

Il settore pubblico in Germania tra “continuità” e “trasformazioni” di Maria Daniela Poli*

SOMMARIO: 1. Pubblica amministrazione e *Grundgesetz*. – 2. L'evoluzione dell'amministrazione pubblica tedesca: le tappe e le politiche adottate. – 3. La costituzionalizzazione dell'attuale crisi economica: il vincolo del pareggio di bilancio.

1. – *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*: titolo di una relazione pronunciata il 15 maggio 1959 a Stoccarda in occasione di una manifestazione organizzata dalla *Arbeitsgemeinschaften für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein* dal Prof. Dr. Fritz Werner (all'epoca Presidente del *Bundesverwaltungsgericht*) e poi di un articolo apparso nello stesso anno nella *Deutsche Verwaltungsblatt*¹, questo concetto costituisce un «paradigma dominante»² in Germania. La costituzionalizzazione (*Konstitutionalisierung*) del diritto amministrativo, la quale ha rappresentato e rappresenta una attrattiva fonte di ispirazione per lo sviluppo del diritto amministrativo comunitario³, costituisce, infatti, una caratteristica del *Sonderweg* tedesco⁴.

Questo intenso collegamento tra diritto costituzionale e diritto amministrativo, per cui il diritto amministrativo è considerato la concretizzazione del diritto costituzionale, trova il suo fondamento nel *Grundgesetz*, che ha in tal modo negato la asserita neutralità del diritto amministrativo⁵. In particolare, esso trae la sua forza dalla vincolatività, sancita nell'art. 1, c. 3, GG, dei diritti fondamentali rispetto alla legislazione, al potere esecutivo e alla giurisdizione “come diritti direttamente applicabili”, dal *Rechtsstaatsprinzip* e dal *Sozialstaatsprinzip* (art. 20, c. 3, GG), dal principio di legalità amministrativa e di riserva di legge. La costituzionalizzazione del diritto

* Dottore di ricerca in Istituzioni e Politiche Comparete presso l'Università degli Studi “Aldo Moro” di Bari.

¹ F. Werner, „*Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*“, in *DVBl*, 1959, 527 ss.

² E. Schmidt-Aßmann, S. Dragon, *Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen – Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen*, in *ZaöRV*, 2007, 415.

³ Sulla reciproca influenza che esercitano l'uno nei confronti dell'altro il diritto amministrativo tedesco ed il diritto amministrativo europeo si legga l'interessante saggio di G. Nolte, *General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective*, in *The Modern Law Review*, 1994, 191 ss.

⁴ «Merkmale eines deutschen Sonderweg»: A. von Bogdandy, P. Huber, *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Deutschland*, in A. von Bogdandy, S. Cassese, P. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band III. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, Heidelberg, C.F. Müller, 2010, 61.

⁵ «Dem Diktum Otto Mayers über die verfassungsrechtliche Neutralität des Verwaltungsrechts erteilt das Grundgesetz eine klare Absage» (*ibidem*). Cfr. anche W. Krebs, *Verwaltungsorganisation*, in J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band V, Heidelberg, C.F. Müller, 2007, 494. In generale sulla dipendenza costituzionale dell'amministrazione e del diritto amministrativo (*Verfassungsabhängigkeit der Verwaltung und des Verwaltungsrechts*) in tutte le epoche storiche: H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München, C.H. Beck, 2011, spec. 13 ss.

amministrativo non è, tuttavia, un fenomeno immediato⁶, ma un processo complesso⁷, di cui costituiscono – anche in senso cronologico – tappe essenziali: lo sviluppo del principio di proporzionalità (*Verhältnismäßigkeitsprinzip*); la rimozione di ambiti sottratti al rispetto dei diritti fondamentali; l'inserimento della dimensione statale della *Leistung* nella categoria dello Stato sociale di diritto; il superamento di un'azione amministrativa svincolata dalla legge⁸. Tale processo è stato guidato ed orientato dalla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*⁹ e portato avanti da quella del *Bundesverwaltungsgericht* che, istituito nel 1953, collocandosi all'ombra della Corte costituzionale federale, ha dedotto *ex novo* – alla luce dell'interpretazione condotta da quest'ultima – i principi tradizionali del diritto amministrativo dalla Legge Fondamentale, svolgendo al contempo una funzione omogeneizzante rispetto alla giurisprudenza amministrativa dei *Länder*¹⁰. Ciò, da una parte, ha comportato l'onnipresenza del diritto costituzionale nella prassi decisoria dei tribunali amministrativi¹¹ e, dall'altra, ha reso ogni questione di diritto amministrativo almeno potenzialmente una questione di diritto costituzionale¹². Risultato evidente di questo processo è stata la soggettivizzazione del rapporto tra Stato e cittadino e il rigoroso rispetto delle pretese soggettive dei singoli da parte potere pubblico. Di qui l'ulteriore conseguenza per cui il controllo giudiziario sulla amministrazione non è stato percepito in Germania, diversamente da quanto è avvenuto in Francia o in Austria, come una rottura, ma come un aspetto essenziale della divisione dei poteri¹³.

La prima e fondamentale caratteristica dell'amministrazione pubblica tedesca riposa, dunque, nel suo stretto legame con la Legge Fondamentale (*umfassende Grundgesetzbindung*). L'inserimento dell'amministrazione nel sistema costituzionale dello Stato di diritto ha significato, inoltre, la subordinazione dell'amministrazione alla legge (art. 20, c. 3, GG) e al controllo giudiziario (art.19, c. 4 e 92 ss GG). Occorre anche evidenziare che la Costituzione del 1949 riconosce espressamente sia i compiti propri di una *Leistungsverwaltung* sia quelli di una *Lenkungsverwaltung*, il che implica che accanto alle forme tradizionali tipiche della amministrazione autoritativa (*Eingriffsverwaltung*), debbano essere sviluppati strumenti adeguati al raggiungimento degli scopi propri di un'amministrazione di prestazione e di direzione/gestione della vita sociale, economica e culturale¹⁴. Ed è qui che lo Stato amministrativo incontra le maggiori

⁶ «Die Konstitutionalisierung des deutschen Verwaltungsrechts erfolgt freilich nicht über Nacht. Sie stand den Akteuren in Verwaltung, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltungsrechtswissenschaft zudem keineswegs als kohärentes „Programm“ vor Augen»: A. von Bogdandy, P. Huber, *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Deutschland*, cit., 62.

⁷ Ivi, 63 («ein schwieriger Prozess»).

⁸ Su di esse: ivi, 63 ss.

⁹ Le basi dogmatiche della menzionata costituzionalizzazione del diritto amministrativo si rinvencono, infatti, nella *Elfes-Urteil* del 1957 (BVerfGE 6, 32 ff.) e nella *Lüth-Urteil* del 1958 (BVerfGE 7, 198 ff.) e cioè, per un verso, nell'ampia tutela assicurata alla *Handlungsfreiheit* e, per l'altro, alla concezione dei diritti fondamentali non solo come *Abwehrrechte*, ma anche come *objektive Wertenscheidungen*. Cfr.: ivi, 62.

¹⁰ Così: A. Sandri, *Ricognizioni sulle epoche e i nuovi sviluppi del diritto amministrativo in Germania (ottobre 2012)*, in www.issirfa.cnr.it, 6-7.

¹¹ «Das Verfassungsrecht ist in der Entscheidungspraxis der Verwaltungsgerichte zur allgegenwärtigen Größe worden»: E. Schmidt-Aßmann, S. Dragon, *Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen – Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen*, cit., 416.

¹² In tal senso si esprimeva Otto Bachof nel 1963, sottolineando altresì come i Tribunali amministrativi prendessero parte all'interpretazione della Costituzione non meno di quanto non lo facessero le Corti costituzionali. Cfr. A. Sandri, *Ricognizioni sulle epoche e i nuovi sviluppi del diritto amministrativo in Germania (ottobre 2012)*, cit., 7.

¹³ In questo senso: A. von Bogdandy, P. Huber, *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Deutschland*, cit., 67.

¹⁴ H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, cit., 21-22.

difficoltà in virtù dell'esigenza di conciliare la *Leistungs/Lenkungsverwaltung* (mediante la quale lo Stato è tornato ad occuparsi del benessere sociale) con la *Wirtschaftsverfassung* e con il *Fiskalstaat* e a causa della riscontrata progressiva inefficacia degli atti imperativi dell'amministrazione a guidare i processi economici e sociali e della conseguente necessità di cercare formule nuove che si attagliano meglio alle peculiarità delle società contemporanee. Sicché la necessità di una scienza dell'amministrazione intesa come scienza complessiva del rapporto tra potere pubblico e società secondo l'insegnamento di Forsthoff¹⁵ è ormai imprescindibile.

Dal punto di vista dell'organizzazione, la struttura federale si riflette, come è ovvio, anche sull'amministrazione, sicché esiste una *Bundesverwaltung* e sedici *Landesverwaltungen*. Secondo la generale ripartizione di competenze l'esercizio e l'adempimento dei compiti statali spetta ai *Länder* («ist Sache der Länder»), a meno che la Legge Fondamentale non disponga altrimenti o non lo consenta. Il titolo VIII del *Grundgesetz* disciplina l'esecuzione delle leggi federali e l'amministrazione federale, stabilendo in via generale all'art. 83 GG che, salvo disposizione contraria prevista o ammessa dalla Costituzione, sono i *Länder* e le loro amministrazioni (e non l'amministrazione federale) a dare esecuzione alle leggi federali a titolo di competenza propria. L'amministrazione federale occupa, tuttavia, un ambito considerevole, che si è espanso notevolmente negli ultimi decenni¹⁶; gli artt. 86 ss. GG disciplinano le materie di amministrazione propria della Federazione. Oltre al livello amministrativo federale e statale, la Legge fondamentale contempla e tutela espressamente, con apposita garanzia d'istituto, il principio di autonomia amministrativa dei Comuni e dei Consorzi di Comuni (art. 28 GG), la cui violazione è giustiziabile davanti alla Corte costituzionale federale e alle Corti costituzionali dei *Länder* attraverso lo strumento della *kommunale Verfassungsbeschwerde* (art. 93, c. 1, n. 4b, GG).

2. – La storia dell'amministrazione pubblica tedesca è fatta di straordinaria continuità e di profonde trasformazioni¹⁷. Non si tratta di due connotati necessariamente contrastanti o escludentisi l'un l'altro: tradizione e novità si sono, infatti, fuse e amalgamate tra loro, talvolta influenzandosi reciprocamente.

La continuità, cui solitamente si allude richiamando la celebre frase «*Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht*»¹⁸ con cui Otto Mayer nel 1924, aprendo la terza edizione del suo *Verwaltungsrechtslehrbuch*, stigmatizzava la stabilità amministrativa a fronte del susseguirsi dei mutamenti costituzionali¹⁹, riposa, soprattutto, nel modello burocratico weberiano, che

¹⁵ Cfr. E. Forsthoff, *Giustificazione e compiti di una scienza dell'amministrazione*, in Idem, *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 1973, 169 ss.

¹⁶ H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, cit., 559.

¹⁷ «When talking about governance in Germany – about recent changes in the form and function of public administration and 'state' – one will hear two competing stories. One will stress the extraordinary continuity and stability, the other will stress the unbelievable and profound changes». Così: W. Jann, *State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives*, in *Public Administration*, 2003, 95. Nello stesso senso anche: Idem, *Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung*, in T. Ellwein, E. Holtmann (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland – Rahmenbedingung – Entwicklungen – Perspektiven*, Opladen, Westdt. Verl., 1999, 521 («Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung gibt es traditionell zwei widersprüchliche Hypothesen. Die eine betont die außerordentliche Kontinuität des deutschen Verwaltungssystem, die andere die unübersehbaren Veränderung»). Cfr. altresì: J. Bogumil, *Verwaltungsreform*, in R. Voigt, R. Walkenhaus (Hrsg.), *Handwörterbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, 368.

¹⁸ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Band I, 3. Auflage, Duncker & Humblodt, Berlin, 1924.

¹⁹ Occorre sottolineare che, benché il motto «il diritto costituzionale passa, il diritto amministrativo resta» abbia avuto grande fortuna e benché con esso ci si riferisca al fenomeno della stabilità amministrativa rispetto alla instabilità politica e al conseguente carattere «tradizionale» del diritto amministrativo tedesco, la posizione di O. Mayer – come ben

nonostante gli ammodernamenti e gli aggiustamenti che si sono resi necessari, ha retto e regge ancora nell'epoca attuale. Come scrive F. Heady, «l'amministrazione pubblica prussiana, giustamente riconosciuta come il precursore della burocrazia moderna, divenne il nucleo centrale dello Stato nella Germania unificata; e questo modello di amministrazione rimane ancor oggi sostanzialmente immutato»²⁰. Detto in altri termini: «State bureaucracy in Germany is older than democracy»²¹.

Le trasformazioni riguardano innanzitutto il fisiologico adeguamento strutturale, inevitabile col trascorrere del tempo: la moderna amministrazione differisce dalla precedente tanto per i compiti, responsabilità, professionalizzazione, posizione e qualificazione dei suoi membri quanto per le modalità dei procedimenti, le tecniche e i mezzi di comunicazione²². Accanto ad esse, acquistano particolare rilevanza i mutamenti occorsi per rendere l'apparato amministrativo rispondente alle diverse configurazioni che lo Stato moderno di impronta tedesca è andato via via assumendo e al concreto atteggiarsi della *Leistungs-* e *Lenkungsverwaltung*, nonché i cambiamenti²³ – questi più generali – determinatisi tra il XX e il XXI secolo in seguito alla crisi della sovranità e della territorialità dello Stato, alla comunitarizzazione del diritto, alla globalizzazione e all'avvento delle nuove tecnologie.

Sulla base di queste premesse, è possibile analizzare l'evoluzione del settore pubblico tedesco²⁴, distinguendo almeno sei fasi (e una "non-fase"), ognuna delle quali, oltre ad avere una

chiarisce S. Cassese, richiamando la rilettura della sua figura fatta da J.M. Woehrling, *Otto Mayer, un acteur de la coopération interculturelle juridique franco-allemande*, in *La revue administrative*, 1999, 24 ss. – «riflette, invece, un motivo interno, di rifiuto della costituzione di Weimar adottata qualche anno prima, alla quale il giurista di Strasburgo era rimasto estraneo. Stabilire fin nella premessa che, anche se la costituzione cambia, il diritto amministrativo resta immutato, voleva dire isolare il diritto amministrativo da quello costituzionale, metterlo al riparo dalle trasformazioni, accogliere l'idea della sua immutabilità». Cfr. S. Cassese, *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 28-29.

²⁰ F. Heady, *La pubblica amministrazione: prospettive di analisi comparata*, Bologna, il Mulino, 1968, 82.

²¹ K. König, *The Administrative State in Germany*, in H. Wollmann, E. Schröter (eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*, Aldershot - Burlington USA - Singapore - Sydney, Ashgate, 2000, 47. Sulla burocrazia tedesca cfr. anche: N. Johnson, *The bureaucracy in the Federal Republic*, in Idem, *State and Government in the Federal Republic of Germany*, Oxford, Pergamon Press, 1983, 169 ss.

²² W. Jann, *Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung*, cit., 520.

²³ Su di essi si veda: S. Cassese, *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, cit., 27 ss.

²⁴ Sul tema: T. Ellwein, *Das Dilemma der Verwaltung: Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreform in Deutschland*, Mannheim, B.I.-Taschenbuchverlag, 1994; J.J. Hesse, *Modernizzazione amministrativa e riforma del settore pubblico in Germania. Considerazioni generali*, in Y. Meny, V. Wright (cur.), *La riforma amministrativa in Europa*, Bologna, il Mulino, 1994, 111 ss.; K. Goetz, *La modernizzazione dell'amministrazione tedesca: cambiamenti organizzativi ai livelli federale e statale*, ivi, 137 ss.; W. Siebel, *La riforma degli incarichi: privatizzazione, deregolamentazione, deburocratizzazione, sviluppo del Terzo Settore*, ivi, 173 ss.; M. Becker, *Germania: le politiche del personale*, ivi, 647 ss.; K.-D. Henke, C. Ade, *La modernizzazione amministrativa: le riforme del servizio sanitario in Germania*, ivi, 839 ss.; A. Benz, K.H. Goetz (Hrsg.), *A new German Public Sector?*, Aldershot, Dartmouth, 1996; H. Klages, E. Löffler, *Germany. Part I: Public sector modernization in Germany – recent trends and emerging strategies*, in N. Flynn, F. Strehl (eds.), *Public sector management in Europe*, London, Prentice Hall, 1996, 132 ss.; E. Schröter, H. Wollmann, *Public Sector Reforms in Germany: Whence and Where? A Case of Ambivalence*, in *Administrative Studies*, 1997, 184 ss.; H. Wollmann, *Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A story of Fragmented Incrementalism*, in M. Muramatsu, F. Naschold (eds.), *State and Administration in Japan and Germany: A Comparative Perspective on Continuity and Change*, Berlin, De Gruyter, 1997, 79 ss.; K. König, N. Füchtner, *Von der Verwaltungsreform zur Verwaltungsmodernisierung*, in Idem (Hrsg.), „*Schlanker Staat*“ – *Verwaltungsmodernisierung im Bund*, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 1998, 5 ss.; W. Jann, *Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung*, cit., 520 ss.; H. Wollmann, E. Schröter (eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*, cit.; K. König, H. Siedentopf (eds.), *Public administration in Germany*, Baden-Baden,

precisa connotazione temporale, costituisce la sintesi, attuata attraverso il contemperamento delle diverse risposte (statale, democratica, liberale, socialista) emerse per addivenire ad una soluzione, ad alcuni dilemmi di fondo²⁵: 1) dal 1949 agli anni Sessanta, 2) dalla metà degli anni Sessanta alla fine degli anni Settanta, 3) dalla fine degli anni Settanta agli anni Ottanta, 0) la “non-fase” della riunificazione; 4) gli anni Novanta, 5) la fine degli anni Novanta e il primo decennio del nuovo secolo; 6) la situazione attuale.

1) La prima fase copre un arco di tempo che va dal 1949 agli anni Sessanta. La nascita della Repubblica federale tedesca non comporta nel settore pubblico una rottura col passato: se si eccettua il periodo di occupazione alleata, l'amministrazione pubblica del nuovo Stato si caratterizza – come già accennato – per una grande continuità sia istituzionale che personale. Essa si riallaccia alla precedente struttura organizzativa, procedimentale, giudiziaria e persino personale della Repubblica di Weimar e del Terzo Reich²⁶. Le forze alleate, infatti, dopo aver rimosso i gerarchi nazisti, furono molto comprensive nella denazificazione del personale amministrativo, sicché le *élite* dei funzionari (anche quando non erano proprio “senza macchia” rispetto al regime) non vennero toccate. Le ragioni di ciò sono facilmente intuibili: sia gli alleati sia la popolazione tedesca erano interessati, per ovvie ragioni, ad avere in tempi brevi un'amministrazione pubblica pienamente funzionante e ciò soprattutto a livello comunale e di *Länder*. Gli alleati e, soprattutto, gli americani (certamente incalzati dalle richieste degli emigrati tedeschi) tentarono, tuttavia, di abolire e/o modificare alcuni elementi ed, in particolare il *das deutsche Berufsbeamtentum*, che essi ritenevano a causa delle sue caratteristiche (indipendenza, occupazione a vita, privilegi, reclutamento sulla base della classe sociale e dei meriti accademici anziché sulla base del concorso e del successivo rendimento, l'esercizio di attività politica) corresponsabile del naufragio della Repubblica di Weimar e, in parte, compromesso col nazismo nonché un fattore di rischio per una democrazia agli esordi. Non solo non vi riuscirono, ma la Legge Fondamentale all'art. 33 GG, oltre a porre una garanzia d'istituto per il pubblico impiego, sancì espressamente che gli *hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums* (i principi tradizionali della categoria dei pubblici funzionari), che – per inciso – risalgono all'*Allgemeines Preußisches Landesrecht* del 1794, dovessero essere tenuti in debita considerazione²⁷.

Il rifiuto dell'ideologia nazista conviveva, dunque, con il mantenimento di risorse umane, che sebbene avessero prestato servizio durante il regime hitleriano, appartenevano alla lunga tradizione pubblica tedesca. Questa situazione costituiva il problema e il dilemma centrale delle politiche

Nomos, 2001; W. Jann, *State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives*, cit., 95 ss.; J. Bogumil, *Verwaltungsreform*, cit., 368 ss.; J. Bogumil, W. Jann, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2009; B. Blanke (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden, VS Verlag, 2011.

²⁵ La ricostruzione delle fasi in tale chiave problematica segue l'impostazione di W. Jann, *State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives*, cit., 95 ss. Particolarmente significativa è la schematizzazione grafica delle varie tappe evolutive (nella specie quattro: *The democratic state / beginning of 1950s*, *The active state / middle of 1960s*, *The lean state / end of 1970s*, *The activating state / middle of 1990*) che l'Autore fa a pagina 114 del suo articolo, evidenziando in relazione ad ognuna di esse: *Dilemmas*, *Catch phrase*, *Etatist answer*, *Democratic answer*, *Liberal answer*, *Socialist answer*, *Preferred solution*, *Main commissions*.

²⁶ W. Jann, *Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung*, cit., 521; Idem, *State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives*, cit., 105. Cfr. anche: H. Wollmann, *Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A story of Fragmented Incrementalism*, cit., 81; J.M. Buse, *Einführung in die Politische Verwaltung*, Stuttgart, Kohlhammer, 1975, 35-37.

²⁷ H. Wollmann, *Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A story of Fragmented Incrementalism*, cit., 81.

amministrative nei primi anni di vita della Repubblica Federale²⁸. Se tale contraddizione veniva superata e in parte giustificata attraverso l'adesione alla tesi del nazismo come incidente storico, per cui dei criminali si erano messi alla guida dello Stato, sicché «the traditional 'good' state was not to blame, but merely 'bad' politics»²⁹, l'esigenza di preservare la rinata democrazia dalle derive autoritarie divenne l'obiettivo prioritario e ciò tanto più vista la convinzione generalizzata – oggi per vero ampiamente superata – che individuava la causa principale del nazismo nel fallimento democratico della Repubblica di Weimar. La parola d'ordine delle politiche amministrative di questo periodo fu *Demokratie*. Il risultato fu un sistema amministrativo esattamente sovrapponibile al precedente, ma democraticamente legittimato e controllato, in cui il principio di legalità prevaleva su quello di efficienza³⁰. Come scrive W. Jann, «Adenauer and the broad Christian Democratic Union, embracing both liberal economic policies and labour unions, Christian anti-Nazis and old elites, were the perfect symbol for this period»³¹.

2) La seconda fase va dalla metà degli anni Sessanta alla fine degli anni Settanta. Finita l'era Adenauer e dopo il breve cancellierato di Erhard, in corrispondenza con la progressiva espansione del *Welfare State* e in combinazione con le politiche economiche di stampo neokeynesiano, che portarono alla riforma della *Wirtschaftsverfassung* e all'approvazione della *Stabilitätsgesetz*³², la modernizzazione del settore pubblico entrò nell'agenda politica, in quanto ritenuta presupposto imprescindibile per lo sviluppo sociale ed economico del Paese. Il concetto di *Verwaltungsreform* divenne, così, soprattutto alla fine degli anni Sessanta, sempre più popolare³³; pianificazione (*Planung*) e politiche attive (*aktive Politik*) i termini chiave della discussione generale. A fare da sfondo la questione della maggiore assunzione di responsabilità in campo economico e sociale da parte dello Stato nei confronti dei cittadini e della insufficiente preparazione ed equipaggiamento per farvi fronte, nonché la rivitalizzazione del concetto di *Daseinsvorsorge*³⁴. Nonostante l'intensità della riflessione politica, la quale – oltre ad inserirsi nella discussione internazionale sul tema avviata in molti Paesi industrializzati ed, in particolare, negli Stati Uniti, in Gran Bretagna e in Scandinavia – era supportata anche dalla creazione di commissioni governative (di cui la più importante fu il *Projektgruppe Regierung und Verwaltungsreform*, insediato nel 1968 sotto la Grande Coalizione), i risultati pratici furono non solo meno ambiziosi di quanto ci si sarebbe aspettato, ma pressoché nulli.

²⁸ W. Jann, *State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives*, cit., 105.

²⁹ Ivi, 106.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² La *Stabilitätsgesetz* (per esteso: *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*), approvata l'8 giugno 1967, da una parte, dava concretizzazione dell'art. 109, c. 2, GG, obbligando il *Bund* e i *Länder* ad allineare le loro politiche economiche e fiscali alle esigenze dell'equilibrio economico generale, e, dall'altra, si basava sul cosiddetto "quadrilatero magico" («magisches Viereck») della stabilità dei prezzi, del livello di occupazione elevato, dell'equilibrio esterno e del tasso di crescita adeguato e costante (*Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum*). Essa mirava, altresì, benché questo scopo fosse destinato all'insuccesso, a limitare l'indebitamento in maniera anticiclica. Il testo della *Stabilitätsgesetz* è reperibile *on line* sul sito: www.gesetze-im-internet.de. Su di essa approfonditamente: K. Stern, P. Münch, *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Kommentar*, Berlin, Kohlhammer, 1967; R. Zuck, *Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz*, München, Goldmann, 1975.

³³ J. Bogumil, *Verwaltungsreform*, cit., 368.

³⁴ P. Badura, *Die Daseinsvorsorge als Verwaltungszweck der Leistungsverwaltung und der soziale Rechtsstaat*, in *DÖV*, 1966, 624 ss.

La parentesi riformista si chiuse definitivamente tra il 1973-1974, sull'onda della prima crisi petrolifera mondiale e con la fine del cancellierato del socialdemocratico Willy Brandt³⁵. Con Helmut Schmidt l'idea di guidare e dirigere lo sviluppo economico e sociale del Paese attraverso politiche programmatiche statali venne completamente messa da parte, così come i progetti di riforma più incisivi. Costituisce circostanza paradigmatica il fatto che il lavoro, reso noto proprio nel 1974 attraverso la pubblicazione di ben dodici volumi, della commissione per la riforma dei pubblici uffici (*Studienkommission zur Reformen des öffentlichen Dienstrechts*), istituita nel 1971, rimase lettera morta: del tutto ignorate furono tanto le raccomandazioni relative all'abolizione della tradizionale separazione di *status* tra dipendenti, impiegati e funzionari nonché all'introduzione della mobilità verticale e di incentivi legati ai risultati conseguiti³⁶.

A dispetto della mancata concretizzazione della auspicata modernizzazione amministrativa, tra gli anni Sessanta e Settanta, la burocrazia federale subì, tuttavia, rilevanti modifiche quanto a composizione, orientamento e qualificazione del suo personale. Ciò fu dovuto, da una parte, all'inevitabile ricambio generazionale e, dall'altra, alla massiva espansione dell'amministrazione federale: tra il 1960 e il 1969 gli alti funzionari federali aumentarono del 45% e dal 1969 al 1974 di un altro 25%³⁷.

Ciò premesso, i cambiamenti più importanti intervenuti in questo periodo attengono alla riorganizzazione territoriale a livello di *Länder*. I Governi statali, mossi da considerazioni di efficacia ed efficienza economica, ridisegnarono, con l'ausilio di commissioni di esperti, le circoscrizioni dei *Kreise*, dei *Gemeinden* e dei *Kommunen*. A metà degli anni Settanta, il numero delle autorità locali risultava drasticamente ridotto: da quasi 24.500 a circa 8.500³⁸.

3) La terza fase ricomprende la fine degli anni Settanta e gli anni Ottanta. Tra la seconda metà degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, la crisi economica e finanziaria internazionale reimpone sulla scena le maggioranze politiche neo-liberali e neo-conservatrici: se nel Regno Unito nel 1979 trionfa Margaret Thatcher, negli Stati Uniti nel 1981 diviene Presidente Ronald Reagan, nella Repubblica federale tedesca, venuto meno nel 1982 l'accordo tra SPD/FDP, torna al potere la coalizione CDU-CSU/FDP, guidata dal cristiano-democratico Helmut Kohl³⁹. Sono gli anni del cd. *lean State*⁴⁰ (o *Schlanker Staat* per usare la terminologia tedesca), che nasce come risposta alla crisi dello Stato sociale e che si caratterizza per la rinuncia dell'interventismo statale nell'economia e per il perseguimento di politiche di riduzione del *deficit* di bilancio e della spesa pubblica nonché di diminuzione dei costi in nome dell'efficienza. «Il ritiro dallo Stato divenne un elemento centrale dell'agenda politica interna del Governo federale tedesco»⁴¹: il neocostituito Governo di centrodestra si concentrò appunto «sul risanamento delle finanze pubbliche apportando una serie di

³⁵ H. Wollmann, *Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A story of Fragmented Incrementalism*, cit., 83.

³⁶ Ivi, 84.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Ivi, 86. Cfr. anche: J.J. Hesse, *Modernizzazione amministrativa e riforma del settore pubblico in Germania. Considerazioni generali*, cit., 114; W. Seibel, *La riforma degli incarichi: privatizzazione, deregolamentazione, deburocratizzazione, sviluppo del Terzo Settore*, cit., 195.

³⁹ H. Wollmann, *Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A story of Fragmented Incrementalism*, cit., 86-87.

⁴⁰ Così: W. Jann, *State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives*, cit., 108.

⁴¹ W. Siebel, *La riforma degli incarichi: privatizzazione, deregolamentazione, deburocratizzazione, sviluppo del Terzo Settore*, cit., 175.

tagli al bilancio e alle spese del personale e introducendo un più rigoroso metodo di *budgeting* basato sull'analisi costi benefici»⁴². Sebbene nel confronto con quella britannica, la politica tedesca del ritiro dello Stato abbia avuto un effetto limitato, si osserva comunque – e ciò soprattutto se si effettua una comparazione con la situazione italiana degli stessi anni – un relativo contenimento della spesa pubblica: dal 1982 al 1989 la percentuale della spesa pubblica relativa al Pil è scesa dal 49,4% al 45,7%; la proporzione tra tasse e i tributi relativi al Pil dal 40,2% al 39,6%; la percentuale del debito relativo al Pil dal 2,3% all'1,2% mentre il livello di fiscalità si è stabilizzato al 23,5%⁴³.

In campo amministrativo gli obiettivi da perseguire divennero: deburocratizzazione (*Entbürokratisierung*), deregolamentazione (*Verrechtlichung*) e denazionalizzazione (*Entstaatlichung*). Nel 1978 cominciano ad essere istituite in quasi tutti i *Länder* Commissioni per la riforma dell'amministrazione (*Verwaltungsreformkommissionen*). Nel 1983, subito dopo l'avvicendamento di Kohl a Schmidt, ne viene istituita una, la *Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung*, anche a livello federale con il precipuo compito di semplificare le previsioni normative esistenti. Tuttavia, i risultati di queste commissioni furono nella pratica piuttosto scarsi: se per il loro tramite si realizzò (soprattutto a livello statale) una notevole semplificazione legislativa e regolamentare, non vi fu però nessuna fondamentale modifica strutturale⁴⁴. È interessante notare che nello stesso periodo fu avvertita, specialmente nei *Länder*, l'esigenza di migliorare, anche attraverso l'apporto e l'introduzione delle tecnologie informatiche, l'accessibilità e la funzionalizzazione dei servizi amministrativi ai cittadini (*Bürgernehe*).

Quanto alle privatizzazioni, sebbene se ne fosse iniziato a discutere seriamente già dagli anni Settanta⁴⁵, il fenomeno acquistò una dimensione importante, ma pur sempre inferiore rispetto ad altri ordinamenti europei (si pensi all'Italia, alla Spagna e alla Francia), anche a causa della forte resistenza opposta dai sindacati di categoria, solo tra la fine degli anni Ottanta e gli anni Novanta. Sicché gli anni Ottanta in Germania, definiti da alcuni «il decennio perduto delle riforme amministrative»⁴⁶, possono essere considerati un'epoca di transizione, in cui si “mettono in cantiere” solo i primi *steps* di un cambiamento che avrà luogo nel decennio successivo. Sul piano federale si assistette alla vendita di alcune industrie pubbliche, che costituivano un'eredità dell'economia della seconda guerra mondiale e dell'impegno dello Stato nella ricostruzione post-bellica⁴⁷; il ricavato totale fu, tuttavia, piuttosto modesto: solo 9.082,7 miliardi di marchi ovvero una media di 1,4 miliardi di marchi all'anno durante il periodo della vendita⁴⁸. In particolare nell'autunno 1983 iniziò la dismissione della Veba (energia, chimica e trasporti), con la riduzione dei beni federali dal 43,75% al 29,98% al 1° gennaio 1984, la quale culminerà con la sua privatizzazione totale nel 1987. Tra il 1988 e il 1989 vengono privatizzate anche la Volkswagen, la Viag (elettricità, gas e chimica) e la Saltzgitter (acciaio, elettronica, ingegneria meccanica). Quanto ai *Länder*, essi rimasero invece piuttosto «riluttanti alla vendita delle loro proprietà industriali»⁴⁹ e

⁴² E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 66.

⁴³ I dati sono ricavati da: W. Siebel, *La riforma degli incarichi: privatizzazione, deregolamentazione, de burocratizzazione, sviluppo del Terzo Settore*, cit., 176.

⁴⁴ W. Jann, *Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung*, cit., 530.

⁴⁵ Cfr. F. Knauss, *Der Verlauf der Privatisierungsdiskussion im politischen Raum in den 70er und 80er Jahren*, in H. Brede (Hrsg.), *Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft*, Baden-Baden, Nomos, 1988, 147 ss.

⁴⁶ E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 66.

⁴⁷ W. Siebel, *La riforma degli incarichi: privatizzazione, deregolamentazione, deburocratizzazione, sviluppo del Terzo Settore*, cit., 178-180.

⁴⁸ Ivi, 179.

⁴⁹ Ivi, 180.

ciò probabilmente «per ragioni di risorse e di politica regionale industriale»⁵⁰. Ed infatti, come scrive W. Seibel, il governo dell'Assia non volle abbandonare le sue azioni vantaggiose dell'aeroporto di Francoforte; la Bassa Sassonia, diversamente dal governo federale, non vendette le sue azioni della Volkswagen Ag ed investì nella Preussag Ag ossia nella società che investì nella Volkswagen, quando quest'ultima fu privatizzata; similmente il governo bavarese comprò i beni della Viag quando la compagnia fu venduta nel 1986 dal governo federale⁵¹. Alcune timide dismissioni si ebbero in Bassa Sassonia, che tra il 1979 e il 1987 vendette un terzo delle sue imprese statali; a Berlino, che ridusse i suoi capitali della Berlin Bank Ag; in Baden-Württemberg, che vendette il 18% dei capitali della Baden-Württemberg Bank⁵². Sul piano sub-statale, l'ondata di privatizzazione si tradusse sostanzialmente nell'affidamento ad imprese private della fornitura di alcuni servizi pubblici periferici⁵³; da uno studio condotto negli anni Novanta da M. Metzger⁵⁴ è emerso come si sia trattato di un numero relativamente basso di servizi relativi principalmente a tre ambiti specifici: la pulizia degli edifici municipali, la manutenzione dei parchi e dei cimiteri e i piani di costruzione e di controllo sul territorio⁵⁵.

0) Nell'evoluzione del settore pubblico tedesco la riunificazione del 1990 costituisce una "non fase". A dispetto del suo enorme significato politico ed ideologico, essa non muta il sistema amministrativo della Repubblica federale tedesca, il quale viene *sic et simpliciter* trapiantato nei *Länder* appartenenti alla ex Repubblica Democratica tedesca⁵⁶. Come ben sintetizza W. Jann: «unification did not alter administrative policies and narratives»⁵⁷.

Essa, tuttavia, come è oltremodo noto, reca con sé pesantissime ripercussioni economiche (il costo della riunificazione è stato stimato dalla *Freie Universität Berlin* intorno ai 1.500 miliardi di euro), che verranno al pettine specialmente nella metà degli anni Novanta e che condurranno ad una progressiva torsione del federalismo tedesco, che soprattutto dopo la modifica costituzionale dell'art.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Ivi, 177.

⁵⁴ M. Metzger, *Realisierungschancen einer Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen*, München, Minerva Publikation, 1990.

⁵⁵ Cfr. W. Siebel, *La riforma degli incarichi: privatizzazione, deregolamentazione, deburocratizzazione, sviluppo del Terzo Settore*, cit., 177.

⁵⁶ L'adozione in blocco del sistema amministrativo della Germania occidentale viene significativamente definito dagli autori tedeschi «Institutionentransfer und Blaupause» (trasferimento istituzionale e copia cianografica); cfr. *ex multis*: W. Jann, *Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung*, cit., 530. J.J. Hesse, *Modernizzazione amministrativa e riforma del settore pubblico in Germania. Considerazioni generali*, cit., 117, ricorda come questo processo sia stato a volte criticato «come una maniera di "colonizzare" la Germania dell'Est». Sulla trasformazione amministrativa della Germania Est specificamente: K. König, *Zur Transformation einer real-sozialistischen Verwaltung in eine klassisch-europäische Verwaltung*, in *Verwaltungsarchiv*, 1992, 229 ss.; Idem, *Administrative Transformation in Eastern Germany*, in *Public Administration*, 1993, 135 ss.; C. Reichard, R. Manfred, *Was kommt nach der Einheit? Die öffentliche Verwaltung in ehemaligen DDR zwischen Blaupause und Reform*, in G.-J. Glaebner (Hrsg.), *Der lange Weg zur Einheit: Studien zum Transformationsprozeß in Ostdeutschland*, Berlin, Dietz Verlag, 1993, 215 ss. Vedi anche: K.H. Goetz, *Rebuilding Public Administration in the New German Länder: Transfer and Differentiation*, in *West European Politics*, 1993, 447 ss., il quale sottolinea, però, come il trasferimento del sistema istituzionale di *governance* pubblica della Germania occidentale non abbia implicato l'imposizione di un modello uniforme, ma abbia favorito la differenziazione amministrativa.

⁵⁷ W. Jann, *State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives*, cit., 115.

72 GG nel 1994 e la sostituzione della *Einheitlichkeitsklausel* con la *Erforderlichkeitsklausel*, da cooperativo si trasformerà in competitivo.

4) La quarta fase attraversa tutti gli anni Novanta. Mentre i periodi riformisti che vanno dalla fine degli anni Sessanta alla fine degli anni Ottanta (la seconda e la terza fase nella periodizzazione sopra riportata) rappresentano «waves of change»⁵⁸, ma – come sottolineato – non innovano il sistema, i primi “cambiamenti istituzionali”⁵⁹ si realizzano negli anni Novanta. Ciò è forse anche in parte dovuto al fatto che in questo periodo il dibattito sulla modernizzazione del settore pubblico perde la carica ideologica che aveva assunto in passato. Infatti, mentre le istanze riformiste della fine degli anni Sessanta e dell’inizio degli anni Settanta si fondavano sul modello socialdemocratico e sul concetto di Stato sociale e quelle degli anni Settanta/Ottanta su convinzioni neo-conservatrici, in questa fase cristiano-democratici e socialdemocratici concordano tanto sulla necessità di una modernizzazione del settore pubblico tanto sulle modalità della sua realizzazione⁶⁰. Il maggiore *input* viene, tuttavia, dalla consapevolezza della progressiva perdita di competitività economica e della necessità di ripianare l’elevato debito pubblico e il conseguente *deficit* di bilancio, prodotto dalla riunificazione, nonché dalla avvertita esigenza di adeguare e uniformare il proprio apparato amministrativo a quello degli altri Stati membri dell’Unione europea⁶¹ e dalle pressioni comunitarie verso una maggiore deregolamentazione e liberalizzazione dei servizi.

La dismissione di alcuni classici monopoli statali (poste e telecomunicazioni, trasporto ferroviario ed aereo) è avvenuta – come già accennato –, appunto, in questi anni. Dopo una lunga gestazione, supportata dal lavoro di numerose commissioni di esperti istituite dal Governo federale (la *Monopolkommission* nel 1981⁶², la *Regierungskommission Fernmeldewesen* nel 1985⁶³) e dai suggerimenti del Libro verde della Commissione europea sul futuro delle telecomunicazioni nel mercato comune del 1987⁶⁴, nel 1989 fu approvata la *Poststrukturgesetz* ovvero la legge di riforma delle poste e telecomunicazioni (*Ptt*). Con essa si provvide alla riorganizzazione delle Ptt e alla liberalizzazione parziale dei servizi. In particolare la *Deutsche Bundespost*, che godeva di un assetto speciale in regime di diritto pubblico, fu divisa in tre compagnie a disciplina privata, ma a partecipazione totalitaria pubblica: *Telekom* (servizio di telecomunicazioni), *Postdienst* (servizio postale) e *Postbank* (servizio bancario)⁶⁵. La privatizzazione “fredda” di *Telekom* e dei servizi postali e bancari è avvenuta, però, in un momento successivo: la trasformazione in società per azioni e la loro quotazione in borsa si situa tra il 1995 e il 1996⁶⁶; la privatizzazione “calda” invece è stata più graduale: nel 1998 il governo federale deteneva ancora una quota di partecipazione pari al 49%⁶⁷. Negli stessi anni la Repubblica federale tedesca procedette alla privatizzazione delle

⁵⁸ Così: H. Wollmann, *Modernization of the Public Sector and Public Administration in the Federal Republic of Germany: (Mostly) A story of Fragmented Incrementalism*, cit., 98.

⁵⁹ *Ibidem* («institutional changes»).

⁶⁰ Ivi, 91.

⁶¹ Ivi, 90-91.

⁶² Monopolkommission, *Die Rolle der deutschen Bundespost in Fernmeldewesen*, Baden-Baden, Nomos, 1981.

⁶³ Regierungskommission Fernmeldewesen, *Netlordnung der Telekommunikation*, Heidelberg, von Decker's, 1987.

⁶⁴ EG-Kommission, *Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte*, Deutscher Bundestag, Drucksache 9/930, 1987.

⁶⁵ Cfr. W. Siebel, *La riforma degli incarichi: privatizzazione, deregolamentazione, deburocratizzazione, sviluppo del Terzo Settore*, cit., 186.

⁶⁶ Sulla loro privatizzazione: S.K. Schmidt, *Privatizing the Federal Postal and Telecommunications Services*, in A. Benz, K.H. Goetz (Hrsg.), *A New German Public Sector?*, cit., 45 ss.

⁶⁷ Il dato è ricavato da Formez, *La public governance in Europa. 4. Germania*, Roma, Stampa XPress s.r.l., 2004, 91, reperibile *on line* all’indirizzo internet www.formez.it.

ferrovie (*Deutsche Bundesbahn*)⁶⁸ e delle aziende preposte al controllo del traffico aereo (*Flugsicherung*). Contemporaneamente ridusse la propria quota azionaria nella *Lufthansa* e in numerose altre società partecipate. Per far fronte all'esigenza di dismettere, dopo l'unificazione, le oltre 9.000 aziende nazionalizzate della Germania dell'Est venne, inoltre, istituito nel 1990 un apposito ente pubblico, la *Treuhandanstalt*⁶⁹. Tuttavia, poiché tali aziende impiegavano circa 7 milioni di persone, di fronte all'aumento della disoccupazione e all'incalzare delle polemiche, gli originari programmi di vendita si tramutarono in progetti di rilancio e di ristrutturazione⁷⁰; ne derivò lo scioglimento della *Treuhandanstalt* nel 1994, a quattro anni di distanza dalla sua istituzione, con una pesante eredità alle spalle: la creazione di 275 miliardi di debiti nei confronti dei contribuenti dei *Länder* dell'Ovest⁷¹.

È doveroso sottolineare come il processo di privatizzazione tedesco, sebbene non abbia avuto quel ruolo dominante assunto in altri Paesi, abbia contribuito in maniera significativa a ridurre il numero degli impiegati pubblici, specialmente ma non esclusivamente nei *Länder* dell'Est. Tra l'inizio degli anni Novanta e la metà degli anni 2000 è stata stimata una diminuzione pari ad un terzo, che non trova corrispondenze nelle altre democrazie europee, sicché – come ha rimarcato in un recente articolo B. Keller – «in comparative perspective Germany nowadays constitutes the prototypical example of “lean government” and a “lean state” respectively»⁷².

Sempre negli anni Novanta e, dunque, in netto ritardo rispetto all'ordinamento britannico (dove era emerso già all'inizio degli anni Ottanta) e al dibattito internazionale sulla trasposizione dei principi organizzativi del settore privato al settore pubblico, si sviluppa inoltre anche in Germania il concetto di *New Public Management*, che assume una peculiare connotazione nazionale sintetizzata dalla locuzione *neues Steuerungsmodell*⁷³. Le ragioni di questo ritardo sono molteplici⁷⁴: i buoni *standards* di cui godeva l'amministrazione tedesca per quanto riguardava la legalità dei comportamenti, la professionalità e l'affidabilità del personale facevano sì che né la classe politica né la popolazione percepissero l'urgenza di una riforma della pubblica amministrazione; l'esistenza di un'articolazione dell'amministrazione pubblica su diversi livelli territoriali rendeva superflua la

⁶⁸ D. Lehmkuhl, *Privatizing to Keep it Public? The Reorganization of the German Railways*, in A. Benz, K.H. Goetz (Hrsg.), *A New German Public Sector?*, cit., 71 ss.

⁶⁹ Su di essa: W. Carlin, C. Mayer, *The Treuhandanstalt: Privatization by State and Market*, in O. Blanchard, K. Froot, J. Sachs (eds.), *Transition in East Europe*, II; Chicago, University of Chicago Press, 1994, 189 ss.

⁷⁰ E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, cit., 68. Più approfonditamente: J. Esser, *Germania: «privatizzazioni simboliche» in un'economia sociale di mercato*, in *Stato e Mercato*, 1996, 271 ss.

⁷¹ Il dato è ricavato da: E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, cit., 68.

⁷² B. Keller, *The Public Sector in the United States and Germany: Comparative Aspects in an Employment Relations Perspective*, in *Comp. Labor Law & Pol'Y Journal*, 2013, 113.

⁷³ Al riguardo: C. Reichard, *Neues Steuerungsmodell: local reform in Germany*, in W.J.M., Kickert (ed.), *Public Management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham - Northampton, Edward Elgar, 1997, 61 ss.; T. Klie, T. Meysen, *Neues Steuerungsmodell und Bürgerschaftliches Engagement*, in *DÖV*, 1998, 452 ss.; V. Mehde, *Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip*, Berlin, Duncker & Humblot, 2000; F. Naschold, J. Bogumil, *Modernisierung des Staates. New public management in deutscher und internationaler Perspektive*, Opladen, Leske und Budrich, 2000; S. Dahm, *Das Neue Steuerungsmodell auf Bundes- und Länderebene sowie die Neuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004; R. Nolte, *Changemanagement in der öffentlichen Verwaltung*, in *Verwaltungsarchiv*, 2005, 243 ss.; H. Elsenhaus, R. Kulke, C. Roschmann, *Administrative reform in Germany: the new system of management as an application of new public management theory and the crisis of the Welfare State*, in *The Indian journal of public administration*, 2005, 15 ss.; J. Bogumil, S. Grohs, S. Kuhlmann, A.K. Ohm, *Zehn Jahre Neue Steuerungsmodell*, Berlin, Edition Sigma, 2007; S. Kuhlmann, J. Bogumil, S. Grohs, *Evaluating administrative Modernization in German Local Government: Success or Failure of the “New Steering Model”?*, in *Public Administration Review*, 2008, 851 ss.

⁷⁴ Su di esse: Formez, *La public governance in Europa. 4. Germania*, cit., spec. 148-150.

decentralizzazione, avvertita invece come un imperativo quasi categorico in altri Paesi; il fatto che la crisi fiscale si fosse presentata in Germania più tardi rispetto ad altri Stati europei⁷⁵. Ma la resistenza maggiore era di ordine culturale⁷⁶: uno Stato con una tradizione amministrativa così forte come quella tedesca era molto più restio ad accettare l'adozione di criteri manageriali in campo pubblico, anche per la difficoltà di conciliarli con la forte pregnanza del concetto di *Rechtsstaat*, di quanto non lo fossero i Paesi anglosassoni, in cui la pragmatica gestione della pubblica amministrazione non necessitava né imponeva alcun ripensamento⁷⁷. L'adozione tardiva dei metodi privatistici di gestione nel settore pubblico è avvenuta principalmente a livello locale, tant'è che la letteratura ha parlato di «rivoluzione dal basso, di riforme amministrative cioè progettate e messe in opera grazie all'attivismo delle amministrazioni comunali e distrettuali»⁷⁸. La cosa, tuttavia, non deve destare meraviglie: il fatto che l'impulso all'ammodernamento sia venuto dalle periferie si iscrive perfettamente nella peculiarità di un ordinamento fondato su un marcato radicamento territoriale e su espresse garanzie costituzionali a tutela dell'autogoverno locale. Ciò premesso, la versione tedesca del *New Public Management*, il *neues Steuerungsmodell*, appunto, è scaturita in gran parte dalla riflessione condotta dalla *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung* (KGSt – Agenzia comunale per la razionalizzazione dell'amministrazione)⁷⁹, che ha assunto, come è noto, quale punto di riferimento e di ispirazione la modernizzazione realizzata nella città di Tilburg nei Paesi Bassi. In particolare, l'attenzione è stata posta sui seguenti aspetti: l'approccio produttivistico; la percezione dell'organizzazione dell'amministrazione comunale come una “macrostruttura aziendale”; un sistema di responsabilità decentrate, ma integrate; bilanci flessibili e un sistema di contabilità dei costi; la distinzione tra ruolo strategico (proprio del consiglio comunale) e ruolo operativo (proprio degli amministratori); l'*internal contract management*, consistente nella formalizzazione documentale degli obiettivi assegnati e delle risorse utilizzabili⁸⁰. Ad essi sono stati affiancati in una fase successiva, che va dal 1998 in poi, ulteriori elementi di novità, consistenti nella valutazione della qualità del lavoro prodotto, nell'applicazione di strumenti di management del personale relativamente alle modalità di selezione, allo sviluppo delle risorse umane e alla retribuzione basata sulla *performance*, e

⁷⁵ Questo ultimo fattore è richiamato da E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, cit., 163, nt. 13.

⁷⁶ Ne sono emblematica testimonianza le parole di H.-U. Derlien: «the reform philosophy behind NPM - despite consultants' borrowing from its rhetoric - is hardly compatible with the state-centered public discourse in Germany since Weber's day» (H.-U. Derlien, *German Public Administration: Weberian Despite "Modernization"*, in K.K. Tummala (ed.), *Comparative bureaucratic system*, Oxford, Lexington Books, 2003, 120.)

⁷⁷ In questo senso: H. Wollmann, *Comparing Institutional Development in Britain and Germany: (Persistent) Divergence or (Progressing) Convergence?*, in H. Wollmann, E. Schröter (eds.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*, cit., 17. Sul rapporto tra il sistema amministrativo “classico” tedesco e l'adozione di un approccio manageriale nel settore pubblico specificamente: J.P. Pfiffner, *Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency*, in A. Benz, K. König (Hrsg.), *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, 443 ss.

⁷⁸ E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, cit., 163. In tal senso anche: H. Klages, E. Löffler, *Germany. Part I: Public sector modernization in Germany – recent trends and emerging strategies*, cit., 134 («In contrast to modernization programs in countries like the United Kingdom and France aimed at restructuring central government, the modernization of public administration in Germany has to be understood in terms of a 'bottom-up' revolution: there are essentially no reform initiatives at the federal level, at least some German *Länder* show up as modernization pioneers, but the truly new entrepreneurs in the field of modernization are the local governments»).

⁷⁹ Si veda: <http://www.kgst.de/>.

⁸⁰ Cfr. Formez, *La public governance in Europa. 4. Germania*, cit., spec. 154 ss.

nell'attivazione di situazioni concorrenziali nella fornitura dei servizi⁸¹. Se l'ondata riformista si sviluppò nell'ambito dei *Gemeinden* e dei *Kreise*, essa non rimase circoscritta entro i loro confini ma contagiò anche il livello dei *Länder*, anche se inizialmente solo quelli occidentali, in quanto quelli orientali preferirono, almeno a ridosso dell'unificazione, usare gli schemi tradizionali e non azzardare alcuna sperimentazione; i *Länder* più recettivi agli insegnamenti manageriali sono stati i *Länder* del Sud della Germania e, in particolare, il Baden-Württemberg, e le città-Stato di Berlino, Brema e Amburgo. I suoi echi raggiunsero anche il piano federale, anche se qui ebbero effetti assai più limitati. Nel 1995 il Cancelliere Kohl istituì un comitato di esperti, chiamato in maniera significativa *Sachverständigenrat „Schlanker Staat“* (“Stato snello”)⁸², che produsse nel biennio successivo poderosi volumi intrisi di raccomandazioni collegate alle teorie del *New Public Management*, il cui riscontro pratico fu però molto lontano da quelle che erano le aspettative sperate. Come ha recentemente osservato B. Keller, «Germany constitutes a special case and it is not very conducive to the NPM agenda. Major changes have occurred for other reasons»⁸³.

5) La quinta fase prende avvio alla fine degli anni Novanta e interessa tutto il primo decennio del nuovo secolo. La riscontrata incapacità dello *Schlanker Staat* di fornire una risposta adeguata ai problemi della modernità, la fine dell'era Kohl e la vittoria delle elezioni da parte dei socialdemocratici, dopo ben 16 anni di opposizione, portarono alla ribalta dell'agenda politica un nuovo *Leitbild: der Aktivierende Staat* (“Stato che si attiva”)⁸⁴. Questa rinnovata concezione del ruolo dello Stato, ovviamente legata a doppio filo all'affiorata esigenza di rivitalizzare la funzione dello Stato sociale, ampiamente svuotata di significato negli anni precedenti, si fondava su una diversa interpretazione e una differente percezione della realtà politico-costituzionale. Le difficoltà incontrate nella conduzione dello Stato moderno non erano più ricondotte semplicemente alle carenze strutturali del sistema amministrativo e burocratico, sebbene si continuasse a ritenere indispensabile un loro ammodernamento, ma alla complessità e all'interdipendenza delle società contemporanee e alla progressiva erosione della concezione classica della statualità nazionale. Come evidenzia W. Jann, il cuore del dilemma della moderna *governance* pubblica non giace più nel fallimento dello Stato, ma nel fallimento della società nel suo complesso: «it is no longer just a 'state failure' which lies at the heart of the dilemmas of modern governance, but rather 'community failure'»⁸⁵. Il che rendeva necessario trovare formule inedite: «to cope with the ensuing dilemmas not only the state needs to change, but new forms of interactions between state and society have to be invented, enabling new modes of societal self-regulation»⁸⁶.

La coalizione SPD/Verdi guidata da G. Schröder, dopo aver siglato l'accordo “Avvio e rinnovamento – la via della Germania nel XXI secolo”, avviò nel 1999 il programma *Moderner*

⁸¹ Ivi, spec. 155.

⁸² Si veda al riguardo K. König, N. Führtner (Hrsg.), „*Schlanker Staat*“ – eine Agenda der *Verwaltungsmodernisierung im Bund*, Baden-Baden, Nomos, 2001.

⁸³ B. Keller, *After the end of stability: recent trends in the public sector of Germany*, in *The International Journal of Human Resource Management*, 2011, 2331.

⁸⁴ In questo senso: W. Jann, *State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives*, cit., 111. Sul concetto di *Aktivierender Staat* specificamente: B. Blanke, *Aktivierender Staat – aktive Bürgergesellschaft*, Hannover, November 2001, in www.isps-online.de; W. Lamping, H. Schridde, S. Plaß, B. Blanke, *Der Aktivierende Staat. Positionen, Begriffe, Strategien*, Bonn, Albrecht Koschützke, 2002.

⁸⁵ W. Jann, *State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives*, cit., 111.

⁸⁶ *Ibidem*.

*Staat – Moderne Verwaltung*⁸⁷, basato appunto sul già richiamato concetto di *aktivierender Staat*, in base al quale occorre creare un nuovo equilibrio tra i doveri statali, l'iniziativa individuale e le esigenze sociali: lo Stato da decisore doveva trasformarsi in un mediatore e in un catalizzatore dello sviluppo sociale, garantendo la libertà di azione delle formazioni sociali ed economiche e stimolando le loro potenzialità di autoregolamentazione. Gli obiettivi erano la realizzazione di una nuova distribuzione di responsabilità tra organi pubblici, il mantenimento delle peculiarità tra le singole unità pubbliche di amministrazione secondo il principio di unità nella molteplicità (*Einheit im Vielfalt*), la garanzia di un orientamento costante verso i cittadini, la gestione degli affari pubblici in modo efficiente ed efficace. Quattro erano le linee di riforma: 1) aumento dell'efficienza e dell'accettazione della legislazione, 2) governo federale come *partner*, 3) amministrazione competitiva, economica e trasparente, 4) personale altamente motivato⁸⁸. Sul piano pratico ne consegue soprattutto una valorizzazione del terzo settore, rispetto al quale lo Stato assume il compito di *Gewährleistungsstaat*, e la realizzazione di forme cooperazione interistituzionale, volte a favorire una maggiore partecipazione degli attori sociali ai procedimenti amministrativi e alla realizzazione di *partnerships* pubblico private (P-PP). Esempi di questo *modus operandi* sono, per un verso, l'istituzione di una *Enquete Kommission* sulla *Bürgergesellschaft* e l'apertura da parte del governo federale di un portale internet a sostegno della società civile (www.wegweiser-buergergesellschaft.de) e, per l'altro verso, il sostegno alla competitività del bacino della Ruhr e la sua conversione, tramite l'ausilio di strumenti di alta tecnologia, a nuovi modelli produttività nel Nordreno-Vestfalia e il programma di miglioramento delle infrastrutture scolastiche nella provincia di Offenbach. Contemporaneamente assunse carattere dominante il tema della privatizzazione dell'amministrazione comunale⁸⁹.

Grande impulso è stato dato, sempre in questi anni, alla informatizzazione della pubblica amministrazione⁹⁰. Nel settembre 2000 il Cancelliere Schröder avviò, infatti, la campagna *Bundonline 2005*, allo scopo di rendere accessibili *on line* tutti i servizi dei cittadini entro il 2005⁹¹. L'iniziativa è legata a plurime esigenze: alleggerimento e semplificazione dell'apparato amministrativo, potenziamento della garanzia della trasparenza della p.a., adeguamento all'Europa che aveva varato nello stesso anno il piano *eEuropa*, riduzione dei costi derivanti dall'emissione dei documenti in forma cartacea. In questo contesto si collocano esperienze assai significative, tra le quali merita di essere senz'altro menzionata quella del municipio virtuale della città di Brema⁹², nata sotto l'impulso dell'iniziativa *Media@Komm*, il più grande progetto multimediale varato dal governo federale per realizzare il collegamento in rete dell'amministrazione e dei cittadini⁹³.

Nel 2005, inoltre, dopo lunghe negoziazioni con le parti sociali, è stato siglato un nuovo accordo collettivo per il pubblico impiego (*Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst*), il quale si

⁸⁷ Per una sintesi di questo programma e dei suoi obiettivi: Formez, *La public governance in Europa. 4. Germania*, cit., 39-40; P. Bondonio, A. Badriotti, *Lezioni di decentramento e coordinamento amministrativo della governance pubblica tedesca*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, 923-924.

⁸⁸ Cfr. Formez, *La public governance in Europa. 4. Germania*, cit., 39-40.

⁸⁹ Su cui specificamente: D. Schefold, *Privatisierung in der Kommunalverwaltung*, in Idem, *Bewahrung der Demokratie*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2012, 457 ss.

⁹⁰ Sul tema: H. Reinermann, J. von Lucke (Hrsg.), *Electronic Government in Deutschland*, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 2002.

⁹¹ Si rinvia a R. Kleindiek, *BundOnline 2005 – Electronic Government Strategie des Bundes*, ivi, 118 ss.

⁹² Su di essa: P. Bondonio, A. Badriotti, *Lezioni di decentramento e coordinamento amministrativo della governance pubblica tedesca*, cit., 930-932.

⁹³ Cfr. B. Grabow, C. Siegfried, *Virtuelle Rathäuser und die MEDIA@Komm-Modellprojekt*, in H. Reinermann, J. von Lucke (Hrsg.), *Electronic Government in Deutschland*, cit., 151 ss.

applica al livello federale e locale e non anche al livello statale⁹⁴. Considerato «“a centennial reform” and a “milestone” toward the urgently necessary modernization of the public sector»⁹⁵, esso ha abolito le tradizionali differenze legali tra *Arbeiter*, *Angestellte*, *Pflegebeschäftigte*, ha introdotto una classificazione unitaria per tutti gli impiegati pubblici fatta eccezione per i funzionari (*Beamte*) e ha imposto il passaggio da forme di pagamento basate sull'anzianità di servizio e su condizioni familiari a forme basate sulla professionalità e sulle *performance*.

6) La sesta fase coincide con la situazione attuale. Come è oltremodo noto, la Germania è il Paese europeo meno colpito dalla crisi e l'economia tedesca è al momento l'economia trainante dell'Unione. È cronaca quotidiana il ruolo egemone e dominante assunto dalla Repubblica federale tedesca rispetto alle politiche comunitarie così come la sua tendenziale ostilità a misure di salvaguardia a favore dei cd. *Pigs* (Portogallo, Italia e/o Irlanda, Grecia, Spagna), strozzati dal peso dei “debiti sovrani”.

Pertanto, nella politica pubblica tedesca e nella generale concezione del settore pubblico, l'attuale crisi finanziaria non ha avuto significative conseguenze⁹⁶, sicché la Germania costituisce in prospettiva comparata una «outlier»⁹⁷. A fronte dei severi provvedimenti di austerità adottati dagli altri Stati membri dell'Unione europea⁹⁸ e alla notevole tensione sociale e politica che ne sta derivando, la Repubblica federale tedesca non ha messo in atto un programma di tagli nel settore pubblico: essa non ha né congelato né tagliato i salari dei dipendenti pubblici, né ha modificato in maniera decisiva il sistema pensionistico, limitandosi, per ciò che concerne quest'ultimo, a gradualità aggiustamenti e, nel complesso, ad una riduzione e/o eliminazione dei *social services* tra cui il beneficio genitoriale e dei *welfare benefits* come la tredicesima e i *bonus vacanza*⁹⁹. L'*austerity package*, presentato nel 2010 dal Cancelliere Angela Merkel con l'obiettivo di salvare 82 miliardi di euro entro il 2014, di tenere il debito pubblico sotto controllo e di consentire il rispetto del vincolo costituzionale del pareggio di bilancio, introdotto nel 2009, si muove appunto in questa direzione¹⁰⁰.

È opportuno notare anche che, sebbene la Germania abbia risentito meno degli altri Paesi dell'attuale crisi e non abbia attuato alcuna “cura dimagrante” del settore pubblico attraverso una riduzione quantitativa delle risorse umane, da una parte, il prodotto interno lordo è sceso in maniera massiccia a causa del collasso del mercato di esportazione e, dall'altra, il settore bancario è risultato ampiamente sofferente. La risposta del Governo tedesco, immediata rispetto all'insorgere dei primi segnali di crisi, è stata quella di supportare le banche con soldi pubblici e di lanciare un programma federale di sostegno dell'economia pari a 50 miliardi di euro per investimenti in strade, costruzioni, etc.¹⁰¹. La Repubblica federale tedesca si è, pertanto, ancora una volta fatta carico dei problemi

⁹⁴ Il *Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder* è stato firmato nel 2006 e differisce solo per alcuni dettagli dal *TVöD* del 2005.

⁹⁵ B. Keller, *The Public Sector in the United States and Germany: Comparative Aspects in an Employment Relations Perspective*, cit., 115.

⁹⁶ Ivi, 123.

⁹⁷ Idem, *The public sector after the financial and debt crisis. Germany in comparative perspective*, Paper to be presented at the FES-workshop, Berlin, 24-25 September 2012, in www.fes.de, 5.

⁹⁸ Per un'analisi comparata delle strategie governative attuate nel settore pubblico in seguito alla crisi economica si veda: V. Glassner, *The public sector in the crisis*, Working Paper 2010.07, Brussels, ETUI, 2010.

⁹⁹ B. Keller, *The public sector after the financial and debt crisis. Germany in comparative perspective*, cit., 5. Si veda anche V. Glassner, *The public sector in the crisis*, cit., 22.

¹⁰⁰ Su di esso: F. Zipfel, *Germany's austerity package and the federal budget*, Frankfurt am Main, Deutsche Bank Research, 2010, in www.dbresearch.com.

¹⁰¹ Sull'impatto della crisi in Germania: G. Färber, *Impacts of the Global Financial Crisis in a Federation: Evidence from Germany*, FÖV 69 Discussion Paper, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer 2012.

economici del Paese, così come aveva fatto – finanziando con denaro pubblico – la ricostruzione dopo la seconda guerra mondiale e la disastrosa situazione dell'Est dopo la riunificazione. Il che induce certamente a riflettere sulla correttezza, contraddetta dalla stessa recente politica interna tedesca, dell'*austerità diktat* che Angela Merkel continua a voler imporre agli altri Stati membri dell'Unione europea¹⁰².

3. – Se la crisi economica in Germania non è stata un catalizzatore di riforme nel campo amministrativo, lo è stata però a livello costituzionale per la materia del bilancio, con tutto ciò che ne deriva in termini di ricadute sull'intero sistema ed, in particolare, su quello amministrativo. Infatti se – come scrive S. Cassese – «la spesa [pubblica] e il suo governo vedono normalmente l'apparato pubblico considerato come mero *esecutore*»¹⁰³, mentre, invece, «è qui che il corpo pubblico ha i maggiori suoi poteri ed esercita al massimo il suo arbitraggio»¹⁰⁴, le modifiche riguardanti la disciplina del bilancio si riflettono inevitabilmente sull'amministrazione.

La Germania è stata, invero, il primo Paese europeo ad introdurre il pareggio di bilancio in Costituzione, facendo da apripista a quel processo di «costituzionalizzazione della crisi economica», come è stato recentemente definito da A. Embid Irujo¹⁰⁵.

In seguito alla *Föderalismusreform II* del 2009¹⁰⁶, l'art. 109 GG prevede al comma 3 che i bilanci della Federazione e dei *Länder* debbano essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito¹⁰⁷. Ora, se il principio del pareggio di bilancio non è una novità nell'esperienza tedesca¹⁰⁸, perché esso era già accolto nella Costituzione di Weimar e nella Legge Fondamentale del 1949 all'art. 110 GG¹⁰⁹ ed è riconducibile alla regola di democrazia per cui non è tollerabile che i governi in carica scarichino su quelli di domani i debiti derivanti dall'indirizzo politico perseguito, ciò che risulta nuovo è il freno all'indebitamento (*Schuldenbremse*). Infatti, perché il bilancio sia in pareggio occorre che le entrate da prestiti non superino la soglia dello 0,35% del PIL. Considerato che il quadro costituzionale sia federale sia statale vigente fino al 2009 non ha affatto evitato un eccessivo ricorso all'indebitamento e che la tendenza principale della politica finanziaria tedesca è

¹⁰² Cfr. C. Schwennicke, *Double Standards: Europeans Are Right to be Angry with Merkel*, in *SpiegelOnline International* (www.spiegel.de), 11/04/2013.

¹⁰³ S. Cassese, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, 236.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ A. Embid Irujo, *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid, Iustel, 2012. Sull'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione si rinvia ai seguenti contributi in lingua italiana: ARSAE, *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2012; I. Ciolli, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, 29/02/2012, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, 11/10/2011, *ivi*; G. Delle Donne, *Le procedure di bilancio tra equilibri delle forme di governo e ricerca della stabilità economica: una ricostruzione comparatistica delle esperienze francese e tedesca*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, 469 ss.; M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in www.astrid-online.it.

¹⁰⁶ Per un quadro sintetico: Servizio Studi del Senato, *La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, aprile 2011, n. 287.

¹⁰⁷ «Die Haushalt von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen». Si rinvia al riguardo a: H. Tappe, *Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz*, in *DÖV*, 2009, 881 ss.; M. Thyé, *Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz. Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform II*, Halle an der Saale, Univ.-Verl. Halle-Wittenberg, 2010; C. Hetschko (Hrsg.), *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – ein Zwischenbilanz*, Hamburg, Bucerius Law School, 2012.

¹⁰⁸ In questo senso: R. Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in www.astrid.eu, 2.

¹⁰⁹ Secondo l'art. 110, c. 1, GG: «Tutte le entrate e le spese della Federazione devono risultare dal bilancio preventivo; per quanto attiene alle imprese della Federazione e ai fondi speciali, è sufficiente indicare le sopravvenienze in entrata e in uscita. Nel bilancio preventivo le entrate e le spese devono essere paregiate».

sempre stata «mehr Staat»¹¹⁰, il limite introdotto non è un cambiamento di poco conto, soprattutto se si considera che il suo superamento è ammesso soltanto, previa deliberazione del *Bundestag* a maggioranza dei suoi membri, collegata ad un piano di ammortamento che preveda il rimborso dei prestiti accesi entro un lasso di tempo adeguato, in caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. Esso, inoltre, lungi dal costituire la panacea di tutti i mali e dall'assicurare la tanto agognata stabilità economica, si presta ad una serie di critiche. In primo luogo, la previsione in Costituzione dell'impossibilità di ricorrere al debito è sintomatica di un forte protagonismo dello Stato Nazione, che risulta non facilmente conciliabile con l'attuale contesto dell'Unione europea come non facilmente conciliabili risultano le ultime pronunce del *Bundesverfassungsgericht* sul cammino comunitario e sul concetto di sovranità¹¹¹, nonché di una «visione unilaterale della politica di bilancio tedesca che spinge la Germania a considerare i pericoli dello stare insieme, senza apprezzarne i vantaggi»¹¹². Poiché è innegabile che la questione del bilancio sia ormai una questione «comune», risolvibile solo con una decisione condivisa a livello europeo e non con tante diverse decisioni particolari, la costituzionalizzazione di una disciplina finanziaria rigorosa da parte di un solo Stato non è in grado di risolvere il problema. A ciò si aggiunga che la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio significa porre i principi del neoliberalismo come principi di ordine costituzionale¹¹³, intaccando di conseguenza il nucleo dello Stato sociale e deprezzandone la valorizzazione fattane dalla giurisprudenza costituzionale federale, che ne ha rinvenuto il fondamento nella garanzia della dignità umana. Ancora numerosi dubbi sorgono in relazione alla specificità della disciplina introdotta e al parametro dello 0,35%, in quanto alla volatilità delle vicende finanziarie fa da contraltare la rigidità di regole costituzionali¹¹⁴. Da ultimo non può non sottolinearsi come le conseguenze del divieto rischino di riversarsi sui *Länder*, costruendo rispetto ad essi una barriera economica rigida alla loro capacità di assumere decisioni politico-finanziarie¹¹⁵, e di mettere in crisi il concetto di solidarietà orizzontale che impone alla Federazione di assicurare la realizzazione di condizioni di vita equivalenti (in passato uniformi) su tutto il territorio della Repubblica federale tedesca.

¹¹⁰ «Mehr Staat – das ist die Haupttendenz der Finanzpolitik in Deutschland»: M.G. Schmidt, *Das politische System Deutschland*, München, C.H. Beck, 2007, 336.

¹¹¹ Su di esse: D. Schefold, *Integrazione europea e sovranità. Da un problema classico alla sentenza della Corte costituzionale tedesca del 12-9-2012*, in *Nuove Autonomie*, 2012, n. 2, 181 ss.

¹¹² R. Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, cit., 3.

¹¹³ G. Marcilla Córdoba, *Consideraciones sobre la incidencia de la crisis económica global en el Estado constitucional*, in *Estudios de Deusto*, 2012, 341.

¹¹⁴ Cfr. R. Perez, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, cit., 6.

¹¹⁵ Ivi, 7.