



Fascicolo n° 3/2025
Data di pubblicazione: 22/08/2025

Autore: Giovanni Rizzoni*

Vecchio e nuovo *Bundestag* nella revisione costituzionale tedesca del marzo 2025: *‘le mort saisit le vif’?*

Sommario: 1. Le modifiche costituzionali del marzo 2025 alle regole sul ‘freno all’indebitamento’. – 2. La vicenda politico-istituzionale. – 3. Le decisioni del *Bundesverfassungsgericht*. – 4. La continuità degli organi parlamentari nell’ordinamento tedesco e in quello italiano. – 5. Qualche considerazione conclusiva.

1. Le modifiche costituzionali del marzo 2025 alle regole sul ‘freno all’indebitamento’.

Il 25 marzo scorso è entrata in vigore in Germania la legge di revisione costituzionale con cui sono stati modificati gli articoli 109 e 115 ed introdotto il nuovo articolo 143h della Legge fondamentale (o *Grundgesetz*, in breve GG)¹. Si tratta, com’è noto, di un intervento di grande importanza con cui si è inciso sulla ‘costituzione fiscale’ tedesca con l’intento di introdurre alcune eccezioni alle regole sul ‘freno all’indebitamento’ (la c.d. *Schuldenbremse*) introdotte nel 2009 con la seconda revisione costituzionale dell’assetto federale (*Föderalismusreform II*).

L’approvazione di queste importanti modifiche alla Legge fondamentale tedesca è avvenuta da parte del *Bundestag* sciolto nel dicembre 2024 e dopo lo svolgimento delle elezioni della nuova Camera bassa il 23 febbraio 2025. Sulla legittimazione della vecchia Camera ad adottare una decisione di così grande importanza è sorta una complessa controversia costituzionale, che ha solle-

* Consigliere parlamentare presso la Camera dei Deputati.

¹ Cfr. *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025* in *Bundesgesetzblatt*, Teil I, del 24 marzo 2025, <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2025/94/VO.html>

vato questioni di grande rilievo. Anticipando quanto avrò modo di esporre in maggiore dettaglio nel paragrafo conclusivo, i profili di carattere costituzionale di maggiore interesse della vicenda riguardano la concreta interpretazione da dare al principio della indefettibile continuità dell'organo parlamentare. Nell'ordinamento tedesco, si tratta di un principio stabilito dall'articolo 39, co. 2 GG, espressamente modificato nel 1976 per stabilire che la durata del Bundestag termina solo con la prima riunione della Camera neoletta. Si è così voluto evitare qualsiasi interruzione della continuità dell'istituzione parlamentare fra due legislature, come di fatto accadeva ai sensi del testo costituzionale previgente alla modifica del 1976. Nel caso che prendo qui in esame tale principio è stato fatto valere per affermare il diritto del Bundestag uscente, anche dopo la celebrazione delle elezioni della nuova Camera (ed è in questa fase che si parla tecnicamente di '*Alt-Bundestag*', lett. "Vecchio Bundestag"), di esercitare senza restrizioni tutte le sue funzioni, compresa quelle attinenti alla revisione costituzionale. Con una serie di decisioni del marzo 2025 la Corte costituzionale tedesca ha confermato la piena operatività del '*vecchio Bundestag*' anche nell'imminenza della riunione della nuova Camera, respingendo i ricorsi che sostenevano la necessità di chiamare a deliberare sulle modifiche costituzionali il *Bundestag* neoletto, in quanto solo organo dotato della legittimazione democratica necessaria per una decisione di così grande rilievo. Le sentenze del marzo scorso hanno quindi confermato sul piano della legittimità costituzionale la decisione di una parte della classe politica tedesca di sfruttare l'ultima finestra di opportunità rimasta aperta per dare copertura costituzionale ad una nuova strategia nazionale concepita per dare risposta alla grande trasformazione in corso negli equilibri geopolitici europei e mondiali: quella che il cancelliere Scholz ebbe a definire nel febbraio 2022 una vera e propria '*svolta epocale*' (*Zeitenwende*).

Per ritrovare un precedente di rilievo assimilabile a quanto accaduto nel marzo di quest'anno bisogna richiamare quanto avvenuto nell'ottobre 1988 quando, su convocazione richiesta dal cancelliere federale, il *Bundestag* uscente si riunì dopo l'elezione della nuova Camera per esaminare la proposta di autorizzazione alla partecipazione di forze armate tedesche all'operazione NATO in Kosovo. Rimane l'evidente differenza fra i due casi: per l'intervento in Kosovo, la convocazione della Camera uscente poteva giustificarsi sulla base dell'immediata urgenza di un pronunciamento parlamentare a fronte dei repentini sviluppi di una grave crisi internazionale; per la revisione costituzionale lampo del 2025 la riunione del *Bundestag* già sciolto è stata dettata dall'urgenza tutta politica di alzare un argine preventivo rispetto all'azione delle formazioni populiste e radicali affermatasi nelle elezioni del febbraio scorso.

Quanto al contenuto della riforma costituzionale, in estrema sintesi, le modifiche agli articoli 109 e 115 introducono una deroga alla regola del debito, limitatamente alla quota eccedente l'1 % del PIL nazionale, per le spese per la difesa, la protezione civile, i servizi di intelligence, la protezione dei sistemi tecnologici e l'assistenza agli Stati esteri aggrediti in violazione del diritto internazionale. Si estende inoltre ai *Länder* la regola di flessibilità già vigente a livello federale secondo cui il pareggio di bilancio si intende comunque rispettato qualora l'indebitamento complessivo non superi lo 0.35 % del PIL nominale.

Il nuovo articolo 143 h GG prevede invece l'istituzione di un fondo speciale di 500 miliardi di euro per finanziare investimenti aggiuntivi nel settore delle infrastrutture e per il raggiungimento

della neutralità climatica entro il 2045. Alle relative autorizzazioni di credito non si applicano le regole del debito stabilite dagli articoli 109, co. 3 e 115, co. 2. GG, mentre potranno essere autorizzate spese a valere sul Fondo speciale per i prossimi 12 anni. Nell'ambito di tali risorse, 100 miliardi dovranno essere impiegati per finanziare il Fondo per il clima e la trasformazione energetica, mentre altri 100 miliardi dovranno essere resi disponibili ai *Länder* anche per gli investimenti sulle loro infrastrutture.

Come è evidente, le nuove disposizioni costituzionali delineano un vero e proprio programma di politica economica destinato ad impegnare per il prossimo decennio le politiche pubbliche della Federazione e dei *Länder* su alcune grandi priorità di carattere nazionale: il rafforzamento delle capacità di difesa della Repubblica federale nel nuovo scenario europeo e globale determinato dall'aggressione russa all'Ucraina e dai segnali di disimpegno manifestati dalla nuova amministrazione americana; l'ammodernamento della dotazione infrastrutturale del paese giudicata gravemente carente sia a livello nazionale che regionale; la prosecuzione delle politiche di decarbonizzazione da tempo avviate da Berlino.

Finalità di questa nota non è entrare nel merito dei contenuti della revisione costituzionale da poco entrata in vigore². Si intende piuttosto ripercorrere la controversia costituzionale seguita alla riforma, articolando l'esposizione in quattro parti dedicate rispettivamente ad una breve illustrazione delle fasi salienti della vicenda politico-istituzionale in questione, al contenuto delle decisioni adottate dal Secondo Senato della Corte costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*), ad una comparazione fra la disciplina della *prorogatio* degli organi parlamentari nell'ordinamento tedesco e in quello italiano e a qualche considerazione critica finale.

2. La vicenda politico-istituzionale.

La vicenda sulla quale sono intervenute le decisioni della Corte costituzionale tedesca sono in gran parte note e sono puntualmente ricostruite nella prima delle sentenze emesse sulla questione da parte del *Bundesverfassungsgericht*. Il 27 dicembre 2024 il Presidente della repubblica Frank-

² I contenuti della revisione costituzionale sono illustrati in Servizio studi del Senato della Repubblica, *Nota breve n. 17, La riforma costituzionale tedesca del 'freno all'indebitamento': un primo sguardo*, Marzo 2025, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01449458.pdf>. Per un primo commento alle nuove disposizioni costituzionali, vedi H. TAPPE, *Die Notbremse bei der Schuldenbremse: Zu den geplanten Änderungen der Art. 109, 115 und 143b GG*, *VerfBlog*, 2025/3/14, <https://verfassungsblog.de/die-notbremse-bei-der-schuldenbremse/>, DOI: 10.59704/3cd8f5942b3f1a1a. Si veda inoltre G. BOGGERO, *Re-Arm Germany. Regge il patto CDU, SPD Verdi: respinti i ricorsi contro il Parlamento in prorogatio*, in *Il Foglio Insetto* del 18 marzo 2025; A. J. MENÉNDEZ, *Rewriting the German fundamental law in a blitz*, in *European Law Open*, 2024, 3, pp. 687–704; A. ZEI, *Prorogatio, ovvero con il piede in due scarpe: sulla pretesa libertà di affidare la revisione costituzionale al vecchio parlamento in regime di prorogatio anziché all'assemblea neoletta in Nomos*, 1/ 2025.

Walter Steinmeier ha sciolto il *Bundenstag* su richiesta presentata del Cancelliere federale *Olaf Scholz* ai sensi dell'art. 68, co 1 della Legge fondamentale a seguito del voto di sfiducia adottato dalla Camera il 16 dicembre. Il voto di sfiducia è stato, com'è noto, favorito dallo stesso cancelliere al fine di giungere alle elezioni anticipate dopo la crisi della coalizione 'semaforo' fra SPD, Verdi e Partito liberale deflagrata (fra molto altro) a causa dei contrasti fra il Cancelliere Scholz e il suo Ministro delle finanze nonché leader dei liberali, Christian Lindner.

Le elezioni, svoltesi il seguente 23 febbraio con un'altissima partecipazione popolare (oltre l'83% degli aventi diritto al voto) hanno rappresentato un vero terremoto per il sistema politico tedesco: si è registrato in particolare uno spettacolare balzo in avanti del Partito di destra radicale *Alternative für Deutschland* (AfD) che ha conseguito su base nazionale oltre il 20 % dei voti e complessivamente 144 seggi. La prima forza politica tedesca si è confermata la CDU /CSU, che ha raccolto il 28,5 dei voti e 208 seggi, mentre sono risultati significativamente ridimensionati due componenti della precedente coalizione di Governo: la SPD (16,4 dei voti e 120 seggi) e i Verdi (11,6 dei voti e 85 seggi). E' riuscita ad entrare nel nuovo *Bundenstag* anche la formazione di sinistra radicale *Die Linke* (8,7 dei voti e 64 seggi), mentre ne sono rimasti esclusi, per non avere raggiunto, se pur per poco, la soglia del 5 % dei voti, i Liberali e il nuovo partito populista di Sarah Wagenknecht.

Nel confronto politico tedesco successivo alle elezioni si è presto profilata la volontà di confermare il cordone sanitario (noto in Germania come il *Brandmauer*) nei confronti della AfD rispetto alla possibile partecipazione al nuovo governo, mentre i due maggiori partiti dello schieramento politico, CDU/CSU e SPD annunciavano la volontà di dare luogo ad una nuova versione della 'Grande Coalizione (*Große Koalition*) fra i due partiti. La base dell'accordo era rappresentata da un programma politico di rottura rispetto al passato e fortemente promosso dal leader della CDU nonché cancelliere *in pectore* Merz: il piano puntava ad un ingente programma di investimenti da concentrare nei settori della difesa e dell'ammmodernamento delle infrastrutture per fare fronte sia al nuovo quadro internazionale ed europeo conseguente all'aggressione russa all'Ucraina (e ai segnali di disimpegno americano in Europa), sia alle gravi carenze accumulate nella dotazione infrastrutturale del paese. Il costo delle misure preconizzate si attestava sui mille miliardi di euro, da finanziare con l'emissione di nuovo debito. Questo intervento era tuttavia ostacolato dal vincolo del debito (*Schuldenbremse*) dell'articolo 109, co. 3 GG, introdotto nel 2009 per attuare sul piano interno le regole fiscali del Patto di stabilità e crescita e che limita allo 0,35 % annuo rispetto al PIL la creazione di nuovo debito federale. Per dare via libera al nuovo piano di investimenti si rendeva pertanto necessaria una modifica costituzionale che si profilava tuttavia assai difficile se non impossibile fare approvare dal *Bundenstag* eletto il 23 febbraio: nella nuova Camera i due partiti della nuova coalizione non riuscivano a raggiungere la maggioranza dei due terzi dei componenti dell'assemblea, neanche con il supporto del gruppo dei Verdi. Di qui l'idea di fare approvare la riforma costituzionale dal *vecchio* *Bundenstag* (eletto il 21 settembre 2021), *prima* della riunione della nuova Camera fissata per il 25 marzo.

I tre partiti (CDU/CSU, SPD, Verdi) raggiungevano un accordo in questo senso mettendo a punto una proposta di modifica costituzionale articolata nei contenuti che si sono brevemente illustrati nella parte introduttiva di questa nota. Dopo aver raggiunto il 4 marzo l'accordo con i

Verdi, i capigruppo della CDU/CSU e della SPD chiedevano alla Presidente del Bundestag uscente, Bärbel Bas, la convocazione straordinaria della Camera per il 13 e il 18 marzo. Il 6 marzo al Bundestag si è svolta, sempre sotto la Presidenza della Presidente Bas sia la riunione del ‘Consiglio degli anziani’ (*Ältestenrat*) del 20° Bundestag sia la riunione del c.d. ‘Pre-Consiglio degli anziani’ (*Vorältestenrat*) del 21° Bundestag³: la prima riunione finalizzata per calendarizzare la convocazione delle sedute del vecchio *Bundestag*, la seconda per confermare la riunione della nuova Camera per la data già fissata del 25 marzo o per decidere eventualmente un anticipo⁴. L’anticipazione della riunione della Camera neoeletta era richiesta dai gruppi della *Linke* e della AfD, che contestavano la legittimità della convocazione straordinaria della Camera uscente per deliberare sulle proposte di modifica costituzionale. Nel *Vorältestenrat* del nuovo Bundestag, la Presidente constatava tuttavia che non vi era la maggioranza sufficiente per decidere l’anticipazione della seduta di apertura dalla nuova legislatura, confermando così per quest’ultima la data già fissata del 25 marzo. L’*Ältestenrat* del 20° Bundestag prendeva invece atto della richiesta di convocazione delle due sedute straordinarie che venivano pertanto formalmente convocate dalla Presidente Bas. Il giorno successivo, il Presidente del Gruppo della AfD inviava una lettera alla Presidente Bas invitandola ad annullare la convocazione delle due sedute straordinarie, invito cui la Presidente non dava seguito.

Avverso la convocazione delle sedute straordinarie del 20° Bundestag, i gruppi parlamentari dell’AfD del Bundestag uscente e quello della *Linke* della nuova assemblea, insieme ad alcuni deputati delle medesime formazioni, proponevano quindi dei ricorsi in sede di conflitto interorganico (*Organstreit*) accompagnati da una serie di ricorsi urgenti per ottenere dalla Corte una ordinanza cautelare volta a sospendere la convocazione delle due sedute straordinarie del 20° Bundestag. A questi ricorsi ne sono seguiti altri, fra i quali uno presentato in sede di ricorso costituzionale diretto (*Verfassungsbeschwerde*) dopo l’approvazione finale della legge da parte delle due Camere federali, intervenuta il 21 marzo 2025 con la conferma da parte del Bundesrat del progetto di revisione co-

³ L’*Ältestenrat* (lett.: il ‘Consiglio degli anziani’) è preseduto dal Presidente del Bundestag ed è composto dai quattro Vicepresidenti e da altri 23 membri nominati dai gruppi parlamentari in proporzione alla loro consistenza numerica (cfr. art. 6 Reg. Bundestag). Il collegio coadiuva il Presidente nell’organizzazione dei lavori dell’Assemblea ed in altre importanti funzioni, come la definizione degli accordi per la distribuzione fra i gruppi delle presidenze delle Commissioni permanenti. L’organo è in particolare competente a stabilire la data di convocazione e l’ordine del giorno delle sedute del Bundestag (art. 20, co. 1 Reg. Bundestag). Il *Vorältestenrat* (lett.: il ‘Pre-Consiglio degli anziani’) è un organo informale attivo fra la data di svolgimento delle elezioni e la prima riunione del Bundestag. Il collegio è composto dal Presidente del Bundestag uscente e dai rappresentanti dei gruppi presenti nella nuova Assemblea. Spettano a questo organo le decisioni riguardanti la data di convocazione e l’ordine del giorno della prima riunione della Camera nonché le determinazioni su altre questioni attinenti la seduta inaugurale, come il tempo di parola dei deputati e l’assegnazione dei posti in aula per i gruppi parlamentari di nuova costituzione (tema questo spesso di particolare delicatezza). Su questo organo si veda M. PAYANDEH, *Konstituierung des Parlaments* in M. MORLOK, U. SCHLIESKY, D. WIEFELSPÜTZ (a cura), *Parlamentsrecht. Praxishandbuch*, Baden-Baden, Nomos, 2016, § 21.

⁴ Sulla base di una prassi ormai divenuta consuetudine costituzionale (e confermata dall’art. 1 del Regolamento del Bundestag) il Presidente del Bundestag uscente convoca la prima seduta della nuova Camera. Come già ricordato *supra*, in vista di tale prima riunione il Presidente del vecchio Bundestag presiede anche il *Vorältestenrat* della nuova Camera: su tale prassi, vedi H.H. KLEIN, K.-A. SCHWARZ, *Art. 39 GG* in G. DÜRIG, R. HERZOG, R. SCHOLZ (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, München, Beck, 2024, § 46.

stituzionale approvato dal *Bundestag* il 18 marzo. La Corte ha respinto tutti i ricorsi con dieci differenti decisioni, il cui contenuto conviene qui di seguito brevemente riassumere.

3. Le decisioni del *Bundesverfassungsgericht*.

Il primo ricorso è stato presentato dalla *Vorfraktion*⁵ della *Linke* nel neo eletto *Bundestag* e da due leader dello stesso partito, Jan Paul van Aken e Ines Schwerdtner, eletti deputati nella nuova assemblea.

La Corte⁶ ha preso atto che i due primi ricorrenti risultano eletti nel nuovo *Bundestag* secondo i risultati provvisori emessi dall'Ufficio elettorale (i risultati definitivi sarebbero stati emessi il giorno successivo all'adozione della sentenza, il 14 marzo); ha anche constatato che la *Linke* risultava costituita come *Vorfraktion* nel nuovo *Bundestag*.

I ricorrenti chiedevano alla Corte di emanare un'ordinanza cautelare volta a sospendere la convocazione del vecchio *Bundestag* fissata per il 18 marzo in quanto tale convocazione sarebbe stata gravemente lesiva dei loro diritti costituzionali. La richiesta era motivata da quanto sostenuto nel ricorso principale in sede di conflitto interorganico (*Organstreit*), in cui i ricorrenti lamentavano la lesione, in quanto componenti del nuovo *Bundestag*, del loro diritto a partecipare alla funzione legislativa garantito dall'art. 38, secondo capoverso, in combinato disposto con l'articolo 20, co. 1 e 79, co. 1-3 della Legge fondamentale, nonché il diritto alla chiusura della precedente legislatura ai sensi dell'art. 39, comma 1 GG.

Ricordo che gli articoli del *Grundgesetz* invocati riguardano rispettivamente l'elezione popolare dei membri del *Bundestag* e il libero mandato dei deputati; il carattere democratico della Repubblica federale tedesca Repubblica federale fondato sul principio secondo cui tutto il potere emana dal popolo che lo esercita mediante le elezioni ed altri tipi di votazione e mediante gli organi legislativi, esecutivi e giurisdizionali; il procedimento di revisione costituzionale, secondo cui le modifiche alla Legge fondamentale devono essere approvate solo in via espressa e con il voto favorevole dei due terzi dei membri del *Bundestag* e del *Bundesrat*; le disposizioni che disciplinano la durata delle legislature del *Bundestag*. Ai fini delle questioni che qui maggiormente interessano, conviene entrare nel dettaglio di queste ultime disposizioni costituzionali⁷.

L'art. 39 GG fissa in quattro anni il mandato del *Bundestag*, precisando che la legislatura termina quattro anni dopo la prima riunione della Camera o con lo scioglimento di quest'ultima. Le nuove elezioni hanno luogo non prima di quarantasei e non oltre quarantotto mesi dall'inizio della legislatura; in caso di scioglimento, la nuova elezione deve intervenire entro 60 giorni dallo stesso (co. 1). Si prevede che il *Bundestag* si riunisca non oltre il 30° giorno dopo le elezioni (co.

⁵ Si definiscono *Vorfraktionen* (lett: 'Pre-Gruppi') i gruppi parlamentari del *Bundestag* neo eletto nel periodo di trenta giorni intercorrente fra l'esito delle elezioni e la prima riunione della Camera. Si tratta di organi informali i cui rappresentanti partecipano alle sedute del *Vorältestenrat* (vedi nota 3).

⁶ Cfr. 2 BvE 3/25 - Alt-Bundestag I del 13 marzo 2025.

⁷ Per una disamina della genesi e della ratio di tale disposizione costituzionale, si veda il paragrafo 4.

2) . Si attribuisce al Bundestag il potere di decidere la chiusura e la riapertura delle proprie sedute; il Presidente del Bundestag può comunque disporre una convocazione anticipata: vi è obbligato se lo richiedono un terzo dei membri, il Presidente federale o il Cancelliere federale (co. 3).

L'argomento principale addotto dai ricorrenti sostiene che la convocazione della seduta straordinaria del vecchio *Bundestag* per esaminare una questione di così grande rilevanza come la proposta di modifica costituzionale viola le prerogative del nuovo *Bundestag* eletto il 23 febbraio e la cui prima riunione è stata fissata per il 25 marzo, un giorno quindi di poco successivo alle date previste per la convocazione straordinaria della vecchia Camera. In sostanza i ricorrenti ritengono che, ammessa in ipotesi l'assoluta urgenza di affrontare un argomento come quello trattato dalle proposte di modifica costituzionale, tale esame avrebbe dovuto essere svolto dalla nuova Assemblea, eventualmente anticipando la data già stabilita per la sua prima riunione. Il termine di 30 giorni dalle elezioni fissato dalla Legge fondamentale per la convocazione della nuova Camera deve intendersi – osservano i ricorrenti – come termine massimo: nulla vieta che, se le circostanze lo richiedano, esso possa essere ridotto con una convocazione anticipata. La disposizione costituzionale in materia va intesa nel senso che la convocazione della nuova Camera debba effettuarsi nel termine più breve, appena ciò sia praticamente possibile. A tal proposito, il ricorso osserva che, a seguito della dichiarazione formale dei risultati elettorali da parte dell'ufficio elettorale, che sarebbe intervenuta il 14 marzo, la convocazione della nuova Camera sarebbe stata non solo possibile, ma doverosa. La convocazione, in suo luogo, della vecchia assemblea da parte della sua Presidente si sarebbe posta pertanto in palese contrasto con questo dovere costituzionale. Ne deriverebbe la lesione delle prerogative costituzionali, oltre che dei singoli deputati ricorrenti, della nuova Camera nel suo complesso. A ciò si aggiungerebbe, sempre da far valere in sede di *Organstreit*, la violazione delle prerogative del nuovo gruppo parlamentare della Linke, non presente nel vecchio Bundestag e quindi evidentemente escluso dalla possibilità di partecipare alle deliberazioni di tale assemblea.

Tali argomenti sono stati giudicati infondati dalla Corte che ha rigettato il ricorso e quindi anche la richiesta di sospensione dell'atto di convocazione del vecchio *Bundestag*. I giudici di Karlsruhe hanno infatti ritenuto che tale convocazione rientri pienamente nelle prerogative della Camera eletta nel 2021. La sentenza ha osservato a tal proposito come la Costituzione riconosca al Presidente del *Bundestag* la facoltà di convocare in qualsiasi momento l'Assemblea: le medesime disposizioni costituzionali prevedono che tale facoltà diventi un obbligo quando la richiesta di convocazione provenga, come nel caso in esame, da un terzo dei componenti il collegio. Tale convocazione si configura pertanto come del tutto doverosa, non lasciando al Presidente di assemblea alcun margine di apprezzamento, se non per fissare l'ora della riunione. È vero – osservano i giudici – che spetta al Presidente del vecchio *Bundestag* anche la fissazione della prima riunione della nuova assemblea, come in effetti è avvenuto con la convocazione del *Bundestag* neoeletto per il 25 marzo. Citando autorevole dottrina sul punto, i giudici osservano come con tale convocazione il Presidente della vecchia assemblea agisca non come organo di quest'ultima, ma come titolare dell'esercizio fiduciario del diritto di riunione del neoeletto *Bundestag*. Anche se sussistesse l'obbligo da parte della Presidente di dare priorità alla convocazione della nuova assemblea, tale obbligo diverrebbe effettivo solo qualora quest'ultima esprimesse la volontà di de-

terminare una data diversa rispetto a quella già fissata per la sua convocazione. Il nuovo *Bundestag* non ha espresso tuttavia alcuna volontà in tal senso, lasciando così invariata la data già a suo tempo stabilita per la sua prima riunione⁸.

Come si può constatare, per motivare la sua decisione, la Corte ha fatto esclusivamente riferimento alle norme costituzionali che regolano la successione nel tempo delle legislature, senza entrare nel merito del contenuto delle decisioni poste all'ordine del giorno delle riunioni straordinarie della vecchia Camera. La decisione sembra partire dal presupposto della piena legittimazione di quest'ultimo collegio ad adottare ogni tipo di decisione non solo dopo l'avvenuto scioglimento ma anche, come nel caso in esame, dopo le elezioni della nuova Camera e a pochi giorni della prima riunione di quest'ultima.

Con la seconda decisione⁹, la Corte ha esaminato una serie di ricorsi presentati da cinque deputati della AfD eletti nel nuovo *Bundestag* (tre di essi erano membri anche della precedente Camera). Anche questi ricorsi si opponevano alla convocazione del vecchio *Bundestag* per l'esame delle proposte di revisione costituzionale. I ricorrenti sostengono che solo la Assemblea eletta il 23 febbraio scorso avrebbe la piena legittimazione popolare per affrontare una questione di tale portata, destinata a pregiudicare le scelte di finanza pubblica tedesca per gli anni a venire. Legittimazione che invece difetterebbe al vecchio *Bundestag*, con la conseguente limitazione della sua capacità decisionale. Come nel primo ricorso, si sostiene che la nuova assemblea, dopo la proclamazione dei risultati elettorali, è già pienamente operativa: la Presidente del *Bundestag* avrebbe dovuto quindi convocare questa Camera e non la precedente. I parlamentari osservano inoltre che la convocazione straordinaria, restringendo necessariamente i tempi di esame parlamentare su un tema così importante e complesso, comprimerebbe inevitabilmente il loro diritto ad assumere al riguardo una decisione adeguatamente informata. I ricorrenti aggiungono infine un ulteriore motivo di ricorso, osservando come la convocazione straordinaria del precedente *Bundestag* sia stata chiesta solo dai capigruppo di CDU/CSU e SDP e non dal previsto quorum di un terzo dei componenti l'Assemblea, in violazione della già ricordata previsione costituzionale in materia.

A fronte di queste argomentazioni i giudici di Karlsruhe hanno in primo luogo risposto in merito alla lamentata violazione dei diritti dei deputati ad una decisione informata sulle proposte in discussione nell'ambito delle sedute straordinarie del *Bundestag*: da questo punto di vista il ricorso è stato giudicato inammissibile in quanto i parlamentari hanno omesso di argomentare in modo sufficiente la violazione in questione. Sul punto, la sentenza rinvia¹⁰ alla precedente giurisprudenza costituzionale su analoghe questioni: si tratta principalmente delle recenti decisioni con le quali la Corte tedesca ha per la prima volta ammesso la possibilità di sottoporre a sindacato costituzionale l'adeguatezza della tempistica di esame dei provvedimenti sottoposti alla decisione parlamentare.

⁸ Cfr. *Ibid*, § 15.

⁹ 2 BvE 2/25 - Alt-Bundestag II del 13 marzo 2025.

¹⁰ Cfr. *Ibid*, § 8.

Considerato l'interesse di questo ultimo profilo, conviene dedicare ad esso un breve approfondimento.

Il punto di partenza è rappresentato da alcune importanti considerazioni svolte dalla Corte costituzionale in una sentenza del gennaio 2023 su una legge riguardante il finanziamento dei partiti¹¹. I deputati ricorrenti avevano fra l'altro lamentato l'inconsueta accelerazione dei tempi di esame del provvedimento che a loro dire avrebbe eccessivamente compresso il tempo per un'adeguata deliberazione sul medesimo. Rispondendo a questi rilievi, la Corte ha affermato che il diritto di ciascun deputato a partecipare su un piano di parità alla deliberazione parlamentare (garantito dall'art. 38, co. 1 GG) deve trovare necessario riscontro nella durata del procedimento legislativo: per essere 'adeguata', quest'ultima deve essere proporzionale alle caratteristiche dei progetti in esame, quale 'il loro ambito di intervento, la complessità, l'urgenza, un'adeguata istruttoria'¹². La non sufficiente considerazione di questi aspetti sulla base di un'indebita accelerazione ('*missbräuchliche Beschleunigung*') della decisione legislativa può comportare la violazione dei diritti dei parlamentari. Esula dall'ambito di questo scritto comparare quanto affermato in questa sentenza con i criteri enunciati dalla nota ordinanza 17 del 2019 della nostra Corte costituzionale in merito alle possibili violazioni dei principi costituzionali in materia di 'giusto procedimento legislativo'¹³: è comunque interessante osservare come in entrambe le decisioni vi siano al centro i diritti dei singoli deputati ad un'adeguata partecipazione al procedimento legislativo, principio costituzionale per il cui apprezzamento il fattore tempo assume un rilievo decisivo.

Per quanto riguarda la sentenza tedesca del 2023, va aggiunto che i principi sopra illustrati non hanno avuto una diretta incidenza sull'esito della decisione della Corte, in quanto questa ha rilevato alcuni profili di incostituzionalità riguardanti il contenuto di merito della legge sottoposta al sindacato di costituzionalità, il che ha reso non necessario il riferimento nel dispositivo della sentenza agli aspetti di problematicità dal punto di vista della procedura di approvazione della legge. Diversamente è stato in un'altra occasione, che presenta una forte analogia con il caso che stiamo esaminando: nel luglio del 2023 un deputato della CDU, Thomas Heilmann, ha presentato ricorso in sede di *Organstreit* al *Bundesverfassungsgericht* avverso la decisione del Bundestag di esaminare con procedura accelerata le richieste di modifica avanzate dal Bundesrat ad un progetto di legge in materia di requisiti energetici degli edifici. Il ricorrente lamentava in particolare il mancato rispetto del termine di 14 giorni per lo svolgimento dell'esame in seconda lettura del provve-

¹¹ 2 BvF 2/18, del 24 gennaio 2023.

¹² Ibid., §§ 91 ss.

¹³ La letteratura sull'ordinanza 17 del 2019 è ormai molto vasta: fra i primi commenti si ricordano A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo ... virtuale o in astratto (Nota minima a Corte costituzionale n. 17 del 2019)* in *Consulta Online*, 1/2019; S. LIETO, *Conflitto tra poteri e «soglia di evidenza»: notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Rivista AIC*, 1/2019; i saggi di R. IBRIDO, E. LONGO, N. LUPO, A. CARDONE, E. CATERINA, G.L. CONTI, M. GIANNELLI, M.C. GRISOLIA, C. MASCIOTTA, G. MOBILIO, O. ROSELLI, G. SALVADORI, G. TARLI BARBIERI, in *Osservatorio sulle Fonti*, Speciale – L'ordinanza 17/2019 della Corte costituzionale (1/2019); vedi inoltre M. CAVINO, S. CURRERI, R. DICKMANN; A. LUCARELLI; N. LUPO; A. MANZELLA, A. MORRONE, F. SORRENTINO, *Commenti all'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale sul conflitto tra poteri dello Stato sulla legge di bilancio*, in *Federalismi.it*, 4/2019. Sul 'giusto procedimento' legislativo, si vedano i saggi di A. MANZELLA, M. MANETTI, G. LASORELLA, M. RUOTOLO, C. FASONE in *Quaderni costituzionali*, 3/2021.

dimento. A seguito del ricorso, la Corte ha emanato un'ordinanza cautelare¹⁴ con la quale, rilevando la possibile, irreversibile, lesione dei diritti del ricorrente ex art. 38 GG, ha intimato al *Bundestag* di non concludere entro la corrente settimana di seduta la seconda e terza lettura del progetto di legge. Si è trattato di una decisione molto controversa, per il suo penetrante intervento su una questione particolarmente legata agli *interna corporis* di un'assemblea parlamentare come la decisione in merito ai tempi di esame di un provvedimento. Da parte di alcuni commentatori non si è mancato di rilevare la difficoltà di stabilire criteri sufficientemente certi per verificare l'adeguata durata del procedimento legislativo, con il conseguente rischio di uno sconfinamento da parte della Corte costituzionale in ambiti riservati all'autonomia parlamentare¹⁵. E' comunque chiaro che a questa giurisprudenza della Corte facevano riferimento i deputati ricorrenti nel caso al nostro esame, chiedendo da parte dei giudici appunto l'emissione di un'ordinanza cautelare di sospensione del procedimento legislativo analoga a quella emessa nel luglio 2023. Abbiamo tuttavia visto come in questo frangente la Corte si sia limitata a respingere questo profilo del ricorso con una motivazione estremamente succinta riferita alla mancata dimostrazione da parte dei ricorrenti della lesione dei loro diritti nel concreto procedimento legislativo in questione.

Con la seconda sentenza qui in commento, la Corte ha anche respinto l'impugnazione della convocazione da parte della Presidente del Bundestag delle sedute straordinarie della vecchia Camera: si conferma, come nella precedente decisione, che tale convocazione è avvenuta nel pieno rispetto delle norme costituzionali e del regolamento di Assemblea, configurandosi come un atto dovuto da parte della Presidente. Il ricorso è stato bocciato anche per il profilo dell'ipotizzata lesione delle prerogative del *Bundestag* neoeletto: sul punto i giudici rinviavano alle motivazioni svolte nella prima decisione. Per quanto riguarda infine la pretesa mancanza del numero di deputati costituzionalmente prescritto per richiedere la convocazione straordinaria, la Corte, citando ampia dottrina sul tema, afferma che spetta all'autonomia della assemblea parlamentare stabilire se per raggiungere tale soglia sia sufficiente l'iniziativa dei Presidenti dei gruppi politici aventi una consistenza almeno equivalente al numero richiesto.

L'orientamento della Corte viene ulteriormente precisato con la motivazione della terza decisione¹⁶, anch'essa sfavorevole ai ricorsi presentati questa volta dal Gruppo parlamentare AfD del vecchio *Bundestag* e da altri due deputati del medesimo partito eletti nella nuova Camera. Anche in questo caso i ricorrenti lamentano la violazione del principio democratico commessa con la convocazione della vecchia Camera, in lesione del fondamentale principio della discontinuità delle legislature che dovrebbe essere invece fatto valere con particolare rigore nell'ipotesi, come nel caso in esame, di scioglimento anticipato dell'assemblea precedente. Per respingere queste argomentazioni, la Corte, oltre a fare riferimento a quanto sostenuto nelle precedenti due decisioni, si

¹⁴ 2 BvE 4/23 del 5 luglio 2023.

¹⁵ Per un'analisi critica di questa giurisprudenza di Karlsruhe, vedi J. GALLON, *Eilgesetzgebung als empirisches Phänomen und ihr verfassungsrechtliche Bedeutung*, *Der Staat*, 3 (2024), pp.340–365 e I. KANALAN, *Beschleunigte Gesetzgebungsverfahren*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 2024, pp. 893-902. In vista delle sentenze in commento, J. Gallon è tornato sul tema in J. GALLON, *Ein Tempolimit aus Karlsruhe? Zur Frage, ob das Bundesverfassungsgericht die zeitliche Ausgestaltung von Gesetzgebungsverfahren bestimmen sollte* in 'Verfassungsblog', 14 marzo 2025, <https://verfassungsblog.de/author/johannes-gallon/>.

¹⁶ 2 BvE 5/25 – Alt-Bundestag III, del 13 marzo 2025.

sofferma in modo particolare sulla questione della capacità decisionale dell'Assemblea dopo il suo scioglimento. Il 20° *Bundestag* non manca di legittimazione dal punto di vista costituzionale: proprio il principio della indefettibile continuità dell'organo parlamentare impone secondo la Corte che vi sia in ogni momento un Parlamento pienamente operativo (*handlungsfähiges Parlament*) sino alla riunione della nuova Camera. Nuovamente citando la dottrina in materia, la Corte conclude nei termini più chiari possibili che, anche nel periodo successivo al suo scioglimento, la Camera non ha alcuna limitazione per quanto riguarda la sua capacità decisionale.

La quarta decisione della Corte è intervenuta a seguito del ricorso presentato da una deputata del 20° *Bundestag* non iscritta ad alcun gruppo, che lamentava l'impossibilità a partecipare alle deliberazioni sulle modifiche costituzionali in condizioni di parità con gli altri deputati¹⁷. A questo proposito la parlamentare osservava che, a seguito dello scioglimento, era venuto meno ogni tipo di supporto informativo per i deputati non affiliati ad un gruppo politico, anche da parte del Servizio studi del *Bundestag*. In questo caso, la Corte si è limitata a respingere la richiesta di un'ordinanza cautelare volta a sospendere la convocazione del vecchio *Bundestag*, lasciando impregiudicato il giudizio sul merito del ricorso e sulla sua ammissibilità. Per motivare la loro decisione, i giudici osservano che l'emanazione di un provvedimento sospensivo ridurrebbe ulteriormente i già ristretti tempi di esame del progetto di revisione costituzionale da parte del 20° *Bundestag*¹⁸. Essendo imminente la convocazione della nuova Camera, un rinvio avrebbe anzi con ogni probabilità l'effetto di rendere di fatto impossibile alla Camera uscente portare a termine i propri lavori su tale argomento, con la conseguente irreversibile lesione del diritto dei suoi componenti a prendere parte alle relative deliberazioni. L'emanazione del provvedimento cautelare determinerebbe inoltre una significativa ingerenza nelle autonome decisioni del *Bundestag* riguardanti l'organizzazione dei propri lavori.

Con ulteriori sei decisioni del 17 marzo 2025¹⁹ la Corte ha respinto i nuovi ricorsi presentati da una serie di deputati del 20° *Bundestag* appartenenti ai gruppi di opposizione, volti ad ottenere un'ordinanza cautelare di sospensione della convocazione del *Bundestag* per l'esame delle proposte di revisione costituzionale. I ricorrenti lamentavano la violazione dei loro diritti costituzionali ad una partecipazione informata alla decisione legislativa a causa della irragionevole compressione dei tempi di esame di un progetto di così rilevante importanza anche nella prospettiva delle sue possibili conseguenze per i futuri equilibri del bilancio federale.

Con le proprie decisioni, la Corte ha ribadito che, a prescindere dalla ammissibilità o fondatezza nel merito delle questioni sollevate, non si riscontrano nel caso in esame gli estremi per l'adozione di un'ordinanza cautelare ai sensi della Legge federale sul *Bundesverfassungsgericht*²⁰ confermando che un provvedimento di questo tipo finirebbe per compromettere irreversibilmente i

¹⁷ 2 BvE 4/25 - Alt-Bundestag IV – eA, del 13 marzo 2025.

¹⁸ *Ibid.*, §§ 9-10

¹⁹ Vedi le decisioni Alt-Bundestag V – X del 17 marzo 2025 (2 BvE 7/25, 2 BvE 8/25, 2 BvE 10/25, 2 BvE 11/25, 2 BvE 12/25, 2 BvE 13/25)

²⁰ Cfr. art. 39. co. 1 BVerfGG.

diritti dei deputati del *Bundestag* uscente a prendere parte alle deliberazioni riguardanti le modifiche costituzionali²¹.

Un nuovo ricorso è stato presentato dal Gruppo dell'AfD del *Bundestag* uscente dopo l'approvazione da parte di quest'ultimo del progetto di legge costituzionale. I ricorrenti hanno questa volta chiesto l'emanazione di una ordinanza cautelare volta ad impedire l'esame del progetto da parte del *Bundesrat*, argomentando che l'approvazione definitiva del provvedimento da parte della seconda Camera avrebbe reso irrimediabile la violazione dei diritti dei deputati già lamentata nei precedenti ricorsi, determinando così l'incostituzionalità della stessa legge di revisione costituzionale. Nel respingere il ricorso²² la Corte ha ricordato, da un lato, di avere già chiarito nelle sue precedenti pronunce come la valutazione dell'eventuale violazione dei diritti dei parlamentari rimanga aperta e sia da affrontare nel giudizio di merito sulla questione²³. Dall'altro, ha osservato come sia precluso alla stessa Corte intervenire nel corso dell'esame di un progetto di legge per valutarne gli eventuali profili di incostituzionalità²⁴.

L'ultima (per ora) in ordine di tempo, delle decisioni della Corte è intervenuta il 24 marzo 2025 per opera della Seconda camera del secondo Senato della Corte con riguardo ad una *Verfassungsbeschwerde* presentata da un cittadino tedesco avverso la legge di revisione costituzionale approvata in via definitiva dalle due Camere federali²⁵. Il ricorrente rilevava la violazione del procedimento previsto per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale, in quanto, dopo la proclamazione in via definitiva dei risultati elettorali delle consultazioni svolte il 23 febbraio, 'in via di logica' avrebbe dovuto essere convocata per le relative deliberazioni la nuova Camera e non la vecchia come invece è avvenuto. La Corte ha in questo caso ritenuto inammissibile il ricorso sia in quanto non volto a fare valere uno dei diritti elencati dall'art. 90, co. 11 GG oggetto di possibile tutela in sede di *Verfassungsbeschwerde*, sia in quanto basato sull'errato presupposto che, dopo la proclamazione dei risultati elettorali, solo il nuovo *Bundestag* avrebbe dovuto riunirsi.

4. La continuità degli organi parlamentari nell'ordinamento tedesco e in quello italiano.

Le argomentazioni svolte nelle decisioni sopra illustrate dalla Corte costituzionale tedesca sembrano basarsi essenzialmente su due punti chiave: da un lato, il principio della indefettibile necessità che in ogni momento vi sia un Camera elettiva pienamente operativa; dall'altro, il criterio temporale stabilito dall'art. 39 co 2 GG secondo cui la durata di ciascuna Camera termina solo con la riunione della Camera neoeletta. Questi due presupposti inducono la Corte ad adottare uno schema binario secondo cui il vecchio e il nuovo *Bundestag*, pur rappresentando entrambi pienamente la volontà popolare, sono destinati a non incontrarsi mai e quindi a non poter nean-

²¹ Cfr 2 BvE 7/25, § 9

²² Vedi la decisione Alt-Bundestag VII – eA II (2 BvE 10/25) del 20 marzo 2025.

²³ Ibid., § 4.

²⁴ Ibid., § 6.

²⁵ 2 BvR 435/25

che confliggere l'uno con l'altro. Sulla base di questo schema, per la Corte il vecchio *Bundestag* si deve considerare pienamente legittimato ad esercitare tutte le sue funzioni sino all'ultimo momento del suo mandato, sino cioè alla riunione della nuova Camera.

Per sostenere questo ragionamento, i giudici di Karlsruhe fanno riferimento, come abbiamo visto, in primo luogo alla lettera delle disposizioni costituzionali previste dall'art. 39 GG.

Va detto che la necessità di evitare qualsiasi interruzione dell'attività parlamentare (*parlamentslose Zeit*) in ogni fase della vita istituzionale è certamente un obiettivo prioritario delle norme chiamate in causa²⁶. Lo conferma il fatto che esse siano state modificate nel 1976 proprio con il proposito di assicurare questa finalità. Il testo originario dell'art 39 GG, nel fissare a quattro anni la durata della legislatura, prevedeva infatti che allo scadere di questo termine o in caso di scioglimento anticipato, il *Bundestag* cessasse dalle sue funzioni, determinando l'entrata in funzione di una 'Commissione permanente' (*Ständiger Ausschuss*) cui veniva affidato il compito di assicurare la continuità della funzione di controllo sul Governo. Il primo caso di scioglimento anticipato della Camera, intervenuto nel 1972, aveva tuttavia evidenziato il carattere insoddisfacente di questa disciplina che esponeva di fatto il paese a rimanere per un periodo più o meno lungo privo della presenza di una Camera elettiva pienamente operativa: la Commissione permanente poteva infatti esercitare solo funzioni limitate, fra le quali non vi erano certamente quelle legislative o quelle legate al formarsi o all'interruzione del rapporto fiduciario con il Governo. Di qui l'iniziativa di modificare le disposizioni costituzionali eliminando la previsione della Commissione permanente ed introducendo la norma secondo cui la legislatura (*Wahlperiode*) di ciascuna Camera termina senza soluzioni di continuità con la riunione della Camera successiva. Il testo dell'articolo 39 è stato successivamente di nuovo modificato nel 1998 in modo da introdurre una più precisa tempistica per lo svolgimento delle elezioni del *Bundestag*: queste si devono svolgere in un periodo compreso fra il 46° e il 48° mese successivo dall'inizio della legislatura (che, come abbiamo visto, coincide con la prima riunione della Camera). La stessa Legge fondamentale prevede quindi che le elezioni della nuova Camera siano di norma svolte in una data compresa entro gli ultimi due mesi della legislatura del *Bundestag* uscente. La combinazione fra tale previsione e quella secondo cui la prima riunione della nuova Camera deve intervenire entro 30 giorni dalle elezioni, con il conseguente termine della legislatura precedente, conduce pertanto a due conseguenze: questa tempistica può comportare, da un lato, un accorciamento della durata quadriennale della vecchia Camera, qualora le consultazioni siano indette nei primi trenta giorni della finestra temporale stabilita dal testo costituzione; dall'altro, qualora invece le elezioni siano fissate per un giorno successivo, si dà luogo ad un allungamento della durata della Camera precedente, che può avere un'estensione massima di 30 giorni nel caso le elezioni si svolgano nell'ultima data utile ammessa dalla Costituzione (l'ultimo giorno del 48° mese della legislatura in corso).

²⁶ A. KOCHSIEK, *Der Alt-Bundestag. Die Rechte des Bundestages in dem Zeitraum zwischen Wahl und Zusammentritt des neugewählten Bundestages*, Berlin, Duncker & Humblot, 2002, p. 65. Vedi anche G. RIESCHER, *Zeit und Politik. Zur institutionellen Bedeutung von Zeitstrukturen in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen*, Baden-Baden. Nomos, 1994, pp. 118-119.

Guardando al testo del *Grundgesetz*, e alla *ratio* delle modifiche introdotte nel 1976 e nel 1998, la dottrina tedesca prevalente ritiene che non vi siano limitazioni alla possibilità del *Bundestag* uscente, anche dopo lo svolgimento delle elezioni della nuova Camera, di esercitare pienamente tutte le sue funzioni²⁷. Sempre in sede dottrina, non si ravvisano da questo punto differenze per quanto riguarda i poteri esercitabili dal *Bundestag* fra la situazione in cui l'assemblea giunga alla scadenza naturale della legislatura e il caso di scioglimento anticipato. Pur essendo il termine 'scioglimento' (*Auflösung*) esplicitamente utilizzato dal testo costituzionale, autorevoli commentatori sostengono anzi che, alla luce del principio di continuità dell'organo parlamentare, tale termine debba ritenersi a rigore improprio, in quanto si dovrebbe più esattamente fare riferimento al concetto di 'fine anticipata della legislatura', rimanendo il *Bundestag*, anche dopo l'avvenuto 'scioglimento', nella pienezza dei suoi poteri²⁸.

Con le sentenze dello scorso marzo il *Bundesverfassungsgericht* ha, come abbiamo visto, sostanzialmente fatto proprie queste tesi ricostruttive delle disposizioni recate dall'art. 39 GG.: anche dopo le elezioni l'*Alt-Bundestag* rimane formalmente nel pieno dei suoi poteri sino alla riunione della nuova Camera; non vi sono pertanto argomenti ostativi alla sua riunione per trattare qualsiasi argomento, compreso l'esame e la deliberazione sulle modifiche costituzionali in questione, tanto più nel caso in cui la convocazione si configuri come un atto dovuto in quanto richiesto dal quorum parlamentare costituzionalmente abilitato a farlo.

A sostegno dell'orientamento adottato dalla Corte di Karlsruhe milita del resto anche l'importante precedente che si è ricordato nel paragrafo introduttivo: quello che vide il *Bundestag* riunirsi il 16 ottobre 1998, su convocazione richiesta dal cancelliere federale, per esaminare la proposta di autorizzazione alla partecipazione di forze armate tedesche all'operazione NATO in Kosovo. In quel caso il *Bundestag* si riunì e deliberò dopo 19 giorni dall'elezione della nuova

²⁷ Cfr. A. KOCHSIEK, *Der Alt-Bundestag*, cit., pp. 167 ss.; G. KRETSCHMER, *Art. 39* in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Hamburg, Heitman, 3a ed. 2009, §§ 57-58; A. KLUTH, *Art. 39* in SCHMIDT-BLEIBTREU (a cura), *Grundgesetz*, Heymanns Verlag, Hürth, 15a ed. 2021; H. LANG, *Art. 39* in K. H. FRIAUF, W. HÖFLING (a cura) *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Berlino, Eric Schmid Verlag, 2025, §§ 37 ss. Per quanto riguarda la legittimazione del 20° Bundestag ad esaminare i progetti di revisione costituzionale dopo l'intervenuto scioglimento, vedi, *contra*, J. S. BELLA, *Aus Alt mach Neu?: Warum der Alt-Bundestag kein Sondervermögen für die Bundeswehr beschließen kann*, in 'VerfassungsBlog', del 27 febbraio <https://verfassungsblog.de/sondervermogen-bundestag-grundgesetzanderung/>, DOI: 10.59704/d72196613d234091; a favore, vedi invece G. LAUDAGE, *Politisches Neuland, rechtliches Altgebiet: Eine Replik auf Joel S. Bella*, in 'VerfassungsBlog' del 3 marzo 2025, <https://verfassungsblog.de/sondervermogen-alt-bundestag/>, DOI: 10.59704/e8668f04994b83e3. La questione è stata affrontata anche nell'ambito delle audizioni di esperti svolte il 13 marzo 2025 dalla Commissione bilancio del Bundestag durante l'esame del progetto di revisione costituzionale. Anche in questa sede sono emerse opinioni contrastanti: il prof. Ulrich Vosgerau ha sostenuto che una lettura sistematica e non meramente letterale del *Grundgesetz* impone di riconoscere il Bundestag neoeletto come la sola Camera legittimata ad esaminare il progetto costituzionale: il termine di 30 giorni dalle elezioni per la prima riunione dell'Assemblea deve infatti intendersi come termine massimo, che può ben essere anticipato se le circostanze lo richiedano; a questa tesi si è opposto il prof. Hanno Kube che ha invece sostenuto la piena legittimazione della Camera uscente ad esaminare la revisione costituzionale. Anche sulla questione dell'adeguatezza dei tempi di esame del provvedimento sono state espresse tesi diverse (vedi in proposito gli interventi della prof.ssa Sina Fontana e del prof. Ulrich Vosgerau). Gli stenografici delle audizioni e le relazioni depositate si possono reperire all'indirizzo <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw12-de-sondersitzung-1056916>.

²⁸ L.A. VERSTEYL, *Art. 39*, in I. von MUENCH, P. KUNIG (a cura), *Grundgesetz-Kommentar*, Muenchen, C.H. Beck, 2001, § 13.

Camera e a 11 giorni dalla prima riunione di questa²⁹. Come si può constatare si tratta di un precedente certamente rilevante data l'importanza della decisione allora adottata dalla Camera bassa tedesca, anche se non può sfuggire la natura assai diversa di questa deliberazione rispetto a quanto avvenuto con l'intervento di modifica costituzionale. Allora apparivano evidenti le ragioni di urgenza che suggerivano la convocazione dell'assemblea rispetto ai drammatici avvenimenti in corso nei Balcani. Nonostante ciò, anche in quel caso non mancarono polemiche sia in sede pubblicistica che scientifica sull'opportunità della chiamata in causa della vecchia Camera dopo lo svolgimento delle elezioni della nuova³⁰.

Per inquadrare meglio il senso della disciplina tedesca sulla continuità dell'organo parlamentare (e le ragioni alla base delle decisioni del *Bundesverfassungsgericht*), vale la pena operare un rapido confronto con le norme costituzionali italiane e la relativa prassi riguardante la successione temporale delle legislature.

Dopo aver stabilito in cinque anni la durata di ciascuna Camera e che questa non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra (art. 60), la Costituzione prevede (art. 61) che: a) le elezioni delle nuove Camere abbiano luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti; b) la prima riunione debba svolgersi non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni; c) finché non siano riunite le nuove Camere siano prorogati i poteri delle precedenti. Differentemente dalla disciplina tedesca, il nostro testo costituzionale dispone quindi che le elezioni delle nuove Camere debbano intervenire in un periodo *successivo* alla fine delle precedenti, esplicitando peraltro che sino alla riunione delle nuove camere sono prorogati i poteri delle precedenti. Come noto, il prolungamento dei poteri delle Camere scadute (o sciolte prima del termine naturale della legislatura) configura nel nostro sistema un istituto, quello della *prorogatio*, ben diverso da quello della proroga, disciplinato dall'art. 60 Cost. ed ammesso solo in caso di guerra³¹. Mentre con la proroga, disposta necessariamente con legge, i poteri delle Camere vengono ritenuti estendersi in tutta la loro pienezza per il tempo richiesto dallo svolgimento degli eventi bellici, la *prorogatio* configura invece un prolungamento dei poteri delle Camere strettamente funzionale ad assicurare la possibilità che anche nel periodo successivo alla scadenza della legislatura o allo scioglimento e sino alla riunione delle nuove Camere vi sia un Parlamento in grado di funzionare. In considerazione della ridotta legittimazione delle Camere scadute o sciolte, per prassi consolidata, le Camere, in regime di *prorogatio*, si limitano a compiere gli atti ritenuti costituzionalmente doverosi ovvero urgenti, mentre sono escluse le attività tipicamente riconducibili alle espressioni di indirizzo politico. In merito alla concreta individuazione degli atti che rientrano in tale qualificazione soccorre quanto di solito viene precisato dai Presidenti delle due Camere dopo la comunicazione

²⁹ Ricostruisce questa vicenda L.A. VERSTEYL, *Art. 39*, cit., § 10.

³⁰ Cfr. A. KOCHSIEK, *Der Alt-Bundestag*, cit., pp. 2-3.

³¹ Sulla proroga e la *prorogatio* delle Camere vedi G. GUARINO, *Durata delle Camere e prerogative parlamentari*, in *Foro italiano*, 1954, II, pp. 54 ss. L. ELIA, *La continuità di funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, Giuffrè 1958; F.S. MARINI, *Il principio di continuità degli organi costituzionali*, Milano, Giuffrè-Lefebvre, 1997; A. PISANESCHI, *Prorogatio delle Camere ed equilibrio fra i poteri*, Torino, Giappichelli, 1993; S. TRAVERSA, *Art. 60 e 61* in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, Zanichelli, Il Foro Italiano, 1984; A. SPERTI, *Art. 60 e 61* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006.

dell'avvenuto scioglimento delle medesime: a questo proposito, gli interventi dei Presidenti della Camera dei deputati contengono un'elencazione particolarmente dettagliata delle tipologie di atti di cui è ammesso l'esame in periodo di *prorogatio*³². Per quanto concerne l'attività legislativa, la prassi alla Camera consente di procedere, in Assemblea, all'esame dei soli progetti di legge connessi ad adempimenti costituzionalmente dovuti ovvero urgenti e indifferibili. Si ritengono rientrare in tale categoria i disegni di legge di conversione di decreti-legge; i progetti di legge di sanatoria degli effetti di decreti-legge non convertiti; i progetti di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, quando rivestano carattere di atto dovuto in quanto la loro approvazione sia necessaria per adempiere tempestivamente ad obblighi internazionali sulla base di dichiarazioni in tal senso rese dal Governo; gli atti dovuti in quanto legati all'attuazione di obblighi o impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; i disegni di legge di assestamento e rendiconto; i progetti di legge rinviati dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 74, primo comma, della Costituzione; gli altri progetti di legge per i quali - in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo - si registri il consenso unanime dei gruppi circa l'esigenza di esaminarli. A parte le categorie di atti sopra elencati, a decorrere dalla data del decreto di scioglimento, nuovi progetti di legge sono considerati irricevibili e dunque non sono annunciati, stampati e assegnati. Dopo lo scioglimento, non si procede nemmeno all'assegnazione degli eventuali progetti di legge presentati prima del relativo decreto, ma solo al loro annuncio, ove a tale adempimento non si sia già provveduto. Quanto alla concreta attuazione di questi orientamenti, con particolare riferimento alla possibilità di esaminare in periodo di *prorogatio* progetti di legge sui quali si sia registrato l'unanime consenso dei gruppi, merita segnalare un precedente particolarmente interessante: l'approvazione in seconda deliberazione del progetto di revisione dell'articolo 119 della Costituzione da parte dell'Assemblea della Camera, intervenuta il 28 luglio 2022 dopo lo scioglimento delle Camere disposto dal Presidente della Repubblica il precedente 22 luglio³³. Proprio questo precedente, insieme agli orientamenti di carattere generale che si sono sopra ricordati, conferma come sarebbe stato difficilmente ipotizzabile da parte del nostro Parlamento in *prorogatio* l'esame di una iniziativa legislativa altamente controversa come quella approvata dal *Bundestag* nel marzo scorso.

5. Qualche considerazione conclusiva.

Al di là delle analogie e delle differenze fra il precedente sopra ricordato e il caso qui in esame, va detto che la giurisprudenza resa dalla Corte costituzionale tedesca con le sentenze del marzo 2025 ha certamente posto un principio chiaro: la piena legittimazione dell'*Alt-Bundestag* a svolgere ogni tipo di attività sino all'ultimo giorno utile (quello che precede la prima riunione della nuova Camera). La questione che le recenti decisioni sembrano invece lasciare aperta riguarda i rapporti

³² Per le ultime legislature, si vedano le comunicazioni del Presidente della Camera rese nelle sedute del 14 marzo 2001, 14 febbraio 2006, 9 gennaio 2018 e del 22 luglio 2022.

³³ Cfr. a questo proposito le comunicazioni rese nella seduta del 21 luglio 2022 dal Presidente della Camera in merito all'articolazione dei lavori dell'Assemblea per il periodo 22 luglio-5 agosto 2022.

fra il vecchio e il nuovo *Bundestag*, in ordine ai tempi di convocazione delle due Camere, soprattutto quando, come nel caso esaminato, siano già stati proclamati i risultati definitivi delle elezioni³⁴. A questo proposito, si è già rilevato come le sentenze del 2025 si informino ad una netta alternativa: secondo la Corte i due *Bundestag*, il vecchio e il nuovo, appartenendo a due tempi elettorali diversi, sono destinati a non incontrarsi mai e quindi a non poter interferire sulle rispettive prerogative. Sulla base delle norme costituzionali si dà insomma un'alternativa secca: o è operativo il vecchio *Bundestag* o quello nuovo, *tertium non datur*. Fra le due Camere intercorre così una sorta di assenza di rapporto come quella che, sulla base di una celebre massima del 'Tetrafarmaco' epicureo, divide ciascuno di noi dalla propria morte: questa, 'non è nulla per noi: infatti ciò che è dissolto non ha sensazioni; e ciò che non ha sensazioni non è nulla per noi'³⁵....

Ma nel caso in esame è proprio così? Non parrebbe, in quanto le vicende che abbiamo ripercorso sembrano al contrario evidenziare, nel periodo preso in considerazione (e, lo si ripete, in particolare *dopo* la proclamazione dei risultati elettorali definitivi), la *coesistenza* di due Camere: la vecchia che si è riunita per deliberare sulla revisione costituzionale, ma anche, per diversi aspetti, la nuova. Come abbiamo visto, la presenza, almeno in potenza, anche di questa Camera sembra attestata da numerosi indici. In primo luogo, la stessa legittimazione ad agire dai deputati neoeletti³⁶ e dei nuovi gruppi parlamentari, sia pure in questo secondo caso ancora nella qualità di *Vorfraktionen*; transitoriamente la nuova Camera ha anche un Presidente, nella persona del Presidente del vecchio *Bundestag* che – come osservato dalla Corte - agisce come fiduciario della nuova Camera (con la conseguenza paradossale che la stessa persona nello stesso giorno ricopre lo stesso ruolo in due Camere diverse). È persino operativo, come abbiamo visto, il *Vorältestenrat* cui è affidato il compito di definire l'ordine del giorno della prima riunione della nuova Camera. In particolare dalla seconda delle tre sentenze della Corte costituzionale sembra evincersi che tale organo ben avrebbe potuto anche decidere di anticipare la data già fissata per la prima riunione dell'Assemblea: se ciò non è avvenuto è semplicemente perché nella riunione del collegio non si è registrata la maggioranza necessaria per adottare tale decisione. Ma da questi elementi sembra potersi derivare la conclusione che, se per ipotesi tale maggioranza vi fosse stata, si sarebbe anche potuta produrre l'eventualità, per quanto remota, di un possibile conflitto fra il vecchio e il nuovo

³⁴ Insiste su questo aspetto S. ROßNER, *Alter Bundestag, neuer Bundestag*, in *Bek-Aktuell, Heute im Recht* del 17 marzo 2025, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/alter-bundestag-neuer-bundestag-bverfg-schuldenbremse-verfassung#>

³⁵ *Epicurea*, edita da H. USENER, Lipsia, Teubner, 1887, p. 71, tr.it. a cura di I. RAMELLI, Milano Bompiani, 2002, p. 163.

³⁶ Va detto che, a differenza di quanto accade per i nostri parlamentari (che com'è noto entrano nel pieno delle loro funzioni all'atto della proclamazione ai sensi dell'art. 1 Reg. Camera e Reg. Senato), sulla base della legislazione elettorale tedesca (cfr. § 45 Bundeswahlgesetz) i membri del *Bundestag* entrano in carica dopo la dichiarazione dei risultati elettorali da parte dell'Ufficio elettorale federale ed in occasione della prima seduta della Camera. Si ritiene tuttavia che alcune prerogative (ad es in materia di immunità) decorrano già nel momento dell'elezione (cfr. G. Kretschmer, *Art. 39, cit.*, § 72).

Bundestag attraverso una competizione fra le due Camere a battere sul tempo l'altra sulle date delle rispettive riunioni³⁷.

La formale applicazione delle norme costituzionali, come operata dai giudici di Karlsruhe, può insomma implicare a mio avviso dei risvolti indubbiamente paradossali. L'esito finale della vicenda sembra smentire il *dictum* epicureo sull'impossibile incontro fra l'uomo e la propria morte. Nel caso in esame si direbbe invece che, nelle particolari circostanze che si sono verificate nel marzo 2025 a Berlino, il 'morto' e il vivo si siano incontrati e che il primo abbia finito per prevalere sul secondo: una modalità abbastanza peculiare per fare valere l'antico principio dell'indefettibile continuità degli organi costituzionali, secondo cui *'le mort saisit le vif'*³⁸. ..

Va detto che quella che da un punto di vista italiano può apparire una forzatura, va giudicata alla luce della natura della decisione cui si è trovata di fronte la politica tedesca. Una buona parte della classe dirigente del paese ha condiviso la convinzione che le sfide esistenziali da affrontare sia sul piano interno che su quello geopolitico imponessero una svolta storica per superare, in vista di alcuni vitali obiettivi di interesse nazionale, i vincoli fiscali che il paese aveva posto a se stesso (e al resto della UE...) con la *Schuldenbremse* del 2009. Di qui la decisione di cogliere quella che con ogni probabilità era l'ultima finestra di opportunità per operare la revisione costituzionale necessaria per sbloccare l'ingente programma di investimenti concordato fra le forze politiche appartenenti alla vecchia maggioranza.

Le vicende in esame – con tutte le differenze del caso - riportano alla mente quanto accaduto esattamente 170 anni prima, nel marzo 1865, negli Stati Uniti d'America con l'approvazione del XIII emendamento costituzionale³⁹. In quel momento il Presidente *Lincoln* fu posto di fronte ad una scelta dilemmatica. Egli si trovava all'inizio del suo secondo mandato e con la vecchia Came-

³⁷ In ordine alla possibilità di chiedere una convocazione anticipata del nuovo *Bundestag* da parte di un terzo dei deputati neoeletti vedi M. PAYANDEH, *Konstituierung des Parlaments*, cit., § 9. *Contra*, A. KOCHSIEK, *Op. cit.*, p. 63 che non ritiene possibile tale convocazione in ragione dell'acquisizione dello status pieno di parlamentare solo con la prima riunione della nuova Camera. Secondo G. MICHAEL in M. MORLOK, U. SCHLIESKY, D. WIEFELSPÜTZ (a cura di) *Parlamentsrecht : Praxisbandbuch*, Baden Baden, Nomos, 2016, § 17, il Presidente del vecchio *Bundestag* dovrebbe dare la precedenza alla convocazione della nuova Camera, qualora questa sia almeno potenzialmente già operativa. Aderisce a questa opinione con riferimento al caso qui in esame C. KISCZIO, *Zwischen Tür und Angel – Zur unzulässigen Einberufung des Bundestages*, in *JuWissBlog* Nr. 22/2025 v. 27.02.2025, <https://www.juwiss.de/222-2025/>.

³⁸ Com'è noto, il principio *'Le mort saisit le vif'* si riferisce propriamente ad un quadro costituzionale assai diverso da quello esaminato nel testo: emersa in epoca feudale nell'ambito del diritto privato per significare che l'erede entra in possesso dei beni del defunto al momento stesso della morte di quest'ultimo, la massima si è successivamente affermata in Francia fra il XIV e XV secolo quale principio consuetudinario di diritto pubblico che, sulla base dell'indefettibile continuità della *potestas* regale, regolava l'immediata successione dell'erede al monarca defunto senza bisogno di passare per un atto di consacrazione o di un'elezione. Sul tema si veda J. KRYNEN, *«Le mort saisit le vif»*. *Genèse médiévale du principe d'instantanéité de la succession royale française* in *Journal des savants*, 1984, n° pp. 187-221. L'adesione a tale principio presuppone evidentemente una chiara distinzione fra la *dignitas* regale (che persiste sempre senza soluzioni di continuità) e la persona fisica di volta in volta titolare della carica. Sull'elaborazione in terra inglese già in epoca medioevale del medesimo concetto (secondo cui 'il Re non muore mai'), vedi E. KANTOROWICZ, *The King's Two Bodies. A Study in Mediaeval Political Theology*, Princeton, Princeton University Press, 1957 (tr. it. di G. Rizzoni, Torino, Einaudi, 1989), pp. 269 ss. della tr. it.

³⁹ Ricordo che tali vicende sono state efficacemente descritte dal film *Lincoln* realizzato nel 2012 da Steven Spielberg. Sul tema si v. G. RIZZONI, *La democrazia al cinema. I dilemmi del costituzionalismo in dieci film*, Milano, Meltemi, 2024, pp. 75 ss.

ra dei rappresentanti ancora in carica, in attesa della riunione della nuova Camera eletta nel novembre dell'anno precedente. La guerra civile era ancora in corso, anche se le sorti del conflitto volgevano ormai chiaramente a favore dei nordisti. La nuova situazione che si sarebbe determinata con la fine della guerra e l'apertura della nuova legislatura era carica di incertezze proprio per l'esito di una delle controversie più gravi all'origine della spaccatura della Federazione: l'abolizione della schiavitù. Lincoln aveva com'è noto già emanato il proclama di emancipazione con la quale dichiarava liberi gli schiavi presenti nel territorio degli Stati confederati⁴⁰. Ma, come accade spesso agli ordini esecutivi presidenziali (allora come oggi...), il provvedimento, adottato sulla base dei poteri di guerra del Presidente, avrebbe potuto alla fine delle ostilità essere impugnato di fronte alle Corti, in mancanza di un saldo fondamento costituzionale. Gli stati ribelli, una volta rientrati nell'Unione, avrebbero inoltre certamente premuto per rivedere quella decisione, forse con l'appoggio dell'ala moderata dello stesso partito repubblicano in cui militava il Presidente. Di qui la decisione di fare approvare l'emendamento costituzionale, che era già stato votato dal Senato l'anno precedente, dalla *vecchia* Camera dei rappresentanti, cercando di ottenere il voto favorevole anche di molti deputati democratici non rieletti nella nuova Camera e più facilmente convertibili alla causa abolizionista grazie all'offerta di posti di sottogoverno e di altre utilità. Fu una scommessa giuocata con mezzi non del tutto ineccepibili e alla fine vinta per uno scarso di pochissimi voti. Com'è noto il XIII emendamento fu il primo dei tre *reconstruction amendments* con i quali si sarebbero poste le basi costituzionali della nuova repubblica americana dopo l'immane scontro della guerra civile. La portata giuridica e politica di questi emendamenti andò infatti molto oltre l'abolizione della schiavitù e la garanzia anche per i cittadini di colore di alcuni diritti fondamentali (come quelli elettorali). Le nuove norme costituzionali contribuirono in modo determinante a dare un significato completamente diverso alla Costituzione del 1787, facendone un elemento di unificazione del paese sulla base dei diritti di libertà ed eguaglianza in essa garantiti⁴¹. Si trattò di un vero salto di qualità per la Carta approvata a Filadelfia, che fu reso possibile, come era già avvenuto in altre fasi della storia americana – e sarebbe nuovamente accaduto in seguito – grazie ad una certa forzatura delle normali procedure costituzionali⁴².

Forse qualcosa di simile è accaduto a Berlino nel marzo scorso per porre la Federazione tedesca in grado di rispondere anche sul piano costituzionale alle formidabili sfide poste dall'avvento di quella che la classe dirigente del paese reputa un'epocale *Zeitenwende* a livello globale ed europeo. Il tempo ci dirà se la risposta data è davvero adeguata ai tempi che ci attendono.

⁴⁰ Il proclama si compone in realtà di due distinti *executive orders* emanati dal Presidente in qualità di comandante in capo delle forze armate: un primo ordine preliminare del settembre 1862, e quello definitivo del gennaio 1863 con il quale sono indicati gli Stati 'ribelli' cui il provvedimento doveva applicarsi.

⁴¹ M. TUSHNET, *The Constitution of the United States*, Oxford e Portland, Hart Publishing, 2015, p. 22.

⁴² B. ACKERMAN, *We the People*, Vol. 2: *Transformations*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1998, pp. 384 ss. parla, con riferimento alle procedure di approvazione dei XIII e XIV emendamenti di 'unconventional adaptations' applicate alle procedure di revisione costituzionale per porle in sintonia con particolari momenti di mobilitazione popolare. Per il XIII emendamento Ackerman si riferisce in particolare alla fase della ratifica.

Abstract [It]: L'articolo ripercorre la vicenda politico-istituzionale relativa all'approvazione nel marzo 2025 delle modifiche costituzionali alle regole della Legge fondamentale tedesca sul 'freno all'indebitamento'. Si esaminano in particolare i diversi passaggi della controversia costituzionale sorta a seguito dell'approvazione della riforma, votata dal *Bundestag* sciolto nel dicembre 2024 dopo le elezioni della nuova Camera e a poca distanza della prima riunione della stessa. Si esaminano le decisioni con cui la Corte costituzionale tedesca ha respinto tutti i ricorsi avverso la convocazione del vecchio *Bundestag* presentati da parte una serie di deputati e gruppi parlamentari della vecchia e della nuova Camera. L'articolo si conclude con alcune considerazioni critiche sulla giurisprudenza prodotta dalle decisioni della Corte di Karlsruhe sulle diverse questioni di interesse costituzionale sollevate dalla vicenda

Title: Old and new Bundestag in the German constitutional revision of March 2025: *Le mort saisit le vif?*

Abstract [En]: *The article deals with the political and institutional events connected with the approval in March 2025 of the constitutional amendments to the rules of the German Basic Law on the 'debt brake'. In particular, it examines the various stages of the constitutional controversy that arose following the approval of the reform, voted by the Bundestag dissolved in December 2024 after the elections of the new Chamber and shortly before its first meeting. It examines the decisions with which the German Constitutional Court rejected all the appeals filed by a series of deputies and parliamentary groups of the old and new Bundestag. The article concludes with some critical considerations on the case law produced by the decisions of the Karlsruhe Court on the various questions of constitutional interest raised by the case.*

Parole chiave: *Bundestag* tedesco; continuità degli organi parlamentari; *prorogatio* (diritto parlamentare); *Bundesverfassungsgericht*; conflitto interorganico.

Keywords: German Bundestag – Continuity of Parliamentary bodies – Prorogatio (Parliamentary Law) – Bundesverfassungsgericht – Inter-institutional conflict.