popolazione. In Francia il sistema è simile, ma non so se

sia tuttora utile. Se il Senato diventasse una specie di rappresentanza regionale, ciò costringerebbe a riflettere sulla federalizzazione del sistema sul versante delle spese. Non so se ciò richiede un Senato a elezione indiretta. Visto dall'esterno, è necessario solamente qualora abbiamo elementi del sistema tedesco per avere il *check and balance*, un equilibrio tra i vari livelli. Tuttavia, ciò non è imprescindibile se il sistema ha una forte gerarchia con uno Stato centrale. In molti degli ex Stati centrali, a parte il Belgio e la Spagna, la decentralizzazione è reversibile, cioè lo Stato centrale ha trasferito delle funzioni verso il basso, ma se le può riprendere in ogni momento. La decentralizzazione è una specie di grazia. È un premio per un buon comportamento, che è reversibile. In Belgio e in Spagna, oggi, non è possibile centralizzare come nel passato. In Italia, vi è un nucleo di Stato centrale con le autonomie regionali. Se volete delle unità con propri diritti costituzionali, allora ci vorrà un organo di coordinamento, che a quel punto sarà imprescindibile, che sia il Senato o un altro organismo. Occorre un organismo non eletto direttamente, ma che rappresenti i governi dei singoli livelli.

PRESIDENTE. Mi sembra di aver capito che il federalismo cooperativo tedesco funzioni sulla leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, che si sostanziano nel *Bundesrat* e nella negoziazione del Consiglio di stabilità e quant'altro. Molte delle questioni in merito alle competenze tra regioni e Stato sono state risolte attraverso numerosissime sentenze della Corte costituzionale. Come è costituita la Corte costituzionale tedesca? Il *Bundesrat* ne elegge qualche componente? Ha competenza per dirimere le questioni tra *Bund* e *Länder*? Questo è un altro degli elementi di cui si sta discutendo adesso, cioè se il Senato delle regioni in fase di definizione debba avere la possibilità di esprimere propri rappresentanti della Corte Costituzionale. Ecco, qual è il ruolo della Corte costituzionale tedesca come elemento di garanzia e di tenuta del sistema?

GEORG MILBRADT, *Presidente del board del Forum of Federations e vicepresidente dell'organo consultivo del consiglio di stabilità tedesco*. La nostra Corte costituzionale si compone in questa maniera: la metà dei giudici viene dal *Bund*, l'altra dalle regioni. Abbiamo 16 giudici in due camere (8 più 8), per ciascuna delle quali 4 vengono scelti dal *Bundesrat* e 4 vengono scelti dal *Bundestag*. Ovviamente, i *Länder* devono mettersi d'accordo su chi nominare. Non esiste soltanto questa divisione tra i livelli perché anche le forze politiche vogliono vedersi rappresentate. Insomma, si tratta di un sistema di elezione molto complesso. La Corte è anche giudice del federalismo. Ciascuna regione può fare un'azione contro leggi federali con la motivazione che una legge è contraria alla divisione di competenze. Faccio un esempio: con questo governo e per pressione della componente bavarese del partito cristiano democratico, vi è stata l'introduzione di un compenso per l'educazione dei figli a casa, ovvero per coloro che non mandano i bambini all'asilo nido fino a 3 anni, con un contributo da parte della loro regione. Questa legge è stata approvata dal *Bund*, ma Amburgo ha opposto un'azione ideologica e la nostra Corte, alcune settimane fa, dichiarandola incostituzionale, ha abolito tale legge perché le questioni legate alla famiglia e all'educazione competono ai *Länder*. Vi sono state altre decisioni in questo senso, ma la Corte costituzionale negli ultimi vent'anni si è espressa sempre più a favore del federalismo, ovvero operando un'interpretazione stretta e non ampia. Pertanto, alcune leggi hanno dovuto essere riformulate o abolite. Ricordo che, dopo gli anni Settanta e Ottanta, vi fu una legge quadro per le università, che sono, in teoria, competenza dei *Länder*. Tuttavia, il *Bund*, per garantire un'evoluzione simile dei sistemi delle università, ha definito dei vincoli per le leggi regionali, che poi sono stati delimitati dalla Corte costituzionale. Nel 2006 questa legge quadro è stata abolita in quanto non voluta, perché costituisce un'interferenza non controllata nei *Länder*, mentre il *Bund* si è spesso giustificato riferendosi

all'equivalenza delle condizioni di vita. In fondo, però, si trattava di un pretesto. Il sistema universitario tedesco si basa molto di più sulla concorrenza. In seguito, con alcuni programmi *Bund-Länder*, le dieci università migliori ottengono maggiori fondi. È il sistema della concorrenza, quindi, che opera la selezione. Un'ultima osservazione riguarda la divisione di fondi. Su questo non può vigere il principio arbitrario, ma sono la legge o gli accordi amministrativi che definiscono la ripartizione. Questi accordi si definiscono con tutti i *Länder*, non solo con alcuni. Non possiamo attribuire fondi solo ad alcuni. Pertanto, non avvengono interventi arbitrari a livello dei *Länder*. Vi sono alcuni elementi che impediscono una dipendenza, anche se esistono, comunque, delle dipendenze. Se pensiamo ai *Länder* meno ricchi in Germania, a prescindere dal loro colore politico, tendono a considerare maggiormente gli interessi del *Bund*. Mentre i Paesi federalisti forti come la Baviera, dove praticamente c'è quasi sempre lo stesso partito al Governo, si sono sempre opposti, postulando i propri diritti. Infatti, la Baviera è uno dei Paesi che si è sempre rivolto alla Corte costituzionale per difendere i diritti dei *Länder*. In questo senso la Corte costituzionale svolge un ruolo importantissimo. Senza di essa, il sistema in Germania sarebbe degenerato. Ciò vale anche per le Corti costituzionali dei *Länder* in relazione ai comuni. Senza questi tribunali, in una situazione di emergenza, un governo regionale avrebbe potuto trasferire misure di consolidamento all'altro livello.

PRESIDENTE. Nel ringraziare anche i nostri interpreti per il prezioso ausilio,

rivolgo un ringraziamento al professor Milbradt per la relazione svolta e la documentazione consegnata della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*), volta di certo a beneficio di tutti i parlamentari che volessero approfondire questi temi, anche in funzione delle questioni politiche di attualità.

GEORG MILBRADT, *Presidente del board del Forum of Federations e vicepresidente dell'organo consultivo del consiglio di stabilità tedesco*. Vorrei esprimere un caloroso ringraziamento e un avvertimento: non guardate la Germania soltanto per copiarla, potete imparare molto di più dai nostri errori, nei casi in cui il nostro sistema non ha funzionato, senza replicarli, quindi un apprendimento in senso negativo e non positivo. Questo è importante nelle esperienze internazionali.

PRESIDENTE Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 19 novembre 2015.*

*Gli interventi in lingua straniera sono tradotti
a cura degli interpreti della Camera dei deputati*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Federalismo fiscale in Germania

Audizione Roma, 10 settembre 2015

15.10.2015

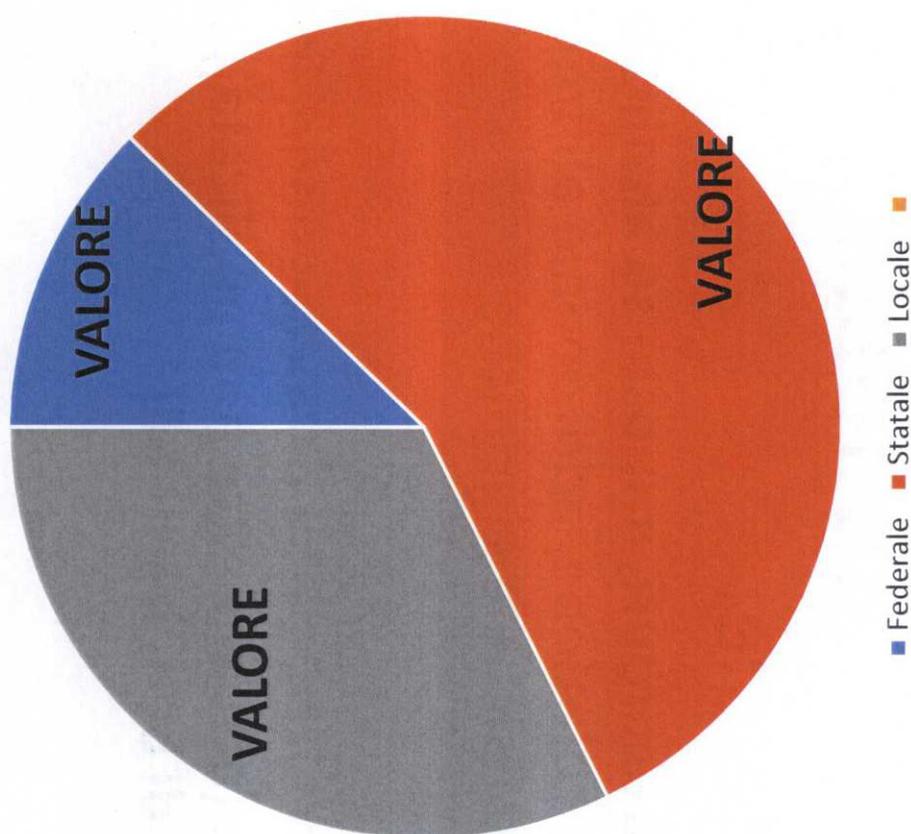
Georg Milbradt TUD

ALLEGATO

Legislazione dei Länder

- Organizzazione amministrativa, pubblico impiego, retribuzione di pubblici dipendenti
- Polizia, sistema penitenziario, notai
- Comuni
- Ristorazione, chiusura dei negozi
- Protezione della natura (in ampia misura), assetto del territorio, risorse idriche
- Istruzione e scuola, incluse le università
- Cultura, stampa, radio, televisione e nuovi media
- Infrastrutture sanitarie e di assistenza pubbliche
- Costituzione, sistema elettorale e corte costituzionale dei Länder

Percentuale dei dipendenti pubblici



Suddivisione in base al tipo di imposta

- **Stato federale:**

Tasse sugli idrocarburi, imposte su alcolici e tabacchi, imposta di circolazione, addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche e giuridiche

- **Länder:**

Imposte sulla birra, tassa di successione, imposta patrimoniale (attualmente non applicata), imposta sull'acquisto di beni immobili

- **Comuni:**

imposta fondiaria, imposta comunale sul reddito d'impresa, imposte locali

Percentuale del gettito suddiviso

Tipo di imposta	Stato federale	Länder	Comuni
Imposta sul reddito delle persone fisiche	42.5 %	42.5 %	15.0 %
Imposta sugli interessi di redditi da capitale	44.0 %	44.0 %	12.0 %
Imposta sulle persone giuridiche	50.0 %	50.0 %	
Altre imposte sul	50.0 %	50.0 %	

Percentuale del gettito fiscale totale

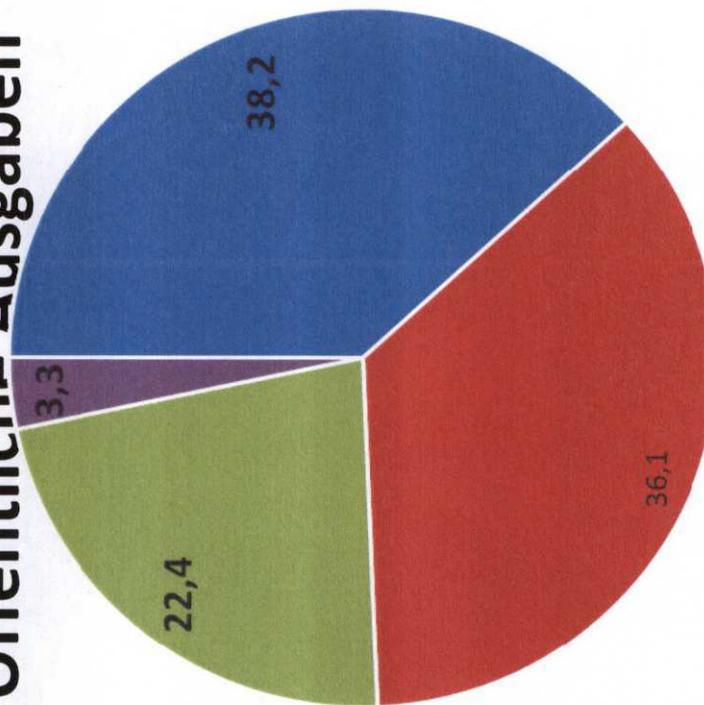
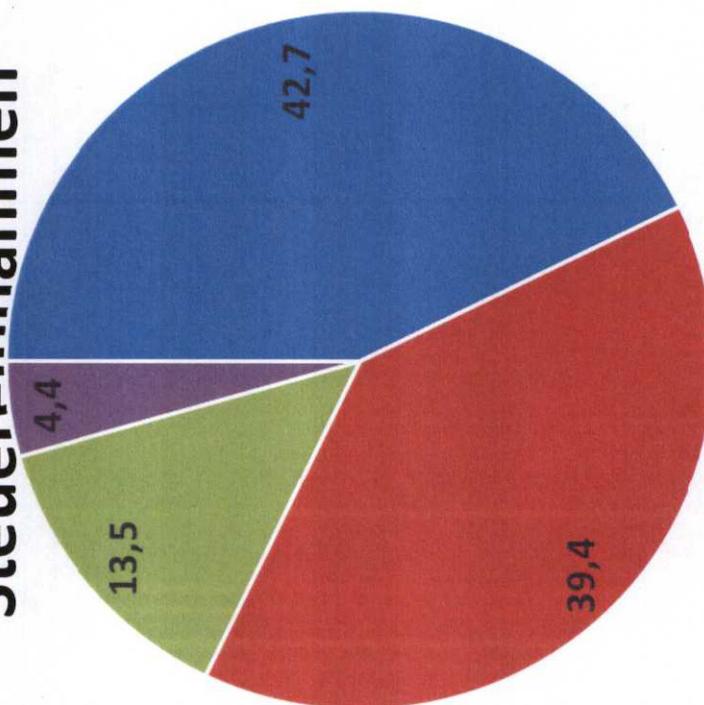
Livello di governo	Gettito fiscale (2012)	Percentuale
Governo federale	256,3 Mrd. €	42,7 %
Länder	236,3 Mrd. €	39,4 %
Comuni	81,1 Mrd. €	13,5%
UE	26,3 Mrd. €	4,4%
Germania	600,0 Mrd. €	100,0 %

Percentuale dei diversi livelli di governo

gettito fiscale pubblica spesa

Steuereinnahmen

Öffentliche Ausgaben

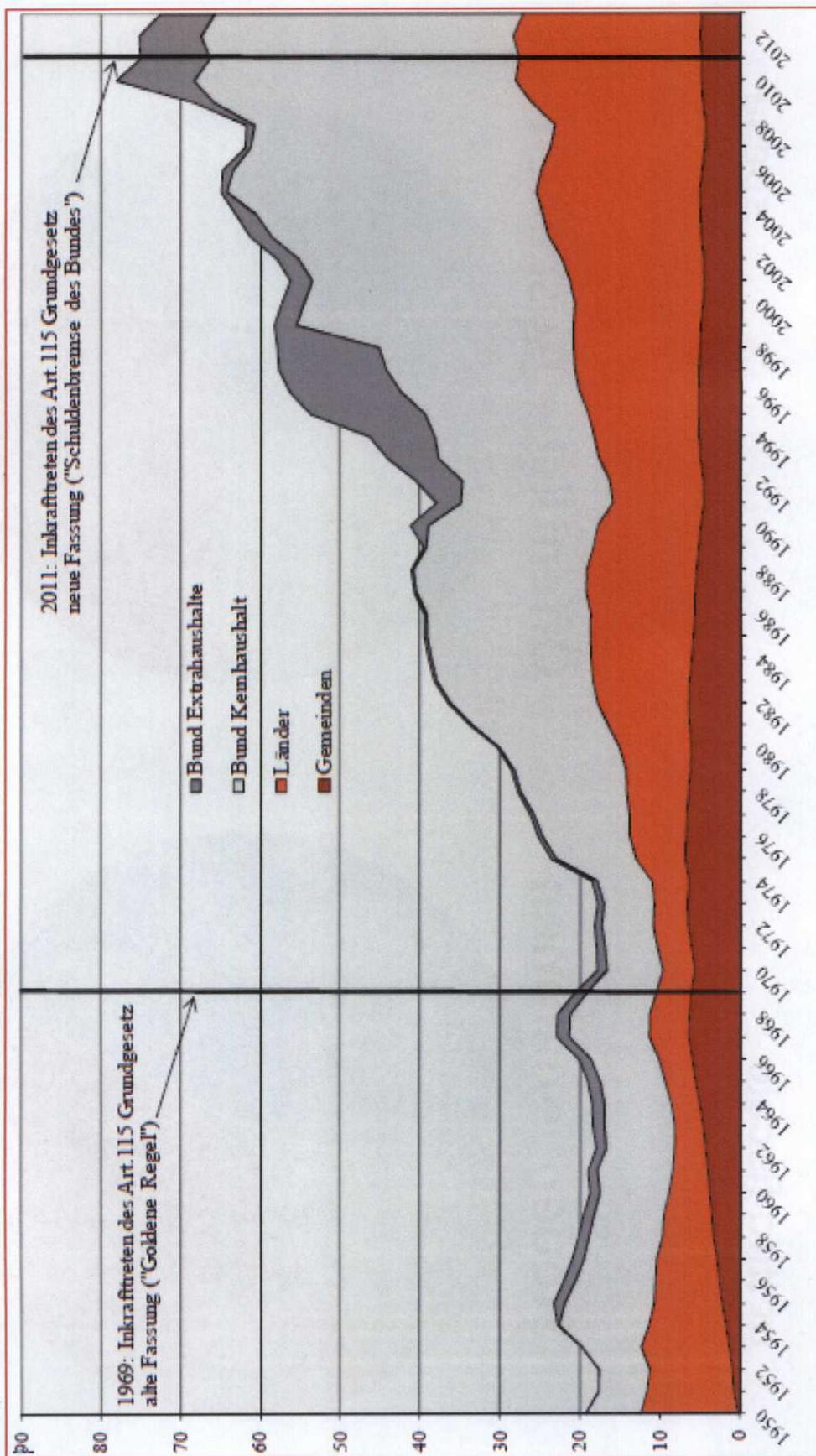


■ Federation ■ States ■ Municipalities ■ EU

■ Federation ■ States ■ Municipalities ■ EU

Livello totale del debito pubblico

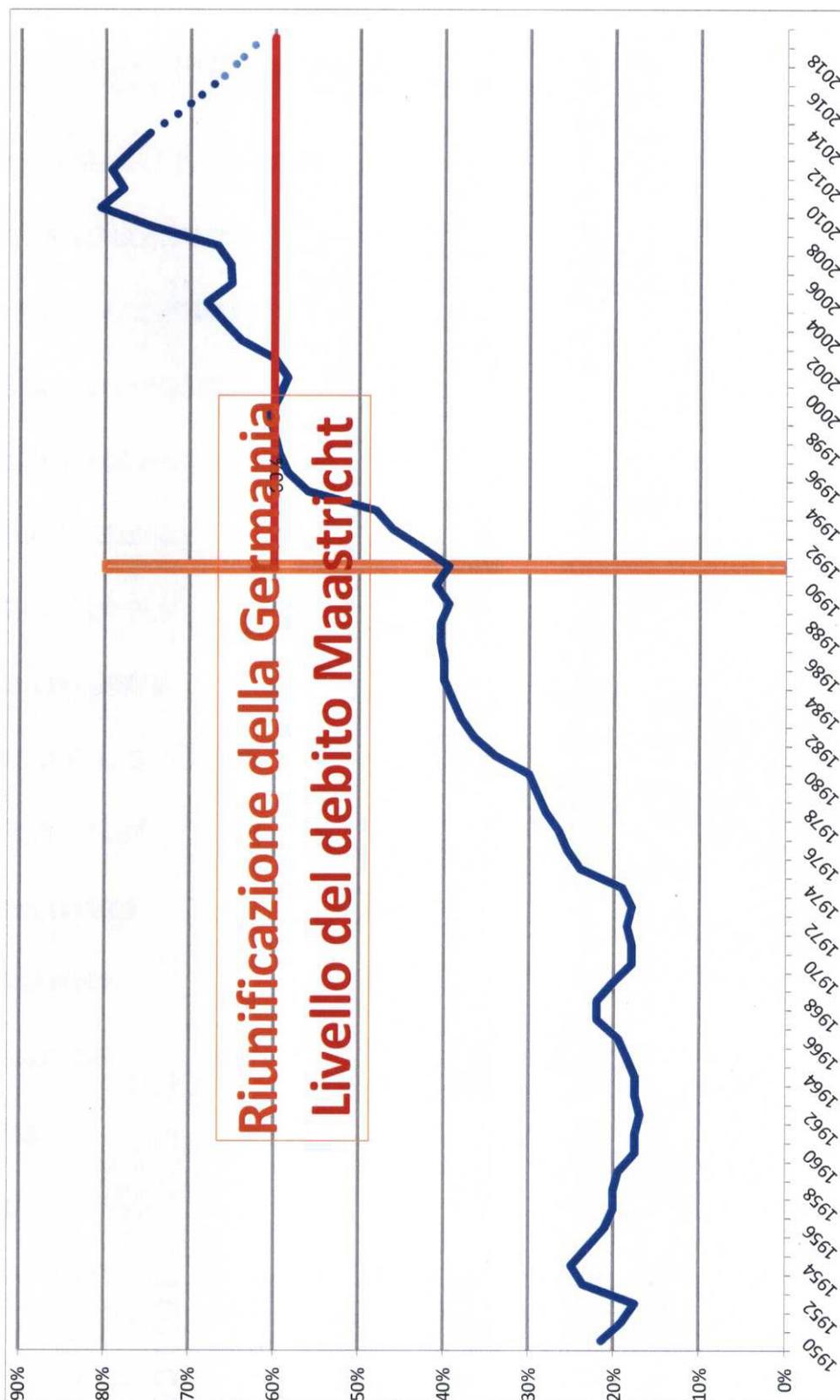
Comuni, Länder, Governo federale, Fondi



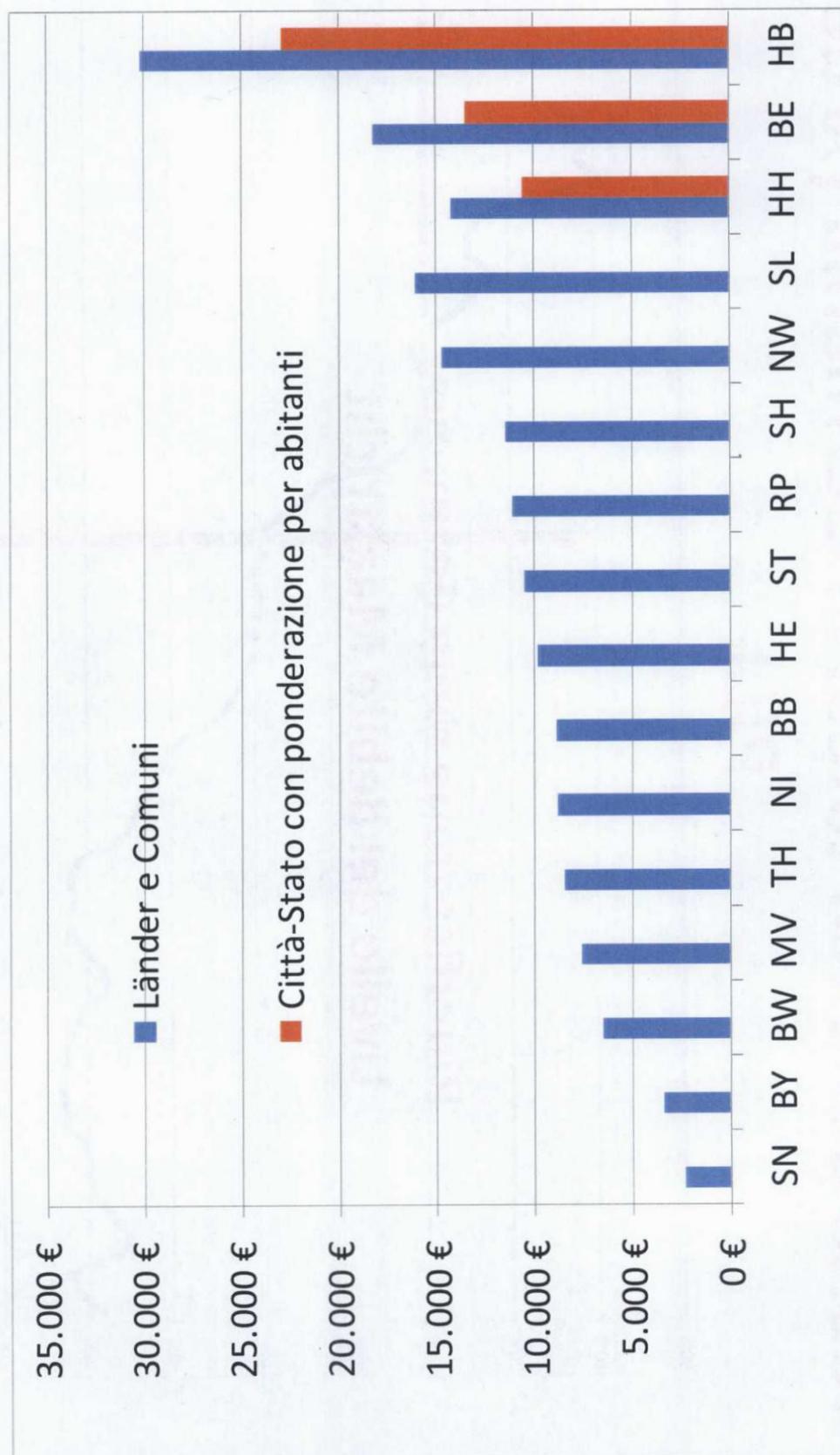
Bundesministerium der Finanzen, Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes (2015), p. 3

Georg Milbradt TUD

Debito pubblico totale in Germania (% del PIL)



Debito pubblico – fine 2012 (Länder e Comuni)



Source: DEFSTATS, öffentliche Finanzen & Steuern, Schulden, 2.5.14

Georg Milbradt TUD

€ 2,00



17STC0013490