

1. COUNTRY PROFILE GERMANIA

SOMMARIO: I) LE ISTITUZIONI NEL QUADRO COSTITUZIONALE: I.1) Il tipo di Stato; *I.1.1) Ordinamento statale e natura degli enti territoriali; I.1.2) Ripartizione delle competenze legislative e amministrative; I.1.3) Il bicameralismo; I.1.4) Procedimento di revisione costituzionale e ruolo dei Länder; I.1.5) La risoluzione giudiziale delle controversie tra Federazione e Länder;* I.2) L'organizzazione costituzionale dei poteri e le istituzioni fondamentali; *I.2.1) Il Parlamento; I.2.1.1) Il Bundestag; I.2.1.2) I gruppi parlamentari; I.2.1.3) Il Bundesrat; I.2.1.4) Il procedimento legislativo; I.2.1.5) Il sistema delle fonti del diritto; I.2.2) Il rapporto fiduciario; I.2.3) Il Governo; I.2.4) Il Capo dello Stato;* I.3) Le leggi elettorali relative ai diversi livelli di governo; *I.3.1) Le elezioni per i membri tedeschi del Parlamento europeo; I.3.2) Le elezioni del Bundestag; I.3.3) Le elezioni dei Länder;* II) LE ISTITUZIONI NELLA DINAMICA POLITICA: II.1) Il sistema dei partiti; II.2) Il sistema di governo; III) FOCUS TEMATICI: III.1) I meccanismi di raccordo tra Stato e *Länder*; III.2) I partiti politici: status giuridico, organizzazione, democrazia interna e finanziamento; *III.2.1) Status e riconoscimento dei partiti politici; III.2.2) Organizzazione e democrazia interna dei partiti politici; III.2.3) Il finanziamento dei partiti politici;* III.3) La rappresentanza di genere; III.4) Opposizione parlamentare e statuto dell'opposizione; III.5) Modalità di accesso al Tribunale costituzionale federale e ricorso delle minoranze parlamentari; III.6) La disciplina del contenzioso elettorale; III.7) La disciplina del voto per corrispondenza e del voto elettronico; IV) RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.

I) LE ISTITUZIONI NEL QUADRO COSTITUZIONALE

I.1) Il tipo di Stato

I.1.1) Ordinamento statale e natura degli enti territoriali

L'articolazione federale dello Stato costituisce un principio fondamentale dell'ordinamento tedesco, "immutabile" ed indisponibile finanche al legislatore costituzionale in forza della "clausola di immodificabilità" ("*Ewigkeitsklausel*") contenuta nell'art. 79 della Legge Fondamentale (la Costituzione tedesca, d'ora in avanti LF).

I *Länder* godono di autonomia costituzionale (con il limite del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento e quello, di carattere organizzativo, relativo alla necessaria esistenza di "una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, eguali e segrete", secondo quanto disposto dall'art. 28 LF), legislativa, esecutiva e giurisdizionale.

Il numero e l'estensione territoriale dei *Länder* possono essere modificati con una legge federale approvata tramite referendum dalle popolazioni interessate (art. 29 LF). L'immodificabilità dell'articolazione federale dello Stato sancita dall'art. 79, III co. LF non implica infatti una garanzia circa l'esistenza dei singoli *Länder* che formano la Federazione, ma sancisce il principio in base al quale la Federazione deve articolarsi in *Länder*, quale che sia il loro numero.

I 16 *Länder* tedeschi hanno natura statutale, ma la loro sovranità non è illimitata.

Il potere estero, inteso come la facoltà di condurre relazioni internazionali, bilaterali o multilaterali, con altri soggetti di diritto internazionale e di concludere Trattati internazionali, in linea di principio spetta in esclusiva allo Stato centrale. I *Länder* possono concludere Trattati internazionali solamente nelle materie in cui esercitano la potestà legislativa, ma solo con l'assenso del Governo federale (art. 24 Ia¹ e art. 32, III co. LF²).

L'autonomia costituzionale dei *Länder* trova un limite nel rispetto della Legge Fondamentale, la quale prevede l'esistenza di una Assemblea rappresentativa (art. 28, I co. LF), di un governo (art. 51, I co. e art. 80, I co. LF), di un organo di giustizia costituzionale³ (art. 93, I co., n. 4b e art. 100, I-III co. LF), e garanzie processuali a tutela dell'omogeneità

¹ L'art. 24, comma Ia LF stabilisce che: "qualora per l'esercizio dei poteri e l'attuazione dei compiti statali siano competenti i Länder, questi possono trasferire poteri sovrani a istituzioni regionali transfrontaliere, con l'assenso del Governo federale".

² L'art. 32, III co. LF stabilisce che: "quando la competenza legislativa spetta ai Länder, questi ultimi possono concludere trattati con Stati esteri, con l'assenso del Governo federale".

³ L'istituzione di un Tribunale costituzionale del *Land* non costituisce comunque un obbligo, poiché ai sensi dell'art. 99 LF i Länder possono anche devolvere al Tribunale costituzionale federale le controversie costituzionali sorte all'interno del *Land*. Fino al 2008 infatti nel *Land* Schleswig-Holstein mancava un Tribunale costituzionale. Oggi tali organi di giustizia costituzionale sono presenti comunque in tutti i Länder.

delle giurisdizioni dei *Länder*, per cui se il Tribunale costituzionale di un Land intende discostarsi dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale o del Tribunale costituzionale di un altro Land, tale Tribunale deve rimettere la decisione al Tribunale costituzionale federale (art. 100, III co. LF). Posti questi limiti e quegli altri enunciati nell'art. 28 LF l'ampiezza e la portata delle singole costituzioni dei *Länder* dipendono da scelte di natura prettamente politica. Quasi tutte le Costituzioni dei *Länder* disciplinano gli istituti di democrazia diretta che a livello federale non sono invece contemplati, precisano con particolare ampiezza le finalità che il Land deve perseguire attraverso l'azione dei pubblici poteri, e spesso contengono ampi cataloghi dei diritti fondamentali, che in parte riprendono i diritti riconosciuti espressamente dalla Legge Fondamentale e in parte codificano soprattutto taluni diritti sociali e diritti c.d. di quarta generazione affermati attraverso la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale.

I Tribunali costituzionali dei *Länder* sono competenti per la violazione della Costituzione del Land mentre il Tribunale costituzionale federale è competente per la violazione della Legge Fondamentale (art. 100, I co. LF).

Per quanto concerne la forma di governo la Legge Fondamentale non pone limiti espliciti, al di fuori del rispetto del principio repubblicano, democratico, sociale e dello stato di diritto sanciti dall'art. 28, I co. LF. Ciò nonostante tutti i *Länder* hanno optato per una forma di governo parlamentare, anche se diversamente razionalizzata, con sensibili differenze riguardo agli istituti dello scioglimento e dell'autoscioglimento dell'Assemblea rappresentativa, alla formazione del governo, e in particolare alle procedure relative all'elezione del governatore del Land (*Ministerpräsident*). Anche la legislazione elettorale si differenzia con riguardo alla durata della legislatura (4 o 5 anni), alla formula adoperata (d'Hondt, Saint Laguë e Hare/Niemayer), al carattere chiuso o aperto delle liste, al tipo di scelta (voto singolo o plurimo), all'età per l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo (v. *infra*: [I.3. Le leggi elettorali relative ai diversi livelli di governo](#)).

Ai fini del mantenimento dell'unità statale, l'art. 37 LF prevede l'esecuzione forzata da parte della Federazione nei confronti del Land che non adempia agli obblighi previsti dalla Costituzione e dalle leggi federali. In tali casi il Governo federale, con l'assenso della seconda Camera, formata da Ministri dei *Länder*, è autorizzato ad assumere le misure necessarie per obbligare il Land all'adempimento dei suoi doveri: l'esecuzione d'ufficio, la sospensione delle prestazioni, fino all'impiego delle forze di polizia. Si tratta di misure che la Legge Fondamentale non indica espressamente, ma che si inseriscono in un procedimento scandito da alcune fasi tipiche e che presuppongono in ogni caso non l'obbligo, ma la facoltà del Governo federale di attivare il procedimento per l'esecuzione coattiva (la legge fondamentale stabilisce che il Governo federale "può" prendere le misure necessarie), e prevede una votazione del Bundesrat, a maggioranza assoluta, circa la decisione assunta e le misure concretamente proposte dal Governo federale.

Si tratta di istituti che nella prassi hanno trovato comunque scarsa applicazione, e ciò è strettamente connesso allo sviluppo di diverse forme di cooperazione tra la Federazione e i *Länder*, funzionali a soddisfare la necessità di un coordinamento tra l'attività legislativa della Federazione e l'esecuzione amministrativa delle leggi da parte dei *Länder*⁴.

La cooperazione tra la Federazione ed i *Länder* si esprime infatti anche attraverso gli accordi amministrativi (*Verwaltungsabkommen*) e i Trattati (*Staatsverträge*) sottoscritti dai Governi dei *Länder* (tutti, o solamente alcuni) e dal Governo federale. Gli accordi amministrativi disciplinano le materie che ricadono nei settori di competenza amministrativa, propria o delegata, dei *Länder*, e si qualificano come atti amministrativi. I Trattati hanno invece forza di legge e possono regolare tutte le funzioni di competenza dei *Länder*: legislativa, esecutiva e giurisdizionale. Tali istituti non sono previsti espressamente dalla Legge Fondamentale, ma configurano quali strumenti tradizionali di cooperazione orizzontale tra i *Länder*, e verticale, con la Federazione, e si legittimano in forza della natura statutale dei *Länder*. Essi trovano un limite nel rispetto del riparto costituzionale delle competenze.

L'ordinamento federale tedesco è inoltre caratterizzato da un sistema di conferenze intergovernative che riuniscono i Ministri e i Capi dei governi dei *Länder*, che agiscono quali importanti strumenti della cooperazione politica tra i *Länder*.

Si tratta di gruppi di lavoro affermatasi in via di prassi sin dal 1949, tra i quali un particolare rilievo politico spetta alla Conferenza dei Capi degli Esecutivi dei *Länder* (*Ministerpräsidentenkonferenz*). Essa è caratterizzata da una spiccata informalità. I capi dei governi dei *Länder* si riuniscono in media quattro volte l'anno in una sede diversa, a rotazione, per discutere delle più importanti questioni di interesse dei *Länder*. Le deliberazioni, che non hanno carattere giuridicamente vincolante ma si configurano come atti di indirizzo di natura politica, sono assunte all'unanimità. Ad essa si affiancano diverse conferenze interministeriali di settore, cui partecipa di regola anche il Ministro federale competente, senza diritto di voto.

1.1.2) Ripartizione delle competenze legislative e amministrative

La ripartizione dei compiti e delle competenze tra Federazione e *Länder* avviene in base ad un'enumerazione tassativa delle materie rimesse alla Federazione e all'attribuzione, in via residuale, di tutte le materie non espressamente menzionate alla competenza esclusiva dei *Länder* (art. 30 LF). Tale criterio trova un'ulteriore enunciazione in relazione alla ripartizione delle competenze legislative. L'art. 70 LF stabilisce, infatti, che "i *Länder* hanno facoltà di legiferare nei limiti in cui la presente Legge Fondamentale non attribuisca competenze legislative allo Stato federale" e prosegue, disponendo che "la delimitazione delle competenze

⁴ Bifulco, R., *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1996, pp. 104 ss.

dello Stato federale e dei *Länder* si effettua in base alle disposizioni della presente Legge Fondamentale relative alla legislazione esclusiva e concorrente".

La Legge Fondamentale elenca dunque anzitutto un novero di materie rimesse alla competenza legislativa esclusiva della Federazione (artt. 71, 73 e 105, primo co. LF, tra le quali, la difesa, gli affari esteri, la cittadinanza federale, l'immigrazione, la libertà di circolazione) e materie in cui la Federazione adotta "disposizioni di principio" concernenti la disciplina di bilancio che vincolano tutti i livelli di governo (art. 109, quarto co. LF). Il novero di queste materie è stato ampliato, in una certa misura, dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, che ha riconosciuto una competenza della Federazione "per la natura dell'oggetto" ("*aus der Natur der Sache*") e "in forza di connessione oggettiva" ("*kraft Sachzusammenhang*"), quando risulti che una materia affidata espressamente alla Federazione non possa essere ragionevolmente disciplinata senza disciplinare contestualmente anche un'altra materia, sia pure non espressamente elencata.

La Costituzione reca inoltre una disciplina dettagliata delle materie di potestà "concorrente" della Federazione e dei *Länder*. Diversamente da quanto avviene nel nostro ordinamento, dove la "potestà concorrente" implica una distinzione tra i principi fondamentali della materia, affidati allo Stato, e la normativa di dettaglio, dettata dalle Regioni, i *Länder* in tal caso possono dettare una disciplina completa della materia, ma solo fintanto che il Parlamento non approvi una legge federale che si sovrappone alla normativa dei *Länder* e prevale sulla stessa.

Le materie riservate alla potestà concorrente ricomprendono il diritto e le procedure civile e penale, l'ordinamento giudiziario, il diritto del lavoro, la legislazione economica e la disciplina della concorrenza, il diritto di soggiorno e di residenza degli stranieri, l'autorizzazione all'esercizio delle professioni mediche e sanitarie. Si tratta di un ampio novero di materie nelle quali i *Länder* possono dunque legiferare fintanto che la Federazione non intervenga con proprie leggi. Ciò avviene sulla base di determinati presupposti indicati nell'art. 72 LF. Fino al 1994 l'approvazione di una legge federale nelle materie di potestà concorrente si legittimava laddove il legislatore ravvedesse il "bisogno" di una disciplina unitaria per garantire l'unità giuridica o economica e "l'uniformità delle condizioni di vita" all'interno della Federazione. Tale formulazione lasciava dunque alla Federazione una discrezionalità assai ampia, che nel tempo aveva ridimensionato in maniera sensibile l'autonomia legislativa dei *Länder*. Tanto più che il Tribunale costituzionale federale, invocato a più riprese in difesa delle prerogative dei *Länder*, aveva chiarito che la discrezionalità del legislatore federale "per sua stessa natura" non era sindacabile da parte dei giudici⁵. Nel 1994 la norma che disciplina i presupposti per un intervento della Federazione nelle materie di potestà concorrente è stata modificata: da un lato, è stata espressamente

⁵ BVerfGE 26, 338 (382 ss.); 78, 249 (270).

prevista la sindacabilità di tali presupposti da parte del Tribunale costituzionale; dall'altro, l'intervento della Federazione risulta ora ammissibile qualora risulti "necessario" per realizzare "condizioni di vita equivalenti" nel territorio federale, ovvero per tutelare l'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso.

È stata dunque introdotta una importante garanzia a presidio dell'autonomia dei *Länder*: qualora il Tribunale costituzionale ritenga insussistenti i presupposti enunciati, la legge federale viene dichiarata illegittima, e dunque nulla⁶. I giudici di Karlsruhe, inoltre, hanno precisato sin dal 2002 la competenza del Tribunale ad effettuare un sindacato che non si limita ad accertare se le esigenze addotte dalla Federazione siano "plausibili", ma che può divenire assai più pervasivo, trasformando in questa maniera l'istruttoria sulla "clausola di necessità" in una sorta di sindacato costituzionale sulla "sussidiarietà"⁷.

Bisogna inoltre aggiungere che il legislatore costituzionale ha espressamente disciplinato l'ipotesi in cui i presupposti che giustificano un intervento della Federazione vengano successivamente a mancare. In tal caso la Federazione dispone con legge che la disciplina federale può essere sostituita con normative dei *Länder* (art. 72., IV co. LF).

Al contempo, la scelta di superare la formula che enunciava quale obiettivo le "condizioni di vita uniformi" nell'ambito della Federazione, indicando delle "condizioni di vita equivalenti", a pochi anni dalla (difficile) Riunificazione è stata intesa come un "realistico", anche se sconcertante, ridimensionamento del principio unitario e solidaristico che aveva ispirato l'ordinamento federale tedesco nella fase della sua ricostruzione.

Fino al 2006 la Federazione disponeva inoltre di una competenza legislativa "cornice" in una serie di materie, tra le quali la tutela della natura e del paesaggio, la gestione del territorio e il regime delle acque, i principi generali dell'insegnamento, lo statuto giuridico del personale in servizio nei *Länder*, nei Comuni e in altri Enti di diritto pubblico (art. 75 LF, oggi abrogato). La legislazione poteva dunque adottare in queste materie delle leggi che recavano una disciplina di principio, mentre i *Länder* erano competenti a dettare la disciplina di dettaglio.

Le materie di potestà esclusiva dei *Länder* si ricavano dunque *a contrario*, trattandosi di quelle non riservate alla potestà esclusiva, concorrente, o cornice della Federazione⁸.

⁶ BVerfGE 106, 62; 110, 141; 111, 10; 122, 226.

⁷ Schlüter, K., *Verfassungsgerichtbarkeit in Föderalen Staaten*, in Detterbeck, K., Renzsch, W. e Schieren R. (a cura di), *Föderalismus in Deutschland*, München, Oldenbourg Wissenschaft Verlag, 2010, p. 154.

⁸ Solo l'art. 23, VI co., della Legge Fondamentale, che disciplina la partecipazione dei *Länder* alla formazione del diritto dell'Unione europea, si riferisce espressamente alle materie di potestà esclusiva dei *Länder*. Concretamente, fino alla riforma costituzionale del 2006 questa definizione ricomprendeva l'organizzazione e la disciplina del procedimento amministrativo nei *Länder*, l'ordinamento comunale, l'ordinamento scolastico e della cultura, l'ordinamento della polizia e l'ordine pubblico. Oggi l'art. 23, VI co. LF fa riferimento alla potestà esclusiva dei *Länder* in materia di scuola, cultura ed emittenza radiotelevisiva.

L'esigenza di un riordino dei criteri di ripartizione delle competenze legislative della Federazione e dei *Länder* è stato posto al centro dell'agenda politica sin dal 2003. Nel tempo, infatti, i diversi interventi legislativi hanno dato luogo non soltanto ad una forte espansione della legislazione federale a scapito dell'autonomia legislativa dei *Länder*, ma anche ad una ripartizione considerata sempre più "approssimativa" delle competenze e delle responsabilità di governo⁹, paragonabile, secondo alcuni, ad un "ginepraio", ovvero ad una "torta marmorizzata"¹⁰.

La Grande riforma del federalismo tedesco approvata nell'estate del 2006 deve essere interpretata come un intervento teso soprattutto a ridimensionare il ruolo dei *Länder* nell'ambito della seconda camera, come si spiegherà più avanti, con l'obiettivo di assicurare una migliore governabilità del Paese. Sul piano politico, dunque, gli interventi di modifica dei criteri di ripartizione delle competenze legislative tra la Federazione e i *Länder* sono stati concordati alla luce di un più ampio sistema di concessioni, pesi e contrappesi all'autonomia dei *Länder*, necessario per assicurare il voto della seconda camera sulle riforme. Per quanto concerne i criteri di ripartizione della potestà legislativa tra la Federazione e i *Länder*, il legislatore costituzionale ha provveduto anzitutto, come si accennava, ad eliminare la competenza "cornice" della Federazione, attraverso l'abrogazione dell'art. 75 LF:

In un ampio novero di materie di "potestà" concorrente" - tra le quali il diritto e la procedura civile e penale, l'ordinamento giudiziario, il diritto di associazione, la disciplina relativa all'ingresso dei rifugiati - i *Länder* hanno oggi facoltà di legiferare "fintanto e nei limiti in cui lo Stato federale non abbia esercitato con legge la propria competenza legislativa" (artt. 72, primo co., 74, 74a e 105, secondo co. LF). La Federazione può dunque intervenire in ogni momento in tali materie, anche in mancanza dei presupposti enunciati nel secondo comma dell'art. 72 LF.

L'art. 72, secondo co. LF si riferisce poi ad un ulteriore elenco di materie, tra quelle di potestà concorrente, in cui il legislatore federale può intervenire in ogni momento, ma solo nel rispetto dei presupposti già indicati sin dalla riforma costituzionale del 1994, vale a dire ove ciò sia "necessario" per "realizzare condizioni di vita equivalenti nel territorio federale, o al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nell'interesse dello Stato nel suo complesso" (art. 72, secondo co. LF).

Nell'enunciare tali materie - che ricomprendono la legislazione economica, il diritto di soggiorno e residenza degli stranieri, l'assistenza sociale, la circolazione stradale, le norme in tema di espropriazione, la disciplina dei prodotti alimentari e della zootecnia, la procreazione

⁹ Zypries, B., *Reform der bundesstaatlichen Ordnung im Bereich der Gesetzgebung*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2003, pp. 265 ss.

¹⁰ Oberreuter, H., *Die Länder und Landesparlamente im föderalen Gefüge*, in Borchard, M. e Margedant U. (a cura di), *Der deutsche Föderalismus im Reformprozess*, *Zukunftsforum Politik*, n. 69/2006, Sankt Augustin, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2006, pp. 117 ss.

medicalmente assistita e la biogenetica e i trapianti di organi, cellule e tessuti organici - il legislatore costituzionale indica anche una serie di eccezioni, precisando quali parti di materie restano comunque sottratte alla potestà concorrente della Federazione. In questa maniera si ricava anche un primo elenco tassativo delle materie di potestà esclusiva dei *Länder*: si tratta della disciplina relativa all'esecuzione della carcerazione preventiva, agli ospizi, all'orario di apertura degli esercizi commerciali, della ristorazione, delle sale da gioco, delle fiere e delle esibizioni, delle esposizioni e dei mercati, al riordino della proprietà rurale, ai sussidi e agli incentivi per gli alloggi e l'edilizia, alla protezione dai rumori molesti, alle carriere, contributi e prestazioni previdenziali degli impiegati pubblici dei *Länder* e dei Comuni (art. 74, comma 1, nn. 1, 7, 11, 17, 18, 24, 27, LF).

La riforma ha altresì rafforzato le garanzie costituzionali a tutela dell'autonomia dei *Länder*, attribuendo ai Governi e alle Assemblee legislative dei *Länder*, e alla seconda Camera, la facoltà di introdurre un sindacato del Tribunale costituzionale federale, atto ad accertare se sussistano ancora i presupposti invocati inizialmente dalla Federazione per giustificare l'intervento legislativo (art. 93, II co. LF). Qualora il Tribunale costituzionale confermi che la necessità di una disciplina unitaria è venuta meno, tale decisione comporta l'abrogazione della legge. L'art. 93, II co. LF (rinviando all'art. 72, IV co. LF) stabilisce infatti che la decisione del Tribunale ha valore equivalente a quello di una legge federale che disponga che la disciplina federale può essere sostituita con normative dei *Länder*.

Il legislatore ha inoltre provveduto a circoscrivere un limitato novero di materie, tra quelle già rimesse alla potestà concorrente, in cui i *Länder*, a certe condizioni, possono legiferare derogando alle leggi della Federazione (art. 72, III co. LF). Si tratta della caccia, della tutela della natura (fatti salvi i principi generali della materia) e del paesaggio, della distribuzione del suolo, della pianificazione territoriale, della gestione delle acque, delle licenze e dei diplomi di istruzione superiore, pur con talune limitazioni. Quando la Federazione intervenga nelle materie menzionate, la legge non entra in vigore prima di sei mesi, a meno che il legislatore non abbia stabilito diversamente, con l'assenso, però, della seconda Camera. In linea di principio, ciascun Land può dunque decidere di disciplinare autonomamente tali materie, in deroga alla disciplina federale.

Con ciò si introduce un vistoso elemento di complessità e di asimmetria nella ripartizione della potestà normativa tra i diversi livelli di governo. Si tratta di un compromesso palesatosi come necessario al momento del varo della riforma per ottenere l'assenso dei *Länder*. Sotto questo profilo si tratta di un risultato per i *Länder* da molti considerato modesto¹¹. Tuttavia, non bisogna sottostimare l'impatto politico che certe decisioni possono avere a livello locale, dal momento che gli orari di apertura dei negozi, il divieto di fumo nei locali, e le diverse soluzioni concepite per limitare l'inquinamento e i

¹¹ Scharpf, F.W., *Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht?*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n. 50/2006, pp. 6 ss.

rifiuti, su cui si registra una serrata produzione normativa nei *Länder*, possono dimostrarsi molto più spendibili a livello locale sul piano elettorale anche rispetto ai temi di più ampio respiro che restano affidati alla legislazione federale.

Nell'insieme, dunque, sebbene il criterio della competenza residuale a vantaggio dei *Länder* appaia, in linea teorica, favorevole alle autonomie, il ruolo delle Assemblee regionali ("*Landtagen*") risulta piuttosto limitato quando si considerino, da un lato, l'estensione e l'importanza delle materie attribuite alla Federazione, e, dall'altro, le numerose garanzie previste dalla Legge Fondamentale a tutela dell'interesse nazionale.

Di contro, nell'ordinamento tedesco l'amministrazione federale risulta assai limitata, essendo la potestà amministrativa affidata in linea di principio ai *Länder*, e ciò spiega la definizione del federalismo tedesco quale federalismo "d'esecuzione". In altre parole, il federalismo tedesco non si informa al criterio del parallelismo della potestà legislativa e amministrativa: in linea di principio l'attuazione e l'esecuzione delle leggi spetta alle amministrazioni dei *Länder*, che, secondo quanto stabilito dall'art. 83 LF "danno esecuzione alle leggi federali a titolo di competenza propria". Tale competenza ricomprende anche la disciplina dell'organizzazione degli Uffici e del procedimento amministrativo (art. 84, I co, I frase LF).

Tuttavia, una delle competenze legislative federali, che il legislatore utilizza in maniera assai pervasiva, consiste proprio nell'approvazione di disposizioni a carattere generale per l'esecuzione amministrativa delle leggi federali che prevalgono sulla potestà organizzativa dei *Länder* (art. 84, I co., II frase LF).

Questo tipo di leggi fino alla riforma costituzionale approvata nel 2006 richiedeva sempre l'assenso del *Bundesrat*. Il legislatore costituzionale da allora ha limitato il potere di veto del *Bundesrat*, prevedendo, al contempo, la possibilità per i *Länder* di derogare alla legislazione federale. Il primo comma dell'art. 84 LF stabilisce infatti che qualora il legislatore federale intervenga con legge a disciplinare l'istituzione di pubbliche autorità e il procedimento amministrativo nei *Länder*, questi possono adottare delle disposizioni derogatorie. Una volta che il Land abbia legiferato, "le disposizioni federali che intervengono successivamente a disciplinare l'istituzione delle autorità e il procedimento amministrativo entrano in vigore non prima di sei mesi dalla loro pubblicazione, salvo che con l'assenso del *Bundesrat* non si stabilisca diversamente". L'assenso del *Bundesrat* è necessario anche laddove il legislatore intenda comunque imporre una disciplina unitaria a livello federale, escludendo la legislazione in deroga da parte dei *Länder* (art. 84, I co., IV e V frase LF).

Inoltre, il Governo federale controlla che i *Länder* diano esecuzione alle leggi federali nel rispetto del diritto vigente (*Bundesaufsicht*). A tal fine questi può inviare suoi commissari presso le massime autorità del Land, e con il consenso delle medesime, oppure senza consenso, ma in tal caso con l'approvazione del *Bundesrat*, anche presso autorità subordinate (art. 84, III co. LF). Se i *Länder* non ottemperano ai loro obblighi e non pongono rimedio alle

deficienze rilevate il Governo federale potrà chiedere al Bundesrat di decidere se il Land sia incorso in una violazione di legge (art. 84, IV co. LF). Il Land potrà comunque impugnare tale decisione dinanzi al Tribunale costituzionale federale (art. 84, IV co. LF). Al riguardo occorre sottolineare che tale istituto, teso ad accertare e garantire l'attuazione delle leggi federali da parte dei *Länder* è diverso dall'istituto dell'esecuzione coattiva disciplinato dall'art. 37 LF, il quale riguarda tutti gli obblighi dei *Länder*, e non solamente quelli concernenti l'esecuzione delle leggi federali disciplinati dagli artt. 84 e 85 LF. La Legge Fondamentale accorda altresì al governo federale la facoltà di impartire istruzioni alle massime autorità del Land circa le modalità di attuazione di una specifica legge federale. Anche a tal fine è necessaria una legge soggetta all'approvazione del Bundesrat (art. 84, V. co LF).

Oltre all'amministrazione diretta dei *Länder*, l'ordinamento prevede anche la possibilità per la Federazione di delegare ai *Länder* l'esecuzione di ulteriori leggi federali (art. 85 LF); in tal caso "l'organizzazione amministrativa rimane di competenza dei *Länder*, a meno che le leggi federali, con l'approvazione del *Bundesrat*, non dispongano diversamente". Si tratta in ogni modo di un istituto che fino ad oggi ha trovato scarsa applicazione (un esempio è dato dalla delega ai *Länder* per l'amministrazione delle autostrade federali).

Il principio federale in base al quale "il diritto federale spezza il diritto dei *Länder*" ("*Bundesrecht bricht Landesrecht*"), enunciato dall'art. 31 LF, risolve a favore della Federazione l'ipotesi di una collisione tra norme, ma non inficia i criteri di ripartizione della potestà normativa tra i diversi livelli di governo dettati dalla Legge Fondamentale. Esso assume una valenza tendenzialmente simbolica, in quanto l'ordinamento è caratterizzato dall'attribuzione di competenze costituzionalmente garantite, che tendono ad escludere che due legislatori siano competenti sullo stesso oggetto e nella stessa misura. L'eventuale concorso di una norma federale e della norma di un Land nella disciplina di una medesima fattispecie lascia dunque presumere anzitutto che una delle due norme sia illegittima, o invalida, perché in contrasto con le norme della Costituzione che disciplinano la potestà normativa della Federazione e dei *Länder*. Difatti nella giurisprudenza costituzionale tedesca quando tale principio viene invocato, è in genere in concorso con altre norme costituzionali che sanciscono la competenza della Federazione su una determinata fattispecie, e di conseguenza la nullità del diritto dei *Länder*.

È invece il principio della "lealtà federale" (*Bundestreue*) che può essere considerato come un anello di chiusura nella ripartizione delle competenze tra la Federazione e i *Länder*. Esso si è affermato come un principio non scritto nella tradizione del federalismo tedesco, ha trovato riconoscimento ed è stato continuamente riaffermato nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale in quanto obbligo di esercitare le competenze sancite dalla Legge Fondamentale in maniera "consona all'ordinamento federale dello Stato" (*Bundesfreundliches Verhalten*), temperando gli interessi del Land e quelli della Federazione nella logica del rispetto per gli interessi, oltre che per le prerogative, degli altri

Länder e della Federazione¹². Tale principio dunque non inficia il riparto delle competenze sancito dalla Costituzione, ma attiene piuttosto al modo in cui le competenze spettanti ai diversi livelli territoriali vengono esercitate. Si tratta di un istituto che ha consentito al Tribunale costituzionale federale di esercitare di volta in volta un significativo potere di apprezzamento circa i diversi interessi in gioco, per procedere ad un contemperamento degli stessi ed esercitare un sindacato su questioni che hanno spesso natura prettamente politica¹³.

1.1.3) Il bicameralismo

Il Parlamento tedesco è bicamerale. La prima camera, il *Bundestag*, è ad elezione diretta e rappresenta la nazione (art. 38, I co. LF). Il Consiglio federale, *Bundesrat*, dà voce alle autonomie, e, in particolare, agli esecutivi, essendo formato da membri dei Governi dei *Länder*, i quali li nominano e li revocano (art. 51, I co. LF). Il numero dei deputati di entrambe le camere è variabile: il *Bundestag* è formato infatti da 598 membri eletti per metà nei collegi uninominali e per metà con voto di lista, cui si aggiungono gli eventuali mandati in eccedenza assegnati ai candidati eletti nei collegi uninominali nonché dei seggi c.d. compensativi, in numero sufficiente a garantire che i partiti siano rappresentati nel *Bundestag* in proporzione ai voti ottenuti dalla loro lista, e che tali percentuali non risultino alterate dall'assegnazione dei c.d. mandati in eccedenza. Attualmente i deputati del *Bundestag* sono 632.

Nel *Bundesrat* ciascun Land è rappresentato da un numero di Consiglieri che dipende dalla sua consistenza demografica, e che varia da un minimo di tre per i *Länder* più piccoli fino ad un massimo di sei per i *Länder* che hanno più di sette milioni di abitanti (art. 51, II co. LF). Attualmente i membri del *Bundesrat* sono 69. La Legge Fondamentale, che si limita a stabilire che il *Bundesrat* è formato da membri dei Governi dei *Länder*, rinvia implicitamente alla Costituzione del singolo Land quanto alla qualifica di “membro del Governo”. In effetti sussistono alcune differenze, posto che in alcuni *Länder* tale qualifica spetta solamente ai Ministri, mentre in altri casi sono ricompresi anche i sottosegretari (ad es. in Baviera e nel Baden-Württemberg) e i “consiglieri onorari” (Brema, Baden-Württemberg). La Legge Fondamentale stabilisce che anche i Consiglieri del *Bundesrat* possono essere rappresentati da altri membri dei rispettivi governi (art. 51, I co., II frase LF), così che in genere tutti i membri dei Governi dei *Länder* hanno la carica di Consigliere o vice-Consigliere del *Bundesrat*.

La legislatura del *Bundestag* dura quattro anni (art. 38, I co. LF), fatta salva l'ipotesi di uno scioglimento anticipato. La durata della legislatura nei singoli *Länder*, nonché le

¹² V. Anzon, A., *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, Giuffrè, 1995.

¹³ Bifulco, R., *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 107.

condizioni per un eventuale scioglimento anticipato, sono stabilite dalle loro Costituzioni. Di conseguenza il Bundesrat è un organo permanente, che si rinnova parzialmente ogni volta che si svolgono le elezioni nei singoli *Länder*. Gli atti parlamentari del *Bundestag* vengono pertanto protocollati in base al numero della legislatura (attualmente la XVIII), mentre quelli del Bundesrat sono numerati in base all'anno solare.

Le due camere non hanno gli stessi poteri. Anzitutto, il Governo federale è responsabile solamente dinanzi alla prima camera. In secondo luogo, il Bundesrat partecipa al procedimento legislativo potendo esercitare un potere di veto assoluto solamente su alcune categorie di provvedimenti (v. *infra*: [I.2.1.10. Il procedimento legislativo](#) e [II.2. Il sistema di governo](#)). Negli altri casi il suo voto contrario è superabile con una nuova deliberazione del *Bundestag* assunta a maggioranza qualificata (v. *infra*: [I.2.1.10. Il procedimento legislativo](#) e [II.2. Il sistema di governo](#)). L'assenso del solo Bundesrat è inoltre necessario per alcuni provvedimenti del Governo limitativi dell'autonomia dei *Länder*: l'esercizio del controllo federale sull'esecuzione amministrativa dei *Länder* (artt. 84 e 85 LF) e dell'esecuzione coattiva federale laddove i *Länder* non ottemperino ai loro obblighi costituzionali (art. 37 LF). Il Bundesrat, inoltre si esprime obbligatoriamente sui decreti delegati del Governo federale che riguardano i particolari oggetti elencati nell'art. 80, II co. LF.

I.1.4) Procedimento di revisione costituzionale e ruolo dei Länder

Il bicameralismo tedesco non è paritario, giacché il Governo federale risponde solamente al *Bundestag*, ed inoltre la maggioranza delle leggi federali non richiede l'assenso del *Bundesrat* (che può opporre invece un veto meramente sospensivo sulle delibere del *Bundestag*). Tuttavia il voto della seconda camera è necessario per legiferare in talune importanti materie, per l'approvazione dei decreti delegati del governo federale che disciplinano talune competenze dei *Länder*, per l'esercizio del controllo federale sull'amministrazione dei *Länder* (artt. 84 e 85 LF), per l'adozione di misure di coercizione federale nei confronti dei *Länder* che non adempiano agli obblighi sanciti dalla Costituzione (art. 37 LF) e per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale, per le quali è richiesta la maggioranza qualificata dei due terzi in entrambe le camere. Al riguardo è altresì opportuno sottolineare che nell'ordinamento tedesco vice il c.d. obbligo di incorporazione "*Inkorporationsgebot*") delle norme costituzionali nel testo della Legge Fondamentale; in altre parole la Costituzione può essere modificata solamente da una legge che integri o modifichi espressamente il testo della Legge Fondamentale (art. 79, I co. LF). La Legge Fondamentale prevede comunque pervasivi limiti assoluti alla revisione costituzionale (art. 79, III co. LF), vietando ogni modifica che intacchi l'articolazione dello Stato federale in *Länder*, la partecipazione in via di principio dei *Länder* all'attività legislativa, o i principi fondamentali enunciati nei primi venti articoli della Costituzione, che ricomprendono la tutela

della dignità umana (art. 2 LF) e dei diritti fondamentali, il carattere democratico e sociale dell'ordinamento tedesco (art. 20, I co. LF), il principio dello stato di diritto ricavabile dall'art. 20, III co. LF, il quale proclama che "il potere legislativo è vincolato al rispetto dell'ordinamento costituzionale, il potere esecutivo e il potere giurisdizionale al rispetto della legge e del diritto, e dall'art. 19 LF, che garantisce la tutela dei diritti fondamentali da parte dell'autorità giudiziaria.

1.1.5) La risoluzione giudiziale delle controversie tra Federazione e Länder

La giustizia costituzionale è affidata al Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*) e ai Tribunali costituzionali dei *Länder* (*Länderverfassungsgerichte*), i quali sono competenti a sindacare la conformità delle leggi, degli atti e dei comportamenti degli organi istituzionali del Land rispetto alla Costituzione del Land.

Il Tribunale costituzionale federale, con sede a Karlsruhe, è formato da 16 giudici, eletti per metà dal *Bundestag* e per metà dal *Bundesrat* a maggioranza dei due terzi. I giudici rimangono in carica per dodici anni, e comunque non oltre il limite di età. La loro rielezione non è ammessa, né immediatamente, né successivamente. Il Tribunale costituzionale federale è chiamato a decidere sulle controversie concernenti la compatibilità formale e sostanziale del diritto federale o del diritto dei *Länder* con la Legge fondamentale e sulla compatibilità del diritto dei *Länder* con altro diritto federale. Il ricorso può essere introdotto dal governo federale o dal governo di un *Land*. I *Länder* possono introdurre un controllo astratto di costituzionalità circa la sussistenza in concreto dei presupposti imposti per la legislazione federale concorrente di cui all'art. 72, secondo co. LF. I giudici risolvono inoltre le controversie vertenti sui diritti e sui doveri della Federazione e dei *Länder*, relativi all'esecuzione del diritto federale da parte dei *Länder* e all'esercizio del controllo da parte del *Bund*.

Sebbene tutte le decisioni del Tribunale costituzionale federale siano adottate "in nome del popolo tedesco" e siano firmate da tutti i giudici, sin dal 1970 il legislatore ha introdotto l'istituto della *dissenting opinion*: ferma restando la regola della maggioranza per tutte le pronunce del Tribunale, il singolo giudice può formalizzare la sua divergenza rispetto alle motivazioni della decisione, ovvero alla decisione stessa. Tale opinione dissenziente viene iscritta, e firmata, in calce alla pronuncia, ed è pubblicata anch'essa nella Raccolta delle decisioni del Tribunale costituzionale federale (art. 30, II co. della Legge sul Tribunale costituzionale federale).

I.2) L'organizzazione costituzionale dei poteri e le istituzioni fondamentali

I.2.1) Il Parlamento

Il Parlamento federale è bicamerale. I deputati della prima camera, il *Bundestag*, sono eletti ogni quattro anni con un sistema elettorale proporzionale personalizzato (v. Par. I.3 su *Le leggi elettorali relative ai diversi livelli di governo*) che prevede una ripartizione proporzionale tra le liste che abbiano superato a livello federale una soglia di sbarramento pari al 5% dei voti con la contestuale attribuzione di almeno il 50% dei seggi sulla base di un voto di tipo maggioritario nell'ambito di collegi uninominali. La soglia di sbarramento imposta dalla legge elettorale contribuisce alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare, riducendo il numero dei partiti rappresentati in seno al *Bundestag* e semplificando il quadro politico, senza tuttavia compromettere eccessivamente la rappresentatività del collegio parlamentare.

I.2.1.1) Il Bundestag

I deputati del *Bundestag* non possono essere membri del Bundesrat. La Legge Fondamentale non contiene alcuna previsione espressa circa il regime delle incompatibilità con la carica di deputato. Tale divieto è stato introdotto nel regolamento del Bundesrat (art. 2 GO-BR) nel 1966, ed impone ai Consiglieri di optare per una delle due cariche entro un termine congruo. Di fatto tale norma si traduce nell'incompatibilità tra la carica di deputato e quella di membro del Governo di un Land, posto che il Bundesrat è formato da membri dei Governi dei *Länder*, e dai loro sostituti, così che, anche se non è impossibile, è comunque raro che un Ministro del Land non sia anche membro della seconda Camera.

La verifica delle elezioni nel *Bundestag* (art. 41 LF) è affidata ad una apposita Commissione, ma le deliberazioni in materia sono impugnabili davanti al Tribunale costituzionale federale.

La Legge Fondamentale stabilisce le prerogative dei membri del *Bundestag*, tra le quali l'insindacabilità delle opinioni e dei voti espressi all'interno della Camera (salvo nel caso di offese calunniose), l'autorizzazione dell'Assemblea per procedere penalmente nei confronti dei suoi componenti (salvo che in flagranza di reato), la sospensione dei procedimenti e di ogni forma di restrizione della libertà personale su richiesta del *Bundestag* (art. 46 LF), la possibilità per i deputati di astenersi dal testimoniare circa fatti riferiti da altri in qualità di deputati, e di opporsi al sequestro di documenti pertinenti (art.47 LF), il mantenimento del posto di lavoro quando si assuma un mandato parlamentare, nonché il diritto a congedi per motivi elettorali (art. 48 LF).

La Legge Fondamentale disciplina l'autonomia regolamentare del *Bundestag* (art. 40. I co LF) e del *Bundesrat* (art. 52 LF). Il regolamento parlamentare, che disciplina l'organizzazione, la procedura e l'ordine interno del *Bundestag*, trova un limite nel rispetto della Costituzione e dei principi costituzionali non scritti¹⁴. Secondo parte della dottrina, le norme del regolamento non potrebbero neppure violare la legge in senso formale¹⁵. In ogni modo, i rapporti che intercorrono tra gli organi costituzionali debbono conformarsi alle norme della Costituzione e delle leggi, mentre le norme iscritte nel regolamento si applicano solamente nell'ambito dei rapporti che si spiegano all'interno del *Bundestag*¹⁶. In particolare, una violazione delle regole procedurali iscritte nel regolamento non comporta senz'altro l'illegittimità costituzionale del provvedimento approvato, a meno che non risultino contestualmente violate le norme della Legge Fondamentale¹⁷.

In forza del principio della discontinuità dell'Assemblea, il regolamento ha una validità limitata alla legislatura in corso. Nella prassi l'Assemblea neoeletta, nella sua prima seduta, delibera al riguardo, confermando il regolamento previgente. Il Parlamento può in ogni caso apportare modifiche al regolamento, ovvero derogarvi nel singolo caso – purché risultino rispettate le norme della Costituzione – con una deliberazione assunta con la maggioranza qualificata dei due terzi dei deputati presenti (art. 126 GO-BT).

Ai sensi del regolamento (art. 45 GO-BT) il *Bundestag* delibera alla presenza di almeno la metà dei suoi componenti. La mancanza del numero legale può essere eccepita da un gruppo, ovvero da un ventesimo dei deputati, ovvero dalla Presidenza – vale a dire dal Presidente assieme ai due Segretari - d'intesa con i gruppi. Verificata la mancanza del numero legale, il Presidente toglie la seduta per riconvocarla, anche a distanza di qualche ora. Questi in tal caso può anche espungere dall'ordine del giorno la votazione che non ha avuto esito, a meno che non vi si opponga un gruppo, ovvero il 5% dei deputati (art. 20, quinto comma, GO-BT).

Nel *Bundestag* si vota per alzata di mano, ovvero alzata e seduta, ovvero per divisione, passando per una delle tre porte che indicano i sì, no, e le astensioni (c.d. *Hammelsprung*), e infine per appello nominale, gettando una scheda in una delle apposite urne.

Il voto segreto è ammesso solamente nei casi previsti dalla Legge Fondamentale e dalle leggi, e si tratta in ogni modo di votazioni elettive quali, ad esempio, l'elezione del Cancelliere federale (art. 4 GO-BT) o del suo successore nell'ambito di una procedura di sfiducia costruttiva (art. 97, II co. GO-BT), del Presidente e dei Vice-Presidenti del *Bundestag* (art. 2 GO-BT), del Commissario parlamentare per la Difesa (*Bundesbeauftragte*) (art. 113

¹⁴ BVerfGE 1, 144 (153); 44, 308 (315).

¹⁵ Maurer, H., *Staatsrecht I*, VI ed., München, Beck, 2010, cap. XIII, par. 92; Sodan, M. e Ziekow J., *Grundkurs öffentliches Recht*, München, Beck, 2012, p. 101.

¹⁶ BVerfGE 1, 144 (149).

¹⁷ BVerfGE 44, 308 (314 ss.).

GO-BT), della metà dei giudici del Tribunale costituzionale federale (la cui elezione è però affidata ad un'apposita Commissione del *Bundestag* formata da 12 deputati (art. 6 della Legge sul Tribunale costituzionale federale, abbr. BVerfGG). Come si può notare, quindi, la Germania fa eccezione nel diritto comparato giacché l'elezione del Cancelliere e quella del suo sostituto attraverso la mozione costruttiva sono considerate elezioni di persone e non votazioni fiduciarie: per questo si adotta il voto segreto e non quello palese.

Di regola, quando le votazioni deliberative non riguardino persone, ma, ad esempio, proposte di legge, si ricorre all'alzata di mano. Per l'approvazione delle leggi in terza lettura i deputati sono chiamati in genere ad esprimersi tramite alzata e seduta (art. 48 GO-BT).

Secondo quanto disposto dall'art. 52 GO-BT il voto per appello nominale può essere richiesto da un gruppo, ovvero dal 5% dei deputati, ma è in ogni caso inammissibile quando si deliberi sulla numerosità delle Commissioni, sull'abbreviazione dei termini, sull'orario delle sedute e sull'ordine del giorno, sull'aggiornamento della seduta, sul passaggio di una questione ad una Commissione, sull'aggiornamento della discussione o sulla chiusura del dibattito (art. 53 GO-BT). Per consuetudine, inoltre, anche il voto del *Bundestag* sulla questione di fiducia posta dal Cancelliere, ai sensi dell'art. 68 LF, viene espresso per appello nominale (nel caso in cui il Cancelliere non ottenga la fiducia, il voto sul suo eventuale successore è comunque sempre un voto segreto: v. art. 97 GO-BT).

Tale procedura prevede l'impiego di schede con un diverso colore per il sì, per il no e per l'astensione. Su ogni scheda è impresso il nome del deputato e il gruppo di appartenenza. Ogni parlamentare depone la sua scheda in un'apposita urna. Occasionalmente viene utilizzata una variante, per risparmiare tempo qualora occorra deliberare per appello nominale su diverse proposte alternative: il voto viene impresso su una scheda che reca l'indicazione dei diversi promotori, con un apposito spazio in cui il deputato può indicare la proposta prescelta, ovvero votare negativamente o astenersi (nella penultima legislatura questo tipo di scheda è stato utilizzato 5 volte).

Al voto per divisione si ricorre assai di rado (in media 5 volte per ogni legislatura, a partire dal 1990, ma ben 16 volte nella penultima, 2009-2013). Si tratta di una procedura che può essere prescritta dal Presidente (art. 51 GO-BT) – non su richiesta dei gruppi, o dei deputati – qualora il risultato delle precedenti votazioni appaia incerto, ovvero quando occorra accertare un quorum più elevato, ovvero quando si intenda verificare contestualmente il numero legale, e infine quando la votazione sia finalizzata a superare il veto sospensivo del Bundesrat, e non sia richiesto invece un voto per appello nominale (art. 91 GO-BT).

Il *Bundestag* delibera di regola a maggioranza semplice, fatti salvi i particolari casi previsti dalla Costituzione e dalle leggi (art. 48, II co. GO-BT).

La maggioranza assoluta, vale a dire la maggioranza dei membri del *Bundestag*, è richiesta per l'elezione del Cancelliere (art. 63, II co. LF) e per le votazioni sulla fiducia al Cancelliere (artt. 67 e 68 LF). Per questo nel diritto parlamentare la locuzione "maggioranza

del Cancelliere” (“*Kanzlermehrheit*”) sta ad indicare la maggioranza assoluta, anche se, come si spiegherà più avanti, la Costituzione prevede anche la possibilità di eleggere un Cancelliere con la sola maggioranza semplice, se il Presidente federale vi acconsente (art. 63, IV co. LF).

In taluni casi il regolamento del *Bundestag* prescrive la maggioranza dei due terzi dei deputati presenti in Aula: si tratta delle votazioni con cui si stabilisce, per singoli casi, una deroga alle norme del regolamento (purché non in contrasto con la Legge Fondamentale), nonché di talune decisioni atte ad abbreviare l’iter legislativo, con il passaggio alla seconda lettura di un progetto di legge senza che venga assegnato ad una Commissione permanente, su richiesta di un gruppo, ovvero del 5% dei deputati (art.80 GO-BT), ovvero per anticipare l’inizio della seconda e della terza lettura di un progetto di legge (artt. 81 e 84 GO-BT).

La maggioranza qualificata dei due terzi dei deputati è necessaria, oltre che per le leggi di revisione costituzionale (art. 79, secondo comma LF), per superare il veto sospensivo del Bundesrat, qualora sia stato espresso con la stessa maggioranza (art. 77, secondo comma LF), per deliberare lo “stato di tensione” (“*Spannungsfall*”), ai sensi dell’art. 80 a LF, e lo “stato di difesa”, ex art. 115 a LF, e per convocare una seduta segreta del *Bundestag* (art. 42, primo comma LF).

Il *Bundestag* elegge il Presidente dell’Assemblea, secondo quanto stabilito dall’art. 40, I co. LF, nel corso della sua prima seduta all’indomani delle elezioni, a maggioranza assoluta e a scrutinio segreto. Tale seduta viene convocata dal deputato più anziano, che presiede l’Assemblea fino al momento dell’elezione. Di regola tale carica viene affidata ad un deputato del gruppo che riunisce il maggior numero di deputati, e la carica di vice-Presidente al secondo gruppo più numeroso. Qualora il quorum prescritto non venga raggiunto si procede ad un’ulteriore votazione, e, eventualmente ad un terzo turno in cui si svolge un ballottaggio. Il regolamento del *Bundestag* stabilisce che ogni gruppo parlamentare possa esprimere (almeno) un vice-presidente, anche se il numero dei membri della Presidenza non è fissato da alcuna norma. La revoca del Presidente non è prevista né della Costituzione, né dal regolamento. Sebbene parte della dottrina non escluda una sostituzione nel corso della legislatura attraverso l’elezione di un nuovo Presidente¹⁸, il regolamento, all’art. 2, I co., prevede espressamente l’elezione del Presidente dell’Assemblea “per la durata della legislatura”. Conseguentemente, una revoca del Presidente eletto risulterebbe possibile, ma solamente previa modifica della disposizione menzionata ovvero deliberando una deroga al regolamento, ai sensi dell’art. 126 GO-BT, con la maggioranza richiesta dei due terzi dei deputati presenti al voto.

Il Presidente rappresenta l’Assemblea (v. art. 7, I co. GO-BT). Questi convoca e guida le sedute (art. 7, I co. II alinea e artt. 21 ss. GO-BT), potendo stabilire, tra l’altro, l’ordine degli oratori iscritti a parlare (art.28 GO-BT). Questi ha altresì il potere di richiamare

¹⁸ Brockmeier, H.B., *Art. 40*, in Schmidt-Bleibtreu, B. e Klein, F. (a cura di), *Grundgesetz. Kommentar*, IX ed. 1999, par. 3.

all'ordine i deputati (art. 36 GO-BT), di togliere loro la parola (art. 37 GO-BT) e di sospenderli dalle sedute per un periodo che può avere una durata massima di trenta giorni (art. 38 GO-BT).

Il Presidente dell'Assemblea esercita inoltre i diritti spettanti ad un proprietario sui beni immobili della Camera (*Hausrecht*) e il potere di polizia in tutte le sedi e le pertinenze del *Bundestag* (art. 40, II co. LF). Questi è anche organo di vertice dell'amministrazione parlamentare. Nomina e colloca a riposo i funzionari nel rispetto delle disposizioni di legge e delle norme del diritto amministrativo (art. 176 della legge sul pubblico impiego, *Bundesbeamtengesetz*, abbr. BBG e art. 7, IV e V co. GO-BT).

L'organo di Presidenza del *Bundestag* è formato dal Presidente dell'Assemblea e dai Vice-Presidenti (art. 5 GO-BT) parimenti eletti dall'Assemblea per la durata della legislatura. Esso si riunisce di regola una volta a settimana per discutere di tutte le più importanti questioni che attengono all'esercizio dell'Ufficio del Presidente dell'Assemblea. La Presidenza è competente inoltre per i rapporti col pubblico del *Bundestag*; autorizza le missioni organizzate dalle Commissioni e dai parlamentari, e si occupa di verificare il rispetto delle regole di comportamento prescritte per i deputati.

Tra i principali organi parlamentari un ruolo di grande rilievo è attribuito al Consiglio degli Anziani (*Ältestenrat*), formato dai membri della Presidenza e da 23 deputati, designati dai gruppi in proporzione alla loro consistenza numerica¹⁹. Nella prassi non si tratta quasi mai dei capigruppo, ma di deputati che agiscono quali portavoce dei rispettivi gruppi. Oltre a designare i Presidenti delle Commissioni del *Bundestag* d'intesa con i gruppi (art. 6. II co. GO-BT), tale organo svolge importanti funzioni consultive con riguardo alla programmazione dei lavori, proponendo il calendario delle sedute e l'ordine del giorno – per prassi, ciò avviene alla presenza di un membro del Governo federale - e assicurando il coordinamento tra i gruppi con riguardo all'organizzazione dell'iter legislativo e all'individuazione delle Commissioni competenti. Il Consiglio degli Anziani al riguardo non delibera a maggioranza, ma si pronuncia per *consensus*²⁰, sulla base delle intese raggiunte tra i gruppi²¹.

¹⁹ Il numero dei componenti del Consiglio degli Anziani può essere incrementato, con delibera del *Bundestag*, per dare voce ai deputati che non abbiano formato un gruppo ("*Fraktion*"), ma abbiano invece aderito ad un raggruppamento ("*Gruppe*"). Ciò è avvenuto nella XI legislatura, dopo la riunificazione, nella XII, XIII. Nell'attuale XVIII legislatura i membri del Consiglio degli Anziani sono 24, ma ciò dipende dalla consistenza numerica dei gruppi.

²⁰ Cfr. l' art. 6, II co. GO-BT, il quale stabilisce che il Consiglio degli Anziani non è un "*Beschlußorgan*".

²¹ Il Consiglio degli Anziani può comunque votare a maggioranza quando esercita un'altra delle sue prerogative, vale a dire riguardo alla formulazione della proposta relativa al bilancio del *Bundestag*. Il Consiglio è competente inoltre riguardo ai lavori edili necessari al *Bundestag*, all'assegnazione delle stanze e degli spazi ai Gruppi e all'amministrazione parlamentare, alle questioni concernenti i collaboratori parlamentari dei singoli deputati.

I lavori del *Bundestag* vengono programmati in genere in maniera da alternare due settimane di sedute e una o due settimane di pausa, per un totale di 22-24 settimane di lavoro ogni anno.

Il Consiglio predispone inoltre l'ordine del giorno dei lavori della settimana successiva, precisando la durata e le modalità del dibattito sui singoli punti.

Formalmente, comunque, al Consiglio degli Anziani spetta solamente un potere di proposta, mentre la decisione spetta all'Assemblea. Qualora permangano delle divergenze nell'ambito del Consiglio, ovvero nel caso in cui i deputati (anche un singolo deputato) presentino la richiesta di modificare l'ordine del giorno prima dell'inizio della sua trattazione (entro le ore 18.00 del giorno precedente), l'Assemblea si pronuncia al riguardo a maggioranza semplice (in base alla regola generale sulle deliberazioni del *Bundestag* iscritta nell'art.48, II co.GO-BT). Ciò, in ogni modo, nella prassi avviene assai raramente, così come sono sporadiche le divergenze tra i gruppi riguardo alla programmazione dei lavori²². Altrimenti l'approvazione dell'ordine del giorno formulato dal Consiglio degli Anziani è presunta a seguito della chiamata del primo punto all'ordine del giorno (art.20, II co. GO-BT).

Il Governo federale non dispone di strumenti e prerogative atte a modificare l'ordine del giorno del *Bundestag*, se non attraverso la richiesta di un voto di fiducia, secondo quanto previsto dagli artt. 68 e 81 LF e dall'art. 98 del regolamento del *Bundestag*. Tuttavia, dal 1949 ad oggi il Cancelliere ha posto la questione di fiducia solamente cinque volte, e soltanto in un caso, nel novembre del 2001, tale richiesta è stata collegata ad un provvedimento di iniziativa del Governo²³.

L'opposizione dispone invece di talune garanzie e strumenti atti ad imprimere un ritmo più serrato all'istruttoria sulle proposte presentate dai gruppi. Anzitutto, una volta trascorse tre settimane dalla presentazione di una proposta, i sottoscrittori possono richiedere che essa venga inserita nell'ordine del giorno della seduta immediatamente successiva (art. 20, IV co., GO-BT). In secondo luogo, quando siano passate dieci settimane dall'assegnazione di una proposta, ciascun gruppo, ovvero il 5% dei deputati possono richiedere alla Commissione competente di presentare una relazione al riguardo, e possono chiedere che la relazione venga inserita nell'ordine del giorno dell'Assemblea (art. 62, II co. GO-BT).

Con riguardo all'istituto delle interpellanze, che si configura come uno degli strumenti del controllo parlamentare sull'azione politica del Governo, il regolamento del *Bundestag* (art. 101 GO-BT) stabilisce che il promotore possa chiedere che la risposta del Governo ad una interpellanza venga posta all'ordine del giorno, e che si svolga un dibattito. La stessa richiesta può essere formulata anche quando siano trascorse invano tre settimane dalla presentazione di

²² Linn, S.e F. Sobolewsky, F., *So arbeitet der Deutsche Bundestag*, Rheinbreitbach, NDV Neue Darmstadter Verlagsanstalt, 2014, p. 33.

²³ Si trattava dell'invio di contingenti armati tedeschi in Afghanistan, a supporto della missione per la lotta al terrorismo internazionale seguita agli attentati dell'11 settembre.

una interpellanza senza una risposta esaustiva da parte del Governo federale (art. 102 GO-BT).

Delle 23 Commissioni permanenti in cui attualmente si articola il *Bundestag* solamente alcune si configurano come necessarie, essendo prescritte direttamente dalla Legge Fondamentale (la Commissione per l'Europa, la Commissione per la Difesa, la Commissione per le Petizioni, le eventuali Commissioni di inchiesta, la Commissione bicamerale paritetica). A queste si aggiungono la Commissione per il Bilancio e la Commissione per la verifica delle elezioni, le immunità e il regolamento che sono previste dal regolamento del *Bundestag* e da leggi ordinarie. Il loro numero è dunque variabile (nel 1949, ad esempio, erano quaranta). I loro membri sono designati dai gruppi in numero proporzionale alla loro consistenza numerica, e a tal fine si utilizza la formula Saint Laguë/Scheper. Ogni gruppo individua inoltre preventivamente un proprio referente (*Obmann*) all'interno di ogni Commissione, che impegna il gruppo sulle questioni in discussione. Le Commissioni possono inoltre articolarsi in Sottocommissioni. La Presidenza delle Commissioni viene ripartita tra i gruppi in proporzione alla loro consistenza numerica. La scelta delle Commissioni da presiedere avviene in genere in maniera consensuale. È consuetudine, ad esempio, che sia un esponente dell'opposizione a presiedere la Commissione Bilancio del *Bundestag*²⁴. In mancanza di un accordo si lascia la scelta ai gruppi, applicando la formula Saint Laguë/Scheper e accordando priorità di scelta ai gruppi che raggiungono le maggiori cifre (c.d. *Zugriffrecht*).

Talvolta il protrarsi dei negoziati politici per la formazione del Governo comporta un ritardo nella composizione delle Commissioni permanenti. Ciò è avvenuto anche nell'attuale legislatura, posto che fino al 19 dicembre il *Bundestag* non ha potuto procedere all'istituzione delle Commissioni. Per ovviare a tale impasse l'Assemblea ha deliberato per la prima volta l'istituzione di una commissione principale (*Hauptausschuss*), formata in maniera da rispecchiare la consistenza dei gruppi parlamentari, cui ha delegato tutte le funzioni che la Legge Fondamentale e il regolamento del *Bundestag* riservano alle sue Commissioni permanenti, precisando che essa sarebbe stata automaticamente sciolta non appena fossero state istituite le Commissioni, e che allora i provvedimenti in esame sarebbero stati trasferiti alle commissioni competenti per il prosieguo della trattazione. La Presidenza era stata assegnata al Presidente del *Bundestag*, senza diritto di voto. Le Commissioni si riuniscono in genere ogni mercoledì, per l'intera giornata²⁵. Ogni proposta viene assegnata ad una Commissione, ma può anche essere rimessa congiuntamente a più Commissioni (art. 80, I co. GO-BT). In ogni caso viene sempre individuata una Commissione competente a guidare l'istruttoria sul provvedimento e a relazionare all'Aula. Le Commissioni esaminano le proposte ad esse assegnate, ma ciascuna di esse può comunque approfondire l'istruttoria su un

²⁴ Rizzoni, G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 110.

²⁵ Massa, P., *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 53.

progetto assegnato ad un'altra Commissione – purché l'oggetto rientri nel proprio ambito di competenze – senza chiedere alcuna autorizzazione preventiva: c.d. *Zugriffrecht* (art. 62, I co. e art. 64, I co. GO-BT). Tale istruttoria può comportare l'audizione di esperti (art. 70 GO-BT) e membri del Governo federale (art. 68 GO-BT). Spesso le singole Commissioni hanno anzi dei loro referenti privilegiati nell'ambito del Governo; inoltre ciascuna di esse può autonomamente indirizzare mozioni e richieste ai membri del Governo riguardo ad oggetti che rientrino nelle materie di propria competenza. Questo spazio di relativa autonomia delle Commissioni permanenti costituisce un importante presupposto per l'esercizio della funzione di controllo parlamentare²⁶.

I.2.1.2) I gruppi parlamentari

La formazione dei gruppi parlamentari (*Fraktionen*) non è disciplinata dalla Legge Fondamentale, che li menziona solo incidentalmente, all'art. 53, senza precisarne compiti e funzioni, e senza imporre alcuna regola circa la loro organizzazione. La legge sui deputati (*Abgeordnetengesetz*, abbr. AbgG) dedica invece l'intero undicesimo capitolo alla disciplina dei gruppi parlamentari (artt. 45 ss. AbgG), precisando che essi si configurano come associazioni di parlamentari, capaci di agire e di stare in giudizio, e impone di “conformare l'organizzazione dei gruppi e le loro modalità di lavoro ai principi della democrazia parlamentare” (art. 48 AbgG). Per quanto concerne il loro status, essi si configurano come persone giuridiche di diritto privato, posto che legge chiarisce espressamente che essi non sono parte della pubblica amministrazione, e non esercitano pubblici poteri.

La legge garantisce ai gruppi un finanziamento pubblico, per un ammontare stabilito ogni anno dal Presidente del Bundestag, d'intesa con il Consiglio degli Anziani, basato su una contribuzione eguale per tutti i gruppi, cui si aggiunge un importo proporzionale alla consistenza numerica dei gruppi, e, infine, un ulteriore contributo per i gruppi dell'opposizione (*Oppositionszuschlag*), ma vieta di impiegare tali somme per svolgere compiti diversi da quelli previsti dalla Legge Fondamentale, dalla legge e dal regolamento del Bundestag, e in particolare vieta di utilizzarle per le attività di partito (art. 50 AbgG).

Nel 2013, ad esempio, il *Bundestag* ha stanziato 4.455.000 euro quale contributo-base per ogni gruppo, 93.012 euro per ogni deputato, cui si aggiungono i contributi speciali accordati ai gruppi dell'opposizione, per un totale di 84.645.000 euro²⁷.

²⁶ Linn, S. e Sobolewsky, F., *So arbeitet der Deutsche Bundestag*, Rheinbreitbach, NDV Neue Darmstadter Verlagsanstalt, 2014, p. 41.

²⁷ Fonte: Bundestag, *Datenhandbuch* (4 giugno 2014). È opportuno aggiungere, al riguardo, che ogni deputato riceve attualmente 16.019 euro al mese per i suoi collaboratori parlamentari, assieme ad una 13esima ed una 14esima mensilità. Fonte: Bundestag, *Datenhandbuch* (25 giugno 2014).

La legge rinvia per il resto al regolamento del Bundestag. Quest'ultimo disciplina in particolare i presupposti per la Costituzione di un gruppo, imponendo una soglia numerica pari al 5% dei deputati (art. 10 GO-BT). Tale percentuale non discende dalla Legge Fondamentale, che, come si accennava non contiene alcuna norma circa la disciplina dei gruppi parlamentari. L'Assemblea sarebbe pertanto libera di rideterminarla attraverso una modifica del suo regolamento. Tuttavia secondo una parte della giuspubblicistica tedesca²⁸, un eventuale aggravamento dovrebbe considerarsi illegittimo. Sebbene il Tribunale costituzionale federale non si sia mai espresso sul punto, parte della dottrina ricollega la soglia del 5% allo sbarramento imposto dalla legge elettorale, che consente a tutte le liste collegate che abbiano superato il 5% dei voti nell'intero territorio nazionale di accedere senz'altro alla ripartizione dei seggi del Bundestag. La Costituzione di un gruppo parlamentare, cui il regolamento del *Bundestag* attribuisce importanti compiti e funzioni nell'ambito dell'organizzazione e dei lavori della camera, si configurerebbe pertanto come una legittima pretesa *almeno* da parte di quei partiti che abbiano superato la soglia di sbarramento del 5%, e che dunque riuniscono almeno il 5% dei deputati (ciò a maggior ragione, ora che la recente riforma della legge elettorale ha imposto la distribuzione di eventuali seggi "compensativi" affinché la composizione del *Bundestag* rifletta il voto proporzionale di lista, anche nell'ipotesi in cui vengano assegnati dei mandati "in eccedenza"). Tutto ciò non escluderebbe, dunque, una eventuale rimodulazione verso il basso della soglia imposta dal regolamento del Bundestag²⁹.

Il regolamento definisce i gruppi come unioni di deputati appartenenti allo stesso partito, ovvero a partiti che, in ragione di analoghi obiettivi politici, non abbiano presentato liste in concorrenza tra di loro in alcun Land (art. 10 GO-BT).

Si tratta di una regola che ben si attaglia al gruppo formato dai deputati del partito cristiano-democratico, CDU, e del partito cristiano-sociale, CSU, bavarese, che per l'appunto, concorrono separatamente per le elezioni, ma non presentano liste in concorrenza tra di loro in alcun Land. Tale gruppo è presente nel *Bundestag* sin dal 1949. Fino al 1969 il regolamento prescriveva l'appartenenza dei deputati ad uno stesso partito. Per poter derogare a tale norma era richiesto l'assenso dell'Assemblea. Per questo la modifica introdotta nel 1969 all'art 10, I co. del regolamento viene talvolta sintetizzata come "clausola CSU".

Oggi eventuali deroghe sono sempre possibili, ma richiedono l'assenso dell'Assemblea (art. 10 GO-BT). Qualora non raggiungano la soglia numerica prescritta dal regolamento, i deputati possono associarsi in "raggruppamenti" (*Gruppen*), ai sensi dell'art. 10, IV co. GO-BT. I raggruppamenti non hanno lo stesso status, né le stesse prerogative dei gruppi (*Fraktionen*).

²⁸ Ad es. Ipsen, J., *Staatsrecht. Staatsorganisationsrecht*, XIV ed., Neuwied, LuchterLand, 2002, par. 269.

²⁹ V. ad es. Brockmeier, H.B., *Art. 40*, in Schmidt-Bleibtreu, B. e Klein, F., *Grundgesetz. Kommentar*, IX ed., Neuwied, Luchterhand, 1999, par. 8a.

La formazione di raggruppamenti ha connotato la prima legislatura del *Bundestag* (1949-1953) e il periodo successivo alla riunificazione, dal momento che i deputati eletti nelle liste dei *Länder* dell'Est non raggiungevano la consistenza numerica prescritta dal regolamento per la formazione di una *Fraktion*³⁰.

I diritti e le prerogative dei raggruppamenti sono stabiliti di volta in volta dall'Assemblea che ne autorizza la formazione³¹.

I deputati possono anche non aderire ad alcun gruppo o raggruppamento. Nella prassi tale evenienza è legata in genere alle dimissioni, o all'espulsione, di un deputato dal proprio gruppo di appartenenza e non dipende da una scelta effettuata al momento della prima Costituzione dei Gruppi³². Questa eventualità, così come cambi di gruppo in corso di legislatura da parte dei parlamentari (l'ultimo caso risale al 1996), si sono verificate assai raramente nella storia istituzionale del secondo Dopoguerra, con alcune vistose eccezioni nel periodo compreso tra il 1969 e il 1982, quando le insanabili divergenze manifestate da taluni deputati liberali (FDP) e socialdemocratici (SPD) furono espressione di crisi e turbolenze all'interno dei partiti di appartenenza legate alla *Ostpolitik* e alla gestione dei rapporti con la Repubblica democratica tedesca, e alla rottura dell'accordo coalizione, nel 1982, tra i liberali e i socialdemocratici³³. I deputati indipendenti hanno comunque garantito il diritto di svolgere il mandato parlamentare assegnato loro dall'elettorato (conformemente ai principi espressi nell'art.38, I co. LF) lavorando nell'ambito di una delle Commissioni permanenti del Bundestag, dove però essi potranno esercitare tutti i diritti spettanti ai membri della Commissione, ad eccezione del diritto di voto (art. 57, II co., GO-BT). La composizione delle

³⁰ Tre mesi prima del termine della XI legislatura nei nuovi Länder vennero eletti 144 deputati del Bundestag. Quelli eletti nelle file del SPD, del CDU/DA, dei liberali e dei Verdi (*Bündnis90/Die Grünen*) furono accolti come membri o uditori nei gruppi ("Fraktionen") già costituiti, mentre per i 24 deputati della sinistra, PDS, venne autorizzata la formazione di un raggruppamento ("Gruppe"), dal momento che essi non raggiungevano la consistenza numerica necessaria per formare una *Fraktion*. Come si spiega nel paragrafo relativo al sistema elettorale in senso stretto, per le elezioni della XII legislatura il legislatore aveva introdotto una deroga alle regole vigenti per la ripartizione dei seggi del Bundestag, sospendendo gli effetti della soglia di sbarramento nei Länder dell'est. In questa maniera vennero eletti 17 deputati nella lista del PDS/La Sinistra e 8 deputati nella lista dei Verdi (*Bündnis90/Die Grünen*). All'indomani delle elezioni questi 25 deputati chiesero di potersi costituire in una *Fraktion*, ma il Bundestag non accolse la richiesta (lo stesso avvenne nel 1994, dopo l'elezione del XIII Bundestag, allorché il PDS ottenne 30 seggi nel Bundestag, mentre ne occorrevano 34 per formare una *Fraktion*). Un'analoga delibera venne adottata il 9 marzo 1995 con riguardo alla costituzione del raggruppamento del PDS (v. BT Drs. 13/684).

³¹ Nella XII legislatura, ad esempio, il Bundestag riconobbe ai raggruppamenti dei Verdi e del PDS il diritto di designare un membro e un sostituto in ognuna delle Commissioni permanenti del Bundestag, delle Commissioni di indagine (*Enquete-Kommissionen*) e delle Commissioni di inchiesta (*Untersuchungsausschüsse*) con diritto di voto, e nell'ambito del Consiglio degli Anziani; il diritto, inoltre, di presentare proposte di legge, mozioni, risoluzioni, interrogazioni e interpellanze; una parte dei finanziamenti spettanti ai gruppi; l'assegnazione di uno spazio proporzionale alla consistenza numerica del raggruppamento nell'ambito dei dibattiti contingentati (v. le deliberazioni del Bundestag del 21 febbraio 1991, BT Drs. 12/149 e 12/150).

³² Hesse, J.J. e Ellwein, T. (a cura di), *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 9. Ed., Baden-Baden, Nomos, 2012, p. 399.

³³ *Ibidem*.

Commissioni si informa infatti al principio di proporzionalità, in maniera da rispecchiare la composizione dell'Assemblea. Consentire al singolo deputato di esprimere un voto in seno alla Commissione, significherebbe infatti sovrastimare la piccola percentuale dell'Assemblea che questi rappresenta.

Tabella n. 1: Germania - Cambi di gruppo per legislature del Bundestag

	Cambi di gruppo	Cambi di gruppo	Deputati indipendenti (a fine legislatura)
XII legislatura (1990-1994)	8	2 CDU/CSU → nessun gruppo 3 PDS/LL → nessun gruppo 1 FDP → nessun gruppo 1 B90/GR → nessun gruppo 1 nessun gruppo → PDS/LL	6
XIII legislatura (1994-1998)	2	1 SPD → nessun gruppo 1 B90/GR → CDU/CSU	1
XIV legislatura (1998-2002)	3	1 SPD → nessun gruppo 1 nessun gruppo → PDS	1
XV legislatura (2002-2005)	2	1 FDP → nessun gruppo 1 CDU/CSU → nessun gruppo	3
XVI legislatura (2005-2009)	3	1 <i>Die Linke</i> → nessun gruppo 1 CDU/CSU → nessun gruppo 1 SPD → nessun gruppo	3
XVII legislatura (2009-2013)	1	1 <i>Die Linke</i> → nessun gruppo	1
XVIII legislatura (2013 -)	0		0

I gruppi parlamentari si configurano come organi parziali, in quanto parte del Bundestag. Il Regolamento gli attribuisce taluni diritti, che consistono anzitutto nella formulazione delle proposte per l'elezione del Presidente e dei vice-Presidenti del Bundestag, in numero proporzionale alla consistenza dei gruppi; alla formazione del Consiglio degli Anziani (art. 6, I co., I alinea GO-BT), delle Commissioni permanenti del *Bundestag* (art. 57, II co., I al. GO-BT); alla presentazione delle proposte di legge (art. 76, I co.; art. 75 I co., lett. a), alla convocazione della Commissione paritetica mista in caso di disaccordo col Bundesrat (art. 89 GO-BT), alla presentazione di emendamenti alle proposte di legge in terza lettura (art. 85, I co. GO-BT), ovvero alla presentazione di mozioni, interrogazioni e interpellanze (art. 76, I co., art. 75, I co., lett. D, F e art. 75, III co. GO-BT)³⁴. Si tratta infatti di strumenti di partecipazione che il regolamento riserva ai gruppi, ovvero al 5% dei deputati.

³⁴ Nella prassi gli organi direttivi dei Gruppi si riuniscono ogni lunedì pomeriggio, mentre i gruppi di lavoro istituiti in seno alle *Fraktionen* si riuniscono il martedì mattina. Le riunioni plenarie dei gruppi si svolgono in genere il martedì pomeriggio.

Tali attribuzioni legittimano i gruppi quali parti di un conflitto di attribuzioni dinanzi al Tribunale costituzionale federale, ai sensi dell'art. 93, I co. LF. Trattandosi comunque di organi parziali del Bundestag, tali conflitti hanno necessariamente natura intraorganica, possono cioè sortire solamente in difesa delle prerogative dei gruppi rispetto al *Bundestag* e agli altri suoi organi parziali. Al contempo, non è possibile far valere i diritti e le prerogative dei gruppi in rapporto ad altri organi costituzionali (ad esempio il Presidente federale). I gruppi, tuttavia, proprio in quanto organi parziali, possono agire in giudizio in difesa delle prerogative del Bundestag, ai sensi dell'art. 64 della Legge sul Tribunale costituzionale federale³⁵, e dunque sollevare un ricorso laddove un atto, o un'omissione, da parte di un altro organo costituzionale cagioni una violazione o una compromissione delle prerogative del Bundestag³⁶. Anche i raggruppamenti (*Gruppen*), che possono essere istituiti ai sensi dell'art. 10, IV co.GO-BT, possono essere parte in un conflitto ai sensi dell'art. 93, I co. LF, laddove vengano violati i diritti ad essi attribuiti ai sensi del regolamento parlamentare.

Ciascun gruppo disciplina autonomamente la propria organizzazione interna. L'elezione del direttivo del gruppo avviene sempre a scrutinio segreto e per un periodo limitato. Per quanto concerne i gruppi della SPD, dei Verdi e dei Liberali (oggi non rappresentati nel *Bundestag*) il mandato ha una durata biennale. Il gruppo della CDU/CSU elegge il direttivo per un anno e successivamente per la rimanente durata della legislatura³⁷. Il ricorso al voto segreto, assieme al vincolo di destinazione prescritto dalla legge sui deputati per i contributi concessi ai gruppi, induce a non sopravvalutare il legame che intercorre tra il partito e il gruppo parlamentare³⁸. Gli statuti dei partiti politici del resto non disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dei gruppi parlamentari³⁹. In una recente pronuncia⁴⁰ - concernente la legittimità della votazione organizzata dalla SPD da parte dei suoi iscritti quale condizione per la sottoscrizione dell'accordo di coalizione con i partiti della CDU/CSU - il Tribunale costituzionale federale si è soffermato sul ruolo dei partiti nella formazione dell'indirizzo politico dello Stato e sul legame che intercorre tra i deputati e i loro partiti e gruppi parlamentari di appartenenza, precisando che esso è "tollerato e voluto" dalla Costituzione, sottolineando, però, la cogenza del principio del libero mandato parlamentare, da cui deriva la libertà dei deputati di disattendere in ogni caso le indicazioni dei partiti e dei capigruppo.

³⁵ Cfr. BVerfGE 1, 351 (359); 67, 100 (124); 68, 1 (63); 70, 324 (350); 90, 286 (336); 103, 81 (86).

³⁶ L'art. 64 della Legge sul Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, abbr. BVerfGG) stabilisce l'ammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzioni laddove "il ricorrente faccia valere una violazione, o una compromissione, dei diritti e dei doveri che la Legge Fondamentale attribuisce allo stesso ricorrente, ovvero all'organo cui esso appartiene."

³⁷ Ismayr, W., *Der Deutsche Bundestag*, III ed., Wiesbaden, VS Springer, 2012, p. 115.

³⁸ Ciancio, A., *I gruppi parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 65-66.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ BVerfG, 2 BvQ 55/13 del 6 dicembre 2013.

1.2.1.3) Il Bundesrat

La seconda Camera, il *Bundesrat*, è espressione dei *Länder*. Ogni *Land* vi è rappresentato con un numero di consiglieri variabile da un minimo di tre, fino a sei (in proporzione alla consistenza demografica). I 69 consiglieri non sono eletti dalla popolazione, o dalle Assemblee legislative regionali, ma sono nominati dai Governi dei *Länder* (art. 51, primo co. LF), e dunque si rinnovano periodicamente assieme all'esecutivo di ciascun *Land*. Le elezioni nei *Länder* non si svolgono contemporaneamente in uno o più "Election Day" nazionale, e ciò sia per scelta del costituente a favore di un forma di governo parlamentare nei *Länder* – che implica sempre la possibilità di uno scioglimento anticipato – sia per la diversa durata della legislatura nei singoli *Länder* (4 o 5 anni), sia in ossequio alla loro (limitata) autonomia costituzionale; di conseguenza il *Bundesrat* si configura come un organo continuo, che si rinnova parzialmente più volte nel corso di una legislatura del *Bundestag*.

Come si diceva, la carica di Consigliere del *Bundesrat* è incompatibile con quella di deputato del *Bundestag*.

I Consiglieri del *Bundesrat* non hanno uno status assimilabile a quello dei deputati del *Bundestag*: non sono coperti dall'insindacabilità e dall'inviolabilità e non percepiscono alcuna indennità; hanno diritto solamente alla copertura delle spese di viaggio, per le quali ricevono una tessera ferroviaria.

I Consiglieri di ogni *Land* siedono assieme e, secondo quanto stabilito dall'art. 51, terzo co. LF, votano unitariamente, così che, anche nell'ipotesi di un governo regionale di coalizione, non è possibile esprimere un voto dissenziente nell'ambito della delegazione regionale di appartenenza. Proprio in considerazione di tale vincolo, gli accordi di coalizione conclusi a livello regionale di regola stabiliscono preventivamente quale sarà la posizione da assumere rispetto alle principali proposte di riforma che il legislatore federale si appresta a porre in discussione, e ove manchi un'intesa preventiva, essi impegnano i consiglieri ad un'astensione dal voto. Il *Bundesrat* delibera di regola a maggioranza assoluta (35 voti), salvo che la Legge Fondamentale o le leggi ordinarie non impongano per determinati provvedimenti una maggioranza qualificata dei due terzi (45 voti).

Dal momento che la Legge Fondamentale prescrive per le deliberazioni del *Bundesrat* il computo dei soli voti favorevoli (art. 52, terzo co. LF), l'astensione si traduce di fatto in un voto contrario.

Il Presidente del *Bundesrat* sostituisce il Presidente federale in caso di impedimento o assenza (art. 57 LF), anche se tradizionalmente si considera il Presidente del *Bundestag* quale seconda carica dello Stato, stante la diversa natura di organo rappresentativo del *Bundestag*, espressione, ai sensi dell'art. 38 LF, del principio democratico. Il *Bundesrat* elegge il suo

Presidente il 1 novembre di ogni anno. In ossequio al principio dell'uguaglianza formale di tutti i *Länder* la Presidenza viene assegnata a rotazione ad ogni *Land* seguendo un ordine prestabilito – a partire dal *Land* più popoloso fino a quello col minor numero di abitanti – secondo quanto previsto da un accordo sottoscritto da tutti i Governatori sin dal 1950. Accanto alla Presidenza opera il Consiglio permanente (*ständige Beirät*), formato da 16 consiglieri, uno per ogni *Land* (di regola il Governatore, o il Segretario di Stato), che svolge funzioni consultive, di informazione e di coordinamento delle attività della seconda camera, e cura i rapporti con il Governo federale.

Per lo svolgimento dei suoi lavori il *Bundesrat* si articola in 16 Commissioni permanenti, in cui siede un rappresentante per ogni *Land*. I Governatori sono riuniti nella Commissione per gli Affari esteri e per la Difesa; nelle altre Commissioni siedono i Ministri dei *Länder*, ovvero i funzionari ministeriali da essi delegati (art. 52, quarto co. LF).

Il *Bundesrat* si riunisce in seduta plenaria in media ogni tre settimane, pertanto l'esercizio di talune prerogative soggette a vincoli di tempo improcrastinabili, quale è l'esercizio del potere di indirizzo nei confronti del Governo federale con riguardo agli atti e ai progetti normativi dell'Unione europea, è rimesso ad un apposito organo ristretto, la Camera per l'Europa (art. 52, comma 3 a LF), formata da un rappresentante per ogni *Land*, che può anche deliberare per iscritto.

1.2.1.4) Il procedimento legislativo

Entrambe le camere partecipano al procedimento legislativo, anche se in un ampio novero di materie il *Bundesrat* dispone solamente di un veto sospensivo sulle delibere approvate dalla prima camera, superabile con una nuova deliberazione del *Bundestag* assunta con una maggioranza qualificata. I progetti di legge del Governo devono essere trasmessi preventivamente al *Bundesrat* affinché questi si esprima con un parere (ma se si tratta di provvedimenti dichiarati urgenti possono essere trasmessi comunque al *Bundestag* una volta che siano trascorse tre settimane), mentre i progetti di legge del *Bundesrat* che vengono trasmessi al *Bundestag* sono corredati del parere preventivo del Governo federale. Le proposte di legge formulate dai deputati del *Bundestag* non sono soggette alla previa trasmissione al *Bundesrat* e devono essere corredate di una breve motivazione (art. 76 GO-BT).

Tabella n. 2: Germania - Successo dell'iniziativa legislativa: leggi approvate e promotori dell'iniziativa

	<i>Leggi promulgate</i>	<i>iniziativa del Governo federale</i>	<i>iniziativa del Bundestag</i>	<i>iniziativa del Bundesrat</i>
XIII legislatura (1994-1998)	551	402 (72,8%)	35 (6,3%)	92 (16,7%)
XIV legislatura (1998-2002)	548	387 (70,5%)	22 (4,0%)	106 (19,3%)
XV legislatura (2002-2005)	386	274 (71,2%)	16 (4,2%)	79 (20,5%)
XVI legislatura (2005-2009)	613	487 (79,4%)	19 (3,1%)	86 (14,2%)
XVII legislatura (2009-2013)	543	428 (78,8%)	17 (3,1%)	84 (15,5%)

Fonte: Servizio Studi del Bundestag, Datenhandbuch (26/09/2014)

Per quanto concerne l'esame dei progetti di legge del Governo, che devono essere preventivamente approvati dal Consiglio dei Ministri (artt. 15 e 28 del Regolamento del Governo federale), al *Bundestag* pervengono dunque tre testi: il progetto di legge, il parere del Bundesrat e la presa di posizione finale del Governo federale, corredati, inoltre, di una missiva del Cancelliere federale, che formalizza la richiesta di avvio dell'esame parlamentare, indicando contestualmente il dicastero investito in via principale dell'iniziativa e incaricato di seguire l'istruttoria parlamentare sul provvedimento. La Legge Fondamentale non disciplina l'istruttoria legislativa interna alle due Camere, che è invece scandita dai regolamenti parlamentari. Ogni proposta viene anzitutto distribuita a tutti i membri delle due Camere. Nell'ambito dei gruppi parlamentari, che a loro volta sono articolati in sottogruppi di lavoro - in genere corrispondenti alle singole Commissioni del *Bundestag* - si svolge un'istruttoria preventiva circa le proposte, che sarà poi alla base della calendarizzazione e dell'organizzazione dei lavori che verrà proposta dal Consiglio degli Anziani, sulla base della intesa preventivamente raggiunta tra i gruppi.

Nell'ambito della prima lettura ogni proposta viene assegnata ad una Commissione competente, ovvero a più Commissioni, indicando però quale debba guidare l'istruttoria parlamentare (art. 80 GO-BT). I termini assegnati alle singole Commissioni per l'esame dei provvedimenti dipende dalla delicatezza della materia e dalla loro complessità. Al termine dell'istruttoria, la Commissione competente, o prevalente, presenterà all'Assemblea una relazione, assieme ad una raccomandazione, con cui si propone all'Assemblea di approvare il testo come emendato, di approvarlo con ulteriori emendamenti, ovvero di respingerlo. Alla relazione vengono inoltre allegati i pareri espressi dalle altre Commissioni in sede consultiva.

Qualora vi siano più relatori per uno stesso progetto di legge, ciascuno ha la facoltà di redigere la propria relazione, che andrà ad integrare il fascicolo relativo al provvedimento.

In caso di disaccordo tra le due Camere, il Governo federale, il *Bundestag* e, soprattutto il *Bundesrat*⁴¹ possono chiedere la convocazione della Commissione bicamerale di conciliazione (art. 77, secondo co. LF), formata da 16 deputati (scelti in maniera da rispettare la proporzione tra i gruppi) e 16 Consiglieri (uno per ogni *Land*), che in questa sede non sono soggetti a vincoli di mandato.

La Commissione, lavorando a porte chiuse assieme a rappresentanti del Governo federale, potrà rielaborare la documentazione fino a quel momento esaminata dalle Camere – ma non può formulare nuove e diverse proposte⁴² - per addivenire ad una formulazione condivisa da sottoporre nuovamente al voto del *Bundestag* e del *Bundesrat*.

In tale sede si consolida dunque un circuito sostanzialmente “alternativo a quello della rappresentanza parlamentare”, come ha affermato anche il Tribunale costituzionale federale⁴³, che lascia spazio ad un più serrato negoziato politico tra la maggioranza di governo e gli esecutivi dei *Länder*⁴⁴.

Come si accennava, fino al 2006 al *Bundesrat* era riconosciuto un potere di veto assoluto in un più ampio novero di casi, tra i quali, è bene sottolinearlo, non rientra l’approvazione della legge finanziaria e di bilancio, sulla quale il *Bundesrat* può esercitare solamente un potere di veto sospensivo, superabile dal *Bundestag*⁴⁵.

Nel 1949 la Legge Fondamentale tedesca prevedeva dodici categorie di leggi su cui il *Bundesrat* esercitava un diritto di veto assoluto. Nel 2005, alla vigilia della c.d. “grande riforma del federalismo”, le ipotesi espressamente contemplate dalla Costituzione erano più di

⁴¹ A partire dal 1949 la Commissione paritetica mista è stata convocata dal *Bundesrat* nell’88% dei casi (Fonte: Servizio Studi del *Bundesrat*, ottobre 2013).

⁴² Il Tribunale costituzionale federale è intervenuto a sanzionare il contributo, troppo “creativo”, della Commissione bicamerale di conciliazione: v. BVerfGE 101, 297 e BVerfGE 120, 56.

⁴³ BVerfGE 112, 118.

⁴⁴ JEKEWITZ, B., *Der Vermittlungsausschuß. Verfassungsauftrag und Verfassungswirklichkeit*, in *Recht und Politik*, 1982, p. 70 e ss., descrive, in questo senso una “governamentalizzazione” del procedimento legislativo.

⁴⁵ Il Governo federale trasmette ad entrambe le Camere il disegno di legge relativo al bilancio di previsione, nonché le proposte di modifica della legge di bilancio e del bilancio di previsione. Al riguardo il *Bundestag* può prendere posizione nelle successive sei settimane, ovvero, in caso di proposte di modifica, entro tre settimane (art. 110, comma 3 LF). È importante ricordare che, ai sensi dell’art. 113 LF, le leggi che aumentano le spese proposte dal governo federale nel bilancio di previsione, o che comportano nuove spese richiedono in ogni caso l’approvazione del Governo federale. Lo stesso vale per le leggi che comportano riduzioni di entrate. Il Governo federale può esigere che il *Bundestag* in tali casi sospenda la deliberazione su tali leggi. Il Governo dovrà dunque prendere una posizione e comunicarla al *Bundestag* nelle successive sei settimane. Qualora la legge sia già stata approvata, il Governo, entro quattro settimane dall’approvazione, può chiedere che quest’ultimo proceda ad una nuova deliberazione. Se la legge è già stata approvata da entrambe le Camere il Governo potrà solamente negare la propria approvazione nelle successive sei settimane, e comunque solamente nel caso in cui questi si sia già opposto a suo tempo alla delibera del *Bundestag*. Decorso tale termine l’approvazione si intende concessa.

quaranta. Al rafforzamento dei diritti di partecipazione della Seconda Camera ha contribuito anche l'interpretazione resa dal Tribunale Costituzionale che ha chiarito che la presenza anche di una sola disposizione "*Zustimmungsbedürftig*" richiede l'assenso del Bundesrat sull'intero articolato della delibera legislativa ⁴⁶.

Tra le ipotesi che richiedevano l'assenso della seconda camera rientrava anche l'approvazione di tutte le leggi destinate ad incidere sull'organizzazione e sul procedimento amministrativo dei *Länder*. Se si considera che il federalismo tedesco si configura come un federalismo "d'esecuzione", in cui i *Länder*, a fronte di una più limitata potestà legislativa, sono chiamati a provvedere, a titolo di competenza amministrativa propria all'attuazione e all'esecuzione della maggior parte delle leggi federali, si comprende come tale ipotesi ricomprendesse una percentuale molto ampia di provvedimenti.

Ove il *Bundesrat* disponga solamente di un potere di veto sospensivo, e decida di opporsi ad una delibera del *Bundestag* a maggioranza assoluta dei suoi membri, la legge potrà essere definitivamente approvata dal *Bundestag* con un voto assunto con la stessa maggioranza. Qualora il veto del *Bundesrat* sia stato espresso invece con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, il *Bundestag* potrà superare tale diniego votando il provvedimento con la maggioranza dei due terzi dei votanti, purché tale quorum corrisponda almeno alla maggioranza assoluta (art. 77, quarto co. LF).

Non è raro, peraltro, che le due Assemblee assumano posizioni contrapposte circa la necessità dell'assenso del Bundesrat su un determinato provvedimento legislativo, e difatti le statistiche circa l'attività parlamentare pubblicate dai rispettivi Servizi parlamentari risultano lievemente discrepanti⁴⁷ (nel corso della 15esima legislatura, ad esempio, furono ben 25 le leggi promulgate sulle quali il Bundesrat rivendicò, invano, un potere di veto assoluto⁴⁸).

Con la riforma del 2006 le prerogative del Bundesrat, con riguardo al suo potere di veto, sono state fortemente ridimensionate. Se si considerano le 143 delibere legislative approvate dal *Bundestag* nella legislatura corrente (fino all'8 maggio 2015), i provvedimenti che hanno richiesto l'assenso del Bundesrat sono 53, tra i quali la legge di revisione dell'art. 91 b LF del 23/12/2014 (atta a consentire una più stretta cooperazione tra la Federazione e i *Länder* nel campo della ricerca scientifica).

⁴⁶ BVerfGE 8, 274 (294) e 55, 274 (319).

⁴⁷ Nei casi più delicati il potere di acclarare le prerogative del Bundesrat e del Bundestag spetta comunque in ultima istanza al Tribunale costituzionale federale.

⁴⁸ Nella 16esima legislatura (2005-2009) furono 12; solamente 4 nella 17esima (2009-2013), e nessuna finora nella legislatura corrente.

Tabella n. 3: Germania - Il ruolo del Bundesrat nel procedimento legislativo: assenso del Bundesrat sulle leggi approvate

	<i>Leggi promulgate</i>	<i>Leggi approvate con l'assenso necessario del Bundesrat</i>	<i>Leggi approvate con l'assenso necessario del Bundesrat (in percentuale)</i>	<i>Leggi approvate senza necessità dell'assenso del Bundesrat</i>
XII legislatura (1990-1994)	493	279	56,6	214
XIII legislatura (1994-1998)	551	328	59,5	223
XIV legislatura (1998-2002)	548	299	54,6	249
XV legislatura (2002-2005)	386	196	50,8	190
XVI legislatura (2005-2009)	613	256	41,8	357
XVII legislatura (2009-2013)	543	208	38,3	335

Fonte: Servizio Studi del Bundesrat (28 ottobre 2013)

Quando si voglia valutare l'effettiva incidenza del potere di veto del Bundesrat sul procedimento legislativo, misurandone l'esercizio concreto, occorre considerare che con la formazione di un governo c.d. di grande coalizione di regola anche la maggioranza dei Consiglieri Bundesrat risulta vicina ai partiti di governo. Non sorprende dunque che nel corso della 16esima legislatura (2005-2009: I Governo Merkel) il Bundesrat abbia imposto il veto assoluto sulle delibere del *Bundestag* solamente una volta, e mai nella legislatura corrente⁴⁹.

⁴⁹ Fonte: Servizio Studi del Bundesrat (8/05/2015) e Servizio Studi del Bundestag, *Statistik der XVIII Legislaturperiode* (3/6/2015): http://www.bundestag.de/blob/194870/73ef9bc82d84d954438909a9ca1cae7a/gesetzgebung_wp18-data.pdf

Tabella n. 4: Germania – I veti nel procedimento legislativo

Legislatura	XII (1990-1994)*	XIII (1994-1998)*	XIV (1998-2002)*	XV (2002-2005)*	XVI (2005-2009)*	XVII (2009-2013)*	XVIII (2013 – agg. 3/06/2015)**
Delibere legislative del BT	507	551	549	385	613	543	133 ⁵⁰
Veto assoluto opposto dal BR	21 (4,1%)	20 (3,5%)	19 (3,2%)	21 (5,2%)	1 (0,2%)	12 (2,2%)	0
Veto sospensivo opposto dal BR	5 (1%)	15 (2,7%)	5 (0,9%)	22 (5,5%)	3 (0,5%)	1 (1,2%)	0
Veto sospensivo superato dal BT	4 (0,8%)	14 (2,5%)	2 (0,4%)	22 (5,5%)	3 (0,5%)	1 (1,2%)	0

*Fonte: Servizio Studi del Bundestag, [Datenhandbuch: Statistik zur Gesetzgebung](#)

** Fonte: Servizio Studi del Bundestag, [Statistik der XVIII Legislaturperiode](#) (3/6/2015)

Per misurare la portata delle innovazioni è utile prendere in esame i provvedimenti sui quali il Bundesrat ha esercitato il potere di veto prima della riforma 2006 per esaminarli alla luce delle nuove regole oggi in vigore. Al riguardo esiste un rapporto del Servizio Studi del *Bundestag* che permette di constatare che, sebbene il potere della seconda camera appaia senz'altro ridimensionato, molti di quei provvedimenti resterebbero tutt'oggi soggetti al veto del Bundesrat in forza della nuova norma iscritta nell'art. 104a, quarto co. LF, che richiede ora l'assenso della seconda Camera sulle leggi che impongono ai *Länder* prestazioni di tipo finanziario, ovvero l'erogazione di beni e servizi nei confronti di terzi che comportano oneri per le finanze.

In particolare, nel corso della 14esima e della 15esima legislatura (1998-2002 e 2002-2005) il veto fu esercitato per 30 volte in forza della norma iscritta nell'art. 84, primo co. LF, che consente al Bundesrat di opporsi alle leggi che incidono sul procedimento amministrativo ovvero sull'organizzazione amministrativa dei *Länder*. Oggi sei di quei provvedimenti

⁵⁰ Le delibere legislative approvate dal Bundestag alla data del 3 giugno 2015 sono 143, quelle esaminate dal BR sono 133.

richiederebbero comunque l'assenso del Bundesrat in forza di altre norme della Costituzione, e, in particolare, in quattro casi, in base al nuovo art. 104, quarto co. LF.

Qui di seguito si riportano, a titolo esemplificativo, i risultati dello studio pubblicato dal *Bundestag* a ridosso della riforma⁵¹.

Delibere legislative del BT sulle quali il BR ha opposto un veto assoluto	Fondamento normativo per l'esercizio del potere di veto assoluto del BR prima della riforma del federalismo del 2006	Potere di veto del BR dopo la riforma del federalismo del 2006
XIV LEGISLATURA		
Legge sull'adeguamento dei contributi previdenziali (Drs. 12/5198)	Art. 74 a, comma 2 LF	Competenza parzialmente assegnata ai <i>Länder</i>
Legge sulla preparazione di un registro per il censimento della popolazione (Drs. 14/5736, 14/6068)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
Legge sulla modifica del diritto di cittadinanza (Drs. 14/5335, 14/5654, 14/4537, 14/5798)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
Legge di modifica del diritto alla proprietà degli appezzamenti di terreno nei nuovi <i>Länder</i> (14/3508, 14/3824)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
Legge di integrazione della legge sulla convivenza e di altre leggi (Drs. 14/3751, 14/4545, 14/4550)	Art. 74 a, comma 2 LF Art. 84, primo co. LF Art. 104 a, comma 3 LF Art. 105, comma 3 LF Art. 108, comma 5 LF	Assenso necessario
Prima legge di modifica della legge sulla nuova disciplina del diritto dell'economia energetica (Drs. 14/5969, 14/9081)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
Legge sugli sgravi tariffari nei contratti sugli appalti pubblici (Drs. 14/8285, 14/8896)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
Prima legge di modifica della legge sulle telecomunicazioni	Art. 87 f, primo co. LF	Assenso necessario

⁵¹ Georgii H. e Borhanian S., [*Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform. Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre?*](#), 2006.

(Drs. 14/9194, 14/9237, 14/9711)		
Legge sull'istituzione di un registro delle imprese inaffidabili (Drs. 14/9356, 14/9710)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
Legge sull'informazione dei consumatori e legge sull'impiego dei dati per la tutela dei consumatori (Drs. 14/8738, 14/8992, 14/9065)	Art. 84, primo co. LF (veto opposto per 2 volte)	Assenso non necessario
Legge sulla riorganizzazione della tutela dei consumatori con riguardo alla salute e della sicurezza alimentare (Drs. 14/8747, 14/9008, 14/9064)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
Legge di riforma della sicurezza previdenziale (Drs. 14/4595, 14/5068, 14/5146, 14/5150)	Art. 84, primo co. LF Art. 104 a, comma 3 LF Art. 105, comma 3 LF	Assenso necessario
Quinta legge di riforma delle strade federali a lunga percorrenza (Drs. 14/8448, 14/8911)	Art. 85, primo co. LF	Assenso necessario
Quinta legge di modifica della legge quadro sulle scuole superiori e altre disposizioni (Drs. 14/6853, 14/7336)	Art. 84, primo co. LF	Competenza affidata ai <i>Länder</i>
Sesta legge di modifica della legge quadro sulle scuole superiori e altre disposizioni (Drs. 14/8391, 14/8878)	Art. 84, primo co. LF	Competenza affidata ai <i>Länder</i>
Legge di riforma della sicurezza sanitaria (Drs. 14/1245, 14/1977)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
Terza legge di modifica della legge sulle sostanze psicotrope utilizzate come antidolorifici (Drs. 14/1515, 14/2345)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
Legge sull'introduzione di un nuovo sistema di rimborsi per le prestazioni diagnostiche negli ospedali (Drs. 14/6893, 14/7421, 14/7461, 14/7824)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
XV LEGISLATURA		
Legge per la sicurezza e la promozione	Art. 87, comma 3 LF	Assenso necessario

dell'aggiornamento della forza lavoro e per le opportunità di formazione professionali delle giovani generazioni (Drs. 15/2820, 15/3064)		
Legge di modifica della legge sul diritto di soggiorno e di altre leggi (Drs. 15/3784, 15/3984, 15/4173)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
Ventesima legge di modifica della legge sull'imposta sui redditi e della legge sull'IVA (Drs. 15/5444, 15/5863).	Art. 105, comma 3 LF	Assenso necessario
Dodicesima legge di modifica del quinto Libro del Codice sociale (Drs. 15/27, 15/74)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
Legge di modifica della legge sulle farmacie (Drs. 15/4293, 15/4643, 15/4749)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
Terza legge di modifica del sesto Libro del Codice sociale e di altre leggi (Drs. 15/1831, 15/1893)	Art. 84, primo co. LF	Assenso verosimilmente necessario (in forza dell'art. 104 a, comma 4 LF)
Legge di riforma dell'imposta sulle entrate (Drs. 15/1517, 15/1664, 15/1727, 15/1760)	Art. 80, comma 2 LF Art. 105, comma 3 LF Art. 106, comma 6 LF Art. 108, comma 5 LF	Assenso necessario
Legge di promozione dell'onestà tributaria (Drs. 15/1309, 15/1521, 15/1661, 15/1722)	Art. 105, comma 3 LF Art. 108, comma 5 LF	Assenso necessario
Legge per l'abbattimento di agevolazioni fiscali e regole derogatorie (Drs. 15/119, 15/480, 15/481)	Art. 105, comma 3 LF Art. 108, comma 5 LF	Assenso necessario
Legge di attuazione della direttiva europea sulla valutazione e sul contrasto ai rumori (Drs. 15/3782, 15/4024)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
Legge per la soppressione di taluni servizi di statistica (Drs. 15/3306, 15/3474)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
Legge sul sostegno finanziario all'innovazione attraverso la rimozione di impianti autonomi (Drs. 15/3781, 15/3821,	Art. 105, comma 3 LF	Assenso necessario

15/3972)		
Prima legge di modifica della legge sul divieto di utilizzo di foraggi (Drs. 15/1668, 15/1840)	Art. 80, comma 2 LF	Assenso necessario
Settima legge di modifica della legge sul tribunale sociale (Drs. 15/3169, 15/3838, 15/3867)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
Legge sulla garanzia dei contributi versati alle casse previdenziali e alle casse sanitarie (Drs. 15/28, 15/73)	Art. 84, primo co. LF	Assenso non necessario
Legge sull'attuazione della decisione quadro sul mandato di arresto europeo (Drs. 15/1718, 15/2677)	Art. 84, primo co. LF	Assenso verosimilmente necessario (in forza dell'art. 104 a, comma 4 LF)
Legge sulla regolazione e la limitazione dell'immigrazione e sulla disciplina del soggiorno e dell'integrazione dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri (Drs. 15/420, 15/538, 15/955)	Art. 84, primo co. LF	Assenso verosimilmente necessario (in forza dell'art. 104 a, comma 4 LF)
Legge sull'assistenza diurna ai bambini orientata alla qualità e ai fabbisogni (Drs. 15/3676, 15/3986, 15/4045)	Art. 84, primo co. LF	Assenso verosimilmente necessario (in forza dell'art. 104 a, comma 4 LF)
Prima legge per la prestazione di servizi moderni al mercato del lavoro (Drs. 15/25, 15/77, 15/91)	Art. 74 a, comma 3 LF Art. 87, primo co. LF	Assenso non necessario
Legge sulla nuova disciplina dei compiti di sicurezza aerea (Drs. 15/2361, 15/3338)	Art. 84, primo co. LF Art. 87 d, comma 2 LF	Assenso non necessario

È bene in ogni caso notare che, indipendentemente dalla consistenza e dalla coesione della maggioranza di Governo nel *Bundestag*, il *Bundesrat* può agire in ogni caso come camera “di raffreddamento”, imponendo una procedura che può giungere a coprire undici settimane di tempo per le proposte del governo (ovvero, otto, nel caso si tratti di un provvedimento che il governo abbia "eccezionalmente designato, nel trasmetterlo al *Bundesrat*, come particolarmente urgente", o addirittura quattordici, se richiesto dal *Bundesrat* "per disegni di legge di particolare ampiezza", art. 76 LF), cui si aggiunge il tempo impegnato dalla Commissione paritetica di conciliazione per tentare l'elaborazione di un testo condiviso da entrambe le Camere.

Al termine dell'iter parlamentare le delibere legislative vengono trasmesse al Presidente federale per la promulgazione e la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (art. 82 LF). La firma presidenziale, tuttavia, non si configura come un atto meramente formale. Al Capo dello Stato viene infatti riconosciuto anche il potere-dovere di procedere ad un esame, sia pure sommario, circa il rispetto delle prescrizioni di carattere formale e procedurale contenute nella Legge Fondamentale. Ad oggi il Presidente federale ha negato per otto volte la sua firma. In questa fase, inoltre, vale a dire prima della promulgazione, la Legge Fondamentale consente altresì ad un terzo dei deputati di introdurre un controllo astratto di costituzionalità dinanzi al Tribunale costituzionale federale. In tal caso, anche in assenza di una decisione cautelare da parte dei giudici di Karlsruhe, il Presidente federale ha sempre atteso la pronuncia del Tribunale costituzionale federale prima di procedere alla promulgazione. Ciò è avvenuto, ad esempio, con riguardo alla legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Lisbona e alle altre leggi necessarie per dare attuazione al Trattato.

Tabella n. 5: Germania - Il ruolo del Bundesrat nel procedimento legislativo: assenso del Bundesrat sulle leggi approvate

	<i>Leggi promulgate</i>	<i>Leggi approvate con l'assenso necessario del Bundesrat</i>	<i>Leggi approvate con l'assenso necessario del Bundesrat (in percentuale)</i>	<i>Leggi approvate senza necessità dell'assenso del Bundesrat</i>
XII legislatura (1990-1994)	493	279	56,6	214
XIII legislatura (1994-1998)	551	328	59,5	223
XIV legislatura (1998-2002)	548	299	54,6	249
XV legislatura (2002-2005)	386	196	50,8	190
XVI legislatura (2005-2009)	613	256	41,8	357
XVII legislatura (2009-2013)	543	208	38,3	335

Fonte: Servizio Studi del Bundesrat (28 ottobre 2013)

1.2.1.5) Il sistema delle fonti del diritto

La Legge Fondamentale tedesca pone al vertice del sistema delle fonti i principi supremi della Costituzione enunciati nell'art. 79, III co. LF, che vengono sottratti ad ogni possibile modifica da parte del legislatore costituzionale. Essi consistono nei principi fondamentali enunciati nei primi venti articoli della Costituzione, che ricomprendono la tutela della dignità umana e dei diritti fondamentali (art. 1 LF), il carattere democratico e sociale dell'ordinamento tedesco (art. 20, I co. LF), il principio dello stato di diritto ricavabile dall'art. 20, III co. LF, il quale proclama che "il potere legislativo è vincolato al rispetto dell'ordinamento costituzionale, il potere esecutivo e il potere giurisdizionale al rispetto della legge e del diritto", e dall'art. 19 LF, che garantisce la tutela dei diritti fondamentali da parte dell'autorità giudiziaria, l'articolazione dello Stato federale in *Länder*, e la partecipazione in via di principio dei *Länder* all'attività legislativa.

Tali limiti sono stati ulteriormente precisati attraverso l'interpretazione del Tribunale costituzionale federale. Risultano così ricompresi nella nozione di ordinamento democratico e liberale anche "il rispetto il diritto della personalità umana alla vita e al libero sviluppo, la sovranità popolare, la divisione dei poteri, la responsabilità del governo, la legalità dell'amministrazione, l'indipendenza dei giudici, il principio maggioritario e il diritto dell'opposizione"⁵² nonché la "sovranità nazionale" e la "persistenza dell'identità costituzionale del popolo tedesco" nell'ambito del processo di integrazione europea⁵³.

La revisione della Costituzione richiede una legge approvata da entrambe le Camere del Parlamento con la maggioranza qualificata dei due terzi dei deputati del *Bundestag* e due terzi dei voti del *Bundesrat* (art. 79, II co. LF). Non vi sono altri aggravamenti procedurali prescritti dalla Costituzione: né una doppia deliberazione, né un voto popolare, e neppure l'assenso, preventivo o successivo, delle Assemblee legislative dei *Länder* o delle loro popolazioni.

La possibilità di sottoporre a revisione lo stesso articolo 79 LF è stata a lungo al centro di vivace dibattito tra i costituzionalisti. La maggioranza della dottrina tedesca ritiene che il procedimento prescritto per la revisione potrebbe essere rivisto dal legislatore costituzionale⁵⁴, non invece i limiti assoluti sanciti dall'art. 79, III co.

Nell'ordinamento tedesco non esistono leggi costituzionali, né è possibile approvare singole disposizioni costituzionali nell'ambito delle leggi ordinarie (come in Austria). Tutte le

⁵² BVerfGE 2, 1.

⁵³ BVerfGE 123, 267.

⁵⁴ Per tutti, Ross, A., *Sull'autoriferimento e su un „puzzle“ nel diritto costituzionale*, in Guastini, A. (a cura di), *Critica del diritto ed analisi del linguaggio*, Bologna, Il Mulino, 1982, p. 205 ss. (tit. orig. *On Self-Refecence and a "Puzzle" in Constitutional Law*, in *Mind*, 1969, p. ss.)

disposizioni costituzionali devono essere “incorporate” nel testo della Legge Fondamentale (c.d. “*Inkorporationsgebot*”: art. 79, I co. LF).

L’art. 20, III co. LF sancisce il principio della conformità alla Costituzione delle leggi e della legalità dell’ordinamento: “il potere legislativo è vincolato al rispetto dell’ordinamento costituzionale, il potere esecutivo e il potere giurisdizionale al rispetto della legge e del diritto”.

Ai *Länder* è riconosciuta una limitata autonomia costituzionale. Le Costituzioni dei *Länder* sono vincolate al rispetto della Legge Fondamentale (v. *infra*: [I.1.1. Ordinamento statale e natura degli enti territoriali](#)), ma nel sistema delle fonti dei singoli *Länder* esse sono sovraordinate alla legislazione statale.

Le norme di diritto internazionale consuetudinario prevalgono sulle leggi e fanno sorgere diritti e doveri per i cittadini tedeschi (art.25 LF).

La potestà legislativa è ripartita tra la Federazione e i *Länder* (v. *infra*: [I.1.2. Ripartizione delle competenze legislative e amministrative](#)).

Nell’ordinamento tedesco il Governo dispone di una potestà normativa di grado secondario, subordinata alla legge e soggetta ad un rigido scrutinio di legalità. Il principio di legalità viene infatti inteso nel senso, da un lato, come obbligo da parte del legislatore di licenziare norme dal contenuto sufficientemente determinato, tale che i destinatari della prescrizione possano desumere direttamente dalla legge gli obblighi e i diritti che ne discendono, dall’altro, come vincolo per l’esecutivo, che nel dare attuazione alla legge attraverso atti amministrativi di portata generale e non, dispone di un ambito di discrezionalità assai limitato. Taluni non hanno esitato al riguardo a scrivere di una vera e propria “fobia tedesca” nei confronti di una potestà normativa autonoma dell’esecutivo, che deriva dall’esperienza weimariana⁵⁵.

La Legge Fondamentale disciplina l’istituto della decretazione delegata da parte del Governo federale e dei Governi dei *Länder*. L’art. 80 LF consente al Parlamento di autorizzare il Governo, un Ministro federale, o il Governo del Land ad adottare decreti delegati (“*Rechtsverordnungen*”) con una legge che deve precisare il contenuto, lo scopo e la misura della delega. Secondo quanto stabilito dall’art. 80, IV co. LF, la legge può anche prevedere espressamente una subdelegazione della disciplina da parte del soggetto destinatario della delega.

Come affermato a più riprese dal Tribunale costituzionale federale, non può mai trattarsi di una delega “in bianco” per la disciplina di una determinata materia, o fattispecie, perché

⁵⁵ V., ad es., Ossenbühl, F., *Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften als Neben- oder Ersatzgesetzgebung*, in Hill, H. (a cura di), *Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1989, p. 99.

bisogna invece che sia sempre “prevedibile” “in quali casi e in quale direzione sarà utilizzata l’autorizzazione concessa, e quale potrà essere il contenuto del decreto delegato”⁵⁶.

Si tratta dunque di atti dal contenuto generale ed astratto, con cui il legislatore intende disciplinare soprattutto quelle materie che richiedono un elevato livello di specializzazione e che richiedono un’istruttoria particolarmente complessa per le nozioni specialistiche, tecniche e scientifiche che essa presuppone.

Il principio di sufficiente determinatezza cui si informa l’istituto della decretazione delegata viene comunque inteso – con l’avallo della giurisprudenza delle supreme magistrature – spesso come obbligo di precisare non tanto il contenuto della disciplina, che potrebbe essere estremamente complesso – come nel caso dei decreti che regolano la produzione e l’impiego dell’energia, o l’immissione di sostanze inquinanti nell’ambiente – quanto lo scopo e la particolare istruttoria che l’esecutivo dovrà garantire al fine di assicurare la partecipazione – con ruolo meramente consultivo – di tutti i soggetti che a vario titolo possano contribuire ad approfondire e valutare compiutamente i vari aspetti e le problematiche da affrontare (v. ad esempio l’art. 51 della legge sulle immissioni inquinanti nell’atmosfera: *Bundes-Immissionsschutzgesetz*, abbr. *BImSchG*).

Tutti gli atti normativi dell’esecutivo devono indicare con precisione il loro fondamento legislativo (c.d. *Zitiergebot*). Tale obbligo serve a consentire a tutti i destinatari della normativa di verificare il rispetto del contenuto prescrittivo della legge⁵⁷. Un’eventuale omissione comporta la nullità dell’atto⁵⁸.

Il procedimento interno del Governo per l’adozione del decreto è disciplinato per il resto in via generale dal Regolamento comune dei Ministeri federali (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, abbr. GGO) e corrisponde a quello previsto per l’approvazione dei progetti di legge del Governo. Occorre comunque sottolineare che non sussiste un vero e proprio obbligo all’emanazione del decreto delegato (vi sono centinaia di autorizzazioni cui non è mai stato seguito o che sono state eseguite in maniera solamente parziale⁵⁹).

Alcuni decreti delegati richiedono l’assenso del Bundesrat. Secondo quanto stabilito dalla Legge Fondamentale (art. 80, III co.) si tratta dei provvedimenti che riguardano i

⁵⁶ BVerfGE 1, 13 (60); 47, 46 (79); 49, 89 (126); 58, 257 (268); 88, 103 (116).

⁵⁷ Nel diritto tedesco si ritiene normalmente che nell’esercizio della potestà regolamentare delegata, ai sensi dell’art. 80, I co. GG, il c.d. “*Zitiertsgebot*” svolga, anzitutto, la funzione di consentire una più agevole verifica della legalità del regolamento; in secondo luogo servirebbe ai fini della chiarezza delle norme giuridiche; infine, aiuterebbe a chiarire che l’esecutivo ha dato seguito alla delega consegnatagli dal Parlamento (v., per tutti, Bryde, B.-O., *Art. 80 GG (Rechtsverordnung)*, in von Münch, I e Kunig, P. (a cura di), *Grundgesetz-Kommentar*, III, 3. Aufl., München, Beck, 1996, par. 8, 24, 73).

⁵⁸ BVerfGE 101, 1 (32 ss.).

⁵⁹ Ismayr, W., *Der Deutsche Bundestag*, 3. ed., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaft (Springer VS), 2012, p. 262.

principi e le tariffe relative all'uso delle infrastrutture, delle poste e delle telecomunicazioni, i principi relativi alla riscossione delle tariffe per l'utilizzazione delle infrastrutture ferroviarie della Federazione, alla costruzione e all'esercizio delle ferrovie, nonché i decreti basati su leggi federali soggette all'approvazione del Bundesrat o la cui esecuzione sia devoluta dallo Stato federale ai *Länder*, o affidata a questi ultimi come competenza autonoma. In media ad oggi il 38% dei decreti delegati ha richiesto l'assenso del Bundesrat e fino al 2013 la seconda Camera ha negato il suo assenso solamente 60 volte su 8668⁶⁰.

Sin dal 1994 il legislatore costituzionale ha attribuito anche al Bundesrat la facoltà di conferire deleghe al Governo federale per l'emanazione di decreti che richiedono l'approvazione della seconda Camera. (art. 80, III co. LF).

Da allora però il Bundesrat ha fatto un uso assai cauto di tale prerogativa, concedendo solamente 47 autorizzazioni⁶¹.

Spesso le deleghe conferite dal Parlamento prevedono altresì l'assenso preventivo del Bundestag. Tale aggravamento procedurale non è espressamente contemplato dalla Legge Fondamentale, ma si legittima in quanto rientrante nella discrezionalità del Parlamento, che resta *dominus* della decretazione delegata, potendo decidere se conferire l'autorizzazione, e se intervenire successivamente nella materia dettando una nuova disciplina che prevarrà su quella contenuta nel decreto in forza del principio della successione delle leggi nel tempo.

Il regolamento del *Bundestag* distingue al riguardo due tipologie di decreti (art. 92 GO-BT): quelli che richiedono un parere positivo del *Bundestag* quale condizione per l'entrata in vigore del provvedimento (*Einwilligungsverordnungen*), e quelli che si intendono tacitamente approvati se il *Bundestag* non si esprime in maniera contraria entro il termine stabilito dalla legge di autorizzazione (*Genehmigungsverordnungen*). Talvolta il legislatore prevede inoltre che il decreto possa entrare in vigore senza l'assenso preventivo del Bundestag, ma debba essere successivamente abrogato qualora l'Assemblea si pronunci negativamente al riguardo (*Aufhebungsverordnungen*). Il diniego del *Bundestag* in tali casi comporta infatti un obbligo per il Governo di procedere *ex nunc* al ritiro del provvedimento. Per quanto concerne l'istruttoria del Bundestag, il regolamento (art. 92 GO-BT) stabilisce che il Presidente del Bundestag, in accordo con il Consiglio degli Anziani, assegni il testo del decreto direttamente in Commissione. Al riguardo il Presidente deve stabilire un termine entro il quale la commissione competente per il merito deve presentare una relazione al Bundestag. La relazione della Commissione deve essere posta all'ordine del giorno della successiva seduta del Bundestag. Qualora la commissione non presenti in tempo tale relazione, il

⁶⁰ Fonte: Bundesrat: Statistik (28 ottobre 2013).

⁶¹ Fonte: Bundesrat: Statistik (28 ottobre 2013).

provvedimento deve essere posto all'ordine del giorno della successiva seduta del *Bundestag* anche senza relazione della Commissione.

Sebbene l'art. 20 della Legge Fondamentale preveda il referendum quale una delle manifestazioni della sovranità popolare, tale istituto è limitato all'ipotesi di una modifica del territorio dei *Länder* (art. 29 LF). In tal caso il referendum ha luogo nei *Länder* dai cui territori, o dalle cui parti di territorio deve essere costituito un nuovo Land, o un Land diversamente delimitato. Mentre le Costituzioni dei *Länder* hanno previsto, e via via facilitato, il ricorso agli strumenti della democrazia diretta, a livello federale la diffidenza nei confronti degli istituti di democrazia diretta costituisce un tratto saliente dell'ordinamento costituzionale tedesco, che si spiega con la volontà di allontanarsi dall'esperienza weimariana. L'unica ulteriore concessione nei confronti degli istituti di partecipazione popolare consiste nel diritto di petizione, con cui i singoli cittadini possono esprimere raccomandazioni o doglianze indirizzate alle autorità competenti (art. 17 LF).

1.2.2) Il rapporto fiduciario

La forma di governo parlamentare risulta fortemente razionalizzata in forza delle norme costituzionali che disciplinano l'elezione parlamentare del Cancelliere e il rapporto fiduciario, imponendo una "sfiducia costruttiva" che costringe la maggioranza parlamentare a non privare del proprio sostegno il Cancelliere senza un accordo su un'alternativa di Governo.

Nell'ambito del procedimento di formazione del Governo, infatti, al Presidente della Repubblica spetta un compito di proposta, con la designazione di un candidato alla Cancelleria su cui il *Bundestag* è chiamato a votare, senza dibattito e a scrutinio segreto. L'elezione richiede, in principio, la maggioranza assoluta.

Nel caso in cui tale *quorum* non venga raggiunto, il *Bundestag* ha facoltà di superare la proposta del Presidente della Repubblica e di eleggere un candidato alternativo nelle successive due settimane.

Il Presidente della Repubblica non gode di alcuna discrezionalità nella nomina del Cancelliere eletto dal *Bundestag* - fatta salva l'ipotesi dell'incostituzionalità del procedimento seguito per l'elezione, ovvero dell'ineleggibilità del candidato - nel caso in cui questi sia sostenuto dalla maggioranza assoluta.

In caso contrario, la Legge Fondamentale contempla due alternative: da una parte, una nuova votazione e la nomina del Cancelliere eletto a maggioranza relativa, dall'altra, la possibilità di uno scioglimento anticipato del *Bundestag*.

Fino ad oggi, però, il *Bundestag* ha sempre eletto il candidato designato dal Presidente federale con la maggioranza assoluta richiesta dalla Costituzione.

Una volta eletto, il Cancelliere forma il suo Governo in cui gli spetta il potere di indirizzo e la possibilità di proporre al Presidente della Repubblica la revoca dei Ministri.

Il carattere bipolare del sistema dei partiti ha sempre consentito la formazione di governi sostenuti dalla maggioranza assoluta del *Bundestag*.

L'ipotesi di una rottura del rapporto fiduciario è disciplinata nella Legge Fondamentale attraverso il duplice meccanismo della negazione della fiducia richiesta dal Cancelliere per l'approvazione di un determinato provvedimento, ovvero della mozione di sfiducia approvata dal *Bundestag* nei confronti del Cancelliere. In entrambi i casi la sfiducia importa le dimissioni dell'intero Governo.

La perdita del sostegno della maggioranza assoluta nel *Bundestag*, ad esempio nell'ipotesi di un "ribaltone", non basta però ad imporre le dimissioni del Cancelliere. Il meccanismo della "sfiducia costruttiva" richiede, infatti, oltre al voto contrario del *Bundestag*, anche l'elezione di un "nuovo" Cancelliere a maggioranza assoluta, anche se sempre a scrutinio segreto. Fino ad oggi si è verificato un solo cambio di governo in corso di legislatura attraverso l'istituto della sfiducia costruttiva. Ciò è avvenuto nel 1982, quando i liberali (FDP) abbandonarono il Governo di coalizione guidato dal Cancelliere socialdemocratico H. Schmidt. Per inciso è però vero che la nuova maggioranza annunciò sin da subito che sarebbe ricorsa ad elezioni anticipate per una verifica popolare dei nuovi assetti: cosa che avvenne sei mesi dopo. I cristiano-democratici (CDU/CSU), all'opposizione, promossero una mozione di sfiducia costruttiva, riuscendo a far eleggere H. Kohl alla Cancelleria. Un precedente tentativo fu fatto nel 1972, quando il passaggio di alcuni deputati della maggioranza ai gruppi dell'opposizione creò le condizioni per tentare di sfiduciare il Cancelliere in carica Willi Brandt (SPD) ed eleggere Reiner Barzel (CDU). Al momento del voto, però, Barzel sfiorò, ma non raggiunse, la maggioranza assoluta.

Lo scarsissimo utilizzo di tale istituto non vale tuttavia a ridimensionarne il rilievo ai fini della razionalizzazione della forma di governo parlamentare, posto che esso si configura come un deterrente almeno simbolico rispetto all'apertura di crisi politiche "temerarie". È però vero che esso non sarebbe sufficiente ad impedire crisi extraparlamentari: se un partito rompesse il patto di coalizione il Cancelliere sarebbe comunque spinto a dimissioni spontanee.

Se è il Governo a porre la questione di fiducia, la Legge Fondamentale assegna al *Bundestag* tre settimane di tempo per procedere ad un'eventuale elezione. Dal 1949 ad oggi la questione di fiducia è stata posta per 5 volte, e solo una volta, nel 2001, è stata collegata ad una proposta del Governo⁶². In tale ipotesi, una volta posta la questione di fiducia, questi potrebbe non raggiungere la maggioranza assoluta, ma comunque vedere approvato a

⁶² Il Cancelliere Gerhard Schröder nel corso della XIV e della XV legislatura annunciò più volte il ricorso al voto di fiducia, e lo fece nel mese di novembre del 2001 sull'invio delle forze armate in Afghanistan a supporto della missione internazionale per la lotta al terrorismo dopo l'attentato dell'11 settembre.

maggioranza semplice il provvedimento posto ai voti, il che conduce ad un “paradosso della “razionalizzazione” del rapporto tra Governo e Parlamento⁶³.

Nel caso in cui il *Bundestag* approvi una mozione di sfiducia (su proposta di almeno un quarto dei suoi membri, secondo quanto disposto dall'art. 97, primo co., secondo al. del Regolamento del *Bundestag*), essa non viene posta ai voti prima di quarantotto ore (c.d. periodo di “raffreddamento”).

Quindi in entrambe le ipotesi (artt. 67 e 68 LF) anche se il *Bundestag*, a maggioranza assoluta, nega la fiducia al Cancelliere, questi non è tenuto alle dimissioni, a meno che non venga eletto un nuovo Cancelliere, sempre a maggioranza assoluta.

Sebbene manchi l’obbligo giuridico delle dimissioni, senza il sostegno della maggioranza assoluta la governabilità può comunque risultare compromessa. Dinanzi a tale prospettiva il Cancelliere ha la facoltà di chiedere al Presidente della Repubblica di procedere allo scioglimento del *Bundestag*.

In alternativa, la Legge Fondamentale prevede la possibilità di ricorrere ad un “circuito fiduciario alternativo”, che consente al Governo di portare avanti il proprio indirizzo politico prescindendo dalla posizione del *Bundestag*, con l’assenso della Camera dei *Länder*.

Si tratta di uno “stato di emergenza legislativa” può avere una durata massima di sei mesi, nel corso dei quali tutti i provvedimenti legislativi proposti dal Governo potrebbero essere approvati con il solo voto favorevole del *Bundesrat* (art. 81 LF). Nel valutare la portata di tale norma occorre tuttavia considerare la particolare composizione del *Bundesrat*, che è formato da membri dei governi dei *Länder*, e che dunque presenta una composizione politica diversa rispetto al *Bundestag*. A partire dagli anni Novanta, anzi, si è registrata una tendenziale prevalenza dei partiti dell’opposizione tra i banchi del *Bundesrat*, e tale circostanza contribuisce a spiegare lo scarso rilievo che l’istituto dello “stato di emergenza legislativa” ha assunto nella prassi.

La Legge Fondamentale non esclude che possa essere lo stesso Governo a promuovere un voto di sfiducia creando le condizioni per uno scioglimento anticipato del *Bundestag* con l’obiettivo di tornare alle urne. Il Cancelliere gode infatti di un ampio margine di discrezionalità nello scegliere se e quando proporre al *Bundestag* una questione di fiducia. Finora è accaduto tre volte che il Cancelliere in carica abbia mobilitato la propria maggioranza per aprire una crisi di governo e – stante l’assenza di una maggioranza alternativa in grado esprimere un altro Cancelliere – creare in tal modo le condizioni per chiedere al Presidente della Federazione di procedere ad uno scioglimento anticipato: il primo precedente fu quello di Brandt nel 1972 dopo il già ricordato episodio in cui riuscì a superare di poco lo scoglio della mozione costruttiva che aveva però rivelato il logoramento della sua

⁶³ Ceccanti, S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 95.

maggioranza al *Bundestag* mentre era forte nel Paese; nel 1982 Helmut Kohl, pur contando su una solida maggioranza, lo fece con l'obiettivo di legittimare elettoralmente il suo nuovo corso politico dopo l'approvazione della mozione costruttiva cui si è già accennato; lo stesso avvenne con Gerhard Schröder nel 2005, che chiese alla sua maggioranza di votargli contro per porre fine ad una impasse istituzionale legata soprattutto al veto assoluto della seconda Camera sui principali provvedimenti iscritti nell'agenda di Governo. La dottrina tratta al riguardo di una "questione di fiducia fittizia" (*"unechte Vertrauensfrage"*). Questa interpretazione delle regole costituzionali che disciplinano il rapporto fiduciario, benché originariamente concepite così da limitare il ricorso allo scioglimento anticipato all'ipotesi di una crisi all'interno della maggioranza, è stata avallata dal Tribunale costituzionale federale (BVerfGE 62, 1, 50 e ss. del 16 febbraio 1983, e BVerfG, 2 BvE 4/05 del 25 agosto 2005), il quale, chiamato ad esprimersi sullo scioglimento anticipato promosso da Kohl, e poi da Schröder, si è limitato a verificare la sussistenza di tutti i presupposti materiali indicati dalla Costituzione, e si è sostanzialmente dichiarato incompetente a sindacare se nel caso specifico sussistessero o meno le condizioni per un Governo stabile, accogliendo piuttosto la «prognosi» negativa condivisa dai supremi organi costituzionali (il Cancelliere, il Presidente della Repubblica, e la maggioranza del *Bundestag*). Nell'ordinamento tedesco la questione di fiducia si configura dunque come uno strumento funzionale sia a conferire stabilità al Governo del Cancelliere, sia ad andare a nuove elezioni⁶⁴. Come prima segnalato, invece, il voto che Schröder chiese al *Bundestag* nel 2001, ponendo la questione fiducia sull'invio di truppe armate in Afghanistan, fu uno strumento per superare il dissenso di alcuni esponenti della sinistra del suo partito e del partito dei Verdi, che rendeva effettivamente incerto l'esito della votazione. Il deterrente però funzionò. Si trattò in questo caso di un uso della questione di fiducia conforme alle motivazioni che avevano ispirato la norma iscritta nell'art. 68 LF.

1.2.3) Il Governo

Una volta eletto, il Cancelliere forma il suo Governo proponendo al Presidente federale i Ministri da nominare. L'idea che il Capo dello Stato disponga in questa fase di un suo potere di apprezzamento, potendo rifiutare la nomina di un Ministro, ha trovato un certo seguito nella prassi e nella giuspubblicistica solo fino alla prima metà degli anni Sessanta⁶⁵.

Di fatto, la discrezionalità del Cancelliere trova un limite negli accordi di coalizione che vengono sottoscritti dai Segretari di partito prima della formazione del Governo e che di

⁶⁴ Schneider, H.-P. e Zeh, W., *Koalitionen, Kanzlerwahl und Kabinettsbildung*, in Schneider, H.-P. e Zeh, W. (a cura di), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin-New York, 1989, p. 1297-1324; p. 1309.

⁶⁵ Menzel, E., *Ermessensfreiheit des Bundespräsidenten bei der Ernennung der Bundesminister*, in *Die öffentliche Verwaltung*, 1965, p. 581 e ss.

regola precisano molti aspetti della sua organizzazione. Si tratta di una prassi che si è consolidata a partire dal 1961, con l'eccezione del governo di coalizione formato dai socialdemocratici e dai liberali nel periodo 1969-1972, e che, anzi, a partire dagli anni Novanta ha condotto all'approvazione di documenti programmatici estremamente dettagliati. La ripartizione dei dicasteri tra i diversi partiti della coalizione, e finanche il numero dei Segretari di Stato e gli staff ministeriali, vengono di regola precisati negli accordi, anche se formalmente tali documenti assegnano solo un potere di proposta ai singoli partiti della coalizione.

Il Cancelliere esercita un potere di indirizzo nei confronti del Governo essenzialmente in forza della possibilità di determinarne la caduta, rassegnando delle dimissioni, e di proporre al Presidente federale la revoca dei singoli Ministri. Nell'ordinamento tedesco, peraltro, non è previsto l'istituto della sfiducia parlamentare nei confronti del singolo Ministro.

L'art. 65 della Legge Fondamentale enuncia infatti il principio della responsabilità politica del Cancelliere per l'indirizzo generale del Governo, c.d. *Richtlinienprinzip*, ma lo colloca accanto a quello della collegialità delle decisioni assunte dall'esecutivo attraverso il Consiglio dei Ministri, c.d. *Kollegialprinzip*, e al principio della responsabilità ministeriale per gli atti del singolo dicastero, c.d. *Ressortsprinzip*. L'ordine con cui tali principi vengono enunciati non ha una valenza assiologica. Nessuno di essi risulta formalmente sovraordinato agli altri. Il riparto delle funzioni e la distribuzione delle responsabilità tra le diverse componenti organizzative del Governo esige piuttosto un'interpretazione sistematica alla luce delle altre norme costituzionali che regolano la formazione e le dimissioni del Governo, ovvero i rapporti con il Parlamento, con particolare riguardo all'esercizio della funzione parlamentare di controllo sull'attività dell'esecutivo, tenendo conto delle variabili connesse ai valori e alle altre "regole del gioco" della politica istituzionale.

Il ruolo del Cancelliere nella conduzione della politica risulta strettamente connesso alla discrezionalità di cui questi dispone nella formazione del suo Governo e nella possibilità di provocarne la caduta rassegnando le sue sole dimissioni. Al contempo, tale discrezionalità può risultare fortemente compromessa dai rapporti esistenti tra le forze politiche che sostengono il programma politico del Governo, e che risultano tendenzialmente formalizzati negli accordi di coalizione.

Tali variabili inevitabilmente concorrono ad uno spostamento d'accento, nei diversi periodi della storia della Repubblica federale, ora a favore del principio della collegialità del Governo, ora a sostegno di una direzione monocratica dell'indirizzo politico, e, talvolta, di una più accentuata autonomia ministeriale.

1.2.4) Il Capo dello Stato

Il Presidente della Federazione è eletto per cinque anni da un'apposita Assemblea federale formata dai membri del *Bundestag* e altrettanti delegati dei *Länder*, eletti dalle Assemblee legislative con criterio proporzionale. L'elezione avviene senza dibattito e a scrutinio segreto. La natura dell'Assemblea federale, che si configura come mero collegio elettorale, è funzionale a preservare la figura del Capo dello stato, giacché una discussione sui candidati potrebbe altrimenti minarne *ab initio* l'autorevolezza. Il Capo dello Stato è rieleggibile per una sola volta consecutiva, ma non c'è un limite al numero dei mandati non consecutivi. Il Presidente federale esercita in buona parte funzioni meramente rappresentative e scarsamente incisive sull'indirizzo politico del Governo, sebbene resti titolare di importanti attribuzioni quali la nomina e la revoca del Cancelliere sfiduciato, lo scioglimento del *Bundestag* e l'eventuale dichiarazione dello stato di emergenza legislativa (art. 81 LF), per le quali dispone di un autonomo margine di apprezzamento. Tutti i suoi atti sono soggetti alla controfirma del Cancelliere o del Ministro competente (art. 58 LF), ad eccezione della nomina e della revoca del Cancelliere, dello scioglimento anticipato del *Bundestag* qualora non si riesca ad eleggere un Cancelliere a maggioranza assoluta (art. 63 LF) e della richiesta formulata dal Capo dello Stato al Cancelliere uscente, o ad un altro Ministro del Governo dimissionario, di provvedere al disbrigo degli affari correnti fino alla nomina nuovo Cancelliere⁶⁶ (art. 69, III co. LF).

Nella fase relativa alla formazione del governo, sebbene la Legge Fondamentale introduca una sorta di "riserva di potere" a favore del Presidente, in nessun caso si creano le condizioni per un Gabinetto presidenziale, né con la nomina di un Governo minoritario, che comunque risponderebbe del suo operato esclusivamente al *Bundestag*, e neppure con il voto anticipato, che riaprirebbe la strada ad un'elezione parlamentare del Cancelliere in base alle procedure previste dall'art. 63, primo co. LF.

Il Capo dello Stato può essere comunque messo in stato d'accusa da una delle due Camere per violazione della Costituzione e delle leggi. Tale richiesta deve essere sottoscritta da almeno un quarto dei deputati, ovvero da un quarto dei voti del Bundesrat, ed è approvata con la maggioranza dei due terzi dei membri del *Bundestag* oppure con i due terzi dei voti del Bundesrat. Il giudizio spetta al Tribunale costituzionale federale, che al riguardo può anche esprimersi con un'ordinanza cautelare e decretarne la sospensione fino alla sentenza (art. 61 LF).

⁶⁶ Tale richiesta può essere rivolta dal Capo dello Stato ad un Ministro del Governo dimissionario anche su proposta del Cancelliere uscente (art. 69 III co. LF).

I.3) Le leggi elettorali relative ai diversi livelli di governo

I.3.1) Le elezioni per i membri tedeschi del Parlamento europeo

Il sistema elettorale per eleggere i deputati tedeschi al Parlamento europeo (attualmente 99) è proporzionale con liste di partito «bloccate» e «chiuse», e perciò l'elettore può esprimere solo un voto di lista e nessuna preferenza per candidati. La formula adottata è Sainte-Laguë-Verfahren – che prevede l'utilizzo di divisori (1, 3, 5, 7, ecc.) – e come tale è un sistema che tendenzialmente favorisce i partiti medio-piccoli, ossia tende ad approssimare la corrispondenza tra voti ricevuti e seggi attribuiti. La proporzionalità del sistema elettorale non è bilanciata da una soglia di accesso alla distribuzione dei seggi. Infatti, nel febbraio del 2014 il Tribunale costituzionale federale (2BvE 2/13, 2 BvR 2220/13) ha sancito l'incostituzionalità della soglia di sbarramento del 3% imposta dal legislatore per accedere alla ripartizione proporzionale dei seggi tedeschi⁶⁷.

Il territorio nazionale è inoltre considerato come un'unica circoscrizione, elemento questo che quindi, in aggiunta alla soglia di accesso, rende il sistema elettorale meno proporzionale, rispetto al caso in cui si fosse avuta un'unica circoscrizione, ma senza soglia (come per la Spagna). Pertanto, la potenziale possibilità di accesso alla rappresentanza per i partiti minori, fornita dalla vittoria di uno o più mandati diretti per il Bundestag, è vanificata dalla sola soglia nazionale che pertanto favorisce i due/tre partiti maggiori.

I.3.2) Le elezioni del Bundestag

La selezione dei deputati alla Camera bassa tedesca avviene tramite un sistema elettorale complesso⁶⁸. Nel 1949 la formula adottata per la componente proporzionale (il 40%

⁶⁷ I giudici di Karlsruhe si erano già espressi al riguardo nel 2011 (BVerfGE 129, 300, del 9 novembre 2011) quando avevano sancito l'incostituzionalità della soglia di sbarramento del 5% fissata in precedenza dal legislatore. La giurisprudenza costituzionale tedesca nel tempo non si è espressa in maniera univoca circa l'ammissibilità delle soglie di sbarramento per l'elezione delle assemblee rappresentative, in quanto ha considerato sempre irrinunciabile una operazione di bilanciamento, tenendo conto anche di altri obiettivi parimenti meritevoli di tutela, quale, in particolare, la riduzione della frammentazione politica al fine di consentire la formazione di solide maggioranze, e di promuovere, in definitiva, la governabilità e la stabilità. In questa prospettiva la soglia di sbarramento del 5% imposta per l'elezione del Bundestag non è mai stata considerata illegittima. Tali obiettivi, secondo i giudici di Karlsruhe, vengono meno quando si valuti la disciplina relativa all'elezione del Parlamento europeo. Da un lato, infatti, persino una soglia di sbarramento "minima" potrebbe impedire l'ingresso nel Parlamento europeo di liste che, sebbene minoritarie nel contesto nazionale, potrebbero aderire ad un più ampio gruppo europeo. Dall'altro, quando si considerino i diversi compiti e prerogative del Parlamento europeo nella dinamica delle relazioni con gli altri organi dell'Unione europea, l'introduzione di una soglia di sbarramento atta a limitare la complessità della rappresentanza politica non risulterebbe più giustificabile.

⁶⁸ Il sistema elettorale della Germania federale è regolato in linea generale dall'articolo 38 della Legge fondamentale (*Grundgesetz*), anche se esso si limita ad alcuni principi, analogamente al nostro art. 48 e non costituzionalizza nessuna formula.

dei seggi) era il D'Hondt, del divisore, ed era prevista una soglia di accesso alla rappresentanza pari al 5% dei voti validamente espressi su base regionale (Land)⁶⁹ o la vittoria di un mandato diretto. Viceversa, il 60% dei 400 seggi complessivi era assegnato in collegi 242 uninominali attraverso un sistema *plurality*. Tuttavia, al fine di stabilire quanti seggi sono assegnati a ciascun partito l'elemento essenziale è dato dalla quota proporzionale attraverso cui si determina il numero di deputati per ciascuna forza politica. In un certo senso è possibile affermare che la quota *proporzionale* stabilisce *quanti* seggi sono vinti dai partiti, mentre la componente *maggioritaria* indica *chi* è effettivamente eletto, o meglio i primi degli eletti di ciascuna forza politica. Una volta stabilito quanti partiti abbiano superato la soglia di accesso alla distribuzione dei seggi si procede all'assegnazione dei seggi; tuttavia, se un partito ha vinto nei collegi uninominali un numero di seggi superiore a quelli effettivamente attribuitigli nel complesso, manterrà codesti seggi costituendo i cosiddetti «mandati aggiuntivi» (*Überhangmandate*) a cui poi, come si chiarirà oltre, si aggiungono ulteriormente dalle ultime elezioni anche mandati compensativi per bilanciare gli aggiuntivi. Ne consegue che la grandezza della Camera (oggi fissata in 630 deputati) può crescere di alcune unità a seconda della distribuzione dei voti/seggi tra i partiti e in ragione proprio dei «mandati aggiuntivi» e di quelli compensativi. Ogni elettore può esprimere *due* voti, ma su un'unica scheda, e perciò consentendo di esercitare anche opzioni di *voto strategico/tattico*.

Nel 1953 fu introdotta una modifica nel processo di assegnazione dei seggi. La quota di deputati selezionati attraverso il sistema proporzionale venne equiparata a quella della quota maggioritaria (50% ciascuna). Inoltre, una seconda riforma fu approvata in ambito di *Sperrklausel*: la percentuale del 5% sulla quale determinare quali partiti avessero accesso all'allocazione dei seggi è diventata di ambito nazionale. Similmente la vittoria di 3 seggi (dal 1956) in altrettanti collegi uninominali può dare accesso al *Bundestag* in proporzione ai voti anche per quei partiti che non ottenessero almeno il 5% dei voti su base nazionale. È quanto successo ad esempio al PDS nel 1994 allorché vinse tre seggi diretti e raccolse solo il 4,4% dei consensi nell'intero Paese: gli furono pertanto assegnati 30 seggi, come se avesse superato lo sbarramento, ossia i 3 mandati diretti e gli ulteriori seggi tratti dalle liste regionali. Qualora un partito non superi lo sbarramento e ottenga solo uno o due mandati diretti ha diritto solo a questi ultimi perché gli eletti nei collegi devono essere comunque proclamati, da qui la definizione di *sistema proporzionale personalizzato*.

La formula D'Hondt, e quindi dell'assenza del recupero dei resti rendeva gli effetti sistemici meno proporzionali, fu sostituita nel 1987 dalla formula Hare (o Hare-Niemeyer, come meglio conosciuta in Germania) che, prevedendo il recupero dei resti su base nazionale, consente una maggiore proporzionalità nel rapporto voti ottenuti/seggi vinti. Alle elezioni del 1990 la soglia del 5% venne applicata in ciascuna delle due zone in cui era stata divisa la Germania una volta superata la divisione tra Est e Ovest. Pertanto, ciascun partito doveva

⁶⁹ Berlino era esclusa (fino al 1990).

superare tale soglia in almeno una delle due aree per poter partecipare all'allocazione dei 656 seggi (496 in precedenza) e successivamente ancora ridotti a 299 seggi uninominali.

La peculiarità del sistema elettorale «complesso» tedesco è legata altresì alla presenza di due livelli di distretti attraverso cui vengono eletti i deputati al Bundestag. Come visto, l'elettore può esprimere due voti: il primo per un candidato all'interno di un collegio uninominale – e questo elemento rappresenta la spinta personalizzante del sistema elettorale. Il secondo voto è esercitato all'interno di 16 circoscrizioni (i Land) con formula proporzionale e lista chiusa/bloccata. In questo contesto il ruolo dei partiti è importante posto che le conferenze dei delegati congressuali determinano l'ordine di lista per i candidati, che appunto gli elettori non possono modificare.

Il doppio binario di assegnazione e distribuzione/selezione dei seggi non rappresenta solo un elemento di «complessità» tecnica. Il processo di definizione della rappresentanza elaborato su due livelli ha sostanziali conseguenze di tipo elettorale e politico stante gli effetti differenziati in termini quantitativi a seconda del «tipo» di partito: per i partiti grandi (e in particolare per il partito vincitore) la maggioranza degli eletti proviene dai collegi uninominali, mentre per le forze politiche minori la proporzione è inversa posto che la maggior parte dei seggi loro attribuiti deriva dall'allocazione attraverso la parte «lista» del sistema. Dunque la quantità complessiva dei seggi assegnati a ciascun partito dipende dal numero totale di voti raccolti da ciascuna lista a livello nazionale per la componente proporzionale (sommatoria dei voti di lista nei 16 Land), il «secondo voto». Il numero di seggi nelle circoscrizioni varia tra 2 (Brema) e 64 (Nord Reno-Westfalia), determinati in base alla popolazione residente. Una volta determinato il numero complessivo di seggi vinti da ciascun partito si procede a quattro fasi successive al fine di determinare l'effettiva *composizione* del Bundestag. Nel primo passaggio tutti i partiti che non abbiano conseguito almeno il 5% dei voti a livello nazionale vengono esclusi dalla distribuzione *proporzionale* dei seggi, sebbene i candidati di un partito che avessero vinto all'interno dei collegi uninominali rimarrebbero comunque eletti individualmente (a titolo esemplificativo è utile riportare il caso della PDS che nel 2002 ottenne il 4,0% nella componente proporzionale del voto, ma vinse e mantenne comunque 2 seggi vinti nei collegi uninominali). Qualora si verificasse un caso di questa fattispecie, i seggi vinti verrebbero sottratti al numero complessivo dei seggi previsti per il plenum del Bundestag.

La seconda fase prevede che si calcoli il numero di seggi da allocare a ciascun partito attraverso il metodo Sainte-Laguë/Schepers (Hare-resti più alti fino al 2008) in base ai voti ricevuti a livello nazionale; una volta fissato l'entità di seggi vinti da ogni forza politica, lo stesso sistema Sainte-Laguë è applicato per stabilire quanti candidati sono da allocare a ciascun partito per ogni Land, e pertanto questa procedura avviene sulla base dei consensi vinti nel secondo livello territoriale (sebbene questa fase non si applica per la CSU stante la scelta di quest'ultima di concorrere soltanto in Baviera). Infine, il numero dei candidati

vincitori nei collegi uninominali è sottratto al gruppo di seggi vinti da ciascun partito in ogni Land, e la proporzionalità viene ristabilita di conseguenza ridefinendo il numero di seggi *proporzionali* per ciascun partito nel Land.

Il rapporto tra voti e seggi per ciascun partito si avvicina all'unità e questo implica che dal punto di vista politico e del governo, in assenza di partiti che superino il 47%-48% dei voti nella quota proporzionale è probabile (dal 1949 al 2015 è sempre stato così) che si debba ricorrere a governi di coalizione. Dopo la formazione della Linke (nel 2007), è più difficile che le piccole coalizioni siano autosufficienti stante la mancanza di disponibilità anche dei partiti maggiori (in primis dei socialdemocratici) a contrarre alleanze a livello federale, e perciò riducendo «il potere di coalizione» e quindi la stessa rilevanza di Die Linke.

Infine, per quanto attiene alla composizione e dimensione (variabile) del *Bundestag* va ricordato che nel 2013, lo stesso Parlamento ha approvato a larghissima maggioranza (con la sola opposizione del PDS-Linke) una riforma dei seggi «aggiuntivi». In questo senso il carattere «complesso» del sistema elettorale è precipuamente legato alla dimensione e al rapporto collegi uninominali/voto di lista, essendo la formula di allocazione dei seggi di tipo proporzionale, specialmente, appunto, dopo la legge riforma promulgata il 3 maggio 2013.

Si tratta della seconda legge di modifica del sistema elettorale approvata in Germania all'indomani della sentenza del Tribunale costituzionale federale del 3 luglio 2008 [BVerfG 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07] che aveva dichiarato incostituzionali talune norme della legge elettorale, con riguardo ad uno specifico profilo, vale a dire alla possibilità (non del tutto liminale) che i voti di lista conquistati da un partito lo penalizzino al momento dell'assegnazione dei seggi, determinando il paradosso del c.d. negativo: un maggior numero di voti di lista si risolve in una riduzione del numero dei seggi complessivamente conquistati. Tale fenomeno risultava strettamente connesso, da un lato, ai criteri di assegnazione dei c.d. mandati in eccedenza (*Überhangmandate*), e, dall'altro, al riparto dei seggi conquistati nei singoli *Länder* in proporzione ai voti di lista. Il fenomeno, peraltro, da tempo denunciato dalla dottrina più attenta, aveva indotto gli elettori, almeno in un caso documentato, nel 2005, ad un voto "pilotato".

La legge elettorale vigente aiuta la rappresentanza dei partiti minori posto che la precedente normativa avrebbe secondo molti favorito sostanzialmente i due partiti maggiori⁷⁰.

In sostanza per ciascun seggio «aggiuntivo» (*overhang seat*), per i quali la Corte sin dal 2012 ha fissato un limite di 15 per ciascun partito (BVerfG 2 BvF 3/11 - 2 BvR 2670/11 - 2 BvE 9/11 del 25 luglio 2012), è stabilita l'assegnazione di un certo numero di seggi

⁷⁰ La legge elettorale approvata dopo la pronuncia, tra molte polemiche, il 2 dicembre 2011, era stata parimenti dichiarata incostituzionale dal Tribunale costituzionale federale (2 BvE 9/11 del 25 luglio 2012). Ciò in quanto, da un lato, non risolveva il paradosso già denunciato dal Tribunale nella pronuncia del 2008, e, dall'altro, introduceva una farraginoso procedura di assegnazione dei seggi, articolata in più fasi, con un problematico ripescaggio dei resti, che introduceva di per sé ulteriori elementi di aleatorietà nell'assegnazione dei seggi.

«compensativi» al fine di assicurare che il bilancio e l'equilibrio generale tra la forza relativa dei partiti in Parlamento rifletta la percentuale del «secondo» voto, ossia la parte proporzionale, e ne garantisca la intrinseca proporzionalità ([Tabella 1](#)). Il numero dei mandati compensativi, sarà dunque tanto maggiore quanto più la composizione del *Bundestag* risulterà “alterata” dai mandati in eccedenza, quindi risulterà, ad esempio, più elevato, qualora siano le liste più piccole a conquistare dei mandati in eccedenza.

Pertanto il limitato effetto “maggioritario” (in vero tendenzialmente a vantaggio della CDU/CSU) è neutralizzato. Questo fattore, unitamente al fatto che per il momento la Linke è ritenuta nazionalmente non coalizzabile ed è in grado di superare lo sbarramento, rende più probabili le grandi coalizioni: la piccola più votata dovrebbe infatti battere l'altra con uno scarto molto rilevante, ad esempio 49 a 41. Con l'introduzione dei mandati compensativi che neutralizzano quelli in eccesso, ne consegue che l'unico effetto selettivo è quello derivante indirettamente dalla clausola esplicita di sbarramento. Dopo tale modifica non è neanche più sostenibile che la formula tedesca sia definibile come mista, come talora accadeva in precedenza da parte di alcuni autori, in quanto essa è integralmente proporzionale, non è neanche corretta in modo minimo dai mandati diretti; è ‘mista’ (rectius complessa) solo per la combinazione tra eletti nei collegi e sulle liste, ma questo non incide sulla formula che mista non è.

1.3.3) Le elezioni dei Länder

Il territorio della Repubblica Federale di Germania è suddiviso in 16 *Länder*⁷¹. Come per il contesto nazionale del Bundestag, anche nei parlamenti dei *Länder* si applica la soglia di sbarramento del 5% nel contesto di un sistema proporzionale. Tuttavia, in alcuni ambiti i sistemi elettorali di ciascun differiscono anche significativamente. I sistemi elettorali e gli aspetti connessi ai governi statali sono delineati dalle singole costituzioni dei *Länder*. Alcuni aspetti marginali riguardano la durata dei mandati, che oscilla tra 4 e 5 anni, mentre in termini di legge elettorale le differenze sono a volte rilevanti. In alcuni *Länder* vige un sistema proporzionale «semplice» (voto di lista), mentre in altri – la maggior parte - è in vigore un sistema che richiama quello «personalizzato» del Bundestag, nel quale ciascun elettore può esprimere due voti, uno nel collegio uninominale e uno in quello proporzionale. Inoltre i sistemi elettorali dei singoli variano anche quanto a formula adottata, tra d'Hondt⁷²,

⁷¹ Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, RheinLand-Pfalz, SaarLand, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein e Thüringen, i cui parlamenti nazionali/statali sono definiti *Landtag* nelle 13 città/non stato, Bürgerschaft nella città/stato di Amburgo e Brema e infine Abgeordnetenhaus a Berlino.

⁷² Niedersachsen, SaarLand, Sachsen e Schleswig-Holstein.

Hare/Niemeyer⁷³ e Sainte-Lague/Schepers⁷⁴. Infine è opportuno riportare che i governi dei *Länder* eleggono a loro volta il Bundesrat, il quale è appunto composto dai delegati dei governi dei vari Stati membri (art. 51 Cost.). Ogni Land è rappresentato nel Bundesrat (ciascun Land può avere un minimo di 3 a un massimo di 6 delegati) da un gruppo di delegati determinato in base al numero di abitanti, per un totale di 69 delegati.

⁷³ Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, RheinLand-Pfalz, Sachsen-Anhalt e Thüringen.

⁷⁴ Hamburg, Bremen, Baden-Württemberg e Nordrhein-Westfalen.

II) Le istituzioni nella dinamica politica

II.1) Il sistema dei partiti

Il sistema elettorale del Bundestag, e in particolare le riforme intercorse tra il 1949 il 1956 hanno inciso, sebbene non in forma esclusiva, sulla riduzione del NEP sia del numero assoluto di partiti in Parlamento. In particolare, l'aumento della soglia di sbarramento del 5% dal livello regionale a quello nazionale e la quasi contestuale variazione (da 1 a 3) del numero di seggi «diretti» da conquistare per accedere alla distribuzione dei seggi, unitamente all'esclusione dei partiti antisistema sulla base dell'art. 21 della Legge Fondamentale decisa negli anni iniziali della vita democratica dalla Corte costituzionale, hanno contribuito significativamente a limitare le *chances* di accesso al *Bundestag* di alcuni partiti regionali.

Un esempio storico di tale esclusione è dato dalla *défaillance* dell'estrema destra (NDP), riammessa in seguito grazie a un atteggiamento più liberale della Corte una volta stabilizzatasi la democrazia, che per pochi decimali non riesce ad accedere al *Bundestag* (4,8% nel 1969). Il sistema elettorale non esclude completamente, come provano i casi dei verdi e del PDS, ma tuttavia rende difficile nuovi e stabili ingressi in Parlamento e comunque ne rende complicata la sopravvivenza nel medio/lungo periodo. Viceversa, alcuni altri partiti «minori» hanno avuto accesso al Parlamento nonostante la soglia di sbarramento: è successo al PDS che come visto accedette grazie alla concentrazione di voti in alcune aree/seggi nei dintorni di Berlino. Inoltre, i *Grünen* sono entrati in Parlamento all'inizio degli anni Ottanta (1983) e, dopo una serie di alleanze a livello regionale, hanno governato insieme ai socialdemocratici nel Bundestag, confermando la natura coalizionale dei governi tedeschi. A conferma di tale andamento è possibile rilevare che tra il 1949 e il 2015 si sono succeduti in Germania solo governi di coalizione (sebbene solo una volta, nel 1957, un partito ottenne la maggioranza dei seggi: Konrad Adenauer con la CDU/CSU) che seguendo il colore politico degli alleati possono essere ricondotte a quattro categorie:

- a) tra CDU/CSU e liberali (FDP) (1949-1965), (1982-1998), (2009-2013);
- b) tra SPD e FDP (1969-1980);
- c) tra SPD e verdi (1998-2005);
- d) *Große Koalition* (CDU/CSU con SPD) (1966-1968; 2005-2009; 2013-);

Emerge altresì il ruolo cruciale, come potente e influente attore coalizione, dei liberali. I quali sono stati i protagonisti dei governi di coalizione della Germania dal 1949 fino al 1998,

ininterrottamente. Del resto il FDP è stato artefice del cambio di maggioranza politica sia nel 1969 decidendo di allearsi con i socialdemocratici dopo vent'anni di governo con i democristiani, sia nel 1981 allorché abbandono l'alleanza con la SPD per sostenere la CDU/CSU, aprendo la strada al primo governo di Helmut Kohl. Il ruolo del FDP è stato relegato a partito di opposizione solo con la vittoria dei socialdemocratici di Gerard Schröder alla fine degli anni Novanta e con la successiva scelta di costruire una «Grande coalizione» tra i partiti maggiori che escludesse i cosiddetti minori. Inoltre, dal primo decennio del Duemila è emersa una sorta di *conventio ad excludendum* nei confronti del PDS (e poi della Linke). Infatti, sebbene una coalizione coerente sul piano ideologico fosse possibile sul versante sinistra dello spettro politico, e che comprendesse i socialdemocratici, i Verdi e, appunto, i comunisti, la leadership dell'SPD e del CDU/CSU preferì nel 2005 costruire un governo di *Große Koalition* guidato dalla democristiana Angela Merkel. La conferma dunque di un sistema partitico con una dinamica solo parzialmente bipolare, con due partiti pivotali che però debbono ricorrere al sostegno di parti minori per costruire coalizioni di governo, e in generale cinque partiti rilevanti e quindi una struttura di multipartitismo moderato (è cruciale considerare che il partito nazista e il partito comunista furono dichiarati fuori legge nel 1952 e nel 1956 rispettivamente). In questo contesto si inseriscono anche gli effetti psicologici del sistema elettorale su partiti ed elettori: la presenza del doppio voto ha quantomeno agevolato e non sfavorito l'espressione del cosiddetto voto strategico/tattico, ossia il sostegno della leadership dei partiti maggiori verso i partiti minori con i quali intendono comporre un'alleanza, posto che dal 1969 e almeno fino al 2005, è stato sempre più chiaro ex ante quali fossero gli attori della coalizione di governo.

La soglia di sbarramento del 5% ha limitato la competizione (per il Governo) a un numero relativamente basso di partiti, e ciò ha contribuito probabilmente anche a ridurre l'entità della volatilità elettorale aggregata (minore del 10%) (tab. 6).

Pertanto, anche grazie alla legge elettorale, il proponimento dei costituenti di evitare le debolezze della Repubblica di Weimar in termini di frammentazione elettorale e partitica nonché quanto a instabilità di Governo è stato in qualche misura raggiunto, anche se la maggiore complicazione del quadro politico dopo l'Unificazione complica il sistema. La presenza di un partito ritenuto nazionalmente non coalizzabile che supera lo sbarramento aumenta le possibilità di Grande coalizione più eterogenee tra i grandi partiti. Inoltre, come anticipato, la presenza di istituti quale il voto di sfiducia costruttiva (art. 67 Cost.), nonché il rafforzamento della figura del capo del governo attraverso il voto di investitura/fiducia nei confronti della stessa figura politica e non collettivo all'intero esecutivo rafforza tale figura monocratica. Per di più, come chiarito in precedenza, se la proposta del Cancelliere su una questione di fiducia non è sostenuta dalla maggioranza dei componenti del Bundestag, il Presidente federale può sciogliere lo stesso, su proposta del capo del Governo (art. 68 Cost.).

Questa opzione decade se il *Bundestag* elegge un altro Cancelliere; pertanto questo istituto rafforza ancor più la figura del capo del Governo.

Tabella n. 6: Germania - Percentuali di voti e di seggi ottenuti dai principali partiti nelle elezioni per il «Bundestag» (1949-2013)

Elezioni	Kpd-Pds	Grüne	Spd	Fdp	Cdu/Csu	Des	Altri
1949 (voti)	5,7		29,2	11,9	31,0	8,2	14,0
1949 (seggi)	3,7		33,2	12,9	34,4	8,3	7,6
1953 (v)	2,2		28,8	9,5	45,2	10,9	3,4
1953 (s)			31,8	10,4	48,9	8,3	0,6
1957 (v)			31,8	7,7	50,2	8,0	2,3
1957 (s)			34,9	8,3	53,6	3,3	
1961 (v)			36,2	12,8	45,3	2,8	2,9
1961 (s)			39,0	12,9	48,2		
1965 (v)			39,3	9,5	47,6		3,6
1965 (s)			41,9	9,7	48,5		
1969 (v)			42,7	5,8	46,1		5,4
1969 (s)			45,8	6,0	48,3		
1972 (v)			45,8	8,4	44,9		0,9
1972 (s)			46,7	8,1	45,2		
1976 (v)			42,6	7,9	48,6		0,9
1976 (s)			43,2	7,7	49,0		
1980 (v)		1,5	42,9	10,6	44,5		0,5
1980 (s)			43,9	10,4	45,7		
1983 (v)		5,6	38,2	7,0	48,8		0,4
1983 (s)		5,4	38,8	6,7	49,0		
1987 (v)		8,3	37,0	9,1	44,3		1,3
1987 (s)		8,5	37,2	9,2	45,1		
1990 (v)	2,4	5,1	33,5	11,0	43,8		4,2
1990 (s)	2,6	1,2	36,1	11,9	48,2		
1994 (v)	4,4	7,3	36,4	6,9	41,5		3,5
1994 (s)	4,5	7,3	37,5	7,0	43,8		
1998 (v)	5,1	6,7	40,9	6,2	35,1		6,0
1998 (s)	5,4	7,0	44,5	6,4	36,6		
2002 (v)	4,0	8,6	38,5	7,4	38,5		3,0
2002 (s)	0,3	9,1	41,6	7,8	41,1		
2005 (v)	8,7	8,1	34,3	9,8	35,2		3,9
2005 (s)	8,8	8,3	36,2	9,9	36,8		

2009 (v)	11,9	10,7	23,0	14,6	33,8		6,0
2009 (s)	12,2	10,9	23,5	14,9	38,4		
2013 (v)	8,6	8,4	25,7	4,8	41,5		11,0
2013 (s)	10,1	10,0	30,5		49,3		
media voti	5,9	7,0	35,9	8,9	42,6	7,5	4,1
media seggi	6,0	7,5	38,1	9,4	45,0	6,6	4,1
media diff. voti-seggi	0,3	0,1	-2,2	0,0	-2,5	0,6	3,6

Fonte: Elaborazione degli autori da web site Bundestag

Commento a Tabella n. 6: I valori relativi alla distribuzione media dei seggi e dei voti per i principali partiti tedeschi, nonché la differenza media dei due valori per il periodo analizzato (1949-2013), mostra una sostanziale *proporzionalità* nel rapporto voti/seggi. Una leggera, sebbene statisticamente e politicamente rilevante, differenza si rileva appannaggio dei due partiti maggiori, CDU/CSU e SPD (+2 punti percentuali in media).

Tabella n. 7: Germania - Percentuali di voti e di seggi ottenuti dai due partiti maggiori nelle elezioni per il «Bundestag» (1949-2013)

elezioni	partito 1°	partito 2°	somma voti (%)	somma seggi (%)	diff. voti-seggi (p.p.)
1949	Cdu/Csu	Spd	60,2	67,6	-7,4
1953	Cdu/Csu	Spd	74,0	80,7	-6,7
1957	Cdu/Csu	Spd	82,0	88,5	-6,5
1961	Cdu/Csu	Spd	81,5	87,2	-5,7
1965	Cdu/Csu	Spd	86,9	90,4	-3,5
1969	Cdu/Csu	Spd	88,8	94,1	-5,3
1972	Spd	Cdu/Csu	90,7	91,9	-1,2
1976	Cdu/Csu	Spd	91,2	92,2	-1,0
1980	Cdu/Csu	Spd	87,4	89,6	-2,2
1983	Cdu/Csu	Spd	87,0	87,8	-0,8
1987	Cdu/Csu	Spd	81,3	82,3	-1,0
1990	Cdu/Csu	Spd	77,3	84,3	-7,0
1994	Cdu/Csu	Spd	77,9	77,9	0,0
1998	Spd	Cdu/Csu	76,0	81,1	-5,1
2002	Spd	Cdu/Csu	77,0	82,7	-5,7
2005	Cdu/Csu	Spd	69,5	73,0	-3,5
2009	Cdu/Csu	Spd	56,8	61,9	-5,1

2013	Cdu/Csu	Spd	67,3	79,9	-12,6
media (1949-2013)			78,5	83,0	-4,5

Fonte: Elaborazione degli autori da web site Bundestag

Commento a Tabella n. 7: La concentrazione dei consensi per i due principali partiti è diminuita nel corso dell'ultimo quindicennio, ma si attesta in media poco al di sotto dell'80% (78,5%); viceversa, l'allocazione dei seggi per CDU/CSU e SPD è stata mediamente 4,5 punti percentuali superiore ai voti vinti, attestandosi sul 83%, quindi premiando, sebbene in misura minore che nel caso spagnolo, le forze politiche più grandi.

Tabella n. 8: Germania - Numero effettivo di partiti parlamentari ed elettorali e loro rappresentanza: «Bundestag» (1949-2013)

elezioni	numero di partiti in Parlamento*	numero di partiti > 5%	LSq - Disproporzionalità (Gallagher)	numero effettivo di partiti (voti)	numero effettivo di partiti (seggi) CDU/CSU insieme	numero effettivo di partiti (seggi)	seggi
1949	12	9	3,85	5,70	4,01	4,65	402
1953	7	5	3,67	4,21	2,79	3,63	487
1957	5	4	4,69	3,59	2,39	3,07	497
1961	4	4	3,43	3,50	2,51	3,11	499
1965	4	4	2,31	3,15	2,38	2,93	496
1969	4	4	3,92	3,03	2,24	2,71	496
1972	4	4	0,67	2,85	2,34	2,79	496
1976	4	4	0,59	2,91	2,31	2,85	496
1980	4	4	1,41	3,10	2,44	2,96	497
1983	5	5	0,50	3,22	2,51	3,16	498
1987	5	5	0,76	3,56	2,80	3,47	497
1990	6	4	4,63	3,75	2,65	3,17	662
1994	6	5	2,22	3,75	2,91	3,45	672
1998	6	6	3,15	3,78	2,91	3,31	667

2002	6	5	4,61	4,09	2,80	3,38	603
2005	6	6	2,16	4,46	3,44	4,05	614
2009	6	6	3,40	5,58	3,97	4,83	622
2013	5	5	7,83	4,81	2,80	3,51	631
media	5,5	4,9	3,0	5,0	3,2	4,1	622,3

Fonte: elaborazione degli autori da Ministero dell'Interno - Germania

1949: 3 seggi a candidati "indipendenti"; * CDU e CSU considerati separatamente

Commento a Tabella n. 8: Dopo il primo decennio di assestamento del sistema partitico, il numero di forze in grado di accedere al Parlamento è diminuito anche in virtù dei cambiamenti nel sistema elettorale, e si è attestato su un valore medio di circa 5, con punte minime di 4 tra gli anni Sessanta/Settanta, e una leggera crescita dopo la comparsa dei Verdi poi degli ex comunisti dopo la riunificazione. La quasi coincidenza tra il valore medio dei partiti in Parlamento e quello delle forze che hanno superato il 5% dei consensi (4,9), segnala e conferma che la prima leva in grado di agire sulla rappresentanza è data dalla soglia esplicita di sbarramento, solo in parte compensata dalla possibilità di accedere al *Bundestag* attraverso la vittoria di almeno 3 seggi nei collegi uninominali. Inoltre, il valore medio dell'indice di dis-proporzionalità (pari a 3) e il «numero effettivo di partiti» (che non varia di molto anche considerando uniti/divisi CDU e CSU) indicano chiaramente il carattere e gli effetti proporzionali del sistema tedesco, mitigati dalla *Sperrklausel*, che non avvantaggia significativamente le forze più grandi.

Tabella n. 9: Germania - Distribuzione per partito dei mandati "aggiuntivi" (e compensativi) per il *Bundestag* (1949-2013)

elezioni	SPD	CDU	DP	Gruenen	PDS	totale
1949	1	1	-	-	-	2
1953	-	2	1	-	-	3
1957	-	3	-	-	-	3
1961	-	5	-	-	-	5
1965	-	-	-	-	-	0
1969	-	-	-	-	-	0
1972	-	-	-	-	-	0
1976	-	-	-	-	-	0
1980	1	-	-	-	-	1
1983	2	-	-	-	-	2
1987	-	1	-	-	-	1

1990	-	6	-	-	-	6
1994	4	12	-	-	-	16
1998	13	-	-	-	-	13
2002	4	1	-	-	-	5
2005	9	7	-	-	-	16
*2009	-	24	-	-	-	24
**2013	10	17	-	2	4	33
Totale	44	79	1	2	4	130

Fonte: elaborazione degli autori da Ministero dell'Interno – Germania

**2009 (21 CDU, 3 CSU)*

***2013: 4 mandati aggiuntivi per CDU; restanti 29 sono stati mandati "compensativi", introdotti nel gennaio 2013.*

Commento a Tabella n. 9: Il numero di «mandati aggiunti», la cui distribuzione per partito è riportata dal 1949 al 2013, è stato relativamente esiguo fino agli anni Ottanta, per poi crescere dal 1994 e arrivare al picco del 2009 (24). In termini politici, la forza che ha maggiormente beneficiato di tale strumento è stata la CDU, mentre l'altro unico partito a usufruirne, la SPD ne ha vinti un massimo di 13 alle elezioni del 1998 in cui ottenne la Cancelleria. Nel 2013 l'effetto minimo distorsivo dei seggi «aggiuntivi» è stato bilanciato da quello dei mandati «compensativi», sebbene tale dinamica sia stata poco evidente in ragione di molti partiti «sotto soglia» (basti pensare al caso eclatante dei Liberali), e quindi con la sovra-rappresentazione garantita comunque, anche se distribuita su tutti i partiti sopra soglia anziché solo sui primi due.

II.2) Il sistema di governo

La soglia di sbarramento imposta dalla legge per le elezioni del *Bundestag*, assieme all'istituto dello scioglimento dei partiti politici antisistema da parte del Tribunale costituzionale federale (art. 21 LF), concorrono a semplificare il sistema dei partiti tedesco, riducendo la frammentazione politica all'interno dell'Assemblea rappresentativa.

L'art. 21, secondo co. LF attribuisce infatti al Tribunale costituzionale il compito di accertare l'incostituzionalità dei partiti politici che in base agli scopi perseguiti, ovvero al comportamento dei propri iscritti mirino a sovvertire ovvero a pregiudicare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale, ovvero pongano in pericolo l'esistenza della Repubblica Federale tedesca (art. 21 LF)⁷⁵.

La dichiarazione di incostituzionalità sancisce lo scioglimento del partito, il divieto di ricostituirlo con un altro nome (art. 46, III co., I frase della legge sul Tribunale costituzionale federale, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, abbr. BVerfGG), eventualmente l'esproprio dei suoi beni, che in tal caso vengono assegnati alla Federazione o ad un Land per essere destinati a scopi di pubblica utilità (art. 46, III co., II frase BVerfGG). I deputati eletti nelle liste del partito decadono dal mandato parlamentare (art. 46, IV co., I frase della Legge elettorale, *Bundeswahlgesetz*, abbr. BWahlG); se si tratta di deputati eletti nei collegi uninominali, vi si svolgeranno delle elezioni suppletive (art. 46, IV co., II frase e art. 44, II-IV co. BWahlG), altrimenti il seggio resta vuoto (art. 46, IV co., III frase BWahlG), sacrificando in tal caso il principio del divieto di mandato imperativo.

Secondo quanto stabilito nella Legge Fondamentale, il giudizio del Tribunale deve basarsi sugli "scopi" del partito sul "comportamento dei suoi iscritti". Più concretamente ciò comporta una verifica incentrata "sul programma e sulle dichiarazioni ufficiali rese dal partito, sugli scritti (...) cui questi dichiara di ispirare la propria ideologia, sui discorsi resi dai suoi dirigenti, sul materiale di propaganda e formazione politica distribuito dal partito, e sulla linea seguita dai giornali editi o condizionati dal partito"⁷⁶. Quanto al comportamento degli iscritti, esso deve essere effettivamente riconducibile al partito, come il Tribunale

⁷⁵ Il Tribunale costituzionale federale ha sviluppato e chiarito le fattispecie riconducibili ad una "minaccia di sovvertire o di pregiudicare l'ordinamento democratico e liberale". Ad un "ordinamento democratico e liberale", sono stati ricondotti, in particolare, il rispetto dei diritti dell'uomo concretizzati nella Legge Fondamentale, e soprattutto i diritti di libertà; il principio della sovranità popolare; il principio della separazione dei poteri, da cui deriva la legalità degli atti della pubblica amministrazione e l'indipendenza dei giudici; il diritto dei cittadini a concorrere alla formazione della volontà dello Stato attraverso elezioni libere, segrete ed eguali; il pluralismo dei partiti politici e l'eguaglianza delle *chances*, cui si riconduce anche il diritto all'esistenza di una opposizione politica; il principio della responsabilità e della revocabilità del Governo.

⁷⁶ BVerfGE 5, 85/144.

costituzionale ha avuto modo di ricordare nell'ambito di un procedimento avviato nel 2001 nei confronti del partito di estrema destra NPD, poi archiviato⁷⁷.

L'introduzione del procedimento è una “facoltà”⁷⁸ del Governo federale, del *Bundestag*, del *Bundesrat*⁷⁹. Tali norme, assieme a quelle contenute nell'art. 18 LF, che consentono al Tribunale costituzionale federale di “sospendere” i diritti di libertà garantiti al singolo dalla Legge Fondamentale qualora questi ne “abusi” per combattere l'ordinamento democratico e liberale, fanno della democrazia tedesca una “democrazia che si difende”, una “*verhaftete Demokratie*”. In questi termini si esprime lo stesso Tribunale Costituzionale federale quando nel 1952 sancì l'incostituzionalità del ricostituito partito nazional-socialista⁸⁰. Pochi anni dopo, nel 1956, attraverso un lungo e complesso iter argomentativo – gli atti del processo sono stampati in tomi – il Tribunale impose anche lo scioglimento del partito comunista⁸¹. Da allora nessun altro partito è stato dichiarato incostituzionale, ma attualmente pende dinanzi ai giudici di Karlsruhe un ricorso presentato dal *Bundesrat* contro il Partito Nazionale tedesco (NPD).

Le norme che disciplinano la formazione del governo e il rapporto fiduciario sono tese a promuovere la stabilità attraverso l'elezione parlamentare di un Cancelliere sostenuto dalla maggioranza assoluta del *Bundestag*. Anche se l'art. 63 LF non esclude la formazione di un governo di minoranza quando sia stata acclarata l'impossibilità di mobilitare più ampie risorse rappresentative a favore di uno dei candidati, ad oggi il Cancelliere è sempre stato eletto a maggioranza assoluta (c.d. *Kanzlermehrheit*). L'esperienza di governi di minoranza, sebbene presente a livello regionale - anche se per brevi periodi - è dunque assente nella storia istituzionale della Repubblica federale tedesca. Il sistema dei partiti, sostanzialmente bipolare, ha invece favorito la formazione di governi di coalizione formati da uno dei maggiori partiti, l'Unione cristiana (CDU/CSU) o il partito socialdemocratico (SPD) assieme al partito liberale (FDP), ovvero, nelle due legislature del periodo 1998-2005, dal partito socialdemocratico (SPD) assieme ai Verdi (*Grünen*). La formula dei governi c.d. di grande coalizione, cui si informa anche la legislatura in corso, era stata sperimentata solamente nel periodo 1966-1969 e nel primo governo Merkel, 2005-2009.

⁷⁷ Nel 2003 il Tribunale costituzionale federale archiviò il procedimento senza pronunciarsi nel merito, giacché non fu possibile raccogliere elementi di prova sufficienti e testimonianze ammissibili. Nel corso dell'istruttoria emerse infatti una forte commistione tra la dirigenza del partito e l'Ente federale per la tutela costituzionale (*Bundesamt für Verfassungsschutz*) che aveva infiltrato molti suoi agenti nei direttivi dell'NPD (decisione del 18 marzo 2003, 2 BvB 1/01).

⁷⁸ BVerfGE 2,1 (12).

⁷⁹ Il procedimento può essere introdotto anche dai governi dei *Länder* (art. 43, secondo co. Legge sul Tribunale costituzionale federale, abbr. BVerfGG) quando si tratti di partiti politici che non siano organizzati a livello federale, ma siano presenti solamente nel *Land*.

⁸⁰ BVerfGE 2, 1, 13.

⁸¹ BVerfGE 5, 85.

L'elezione del Cancelliere è preceduta da una fase di negoziati tra i partiti che hanno conquistato la maggioranza relativa dei seggi – cui prendono parte le Segreterie federali, i capigruppo, i membri del Governo uscente o entrante - tesa alla stesura di un accordo di coalizione (definito impropriamente “contratto di coalizione”), in cui si iscrivono i principali provvedimenti e le linee programmatiche della futura coalizione di governo, e si predetermina la ripartizione dei dicasteri e degli incarichi tra i partiti. Quando il voto dell'elettorato consegna una solida maggioranza alle coppie di partiti più omogenee (la SPD ed i Verdi, da un lato, e la CDU/CSU e i liberali, dall'altro), la formazione del governo si informa ad una logica di tipo maggioritario. A fronte di un risultato incerto vi sono invece talune convenzioni che rendono comunque evidente il rapporto con il suffragio universale, posto che la carica di Cancelliere viene di regola affidata al candidato del partito di maggioranza relativa, ma la formazione dell'accordo di coalizione è più complicata, nella logica delle democrazie consensuali.

Gli accordi di coalizione sono documenti piuttosto dettagliati che si iscrivono in una prassi istituzionale consolidatasi, anche se con modalità diverse, a partire dal 1961. Il primo accordo venne pubblicato dal quotidiano *Frankfurter Allgemeine Zeitung* come scoop giornalistico⁸², suscitando critiche accese nei confronti di quello che si configurava come una (pressoché illegittima) limitazione del potere di indirizzo del Cancelliere e dei Ministri. Nel periodo successivo molti degli accordi di coalizione non sono stati mai pubblicati. Nel corso degli ultimi vent'anni, però, tali documenti hanno acquistato una forte connotazione istituzionale, poiché sono stati concepiti come veri e propri manifesti politici, formulati per essere portati a conoscenza dell'elettorato, pubblicati e divulgati non solamente dai partiti della coalizione a vantaggio dei loro iscritti e simpatizzanti, ma anche nelle sedi istituzionali (ad esempio nel sito web del governo federale). La SPD, in particolare, nel 2013, al momento della sottoscrizione dell'accordo di coalizione con i partiti dell'Unione CDU/CSU ha subordinato il suo assenso ai risultati di una consultazione interna al partito, che si svolta tramite voto elettronico, cui ha partecipato il 78,8% degli aventi diritto.⁸³

Ciò nonostante la natura degli accordi di coalizione viene valutata in maniera non univoca. Nell'ambito della giuspubblicistica tedesca in una prima fase essi sono stati

⁸² Saafeld, T., *Germany: Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settlement*, in Müller, W.C. e Ström, K. (a cura di), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 32 ss., p. 59.

⁸³ Peraltro, il Tribunale costituzionale è stato chiamato ad esprimersi, con un'ordinanza cautelare, circa la legittimità della procedura, poiché secondo il ricorrente il voto del partito avrebbe determinato un illegittimo condizionamento sui deputati chiamati ad eleggere il Cancelliere e a sostenere il futuro Governo, in violazione del principio del libero mandato parlamentare e il principio democratico iscritto nell'art. 38, primo comma, LF. I giudici hanno respinto il ricorso (BVG 2 BvQ 55/13 del 6 dicembre 2013), precisando che i partiti politici, pur influenzando sull'esercizio dei pubblici poteri, non costituiscono parte dello Stato, e conseguentemente la deliberazione degli iscritti al partito non può essere qualificata quale esercizio di un pubblico potere, e risulta pertanto sottratta al sindacato del Tribunale.

considerati, se non illegittimi, perlomeno giuridicamente irrilevanti⁸⁴. Essi hanno assunto tuttavia nel tempo un rilievo e soprattutto una pubblicità tale che risulta oggi difficile negargli un tenore propriamente costituzionale⁸⁵. Sebbene non siano giustiziabili dinanzi ad un giudice, essi, secondo l'opinione prevalente, si configurano come convenzioni costituzionali, la cui violazione comporta le più gravi sanzioni politiche. In questa prospettiva si spiegano, ad esempio, le numerose interrogazioni parlamentari presentate al governo dai gruppi dell'opposizione atte a pretendere dalla maggioranza il rispetto degli impegni formalizzati nell'accordo. Sebbene manchi tutt'oggi nella Legge Fondamentale qualsiasi riferimento agli accordi di coalizione, taluni sostengono che in riferimento implicito possa ricavarsi dall'art. 63 LF, che (sin dal 1949) disciplina l'elezione del cancelliere "senza dibattito". La mancanza di una dichiarazione programmatica e di un contraddittorio, risulterebbe dunque (oggi) spiegabile presupponendo che i contenuti della futura azione di governo siano stati predeterminati dai partiti della maggioranza in una sede extraparlamentare, anche attraverso gli accordi di coalizione.

Per prassi, una volta formato il Governo, nel corso di una delle prima sedute plenarie del *Bundestag* il Cancelliere illustra all'Assemblea i principali punti programmatici della futura azione di governo (c.d. *Regierungserklärung*), e al termine della dichiarazione si svolge un ampio dibattito in Assemblea, che in genere si protrae per diverse sedute.

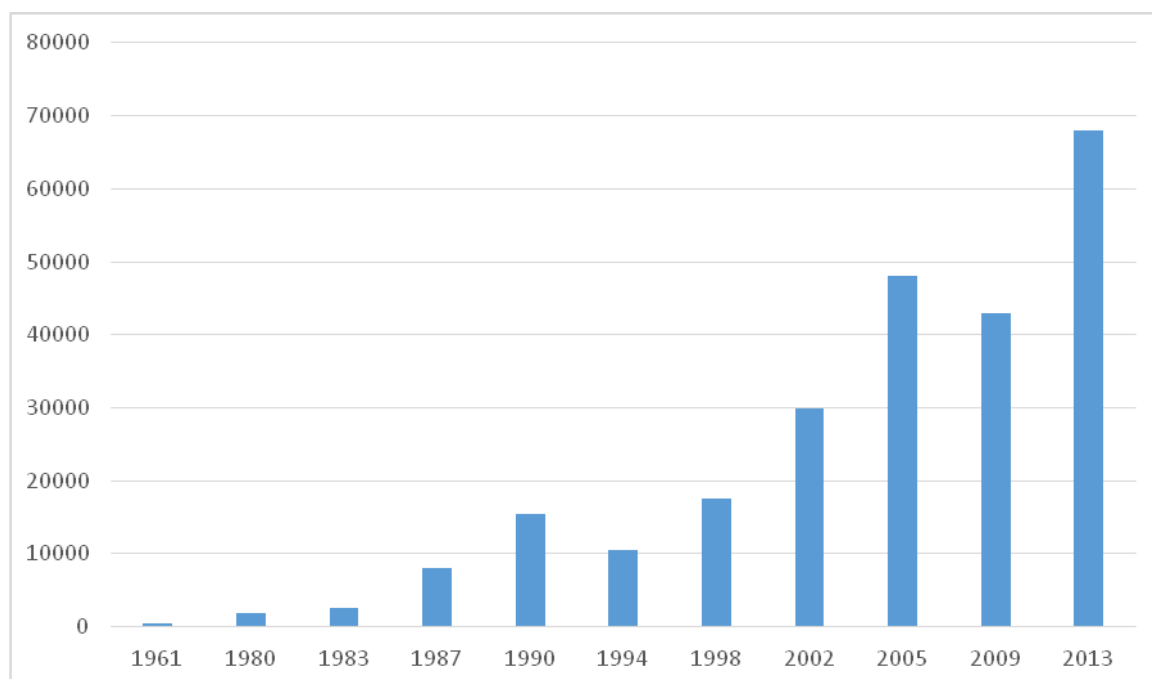
La prassi degli accordi di coalizione, quale che ne sia la natura, concorre in ogni modo alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare, essendo tesa a predeterminare l'indirizzo politico della maggioranza, vincolando, oltre ai membri dell'esecutivo federale, anche l'azione e il voto dei deputati della maggioranza (con il limite, tuttavia, del divieto di mandato imperativo sancito dall'art. 38, primo co., LF).

Se è vero che fino al 1972 solamente un governo fra i tredici che si sono succeduti alla guida del Paese ha governato fino al termine della legislatura, da allora il sistema politico si è nettamente stabilizzato⁸⁶, con la sola, importante, eccezione, del cambio di maggioranza sancito dal voto di sfiducia costruttivo che nell'autunno del 1982 impose le dimissioni del Cancelliere Schmidt e l'elezione di Kohl alla Cancelleria.

⁸⁴ Schenke, W.-R., *Die Bildung der Bundesregierung*, in *Jura*, 1982, p. 57 e ss.

⁸⁵ Zuck, R., *Verfassungswandel durch Vertrag?*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1996, p. 457.

⁸⁶ Cfr. anche Saafeld, T., *Germany: Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settlement*, in Müller, W.C. e Ström, K. (a cura di), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 32 ss., p. 44 ss.

Figura n. 1: Germania - Lunghezza degli accordi di coalizione (in parole)

Fonte: Saalfeld, T., *La formazione della Grande coalizione dopo le elezioni del 2013*, in G. D'Ottavia/T. Saalfeld, *La Germania della Cancelliera*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 249.

Soprattutto a partire dai primi anni Novanta, tuttavia, l'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza ha trovato un limite nell'istituto del bicameralismo, posto che il *Bundesrat* esercita un potere di veto assoluto sulle leggi federali che disciplinano talune importanti materie e che incidono sulle finanze dei *Länder*. In base ad un'interpretazione avallata dal Tribunale costituzionale federale⁸⁷ il potere di veto assoluto del *Bundesrat* anche su una singola disposizione della legge all'esame del Parlamento, impone l'assenso della seconda Camera sull'intero articolato (ciò spiega la prassi, in certi periodi, di scorporare i disegni di legge originariamente presentati dal governo per superare il veto del *Bundesrat* almeno su una parte del singolo provvedimento).

Tali difficoltà si spiegano considerando la diversa composizione politica del *Bundesrat* rispetto alla prima camera, registrata soprattutto a partire dai primi anni Novanta. La seconda Camera difatti è formata dai Ministri dei *Länder* e si rinnova parzialmente all'indomani delle elezioni politiche regionali. Le verifiche elettorali che si svolgono nei *Länder* nel corso della singola legislatura del *Bundestag* sul piano strettamente politico in molti casi possono essere valutate come una verifica di "medio termine" riguardante anche l'azione politica del Governo federale, e registrano sovente una disaffezione dell'elettorato rispetto ai partiti al

⁸⁷Si tratta della c.d. "teoria dell'unitarietà": v. BVerfGE 8, 274; 37, 363; 48/127 (180 ss.); 55, 276; 106, 310.

governo del Paese, consentendo ai partiti dell'opposizione di conquistare la maggioranza nei *Länder*, e, dunque, nel *Bundesrat*.

Ciò può costringere il Governo federale ad una revisione della propria agenda politica con riguardo ai provvedimenti che richiedono l'approvazione della seconda Camera. Tale fenomeno ha assunto un peso decisivo nel corso delle due legislature guidate dal I e dal II governo Schröder (1998-2002; 2002-2005). In quel periodo si svolsero 25 elezioni nei *Länder*. La maggioranza di governo poté contare sul sostegno della maggioranza assoluta dei Consiglieri del *Bundesrat* solo fino alla primavera del 1999, e nel mese di maggio del 2002 i *Länder* governati dai partiti dell'opposizione conquistarono definitivamente la maggioranza assoluta della seconda Camera. Nell'intero periodo, più della metà delle leggi approvate richiese l'assenso del *Bundesrat*, e alcuni importanti provvedimenti iscritti nel programma di governo non sono mai divenuti legge. A questo riguardo occorre considerare anche l'eccentricità delle dinamiche politiche che registrano nei *Länder* rispetto ai rapporti tra la maggioranza e l'opposizione formalizzati a livello federale. Se è vero che non mancano nei *Länder* governi monopartito, spesso i governi regionali si basano su coalizioni tra partiti che nel *Bundestag* siedono su banchi opposti. La prassi degli accordi di coalizione è affermata anche a livello regionale, e tali documenti predeterminano, tra l'altro, il voto delle singole delegazioni nel *Bundesrat* riguardo ai principali provvedimenti iscritti nell'agenda del governo federale, e prevedono, in mancanza di un accordo preventivo, il ricorso all'astensione. La regola del computo dei soli voti favorevoli nel *Bundesrat* (art. 52, terzo co. LF), cui si è accennato, traduce tale astensione in un voto contrario, e dunque concorre ad aggravare l'iter legislativo, fino a determinare vere e proprie *impasse* istituzionali⁸⁸. La crisi di governo che si è registrata nell'estate del 2005, che ha condotto ad uno scioglimento anticipato del *Bundestag* su iniziativa dello stesso Cancelliere e della sua maggioranza, si spiega così.

La prevalenza di Consiglieri che, in forza della loro appartenenza politica, non sostengono il Governo federale, registrata in Germania per pochi mesi nel 1991, poi ininterrottamente dal 1993 al 1998, e soprattutto nel periodo compreso tra il 1999 e il 2005, concorre a spiegare inoltre il rilievo assunto dalla Commissione bicamerale paritetica di conciliazione, che nell'ambito del procedimento legislativo si configura come un'alternativa alla bocciatura di un provvedimento da parte del *Bundesrat* – qualora sia richiesto l'assenso della seconda Camera – ovvero della maggioranza del *Bundestag* – nell'ipotesi in cui il *Bundesrat* disponga solamente di un potere di veto sospensivo. La Commissione ha assunto un ruolo cruciale nei rapporti tra maggioranza e opposizione soprattutto nel corso della XIV e della XV legislatura. Nel corso della XIV legislatura circa una legge su sette venne approvata

⁸⁸ V., in particolare, la relazione presentata da H. MEYER nell'ambito della "[Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundestaatlichen Ordnung](#)", [Überlegungen zur Abstimmungsregel des Art. 52 Abs 3 Satz 11 GG für den Bundesrat](#), Kommissionsdrucksache 0026, 2/3/2004.

solo dopo essere stata modificata dalla Commissione paritetica di conciliazione. Nel corso della XV legislatura tale percentuale era salita ad una legge su quattro.

Tabella n. 10: Germania – La Commissione bicamerale di conciliazione

	<i>Convocazione della Commissione bicamerale di conciliazione</i>	<i>su richiesta del Bundesrat</i>	<i>su richiesta del Governo federale</i>	<i>Leggi promulgate dopo la procedura di conciliazione</i>
XIII legislatura (1994-1998)	83	74	10	73
XIV legislatura (1998-2002)	75	66	10	65
XV legislatura (2002-2005)	100	90	11	88
XVI legislatura (2005-2009)	18	17	1	18
XVII legislatura (2009-2013)	43	34	10	34

Fonte: Servizio Studi del Bundesrat (28 ottobre 2013)

Per comprendere l'*impasse* istituzionale in cui si venne a trovare soprattutto il II Governo Schröder occorre inoltre precisare in che modo essa si compone: i sedici seggi della Commissione paritetica di conciliazione che spettano ai membri del *Bundestag* vengono sempre assegnati in base ad un criterio proporzionale, tenendo conto della consistenza dei Gruppi. All'indomani delle elezioni politiche del 2002 il gruppo dei socialdemocratici – al governo – contava solamente tre deputati in più al gruppo della CDU/CSU – all'opposizione.

Accadde allora che tutti i metodi proporzionali presi in considerazione (St. Lague/Schepers, Hare/Niemeyer, d'Hondt) conducevano ad assegnare al maggior partito di governo e al principale partito dell'opposizione lo stesso numero di mandati. Di conseguenza diveniva necessario raggiungere sempre preventivamente un accordo con l'opposizione. All'inizio della XV legislatura i gruppi della Coalizione proposero di superare la parità introducendo un correttivo maggioritario e con una mozione sottraggono *tout court* un seggio al gruppo CDU/CSU per attribuirlo al gruppo SPD. Il Tribunale costituzionale federale si

pronuncia al riguardo nell'ambito di un "*Organsstreit*" nel mese di dicembre del 2004⁸⁹, riconoscendo nel correttivo una violazione dell'art. 38 GG. Secondo il Tribunale, infatti, l'applicazione di un criterio strettamente proporzionale potrebbe essere derogato solamente per tutelare i gruppi di minoranza, ma non, al contrario, per sovrarappresentare le forze politiche che sostengono il Governo. Successivamente non furono individuate altre soluzioni.

Tabella n. 11: Germania - Composizione politica del *Bundesrat* durante la XIV e la XV legislatura (I e II governo Schröder)

DATA	MAGGIORANZA DI GOVERNO						OPPOSIZIONE	
	SPD +Linke	SPD	SPD +Grüne	SPD +FDP	SPD +CDU	CDU +SPD	CDU +FDP +altri	CDU
1/11/98	0	17	18	4	3	11	6	10
1/1/99	3	17	18	4	3	8	6	10
1/1/00	3	10	13	4	7	4	11	17
1/1/01	3	10	13	4	7	4	11	17
1/1/02	7	10	10	4	7	0	14	17
1/1/03	7	6	10	4	7	0	18	17
1/1/04	7	0	10	4	7	7	19	22
1/1/05	7	0	10	4	7	4	16	21
6/5/05	7	0	0	4	7	8	22	21

L'importante riforma del federalismo approvata il 7 luglio del 2006 dalla "grande coalizione" guidata dal Cancelliere Angela Merkel (I governo Merkel), forte del sostegno della maggioranza dei due terzi dei parlamentari in entrambe le Camere, va letta in questa prospettiva. Essa è stata infatti interpretata come un drastico ridimensionamento del ruolo del *Bundesrat* nell'ambito del procedimento legislativo, parzialmente compensato da una più rigida ripartizione delle competenze e delle connesse responsabilità tra i diversi livelli di Governo. Il legislatore costituzionale, come si è spiegato, ha rivisto e integrato l'elenco delle materie di potestà c.d. concorrente, ha eliminato del tutto la legislazione c.d. cornice, ed ha attribuito ai *Länder* la facoltà di disciplinare autonomamente un limitato novero di materie espressamente individuate, anche in deroga alla legislazione federale. Il Servizio Studi del *Bundestag* ha analizzato l'attività del Parlamento nelle due legislature precedenti alla riforma (1998-2005) e ha concluso che la percentuale delle leggi che avevano richiesto l'assenso *Bundesrat* sarebbe crollata dal 53% al 25% se le nuove regole fossero state in vigore allora.

⁸⁹ BVerfGE 112, 118.

Alcuni studi pubblicati all'indomani della riforma tendono a ridimensionarne gli effetti: l'idea è che certe previsioni fossero viziate da un computo approssimativo, o perlomeno opinabile, delle leggi che in passato sono state promulgate come *Zustimmungsgesetze*. Non soltanto esistono delle discrepanze tra le statistiche effettuate dal Servizio Studi del *Bundestag* e quelle, più garantiste, pubblicate dal Bundesrat. Secondo alcuni incide anche l'attitudine della maggioranza di governo valutare con minore "prudenza" il ruolo della seconda Camera fintanto che essa è dominata dagli stessi partiti, contrassegnando facilmente i progetti di legge come soggetti all'assenso del Bundesrat⁹⁰. Alcuni studi, inoltre, evidenziano la scelta di quantificare le leggi che prima della riforma imponevano l'assenso del Bundesrat considerando un'unica ipotesi, vale a dire quella contemplata dal primo comma dell'art. 84 LF, che imponeva il voto della seconda Camera ove vi fosse anche un'unica disposizione nell'intero articolato incidente sull'organizzazione e sui procedimenti amministrativi nei *Länder*⁹¹, senza considerare il concorso di altre norme costituzionali, tutt'oggi in vigore, come ad esempio quelle contenute nell'art. 105, terzo comma, LF. Va detto, poi, che le nuove norme introdotte dalla riforma si sono rivelate assai pervasive⁹². L'art. 104 a, comma 4, LF, ad esempio, oggi impone l'assenso del Bundesrat ogni volta che una legge federale prescriva ai *Länder* la fornitura di beni o servizi nei confronti di terzi, e introduce, dunque, un nuovo parametro per valutare l'impatto della legislazione federale sull'autonomia dei *Länder*, prima e dopo la riforma⁹³.

Dopo la riforma le leggi qualificate come *Zustimmungsgesetze* sono state comunque il 39% delle leggi approvate⁹⁴.

⁹⁰ Höreth, M., *Zur Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen: Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I*, in *Zeitschrift für parlamentarischen Fragen*, 2007, 712 ss.

⁹¹ Non è chiaro neppure quale significato possa avere concretamente il nuovo articolo 84, primo comma, della Legge Fondamentale, che limita l'approvazione delle leggi federali che istituiscono nuove autorità amministrative o che disciplinano il procedimento amministrativo nei Länder ai "casi eccezionali, quando sussista una particolare esigenza di una disciplina unitaria". Tali presupposti sembrerebbero ricorrere ad esempio, laddove nuove regole procedurali o organizzative servano ad attuare il diritto dell'Unione europea (anche per non accrescere il rischio di incorrere in una procedura di infrazione in caso di inadempienza da parte dei Länder), e dunque in un ampio novero di casi: v. ad es. Löwer, W., *Föderalismusreform: Hauptziel verfehlt!*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2006, 927 ss.; Kirchhof, F., *Art. 84*, in Maunz, T. e Dürig, G. (a cura di), *Grundgesetz. Kommentar* (2011), München, Beck, par. 26.

⁹² Burkhardt, R. e Manow, P., *Was bringt die Föderalismusreform?*, 13 ss.

⁹³ Kirchhof, P., *Art. 84 GG*, cit., par. 27.

⁹⁴ Fonte: Servizio Studi del Bundesrat, novembre 2013.

III) Focus tematici

III.1) I meccanismi di raccordo tra Stato e *Länder*

Il principio cooperativo cui si informa l'ordinamento federale tedesco si esplica anzitutto nella partecipazione dei *Länder* alla formazione della volontà della Federazione attraverso la seconda Camera, il Bundesrat⁹⁵.

Le leggi di revisione costituzionale richiedono un voto qualificato, espresso con la maggioranza dei due terzi, in entrambe le Camere (art. 79, II co. LF).

Attraverso il *Bundesrat* i governi dei *Länder* partecipano al procedimento legislativo potendo esprimere, a seconda della materia del provvedimento, un veto assoluto oppure meramente sospensivo, superabile dal *Bundestag* con una nuova votazione a maggioranza qualificata. Essi concorrono inoltre alla formazione del diritto dell'Unione europea, potendo vincolare il governo, con un voto a maggioranza qualificata dei due terzi (art. 5, secondo co. della Legge sulla collaborazione tra la Federazione e i *Länder* nelle questioni dell'Unione europea, abbr. EUZBL), riguardo al voto tedesco nell'ambito del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea nelle materie che rientrano prevalentemente nella competenza legislativa dei *Länder*.

Come si accennava, la riforma del federalismo approvata nell'estate del 2006, ha fortemente ridimensionato il ruolo del *Bundesrat*, limitando il potere di veto assoluto ad un novero più circoscritto di provvedimenti, e ciò contribuisce alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare tedesca.

Oggi, comunque, l'approvazione del *Bundesrat* è necessaria per molti importanti provvedimenti, tra i quali occorre menzionare, oltre alle leggi di revisione costituzionale (art. 79, secondo co. LF), le leggi che istituiscono nuove autorità amministrative o disciplinano il procedimento amministrativo in attuazione di leggi federali ove venga negata ai *Länder* la possibilità di derogare alla disciplina federale (art. 84, primo co. LF), per le leggi che prevedono obblighi finanziari dei *Länder* nei confronti di terzi in forma di prestazioni finanziarie o di prestazioni materiali che comportano oneri finanziari (art. 104 a LF), le leggi tributarie il cui gettito spetti anche solo in parte ai *Länder* (art. 105, terzo co. LF), le leggi sullo statuto giuridico dei dipendenti pubblici dei *Länder* e dei Comuni e dei giudici, ad eccezione però, della disciplina del trattamento economico e previdenziale (art. 74, secondo co. LF).

⁹⁵ Ceccherini, E., *Le relazioni intergovernative in Austria, Belgio, Germania e Spagna*, in *Amministrare*, 2006, p. 261.

Come già ricordato, il legislatore costituzionale ha disciplinato le conseguenze di un voto negativo del *Bundestag* sulla questione di fiducia, attribuendo al Cancelliere la facoltà di invocare uno “stato di emergenza legislativa”, che consiste in una fase transitoria, della durata massima di sei mesi, nei quali il Governo federale può ottenere l’approvazione dei propri provvedimenti anche con il solo assenso del Bundesrat, che tuttavia deve esprimersi al riguardo con un voto bloccato, potendo solamente approvare o respingere in blocco il testo presentato dal Governo (art. 81 LF).

Il Bundesrat, che si configura quale organo di raccordo tra la Federazione e le Autonomie, assume inoltre un ruolo determinante quando la Federazione intenda far ricorso ai suoi poteri di controllo circa l’applicazione delle leggi federali da parte dei *Länder*, ed adottare misure coercitive in caso di persistenti inadempienze. L’assenso del Bundesrat è infatti necessario affinché la Federazione possa avviare le procedure di controllo (*Bundesaufsicht*), ed inviare suoi Commissari nel Land interessato. Il Bundesrat è altresì chiamato ad esprimersi in via preventiva sull’iniziativa del Governo federale di porre in essere l’esecuzione coattiva degli obblighi federali (*Bundeszwang*) nei confronti di un Land inadempiente (art. 37, I co. LF).

A differenza dei deputati del *Bundestag*, i Consiglieri del *Bundesrat* sono soggetti a vincolo di mandato (salvo che quando siedono in seno alla Commissione paritetica di conciliazione, che può essere convocata dal Governo federale, dal *Bundestag* e dal *Bundesrat*) in caso di disaccordo tra le due Camere sui progetti in discussione. Ciascun Consigliere dispone di un voto, ma ogni *Land* deve esprimersi in maniera unitaria, pena l’illegittimità del voto (art. 51, terzo co. LF). Anche nei *Länder* il potere di indirizzo circa l’azione di governo è attribuita al Governatore (*Ministerpräsident*), tuttavia di regola gli accordi di coalizione sottoscritti dai partiti di governo nei *Länder* recano indicazioni piuttosto dettagliate circa la posizione da assumere in seno al *Bundesrat* con riguardo ai principali provvedimenti iscritti nell’agenda (nell’accordo di coalizione) del Governo federale e alle più importanti questioni di politica istituzionale, e prevedono, in caso di disaccordo, l’astensione. Come si spiegava, la Legge Fondamentale disciplina il voto del *Bundesrat* attribuendo rilievo solamente ai voti positivi (art. 52, terzo co. LF), cosicché l’astensione si traduce, di fatto, in un voto negativo⁹⁶.

La cooperazione tra la Federazione ed i *Länder* si espone inoltre attraverso gli accordi amministrativi (*Verwaltungsabkommen*) e i Trattati (*Staatsverträge*) sottoscritti dai Governi dei *Länder* (tutti o solamente alcuni) e dal Governo federale. Gli accordi amministrativi disciplinano le materie che ricadono nei settori di competenza amministrativa, propria o delegata, dei *Länder*, e si qualificano come atti amministrativi. I Trattati hanno invece forza di

⁹⁶ Al riguardo si veda Meyer, H., *Überlegungen zur Abstimmungsregel des Art. 52 Abs 3 Satz 11 GG für den Bundesrat*, relazione presentata nell’ambito della “Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundestaatlichen Ordnung”, Kommissionsdrucksache 0026, 2/3/2004, anche nel sito www.bundesrat.de.

legge e possono regolare invece tutte le funzioni, legislativa, esecutiva e giurisdizionale, di competenza dei *Länder*. Tali istituti non sono previsti espressamente dalla Legge Fondamentale, ma configurano quali strumenti tradizionali di cooperazione orizzontale tra i *Länder*, e verticale, con la Federazione, e si legittimano in forza della natura statutale dei *Länder*. Essi trovano un limite nel rispetto del riparto costituzionale delle competenze.

III.2) I partiti politici: status giuridico, organizzazione, democrazia interna e finanziamento

III.2.1) Status e riconoscimento dei partiti politici

La Legge Fondamentale tedesca riconosce espressamente il ruolo dei partiti politici in quanto articolazioni della società civile che “concorrono alla formazione della volontà politica del popolo” (art. 21 LF). Sebbene la Costituzione gli attribuisca una funzione di rilievo costituzionale di portata generale, essa non accoglie l’idea che il partito politico sia parte integrante dello Stato-apparato.

La Legge Fondamentale non dà una definizione del partito politico. Essa si rinviene invece nella legge sui partiti politici (*Parteiengesetz*, abbr. PartG) che all’art. 2, I co. stabilisce che” i partiti sono associazioni di cittadini, che si prefiggono di condizionare in modo permanente, ovvero per un lungo periodo, la formazione della volontà politica a livello federale o in un *Land*, di concorrere alla rappresentanza popolare nel *Bundestag* tedesco o nell’Assemblea legislativa di un *Land*, laddove offrano sufficienti garanzie circa la serietà di tali obiettivi, considerando il quadro d’insieme delle relazioni effettive, e in particolare la portata e la solidità della loro organizzazione, il numero dei loro membri e il loro coinvolgimento attivo nella vita pubblica”.

Si tratta di una definizione, che sebbene contenuta in una legge ordinaria, risulta comunque conforme al dettato costituzionale, e in particolare all’art. 21 LF. Assumono dunque rilievo il carattere durevole dell’organizzazione, l’obiettivo di rappresentare la società civile nell’ambito di un’Assemblea legislativa, nonché la serietà di tali obiettivi, misurabile considerando la solidità dell’apparato organizzativo, il numero degli iscritti e l’impegno politico attivo nell’ambito della società.

Tali parametri, cui è dunque subordinato il riconoscimento dello status di partito politico, sono stati via via declinati e concretizzati attraverso la giurisprudenza costituzionale. Riguardo alla durata dell’impegno politico la legge (art. 2, II co. PartG) esclude il

riconoscimento dei partiti che non abbiano presentato candidati alle elezioni da più di sei anni⁹⁷.

L'obiettivo della rappresentanza politica ha legittimato un diniego per le liste civiche presenti solamente a livello locale, anche se rappresentate nell'ambito delle assemblee cittadine⁹⁸.

La serietà dell'impegno politico può essere valutata solamente sulla base di parametri oggettivi, considerando l'adeguatezza dell'apparato organizzativo rispetto agli obiettivi della partecipazione e della rappresentanza politica, e l'effettivo impegno del movimento nell'ambito della società civile. Nel 2009, ad esempio, è stato negato lo status di partito ad una formazione politica denominata "*Die Partei*", vale a dire, "Il partito", che aveva all'origine un progetto satirico della rivista "*Titanic*", basato sulla stigmatizzazione di una certa politica fatta di funzionari poco vocati, di frasi vuote e di burocrazia⁹⁹.

La conformità all'ordinamento democratico e liberale degli obiettivi perseguiti da una formazione politica non ne inficiano lo status di partito politico. Sebbene l'art. 21 LF, come si è evidenziato, attribuisca al Tribunale costituzionale federale il potere di decretare l'incostituzionalità di un partito politico e di imporne lo scioglimento, nell'ordinamento tedesco anche un partito anti-sistema è comunque un partito¹⁰⁰.

Il riconoscimento dello status di partito politico alle associazioni che intendono concorrere alle elezioni, quale condizione per l'ammissibilità delle liste, spetta infatti alle commissioni elettorali distrettuali, regionali¹⁰¹, e, nell'eventualità di un contenzioso, alla commissione federale (*Bundeswahlausschuss*), ai sensi dell'art. 18 della legge elettorale. Quest'ultima è presieduta da un direttore (*Bundeswahlleiter*) nominato dal Ministro degli Interni a tempo indeterminato, che per prassi consolidata è il Direttore dell'Ufficio statistico della Federazione, otto membri designati dai partiti in numero proporzionale ai voti di lista conquistati nelle ultime elezioni, e due giudici del Tribunale amministrativo federale (*Bundesverwaltungsgericht*).

⁹⁷ BVerfGE 24, 260 (263); 79, 279 (384); 91, 262 (267).

⁹⁸ BVerfGE 24, 260 (265); 89, 266 (271).

⁹⁹ La sua denominazione completa è "Partito per il lavoro, lo stato di diritto, la tutela degli animali, la promozione delle elites e l'iniziativa democratica di base". "Il partito" era già presente con le sue liste nelle elezioni politiche del 2005 e nelle elezioni regionali ad Amburgo e Berlino aveva raccolto, rispettivamente, lo 0,3 e lo 0,4 dei consensi. Ciò nonostante la Commissione per le elezioni federali (*Bundeswahlausschuss*) nel 2009 ha negato a tale formazione lo status di partito politico, escludendola dalla competizione elettorale. Tale decisione era stata motivata con l'assenza di elementi atti a dimostrare la "seria" intenzione di partecipare alla formazione della volontà politica nell'ambito del Bundestag e delle assemblee dei Länder.

¹⁰⁰ BVerfGE 47, 198 (223).

¹⁰¹ I direttori delle Commissioni elettorali a livello regionale e distrettuale sono nominati dal Governo del *Land*, ovvero da un altro soggetto da questi delegato. Delle Commissioni regionali e distrettuali fanno parte sei membri scelti dai rispettivi direttori, ed inoltre, solo per quanto concerne le Commissioni regionali, due giudici del Tribunale amministrativo superiore del *Land* (*Oberverwaltungsgericht*): v. art. 9, secondo comma, della legge sulle elezioni regionali (*Bundeswahlgesetz*).

Fino alla riforma costituzionale dell'11 luglio 2012 mancava la possibilità di un sindacato giurisdizionale concernente i procedimenti elettorali attivabile ed esauribile prima dello svolgimento delle votazioni.

Il Tribunale costituzionale federale aveva infatti respinto in diverse occasioni la richiesta di un'ordinanza cautelare da parte delle liste che fossero state escluse dal voto in forza di una decisione delle commissioni elettorali competenti per territorio¹⁰², ritenendo siffatti provvedimenti estranei alla "concezione del costituente riguardo alla tutela giuridica nell'ambito del procedimento elettorale".

La giustizia elettorale, infatti, tradizionalmente si basa in Germania su un modello "misto", articolato in un controllo propriamente parlamentare, la cui istruttoria è affidata alla apposita Commissione per la verifica delle elezioni, l'immunità e il regolamento del Bundestag, e un eventuale ricorso al Tribunale costituzionale federale avverso le decisioni del Bundestag, anche se la scelta del costituente non esclude la possibilità di un sindacato sulla legge elettorale attraverso altre vie, come il ricorso parlamentare, ai sensi dell'art. 93, I co. n. 2 LF, o il ricorso individuale per la tutela dei diritti, ai sensi dell'art. 93, I co., n. 4 a LF.

Nel tempo era così emersa la necessità di rafforzare la tutela del diritto di voto approntando ulteriori strumenti di garanzia, e ciò in particolare nell'ipotesi in un cui una lista fosse ingiustamente esclusa dalle votazioni per il rinnovo del Bundestag, esigenza peraltro ben rappresentata anche in un rapporto OSCE sulle elezioni in Germania del 14 settembre 2009.

Al fine di perfezionare il sistema delle garanzie, il nuovo art. 93, I comma., num. 4c della Legge Fondamentale attribuisce ora al Tribunale costituzionale federale il compito di decidere in ultima istanza circa i ricorsi delle associazioni cui sia stato negato lo status di partito.

III.2.2) Organizzazione e democrazia interna dei partiti politici

La Costituzione di un partito politico avviene tramite un negozio giuridico. Tradizionalmente i partiti politici si costituiscono come associazioni senza capacità negoziale (*nichtsrechtsfähige Verein*), ma possono anche costituirsi come associazioni con capacità negoziale (*rechtsfähige Verein*). In ogni caso, secondo quanto stabilito dall'art.3, II co. PartG, esse possono agire ed essere chiamate in giudizio.

La Legge Fondamentale sancisce la conformità dell'organizzazione interna del partito al principio democratico (art. 21, I co. LF). La Legge federale sui partiti politici, cui rinvia l'art. 21 III co. LF all'art. 6 sancisce l'obbligo di uno Statuto, e quanto al suo contenuto, precisa che

¹⁰² Si vedano di recente le pronunce BVerfG, 2 BvQ 57/09 dell'8 settembre 2009 e BVerfG, 2 BvR 1928/09 del 1 settembre 2009.

esso debba indicare il nome, la sede e l'ambito di attività del partito, che debba disciplinare l'ammissione e le dimissioni dei suoi membri, i loro diritti e doveri, i provvedimenti ammissibili nei confronti degli iscritti, compresa la loro eventuale espulsione, che debba precisare in che modo si articola il partito, la composizione e le competenze della Segreteria centrale e degli altri organi, le procedure attraverso le quali i membri del partito deliberano, i presupposti, la forma e il preavviso per la convocazione dei membri e degli organi rappresentativi del partito, nonché le modalità con cui vengono formalizzati i risultati delle deliberazioni, le organizzazioni locali e gli organi competenti a formulare (e sottoscrivere) le candidature per le assemblee rappresentative popolari - per quanto concerne gli aspetti non disciplinati dalla legge -, le procedure di voto degli iscritti quando l'Assemblea generale del partito deliberi il suo scioglimento, ovvero lo scioglimento di una delle sue organizzazioni territoriali, ovvero la sua fusione con un altro partito.

Quanto alla portata di tali obblighi la dottrina ne ha ricavato l'ammissibilità del mandato imperativo nell'ambito del partito, la possibilità di utilizzare una formula di tipo maggioritario per la selezione delle candidature nell'ambito delle sezioni territoriali, la legittimità di eventuali quote prestabilite per la formazione degli organi del partito.

Un'eventuale violazione delle norme dello statuto, che corrisponda ad una violazione dell'obbligo di garantire un'organizzazione democratica all'interno del partito, comporta la nullità dell'atto adottato, ai sensi dell'art. 134 del Codice Civile tedesco¹⁰³. Laddove eventuali violazioni siano di tale gravità da configurare una condotta contraria ai principi della democrazia, sussistono i presupposti per un procedimento dinanzi al Tribunale costituzionale finalizzato a decretare lo scioglimento del partito (procedimento che, secondo quanto stabilito dalla Legge Fondamentale, può essere comunque introdotto solamente dal Governo federale, dal *Bundestag* e dal *Bundesrat*: c.d. *Parteienprivileg*).

L'art. 21 LF sancisce il diritto, e al contempo l'obbligo, dei partiti politici di partecipare alla formazione della volontà dello Stato, e con ciò essi vengono a configurarsi come istituzioni di diritto costituzionale¹⁰⁴, ma non come organi costituzionali, in quanto essi rimangono comunque dei "gruppi liberamente costituiti, radicati nella sfera socio-politica"¹⁰⁵.

La giurisprudenza costituzionale nel tempo ha ricavato dall'art.21, I co. LF e al contempo dall'art. 38 LF - in cui è iscritto il principio democratico, e che sancisce il suffragio universale, diretto libero, uguale e segreto per le elezioni del *Bundestag* - il principio della

¹⁰³ V., ad es. Jarass, H., *Art. 21*, in Jarass, H. e Pieroth, B. (a cura di), *GG. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, VI ed., München, Beck, 2002, par. 26. L'art. 134 del Codice civile tedesco stabilisce che "un negozio giuridico che viola un obbligo di legge è nullo, salvo che la legge non stabilisca diversamente".

¹⁰⁴ BVerGE 2, 1 (173); 20, 56 (101); 69, 92 (110).

¹⁰⁵ BVerfGE 20, 56 (101 ss.).

parità delle *chances* tra i partiti politici, che consiste in una parità di trattamento in senso formale¹⁰⁶, strettamente connessa al principio del pluralismo politico¹⁰⁷.

Una violazione del principio della parità delle *chances* da parte del legislatore ovvero del Governo federale può essere giustiziato nell'ambito di un conflitto di attribuzioni dinanzi al Tribunale costituzionale federale¹⁰⁸. Deve comunque trattarsi di una violazione del diritto costituzionale. Laddove la violazione sia imputabile a soggetti diversi dagli organi costituzionali, ovvero riguardi la violazione di norme estranee al diritto costituzionale, è competente il giudice amministrativo, ferma restando la possibilità di impugnare la decisione del giudice in ultima istanza dinanzi al Tribunale costituzionale presentando un ricorso individuale (*Verfassungsbeschwerde*), ai sensi dell'art. 93, I 4, n. 4 a LF¹⁰⁹.

III.2.3) Il finanziamento dei partiti politici

La disciplina relativa al finanziamento dei partiti politici nell'ordinamento tedesco trova un primo riferimento costituzionale espresso nell'art. 21 LF, laddove si afferma la funzione di collaborazione dei partiti politici alla "formazione della volontà politica del popolo", e si impone contestualmente ai partiti politici l'obbligo di rendicontare circa "l'origine e l'impiego dei loro mezzi finanziari e dei loro patrimoni".

La disciplina sul finanziamento dei partiti politici, su cui è intervenuta a più riprese la giurisprudenza costituzionale tedesca, fa capo al principio di un necessario bilanciamento tra il principio della "formale parità di trattamento" tra i partiti¹¹⁰, da un lato, e il principio del pluralismo politico e dell'uguaglianza delle opportunità nella competizione politica e nella formazione della volontà dello Stato¹¹¹, dall'altro.

Il Tribunale costituzionale federale in talune importanti pronunce ha escluso un finanziamento pubblico sostitutivo delle risorse finanziarie provenienti dalla società civile, in quanto ha ritenuto tale modello incompatibile con il principio del pluralismo politico, basato su processi spontanei all'interno della società civile.

Ciò si traduce in un sistema di finanziamento "misto", in cui, accanto ai finanziamenti privati consistenti in erogazioni liberali da parte di persone fisiche e giuridiche, ai contributi periodici degli iscritti, e ad altre forme di autofinanziamento, quali i contributi obbligatori che

¹⁰⁶ BVerfG BVerfGE 1, 208 (241, 255); 82, 322 (337).

¹⁰⁷ BVerfG 82, 322 (337).

¹⁰⁸ BVerfGE 47, 280.

¹⁰⁹ Ai sensi dell'art. 93, I co., n. 4 a della Legge Fondamentale, il Tribunale costituzionale federale si pronuncia sui ricorsi di costituzionalità che possono essere proposti da chiunque lamenti la lesione, da parte dei pubblici poteri, di un diritto fondamentale o di uno dei diritti garantiti dagli artt. 20, IV co., 33, 38, 101, 103 e 104 LF.

¹¹⁰ BVerfGE 69, 257, 268.

¹¹¹ BVerfGE 85, 264/290.

taluni partiti impongono agli eletti nelle proprie liste, lo Stato concede un finanziamento pubblico commisurato al “radicamento dei partiti nella società civile”, e dunque proporzionale, sia pure in diversa misura, ai risultati ottenuti dai singoli partiti nelle elezioni regionali, nazionali ed europee, e, al contempo, al sostegno finanziario proveniente dalla società civile. In questo senso si applica anzitutto un limite di rilevanza, accordando un finanziamento pubblico (rimborso elettorale) solamente ai partiti che abbiano ottenuto almeno lo 0,50% dei voti nell’ambito delle ultime elezioni per il *Bundestag* o per il Parlamento europeo, ovvero almeno l’1% in occasione delle ultime elezioni regionali (art. 18, terzo e quarto co. *Parteiengesetz*)¹¹². Tale soglia minima di voti non si applica comunque ai partiti che rappresentano minoranze etniche riconosciute (art. 18, quarto co. *Parteiengesetz*).

Il contributo pubblico ammonta a Euro 0,70 per ogni voto (Euro 0,85 per i primi quattro milioni di voti), e Euro 0,38 per ogni Euro incassato dal partito a titolo di donazione (che si applica solamente alle donazioni di importo inferiore a 3.300 euro), dalle quote degli iscritti e dai contributi versati obbligatoriamente dagli eletti nelle liste di partito.

Per quanto concerne le donazioni, la disciplina (art. 25 ss. *Parteiengesetz*) pretende la natura genuinamente privata del donatore, e pertanto vieta ai partiti di incassare contributi provenienti da enti pubblici, società amministrate o dirette da enti pubblici, ovvero partecipate da enti pubblici in misura superiore al 25%, da gruppi parlamentari, Fondazioni politiche, enti, associazioni di persone e fondazioni che, in base al loro atto costitutivo, o di fatto, perseguano esclusivamente e direttamente scopi di utilità sociale, caritatevole, o ecclesiastica, ovvero da donatori anonimi per contributi superiori a 500 euro. È altresì vietato ricevere donazioni da persone fisiche o giuridiche qualora vi siano elementi che inducono a ritenere che la donazione costituisca il corrispettivo di un vantaggio patrimoniale o politico già conseguito, ovvero da conseguire.

Quanto alla detraibilità fiscale delle donazioni - che ricomprendono anche i contributi obbligatori imposti dai partiti ai candidati eletti – il legislatore ha concesso la detrazione dell’intero importo dal reddito imponibile, fino ad un massimo di 3.300 euro. A seguito di una sentenza del Tribunale costituzionale federale, che aveva considerato tale regola ingiustamente penalizzante per i donatori di reddito medio-basso, oggi è possibile optare, in alternativa, per un credito di imposta fino ad un massimo di 767 euro.

Il legislatore ha comunque fissato un duplice soglia massima per i contributi pubblici: un limite generale, pari a 150,8 milioni di euro nel 2013¹¹³, e un limite relativo, ispirato al

¹¹² Hanno diritto al rimborso elettorale anche i partiti le cui liste non siano state ammesse in un *Land*, ma abbiano ottenuto almeno il 10% dei voti nei collegi uninominali (art. 18, quarto co. *Parteiengesetz*).

¹¹³ A partire dal 2013 tale importo viene aggiornato annualmente sulla base all’andamento dell’indice dei prezzi (nella misura del 70%), calcolato su un paniere di beni rispondente agli acquisti normalmente effettuati dai partiti, e dell’incremento delle retribuzioni corrisposte ai dipendenti e ai lavoratori (nella misura del 30%).

principio secondo il quale i finanziamenti pubblici non devono alterare la competizione politica che si svolge nell'ambito di un ordinamento di democrazia pluralista. Di conseguenza, in Germania nessun partito può incassare dallo Stato un contributo superiore alla somma dei finanziamenti derivanti dai contributi degli iscritti, dei candidati eletti nelle proprie liste, delle donazioni ricevute, dei redditi derivanti dall'eventuale proprietà di beni immobili e mobili (partecipazioni societarie).

I partiti politici sono soggetti a precisi e pervasivi obblighi di rendicontazione annuale delle loro entrate e dei mezzi finanziari impiegati, cui si aggiunge l'obbligo di comunicare senza indugio al Presidente del *Bundestag* l'ammontare e l'identità del donatore qualora ricevano un contributo di importo superiore a 50.000 euro, in maniera che il Presidente dell'Assemblea possa renderlo noto.

La richiesta di finanziamento pubblico deve essere presentata ogni anno, assieme al rendiconto relativo all'anno passato, entro il 30 settembre. La legge federale sui partiti politici affida al Presidente del *Bundestag* il compito di controllare il bilancio consuntivo presentato dai partiti politici. In caso di irregolarità, la sanzione consiste nel pagamento di una multa, pari al doppio della somma mal rendicontata (art. 31b, primo co. *Parteiengesetz*), ovvero al triplo degli incassi non rendicontati, ovvero illegittimamente percepiti (art. 31c, primo co. *Parteiengesetz*).

Nell'ambito del sistema di finanziamento pubblico della politica, occorre ascrivere un particolare rilievo anche alle Fondazioni (*Stiftungen*) politiche vicine ai partiti. In Germania ve ne sono sei riconosciute a livello federale (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, SPD; *Konrad-Adenauer-Stiftung*, CDU; *Hanns-Seidel-Stiftung*, CSU; *Heinrich-Böll-Stiftung*, Bündnis 90/Die Grünen; *Friedrich-Naumann-Stiftung*, FDP; *Rosa-Luxemburg-Stiftung*, Die Linke). Si tratta di istituzioni culturali, dotate di personalità giuridica, che svolgono prevalentemente attività formative, culturali e di ricerca conformemente agli scopi dichiarati nei loro statuti. Sebbene "vicine ai partiti" esse dispongono di risorse proprie, perseguono finalità specifiche ed estranee al confronto politico diretto, ed eleggono in piena autonomia il loro direttivo e gli organi di vigilanza. Negli anni Cinquanta esse avevano occasionalmente beneficiato di contributi pubblici per lo svolgimento di specifiche attività. A partire dal 1962 il legislatore ha previsto il finanziamento pubblico delle Fondazioni vicine ai partiti rappresentati nel *Bundestag*, dapprima solamente per la realizzazione di progetti di educazione politica tesi alla diffusione dei valori e delle pratiche democratiche nei Paesi in via di sviluppo, e, sin dal 1967, per finalità generali. Nel 2014 l'importo del finanziamento pubblico concesso dai Ministeri federali alle Fondazioni politiche (o Fondazioni vicine ai partiti) ha raggiunto 466 milioni di euro.

III.3) La rappresentanza di genere

Nell'ordinamento tedesco manca una disciplina atta a garantire la rappresentanza di genere nelle istituzioni rappresentative. I principali partiti politici hanno tuttavia adottato delle regole, su base volontaria, che riservano alle donne una percentuale compresa tra il 40% e il 50% delle candidature iscritte nelle liste elettorali e degli incarichi nell'ambito dei collegi direttivi del partito. Il Partito socialdemocratico (SPD) ha stabilito sin dal 1988 di riservare alle donne un terzo delle posizioni nei direttivi di partito a livello nazionale e regionale, e dal 1998 tale quota è stata elevata al 40%. Per quanto concerne le candidature iscritte nelle liste elettorali per il rinnovo del *Bundestag* e del Parlamento europeo, l'SPD rispetta il criterio di alternare candidature femminili e maschili nelle liste elettorali (c.d. criterio "a cerniera").

I Verdi (*Grünen*) hanno iscritto il principio della rappresentanza paritaria di genere nel loro statuto sin dal 1980, declinandolo nel 1986 in maniera prescrittiva con riguardo agli incarichi nell'ambito dei direttivi e alla composizione delle liste "a cerniera" (riservando alle donne anzitutto la posizione di capolista).

Il partito cristiano-democratico (CDU) nel 1988 aveva formalizzato un impegno a favore della parità di genere per gli incarichi e per le candidature, ma lo aveva formulato come un obiettivo da raggiungere nel corso degli anni Novanta. Una vera e propria riserva di genere, pari ad un terzo, è stata introdotta solamente nel 1996, e più di recente, nel 2010, è stata elevata al 40%. Il Partito della Sinistra (*Die Linke*) ha accolto nello statuto il principio della parità di genere, che, per quanto concerne la compilazione delle liste, si applica a tutti i livelli della rappresentanza politica.

Tabella n. 12: Germania - Rappresentanza di genere: deputate nel *Bundestag* per legislatura

	Deputate
XII legislatura (1990-1994)	136 (20,5%)
XIII legislatura (1994-1998)	176 (26,2%)
XIV legislatura (1998-2002)	207 (30,9%)
XV legislatura (2002-2005)	196 (32,5%)
XVI legislatura (2005-2009)	195 (31,8%)
XVII legislatura (2009-2013)	204 (32,8%)

XVIII legislatura (2013-)	230 (26,5%)
---------------------------------------	-------------

Tabella n. 13. Germania - Rappresentanza di genere: deputate nel *Bundestag* per gruppo e per legislatura (presenza femminile nel gruppo di appartenenza)

Legislatura/gruppi	XII (1990- 1994)	XIII (1994- 1998)	XIV (1998- 2002)	XV (2002- 2005)	XVI (2005- 2009)	XVII (2009- 2013)	XVIII (2013-...)
CDU/CSU	44 (13,8%)	41 (13,9%)	45 (18,4%)	57 (23%)	45 (19,9%)	48 (20,1%)	78 (25,1%)
SPD	65 (27,2%)	85 (32,7%)	105 (35,2%)	95 (37,9%)	80 (36%)	56 (38,4%)	81 (42%)
FDP	16 (20,3%)	8 (17%)	9 (20,9%)	10 (21,3%)	15 (24,6%)	23 (24,7%)	/
Bündnis90/ Die Grünen	3 (37,5%)	29 (59,2%)	27 (57,4%)	32 (58,2%)	29 (56,2%)	37 (54,4%)	35 (55,6%)
PDS/LL-PDS- LINKE	8 (47,1%)	13 (43,3%)	21 (58,3%)	2 (100%)	26 (48,1%)	40 (52,6%)	36 (56,2%)

III.4) Opposizione parlamentare e statuto dell'opposizione

Nell'ordinamento tedesco è assente l'idea di codificare, ovvero di circoscrivere il complesso degli istituti e degli strumenti atti a garantire i diritti di partecipazione dell'opposizione parlamentare in un vero e proprio "statuto dell'opposizione", così come manca nella Legge Fondamentale qualsiasi riferimento espresso all'"opposizione" democratica.

Ciò non di meno, l'idea della centralità del "diritto alla formazione e all'esercizio dell'opposizione" è sottesa alla disciplina costituzionale di taluni diritti di partecipazione delle minoranze parlamentari, ed è stata continuamente riaffermata nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale¹¹⁴, in quanto coesistente ad un ordinamento democratico e

¹¹⁴ Si veda, ad esempio, BVerfGE 2, 13.

liberale, e pertanto indisponibile e irrinunciabile persino nell'ipotesi di una revisione costituzionale¹¹⁵.

Tradizionalmente, dunque, in Germania l'opposizione si configura come una funzione esercitata nell'ambito del Parlamento, e non già come una istituzione titolare di propri diritti e doveri¹¹⁶, anche se, modificando la disciplina del finanziamento ai gruppi parlamentari contenuto nella Legge sui deputati, nel 2007, il legislatore ha riconosciuto per la prima volta espressamente la specialità dei gruppi parlamentari "che non sostengono il Governo", garantendo loro una quota aggiuntiva di finanziamenti (art. 50 AbgG). Anche la disciplina parlamentare degli strumenti di controllo quali le interrogazioni e le interpellanze, che garantiscono un contraddittorio tra i membri del Governo e i gruppi dell'opposizione, sono concepiti essenzialmente quali strumenti atti a consentire sempre una replica alle opinioni espresse, quali che esse siano, senza alcuna speciale riserva o garanzia espressa a favore dei gruppi che non sostengono il Governo.

Per quanto concerne le fonti di disciplina del controllo parlamentare esse si rinvencono sia nella Legge Fondamentale che nel regolamento parlamentare.

La Costituzione tedesca prevede infatti espressamente la possibilità per i parlamentari di richiedere la presenza in Aula del governo (c.d. *Zitierrecht*), ai sensi dell'art. 43, I co. LF, l'obbligo di istituire una Commissione parlamentare di inchiesta (*Untersuchungsausschuss*) quando ne facciano richiesta almeno un quarto dei deputati (art.44, I co. LF), la possibilità, con lo stesso quorum, di introdurre un controllo astratto di costituzionalità sulle leggi e sulle delibere legislative licenziate dal Parlamento prima della promulgazione (art. 93, I co. LF)¹¹⁷. Il Tribunale costituzionale federale può essere inoltre chiamato a risolvere le controversie concernenti la portata dei diritti e dei doveri di un organo costituzionale o di altri soggetti cui la Legge Fondamentale, ovvero il regolamento interno di uno dei supremi organi federali attribuisca espressamente determinati diritti. La giurisprudenza costituzionale ha via via chiarito ed ampliato il novero dei soggetti legittimati a sollevare un conflitto di attribuzioni, ricomprendendovi senz'altro i gruppi parlamentari¹¹⁸, i singoli deputati¹¹⁹ e le minoranze qualificate titolari di specifici diritti costituzionali¹²⁰, offrendo in questa maniera

¹¹⁵ BVerfGE 123, 267.

¹¹⁶ Rizzoni, G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 87 ss., p. 89.

¹¹⁷ Tale quorum, in precedenza pari ad un terzo dei deputati, è stato ridotto con la legge di revisione costituzionale approvata nel 2007. All'indomani delle elezioni politiche del 2005, infatti, la formazione di un governo di c.d. Grande coalizione aveva opposto alla maggioranza ultra-qualificata dei gruppi che sostenevano il Governo federale una opposizione, inferiore ad un terzo dei deputati, formata dai gruppi dei Verdi, della Sinistra e dei Liberali. La riforma si rivelò dunque necessaria per garantire ai gruppi che non sostenevano il governo di utilizzare tale importante strumento di garanzia.

¹¹⁸ BVerfGE 20, 104.

¹¹⁹ BVerfGE 32, 157; 40, 296.

¹²⁰ BVerfGE 2, 143.

all'opposizione un armamentario giuridico atto a valorizzarne il ruolo, anche in difesa delle prerogative del Parlamento inteso nel suo complesso.

Quanto all'istituzione delle Commissioni parlamentari di inchiesta, che si configurano come uno dei più incisivi strumenti di controllo parlamentare, ulteriori garanzie per le minoranze sono contenute nella legge ordinaria che disciplina nel dettaglio l'organizzazione e il funzionamento (*Untersuchungsausschussgesetz*, abbr. UAG). Esse consistono anzitutto in un vincolo circa la determinazione dell'oggetto della inchiesta nella delibera Assembleare che istituisce la Commissione, che deve rispecchiare esattamente la richiesta formulata dai parlamentari (art. 3 UAG).

La Costituzione attribuisce inoltre ad un quarto dei deputati la possibilità di chiedere l'introduzione di una istanza di controllo sugli atti normativi dell'Unione europea nell'ipotesi di una violazione del principio di sussidiarietà (art. 23, comma 1 a, secondo alinea LF).

Ulteriori strumenti ed istituti sono disciplinati dal regolamento del *Bundestag* (abbr. GO-BT), e da alcune leggi ordinarie, anche nell'ambito dello *European Financial Stability Facility* (EFSM) e del Meccanismo europeo di stabilità, che consentono ad un quarto dei membri della Commissione Bilancio del *Bundestag*, purché supportati da almeno due gruppi parlamentari, di convocare una audizione pubblica (ai sensi dell'art. 70 del regolamento del *Bundestag*, abbr. GO-BT)¹²¹, e di richiedere informazioni ai governatori che siedono nel Consiglio del Meccanismo Europeo di Stabilità¹²².

Quando si raggiunga il *quorum* più elevato di un terzo dei deputati, l'opposizione ha il diritto di richiedere al Presidente dell'Assemblea la convocazione del *Bundestag* (art. 39 LF), e può esercitare un potere di veto su taluni importanti atti che richiedono l'approvazione da parte della maggioranza qualificata dei due terzi dei deputati: non si tratta solamente delle leggi di revisione costituzionale (art. 79, secondo comma LF), ma anche della modifica dei Trattati europei che integrano, o modificano, ovvero consentono la modifica o l'integrazione della Legge Fondamentale (art. 23, primo comma LF), della proposta di porre in stato di accusa il Presidente della Federazione (art. 61 LF).

La formazione di un governo c.d. di grande coalizione all'indomani delle elezioni politiche del 2013 ha posto da subito all'ordine del giorno l'esigenza di procedere ad un ulteriore rafforzamento delle garanzie dell'opposizione, tenuto conto che in questa legislatura i due gruppi all'opposizione, la Sinistra (*Die Linke*) e i Verdi (*Grünen - Bündnis 90/Die Grünen*) assieme assommano 127 deputati, vale a dire appena un quinto dei deputati

¹²¹ V. l'art. 5, sesto comma, secondo alinea della Legge sul finanziamento del Meccanismo Europeo di Stabilità (*ESM-Finanzierungsgesetz* del 13 settembre 2012) e art. 4, comma 5, secondo alinea della Legge sulla concessione di garanzie nel quadro di un meccanismo europeo di stabilizzazione (*Stabilisierungsmechanismusgesetz* – abbr. *StabMeG*) del 22 maggio 2010.

¹²² V. art. 5, quarto comma della Legge sul finanziamento del Meccanismo Europeo di Stabilità (*ESM-Finanzierungsgesetz* del 13 settembre 2012).

dell'Assemblea. Sebbene l'obiettivo risultasse condiviso anche dai gruppi della maggioranza, questa situazione inedita ha generato un acceso dibattito riguardante non solamente i *quorum* da computare, ma anche la veste giuridica da adottare – se limitata cioè ad una riforma del regolamento del *Bundestag*, ovvero anche delle leggi e della Costituzione –, e infine il carattere, transitorio o meno, delle nuove regole.

Da un lato, infatti, si temeva che tali istituti avrebbero potuto degenerare, una volta abbandonata la formula politica delle grandi coalizioni, in strumenti di ostruzionismo parlamentare, mentre su un piano più strettamente politico, le perplessità nascevano dal timore che le modifiche avrebbero potuto consegnare, un domani, uno speciale armamentario al Partito nazionale tedesco – nei confronti del quale pende oggi uno (scivoloso) controllo di costituzionalità ai sensi dell'art. 21 LF – che negli ultimi anni registra una crescita di consensi.

Il 23 aprile 2014 il *Bundestag* ha introdotto nel suo regolamento una disciplina transitoria (art. 126 a GO-BT), che consiste in uno statuto “speciale” dell'opposizione valevole solamente per la legislatura in corso. Si prevede la riduzione del *quorum* necessario all'esercizio di una serie di strumenti del controllo parlamentare a 120 deputati, vale a dire meno di un quinto dei 631 deputati del *Bundestag*, ovvero si dà la facoltà di avvalersi di tali istituti ai “gruppi che non sostengono il governo federale”. Si tratta della soluzione indubbiamente meno elegante, ma di sicuro più pratica, ai problemi sollevati sin dalla prima seduta della XVIII legislatura.

Lo statuto “speciale” dell'opposizione oggi in vigore (art. 126 a GO-BT) ricomprende l'istituzione delle Commissioni parlamentari di inchiesta – per le quali si prevede anche che un quarto dei seggi venga riservato ai gruppi dell'opposizione –, la determinazione degli argomenti di indagine della Commissione per la difesa disciplinata dall'art. 45 a LF e tutti i diritti di partecipazione altrimenti attribuiti ad un quarto dei suoi membri, la convocazione del *Bundestag*, l'introduzione di un ricorso di sussidiarietà sugli atti normativi dell'Unione europea disciplinato dall'art. 23, comma 1 a, LF, la convocazione di un'audizione del Governo sui progetti normativi dell'Unione europea (ai sensi dell'art. 8, quinto comma, della legge sulla collaborazione del governo federale e del *Bundestag* negli affari dell'Unione europea), la convocazione di un'audizione parlamentare nel quadro delle leggi federali sul finanziamento del Meccanismo europeo di stabilità (di cui all'art. 5, quarto e sesto co. *ESM-Finanzierungsgesetz*), e sul meccanismo di stabilità (art. 4, quinto co. *StabMeG*), l'organizzazione di audizioni da parte delle Commissioni permanenti del *Bundestag* sugli oggetti al loro esame, il passaggio all'aula delle discussioni che si svolgono nell'ambito delle Commissioni parlamentari, l'istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta. Va detto, tuttavia, che la riforma è stata duramente contestata dal gruppo della Sinistra, che aveva proposto, tra l'altro, di procedere ad una revisione costituzionale, anche per rendere eventualmente giustiziabili dinanzi al Tribunale costituzionale eventuali violazioni del nuovo

statuto dell'opposizione, e che attualmente dinanzi ai giudici di Karlsruhe pende un giudizio circa la legittimità della riforma.

III.5) Modalità di accesso al Tribunale costituzionale federale e ricorso delle minoranze parlamentari

Nell'ordinamento tedesco il controllo astratto di costituzionalità sulle leggi federali può essere introdotto da un quarto dei membri del *Bundestag* (fino alla riforma costituzionale dell'8 ottobre 2008¹²³ il *quorum* prescritto era pari ad un terzo dei deputati¹²⁴), dal Governo federale e dal Governo di un Land¹²⁵ (artt. 93, commi 1, 2 e 2 a LF e dagli artt. 76 ss. della legge sul Tribunale costituzionale federale, abbr. BVerfGG).

Esso può essere teso sia ad accertare l'illegittimità di una norma, sia ad ottenere un'attestazione circa la sua conformità all'ordinamento, e ciò nel caso in cui una legge in vigore non abbia trovato applicazione in quanto ritenuta incostituzionale ovvero incompatibile con altre norme di legge (c.d. *Normbestätigungsverfahren*).

Caratteristica di questo istituto è l'astrattezza del controllo da parte del Tribunale, che prescinde cioè da un'eventuale lesione dei diritti e delle prerogative del ricorrente¹²⁶, ed implica invece un esame completo circa la conformità della norma all'ordinamento.

Si tratta di regola di un controllo successivo alla promulgazione della legge¹²⁷, che può essere presentato in ogni momento e non è vincolato al rispetto di termini, con l'eccezione delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei Trattati internazionali, poiché in tali casi il ricorso esso può essere introdotto prima della promulgazione della legge da parte del Presidente federale¹²⁸.

¹²³ BGBl. I, 1926.

¹²⁴ La riforma si inserisce nel dibattito sulle modifiche necessarie per dare attuazione al Trattato di Lisbona: dai lavori preparatori (si veda in particolare la proposta BT Drs. 16/8488) si evince la volontà di conformare tale quorum a quello imposto dal Trattato per l'introduzione di una istanza parlamentare circa il rispetto del principio di sussidiarietà con riguardo ai progetti normativi dell'Unione europea. Attualmente si discute ancora circa l'opportunità di una ulteriore riduzione del quorum ad un quinto dei deputati (in considerazione del fatto che nella legislatura corrente i deputati dell'opposizione sono appena 127 su 631).

¹²⁵ Tra le pronunce più recenti è opportuno ricordare la sentenza del 25 marzo 2014 con cui, su istanza dei Länder, è stata sancita la parziale incostituzionalità del contratto sull'emittenza pubblica, con riguardo alle modalità di composizione dei suoi organi direttivi.

¹²⁶ V. ad es. BVerfGE 1, 208 (219).

¹²⁷ Sul carattere necessariamente successivo del controllo astratto di costituzionalità il Tribunale costituzionale si è espresso con la pronuncia BVerfGE 86, 148 ss.

¹²⁸ BVerfGE 1, 396, 400 ss.

È un istituto che viene utilizzato assai più raramente rispetto ad altre modalità di introduzione del controllo di costituzionalità: fino al 2014, su 214.462 procedimenti svolti dinanzi al Tribunale costituzionale federale, i ricorsi astratti di costituzionalità sono stati solamente 178, a fronte ad esempio di 207.088 ricorsi individuali (*Verfassungsbeschwerde*, ai sensi dell'art. 93 LF) e 3598 procedimenti introdotti dai Tribunali in via incidentale (art. 100, comma 1 a LF)¹²⁹. Tale cifra però ricomprende anche i ricorsi sollevati dal Governo federale e dai *Länder*, e anche avverso le leggi dei *Länder*. Dal 1990 ad oggi i controlli astratti di costituzionalità introdotti dai parlamentari sono stati solamente quattro; uno però non riguardava provvedimenti deliberati dalla maggioranza, ma aveva ad oggetto una legge del Land Hessen sull'emittenza privata (2 BvF 4/03), un secondo ricorso, presentato dall'opposizione (2 BvF 1/04) sulla manovra di bilancio del 2004 fu respinto; un altro ricorso aveva ad oggetto non una legge, ma un regolamento federale (che disciplina eccezioni alle norme sul traffico stradale) ed è stato parimenti respinto (2 BvF 1/12); solo il ricorso sull'illegittimità dell'11esima legge di modifica della legge elettorale (2 BvF 3/11) è stato accolto parzialmente¹³⁰.

I deputati possono altresì agire in giudizio in difesa delle prerogative dell'organo cui appartengono sollevando un conflitto di attribuzioni (*Organstreitverfahren*), che presuppone una lesione delle competenze attribuite dalla Legge Fondamentale al singolo deputato, ai gruppi e alle Commissioni parlamentari. Ad oggi i conflitti tra organi della Federazione (ai sensi dell'art. 93, primo co., n. 4 a e 4b LF) sono stati 212¹³¹. I gruppi, in particolare, possono agire in giudizio in difesa delle prerogative dell'Assemblea, anche avverso una decisione della maggioranza. Il giudizio del Tribunale costituzionale federale circa la legittimità della decisione impugnata, ovvero non assunta – laddove tale omissione si ponga in contrasto con gli obblighi sanciti dalla Costituzione – ha forza di legge (art. 31, primo co. BVerfGG), ma non è direttamente applicabile. Essa si limita ad attestare la legittimità ovvero l'illegittimità di un atto o comportamento.

Dal 1990 fino alla fine del 2013 i conflitti di attribuzione sollevati dai deputati del *Bundestag* sono stati 57. Tra questi 12 denunciavano una lesione dei diritti e delle prerogative dei parlamentari, cagionate da una legge federale illegittima, sotto il profilo sostanziale o procedurale¹³².

Tra gli istituti di garanzia atti a consentire ai deputati di agire in difesa dei propri diritti e prerogative rientra anche il ricorso individuale (*Verfassungsbeschwerde*), attraverso il quale tutti i cittadini, dopo aver esperito ogni altro mezzo di tutela predisposto dall'ordinamento, possono rivolgersi al Tribunale in difesa dei diritti costituzionalmente garantiti. Sebbene le

¹²⁹ Fonte: Bundesverfassungsgericht, [Jahresstatistik 2014](#).

¹³⁰ V. il [Datenhandbuch](#) aggiornato periodicamente dal Servizio Studi del Bundestag.

¹³¹ Fonte: Bundesverfassungsgericht, [Jahresstatistik 2014](#).

¹³² Dato ricavabile dal [Datenhandbuch](#) aggiornato periodicamente dal Servizio Studi del Bundestag.

condizioni imposte per l'ammissibilità del ricorso – il previo esaurimento delle vie giudiziarie e l'interesse personale, diritto ed attuale a ricorrere – si tratta di un istituto ampiamente utilizzato nell'ordinamento tedesco. Tra il 1990 e la fine del 2013 i ricorsi individuali sollevati dai deputati del *Bundestag* sono stati otto, sette dei quali denunciavano una lesione dei diritti determinata da norme di legge. Da notare, al riguardo, la maggior parte di questi ricorsi sono stati interpretati quasi come un ultimo baluardo contro l'approfondimento del processo di integrazione europea: si tratta infatti di ricorsi avverso le leggi di ratifica del Trattato costituzionale europeo (2 BvR 839/05), del Trattato di Lisbona (2 BvR 1010/08 e 2 BvR 1259/08), della legge che disciplina la partecipazione della Germania al Meccanismo Europeo di Stabilità (2 BvR 1099/10), delle leggi di ratifica dei Trattati sul Fiscal Compact e sul Meccanismo europeo di stabilità (2 BvR 1390/12 e 2 BvR 1439/12).

III.6) La disciplina del contenzioso elettorale

La giustizia elettorale tradizionalmente si basa in Germania su un modello “misto”, articolato in un controllo propriamente parlamentare (art. 41, primo comma, prima frase LF), la cui istruttoria è affidata alla apposita Commissione per la verifica delle elezioni, l'immunità e il regolamento del *Bundestag*, e un eventuale ricorso al Tribunale costituzionale federale avverso le decisioni del *Bundestag* (art. 41, secondo comma LF e artt. 13, n. 3, e 48 della Legge sul Tribunale costituzionale federale, abbr. BVerfGG), anche se la scelta del costituente non esclude la possibilità di un sindacato sulla legge elettorale attraverso altre vie, come il ricorso parlamentare, ai sensi dell'art. 93, I co. n. 2 LF, o il ricorso individuale per la tutela dei diritti, ai sensi dell'art. 93, I co., n. 4 a LF.

Il procedimento in seno al *Bundestag* è disciplinato dalla legge sulla verifica delle elezioni (*Wahlprüfungsgesetz*, abbr. WahlprüfG).

Il ricorso può essere presentato nei due mesi successivi alla data delle elezioni da ogni avente diritto al voto, o gruppo di elettori, ovvero dalle autorità preposte per le elezioni della Federazione (*Bundeswahlleiter*) o dei *Länder* (*Landeswahlleiter*), o anche dal Presidente del *Bundestag* (art. 2 WahlprüfG). L'istruttoria è affidata ad una apposita Commissione per la verifica delle elezioni, che al termine dei lavori sottopone le sue raccomandazioni all'Assemblea, la quale delibera al riguardo a maggioranza semplice (art. 13, primo co. WahlprüfG).

Il *Bundestag* si limita in ogni modo ad accertare il rispetto delle norme iscritte nella legislazione elettorale vigente, senza esaminare cioè gli eventuali profili di incostituzionalità della legge elettorale.

Nei due mesi successivi alla decisione del Bundestag, il ricorrente può appellarsi al Tribunale costituzionale federale, affinché questi riesamini la decisione del *Bundestag* e/o si pronunci eventualmente sulla legittimità delle norme applicate (art. 41, comma 2 LD, art. 18 WahlprüfG e artt. 13, n. 3 e 48 BVerfGG).

La giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale ha avallato una interpretazione restrittiva delle disposizioni sulla verifica delle elezioni, in base alla quale qualora i vizi denunciati non si riverberino sulla ripartizione dei seggi il ricorso risulta per ciò stesso inammissibile¹³³.

Ciò spiega come mai ad oggi non sia stato accolto nessuno dei ricorsi presentati al Bundestag, e nessuno dei 300 ricorsi giunti al Tribunale costituzionale federale¹³⁴.

L'ipotesi dell'invalidità delle elezioni, con la conseguenza di uno scioglimento anticipato, è liminale, poiché essa è legata ad una duplice condizione: da un lato, occorre accertare una violazione delle norme di legge che disciplinano le elezioni (anzitutto l'art. 38, primo comma LF, ed inoltre la legge federale sulle elezioni, il regolamento federale sull'elezione, *Bundeswahlordnung*), e dall'altro, è necessario che tale vizio abbia inficiato la ripartizione dei seggi (c.d. *Mandatsrelevanz*). Ad oggi il Tribunale costituzionale federale non ha mai sancito l'invalidità delle elezioni.

Il riconoscimento dello status di partito politico alle associazioni che intendono concorrere alle elezioni, quale condizione per l'ammissibilità delle liste, spetta infatti alle commissioni elettorali distrettuali, regionali¹³⁵ e, nell'eventualità di un contenzioso, alla commissione federale (*Bundeswahlausschuss*), ai sensi dell'art. 18 della legge elettorale. Quest'ultima è presieduta da un direttore (*Bundeswahlleiter*) nominato dal Ministro degli Interni a tempo indeterminato, che per prassi consolidata è il Direttore dell'Ufficio statistico della Federazione, otto membri designati dai partiti in numero proporzionale ai voti di lista conquistati nelle ultime elezioni, e due giudici del Tribunale amministrativo federale (*Bundesverwaltungsgericht*).

Nel 2012 il legislatore costituzionale ha introdotto altresì la possibilità di un sindacato giurisdizionale concernente i procedimenti elettorali attivabile ed esauribile prima dello svolgimento delle votazioni, concernente il riconoscimento dello status di partito politico.

In passato, infatti, il Tribunale costituzionale federale aveva respinto in diverse occasioni la richiesta di un'ordinanza cautelare da parte delle liste che fossero state escluse

¹³³ BVerfG 40, 11.

¹³⁴ Circa il numero dei ricorsi presentati al Tribunale costituzionale per la verifica delle elezioni, v. Bundesverfassungsgericht, [Jahresstatistik 2014](#).

¹³⁵ I direttori delle Commissioni elettorali a livello regionale e distrettuale sono nominati dal Governo del *Land*, ovvero da un altro soggetto da questi delegato. Delle Commissioni regionali e distrettuali fanno parte sei membri scelti dai rispettivi direttori, ed inoltre, solo per quanto concerne le Commissioni regionali, due giudici del Tribunale amministrativo superiore del *Land* (*Oberverwaltungsgericht*): v. art. 9, secondo comma, della legge sulle elezioni regionali (*Bundeswahlgesetz*).

dal voto in forza di una decisione delle commissioni elettorali competenti per territorio¹³⁶, ritenendo siffatti provvedimenti estranei alla “concezione del costituente riguardo alla tutela giuridica nell’ambito del procedimento elettorale”.

Nel tempo era così emersa la necessità di rafforzare la tutela del diritto di voto approntando ulteriori strumenti di garanzia, e ciò in particolare nell’ipotesi in un cui una lista fosse ingiustamente esclusa dalle votazioni per il rinnovo del Bundestag, esigenza peraltro ben rappresentata anche in un rapporto OSCE sulle elezioni in Germania del 14 settembre 2009.

Al fine di perfezionare il sistema delle garanzie, il nuovo art. 93, I comma., num. 4c della Legge Fondamentale attribuisce ora al Tribunale costituzionale federale il compito di decidere in ultima istanza circa i ricorsi delle associazioni cui sia stato negato lo status di partito.

In ragione di tali modifiche: 1) è stata estesa la competenza al Tribunale costituzionale federale in materia di ricorsi presentati dalle associazioni che non abbiano ottenuto il riconoscimento di “partito” per partecipare alle elezioni per il rinnovo del *Bundestag*; 2) è stata affidata alla Commissione elettorale federale – *Bundeswahlausschuss* – la verifica dei requisiti per la presentazione di candidature. Nel caso in cui la Commissione dovesse esprimere parere negativo in merito ai requisiti presentati, il partito politico ha la facoltà di presentare ricorso avverso a tale decisione al Tribunale costituzionale federale; 3) è stato previsto un termine di quattro giorni per la presentazione del ricorso avverso alla decisione adottata dalla Commissione elettorale federale e il Tribunale costituzionale federale può pronunciare la propria decisione senza addurne alcuna motivazione.

III.7) La disciplina del voto per corrispondenza e del voto elettronico

L’istituto del voto per corrispondenza è previsto dalla legislazione elettorale tedesca sin dal 1957 per l’elezione del Bundestag, e sin dal 1979 per l’elezione del Parlamento europeo. Da allora la percentuale degli elettori che votano per posta è cresciuta costantemente, passando dal 5% nel 1957 al 24% nel 2013. Il Tribunale si è espresso al riguardo a più riprese (BVerfG 21,200, decisione del 15 febbraio 1967 - 2 BvC 2/66 e BVerfG 59, 119, decisione del 24 novembre 1981 – 2 BvC 1/81, e, da ultimo, 2 BvC 7/10 del 9 luglio 2013), legittimando una sensibile compressione del principio della libertà del voto, e ciò attraverso una operazione di bilanciamento, considerando prevalente l’interesse pubblico ad una più ampia partecipazione dell’elettorato alle procedure per il rinnovo delle assemblee

¹³⁶ Si vedano di recente le pronunce BVerfG, 2 BvQ 57/09 dell’8 settembre 2009 e BVerfG, 2 BvR 1928/09 del 1 settembre 2009.

rappresentative¹³⁷. L'esercizio del voto per posta è subordinato ad una previa richiesta da parte dell'elettore alle autorità competenti per le operazioni di voto (*Wahlbehörde*). Fino al 2008, tuttavia, il ricorso a questa modalità di voto risultava limitata ad una serie di ipotesi tassative e si accompagnava all'obbligo per l'elettore di fornire una motivazione "verosimile, adducendo un cambio di domicilio, ovvero la permanenza in altro luogo per importanti motivi nei giorni delle elezioni, oppure ragioni di lavoro, salute, età avanzata, invalidità, ragioni tali da rendere impossibile, o perlomeno estremamente difficoltoso, raggiungere il seggio elettorale.

Tali obblighi sono venuti meno con la legge federale del 17 marzo 2008 (BGBl. I, p. 394), che ha eliminato le condizioni dianzi ricordate per le elezioni del *Bundestag* e del Parlamento europeo. La nuova disciplina è stata dunque applicata per la prima volta in occasione delle elezioni europee del 2009.

Pronunciandosi, da ultimo, come si accennava, nel 2013 circa la legittimità della riforma introdotta dal legislatore, il Tribunale costituzionale federale ha confermato la necessità di compiere un'operazione di bilanciamento tra i principi della libertà e della segretezza del voto, da una parte, quello della generalità, dall'altra, che esige una partecipazione effettiva da parte dell'elettorato, vale a dire ampia, tenendo conto della "maggiore mobilità" che caratterizza la società di oggi. A ciò si aggiunge, secondo il Tribunale, anche un altro ordine di ragioni, vale a dire l'impossibilità di verificare in maniera sistematica, e non solamente con un'indagine a campione, la veridicità delle motivazioni addotte dall'elettore, così che la scelta del legislatore apparirebbe ragionevole anche da questo punto di vista.

L'elettore che voglia avvalersi di questa modalità di espressione del voto deve presentare una richiesta alle autorità del Comune di residenza (anche per email), indicando le proprie generalità, e può farlo in ogni momento, fino alle ore 18.00 del venerdì precedente la data delle elezioni (ovvero eccezionalmente fino alle ore 15.00 del giorno delle votazioni, dimostrando l'impossibilità sopravvenuta, per malattia o per altre ragioni, di lasciare la propria abitazione). La scheda, inserita nella apposita busta sigillata, può essere inviata per posta (senza affrancatura) non prima della pubblicazione definitiva delle liste ammesse alle elezioni, vale a dire circa quattro settimane prima della data delle consultazioni, e non oltre il terzo giorno lavorativo precedente le elezioni, oppure può essere altrimenti consegnata presso il seggio entro le ore 18.00 della domenica.

¹³⁷ Anche nella Repubblica Federale Tedesca il voto ha ricevuto tutela a livello costituzionale, con l'art. 38 co. 1 GG: "I deputati del Bundestag sono eletti con elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati o da istruzioni e sono soggetti soltanto alla loro coscienza". Cfr. Zei. A., *I giudici, le urne, i partiti: note sulla recente evoluzione della giustizia elettorale in Germania e sulla tutela della libertà di voto da parte degli organi giurisdizionali*, in *Cronache costituzionali dall'estero*, maggio-agosto 2013 Nomos 2/2013

Tabella n. 14. Germania - Esercizio del voto postale in Germania dal 1957

Data delle elezioni	Elettori che hanno esercitato il voto per posta	
	Cifra assoluta	In percentuale
1957	1.537.094	4,9
1961	1.891.604	5,8
1965	2.443.935	7,3
1969	2.381.860	7,1
1972	2.722.424	7,2
1976	4.099.212	10,7
1980	4.991.942	13,0
1983	4.135.816	10,5
1987	4.247.949	11,1
1990	4.435.770	9,4
1994	6.389.047	13,4
1998	8.016.122	16,0
2002	8.765.762	18,0
2005	8.969.355	18,7
2009	9.421.406	21,4
2013	10.758.677	24,3

Fonte: Bundeswahlleiter.de

Un ulteriore strumento, che si palesa come alternativa più incisiva rispetto al summenzionato voto per corrispondenza e che assicura la partecipazione di ogni cittadino, è rappresentato dalla procedura di informatizzazione delle modalità di voto, sebbene la stessa abbia notevoli costi per la sua realizzazione e costituisca una deroga ai principi di segretezza e personalità del voto¹³⁸.

Come è facilmente intuibile, numerose sono le perplessità derivanti dall'utilizzo di siffatta tecnologia: sia in riferimento ad eventuali malfunzionamenti che possono verificarsi, sia in relazione a possibili manipolazioni e/o brogli operati da mano umana. A prescindere da

¹³⁸ Appare doveroso precisare che esistono diversi sistemi di votazione elettronica. Innanzitutto è necessario distinguere i sistemi di voto on-line – ossia l'utilizzo di macchinari collegati ad una rete – dai sistemi off-line. Una seconda distinzione può essere operata tra il sistema *e-vote* – dove l'elettore ha la facoltà di esprimere le proprie preferenze grazie a terminali collocati in seggi elettorali posti in luoghi pubblici – e il sistema *i-vote* – che consente all'elettore di esprimere la propria preferenza grazie ad internet –. Infine, è possibile operare una distinzione sulla base dei macchinari utilizzati, ovverosia macchinari che non consentono di verificare se il voto sia stato correttamente registrato e macchinari che invece rilasciano un'apposita ricevuta.

ciò, l'utilizzo dell'*e-voting* risulta essere una novità assoluta anche in considerazione della sua natura, ossia in ragione del fatto che consente l'espressione di un voto diretto ed immediato.

Inizialmente, nel sistema tedesco, la legge elettorale prevedeva esclusivamente la possibilità di esercitare il voto per corrispondenza per quanto riguarda le elezioni del *Bundestag* e per quanto riguarda l'elezione dei rappresentanti tedeschi al Parlamento europeo (art. 6 comma *EuropaWahlGesetz*). Ma, le modifiche introdotte alla legge elettorale federale (art. 35 co. 1 *BundeWahlGesetz*) hanno sancito la liceità di ricorrere a cd. "macchine" ("*Wahlgeräte*"), sia per quanto riguarda le elezioni politiche, sia per quanto riguarda le elezioni europee¹³⁹.

Il ricorso all'ausilio di videoterminali – che di fatto ha affiancato (ma non sostituito) il canonico metodo cartaceo – ha avuto luogo per la prima volta con le elezioni per il *Bundestag* avvenute nel 2002 a Colonia, anticipato di poco dalle elezioni a livello locale nella città di *Marburg*, durante le quali è stata realizzata una simulazione di voto elettronico nell'ambito dell'elezione diretta del *Landrat* (settembre 2001)¹⁴⁰.

A seguito di tali esperimenti, si è dato avvio ad un progetto¹⁴¹ - sotto l'egida del Ministero federale per l'economia e la tecnologia – che avrebbe dovuto garantire un processo di automatizzazione da realizzarsi su tutto il territorio nazionale, ma che ha subito una brusca frenata a seguito della sentenza del Tribunale Costituzionale Federale (*Bundesverfassungsgericht*) del 3 marzo 2009 – BVerfG, 2 BvC 3/07 und BvC 4/07 –. I Giudici, nel confermare la compatibilità del paragrafo 35 della legge elettorale con la *Grundgesetz*, hanno comunque dichiarato l'incostituzionalità del regolamento che disciplina il voto elettronico in virtù dell'impossibilità di garantire non solo un controllo adeguato e corretto per la verifica dei risultati, ma al tempo stesso la pubblicità e la trasparenza delle operazioni elettorali automatizzate¹⁴². Non solo, secondo quanto si evince dalla sentenza,

¹³⁹ A seguito di ciò, i Ministri federali dell'interno e dell'economia hanno emanato uno specifico regolamento che prevede – tra le altre cose – la preventiva e necessaria autorizzazione.

¹⁴⁰ Appare doveroso ricordare che nella Repubblica Federale Tedesca le competenze in materia elettorale sono ripartite tra *Bund* e *Länder*, a seconda che si tratti dell'elezione del *Bundestag* e dei rappresentanti tedeschi al Parlamento europeo, ovvero per le elezioni locali. Previsioni simili all'art. 35 sopramenzionato sono riscontrabili nelle legislazioni di taluni *Länder*, quali ad es. *Baden-Württemberg*, *Brandeburgo*, *Renania-Palatinato*, *Renania del Nord- Westfalia*. Per un approfondimento sul sistema elettorale tedesco, si veda il contributo a cura della Prof.ssa Zei ; cfr. anche Camera dei deputati - XVII Legislatura - Dossier di documentazione a cura del Servizio Studi, [Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa - L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania](#), maggio 2013.

¹⁴¹ Il progetto era denominato W.I.E.N – "*Wahlen in elektronischen Netzen*" Elezioni in reti elettroniche – prevedeva la sperimentazione di diverse tipologie di e-vote e i-vote. Cfr. A. Gratterer, [Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia](#), 11 marzo 2009.

¹⁴² Nella [sentenza](#) viene evidenziato che "*la pubblicità del voto è la condizione essenziale per la formazione di una volontà politica democratica. Essa assicura la conformità all'ordinamento e il controllo delle procedure di voto e crea pertanto un presupposto basilare per la motivata fiducia dei cittadini nel corretto svolgimento delle votazioni*". Ciò significa che qualora un passaggio di un'elezione venga ritenuto essenziale, esso può essere

qualsiasi elettore, anche nel caso in cui sia completamente avulso da specifiche conoscenze, deve essere messo nella condizione di poter effettuare tali verifiche, in ragione del fatto che “(il) voto riguarda l’intero popolo e tutti i cittadini”.¹⁴³ Ciò sta a significare che, qualora il Legislatore tedesco volesse riprendere la strada dell’informatizzazione del voto, dovrebbe necessariamente ricorrere ad ulteriori meccanismi, come ad es. quelli in grado di produrre una copia cartacea del voto stesso in modo di permettere al votante di verificare l’esattezza della sua preferenza e un eventuale riconteggio.

soggetto ad un controllo pubblico, a meno che altri interessi costituzionali coinvolti giustifichino un’eccezione. Cfr. Parr. 106 e 112 BVerfG, 2 BvC 3/07.

¹⁴³ Cfr. parr. 110 - 113 sent. “Una procedura di voto in cui l’elettore non può correttamente stabilire se il suo voto è conteggiato in modo genuino e incluso nel risultato finale al pari di tutti gli altri voti espressi esclude dal controllo pubblico gli elementi centrali del procedimento e non soddisfa i requisiti costituzionali”.

IV) Riferimenti bibliografici

Agosta, A., Lanchester, F., Spreafico, A., (a cura di), *Elezioni ed Automazione*, Angeli, Milano, 1989

Albertin, L. e Link, W., *Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie*, Düsseldorf, Droste, 1981

Alemann, U. V., *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, IV ed., Wiesbaden, VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 2000

Alemann, U. v., *Parteien*, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt, 1995

Anzon, A., *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, Giuffrè, 1995

Badura, P., *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, 5. ed., München, Beck, 2012

Becker, U., *Zulässigkeit und Finanzierung der Erweiterung kommunaler Aufgaben im deutschen Bundesstaat*, in *Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa*, 2013, 15-33

Bifulco, R., *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1996

Bifulco, R., *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, reperibile su www.issirfa.cnr.it, 2007

Brockmeier, H.B., *Art. 40*, in B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein (a cura di), *Grundgesetz. Kommentar*, IX ed., Neuwied, Luchterhand, 1999

Bryde, B.-O., *Art. 80 GG (Rechtsverordnung)*, in I. von Münch, P. Kunig (a cura di), *Grundgesetz-Kommentar*, III, 3. Aufl., München, Beck, 1996

Caciagli, M. *Germania: una «democrazia del cancelliere?»*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 73-97.

Cancik, P., *Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition. Anforderung des Grundgesetzes*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2014, pp. 18-24

Ceccanti, S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1997

Ceccanti, S., *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, Giappichelli, 2004

Ceccherini, E., *Le relazioni intergovernative in Austria, Belgio, Germania e Spagna*, in *Amministrare*, 2006

Ciancio, A., *I gruppi parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2008

Cuocolo, L., *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2008

Davidson-Schmich, L.K., *Implementation of Political Party Gender Quotas: Evidence from the German Länder 1990–2000*, in *Party Politics*, 2006, pp. 211-232

De Petris, A., [Bundesrat: istruzioni per l'uso](#), in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2002

De Petris, A., *Gli istituti di democrazia diretta nell'esperienza costituzionale tedesca*, Milano, Cedam, 2012

Decker, F., *Handbuch der deutschen Parteien*, II ed., Bonn, Bundeszentrale für Politische Bildung, 2013

Ebsen, I., *Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetz?*, in *Juristische Zeitung*, 1989, pp. 553-561

Ebsen, I., *Verbindliche Quotenregelungen für Männer und Frauen in Parteistatuten*, Heidelberg, Decker & Müller, 1988

Engelken, K., *Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht: Aufgabenübertragung auf die Kommunen durch die Länder, Aufgabenregelung durch den Bund*, II ed., Nomos, Baden-Baden, 2012

Filippone Taulero, S., *Il ruolo del Cancelliere federale secondo la Legge Fondamentale*, Torino, Giappichelli, 1994

Friehe, M. e Klenner, S., *Wahlrechtsgrundsätze und Mandatsverständnis: die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Frauenquoten in der Politik*, in Demel., M. (a cura di), *Auf festem Fundament: Festschrift für Christean Wagner zum 70. Geburtstag*, Berlin, Duncker & Humblot, 2013, pp. 383-399

Gabriel, O.W., Holtmann, E. (a cura di), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, München, Oldenbourg Wissenschaft Verlag, 2004

Gragnani, A., [*Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco*](#), 2006

Gratteri A., [*Germania: le garanzie minime per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*](#), 11 marzo 2009

Gratteri, A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova, 2005

Gunlicks, A.B., *The Lander and German Federalism*, Manchester, Manchester University Press, 2003

Haberland, S., *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz*, Berlin, Duncker & Humblot, 1995

Härtel, I. (ed.), *Handbuch Föderalismus - Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Vol. II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus*, Berlin-Heidelberg, Springer, 2012

Helms, L., *Parliamentary opposition in old and new democracies*, London, Taylor & Francis, 2009

Hesse, J.J. e Ellwein, T. (a cura di), *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, IX. Ed., Baden-Baden, Nomos, 2012

Hillebrandt, E., [*State funding for political parties in Germany: a brief overview*](#), London, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006

Hoecker, B., *Frauen und das institutionelle Europa. Politische Partizipation und Repräsentation im Geschlechtervergleich*, Wiesbaden, Springer VS Verlag, 2013

Höreth, M., *Zur Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen: Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I*, in *Zeitschrift für parlamentarischen Fragen*, 2007

Hufen, F. e Schneider, H.P (a cura di), *Bundesstaat - Parlament – Opposition. Symposium aus Anlaß des 60. Geburtstags von Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider*, Baden-Baden, Nomos, 2001

Ipsen, J., *Parteiengesetz. Kommentar*, München, Beck, 2008

Ipsen, J., *Staatsrecht. Staatsorganisationsrecht*, XIV ed., Neuwied, Luchterland, 2002

Ismayr, W., *Der Deutsche Bundestag*, III ed., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaft (Springer VS), 2012

Jarass, H., *Art. 21*, in Jarass, H. e Pieroth, B., *GG. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, VI ed., München, Beck, 2002

Jekewitz, B., *Der Vermittlungsausschuß. Verfassungsauftrag und Verfassungswirklichkeit*, in *Recht und Politik*, 1982, pp. 70-77

Kirchhof, P., Isensee, J. (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, III Demokratie – Bundesorgane*, Heidelberg, Müller, 2005

Klein, F., Art. 21, in T. Maunz e G. Dürig (a cura di), *Grundgesetz. Kommentar*, Munchen, Beck, (2009)

Kommers, D.P. e Miller, R.A. (a cura di), *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, III ed., Durham, Duke University Press, 2012

Lachmuth, A., Georgii, H. e Borhanian, S. (a cura di), *Föderalismusreform 2006*, Berlin, Deutsche Bundestag, 2006

Lanchester, F., *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Bologna, il Mulino, 2009

Laufer, H. e Münch, U. (a cura di), *Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland*, VIII ed., München, Beck, 2010

Leisner, W., *Opposition in der „Großen Koalition“*, in *Die öffentliche Verwaltung*, 2014, pp. 880-884

Lenski, S.C., *Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung: Handkommentar*, Baden-Baden, Nomos, 2011

Leunig, S., *Die Regierungssysteme der deutschen Länder*, II ed., Wiesbaden, Springer, 2012

Linn, S. e Sobolewsky, F., *So arbeitet der Deutsche Bundestag*, Rheinbreitbach, NDV Neue Darmstadter Verlagsanstalt, 2014

Luther, J., *La giurisdizione costituzionale sul contenzioso elettorale politico in Germania e Austria*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/1990, pagg. 532 e ss.

Mangiameli, S., *La forma di Governo parlamentare: l'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Torino, Giappichelli, 1998

Massa, P., *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2003

Maurer, H., *Staatsrecht I*, VI ed., München, Beck, 2010

Mazzoni Honorati, M.L., *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983

Meyer, H., *Il compromesso tra Federazione e Länder sulla riforma del federalismo tedesco*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2007, pp. 673-682

Meyer, H., *Überlegungen zur Abstimmungsregel des Art. 52 Abs 3 Satz 11 GG für den Bundesrat*, Bundesrat: Kommissionsdrucksache 0026, 2/3/2004

Missiroli, A., *Germania: proporzionale personalizzata e Cancellierato*, in O. Massari, G. Pasquino (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, il Mulino, 1994, pp. 155-180

Morlok, M., *Art. 21*, in H. Dreier (a cura di), *Grundgesetz. Kommentar*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2007

Morlok, M., *Parteien, Demokratie und Staatsbürgerschaft: politische Partizipation und Repräsentation in der Zuwanderungsgesellschaft*, Baden-Baden, Nomos, 2014

Mulert, G., *Der Bundesrat im Lichte der Föderalismusreform*, in *Die öffentliche Verwaltung*, 2007, pp. 25-29

Niclauß, K., *Kanzlerdemokratie*, II ed., Wiesbaden, Springer, 2014

Niedermayer, O., *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013*, Wiesbaden, Springer VS, 2015

Oberreuter, H., *Die Länder und Landesparlamente im föderalen Gefüge*, in Borchard, M. e Margedant, U.(Ed.), *Der deutsche Föderalismus im Reformprozess*, *Zukunftsforum Politik*, n. 69/2006, Sankt Augustin, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2006, pp. 117-136

Orofino, G., *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Diritto dell'Internet*, 2006

Ossenbühl, F., *Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften als Neben- oder Ersatzgesetzgebung*, in H. Hill (Hrsg.), *Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1989, pp. 99-112

Palermo, F., *Germania*, Bologna, il Mulino, 2005

Parker, J., *Comparative federalism and intergovernmental agreements: analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States*, London, Routledge, 2015

Parodi, G., *Germania e Austria*, in Carrozza, P., Di Giovine, A., Ferrari, G. F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Laterza, 2009, pp. 196-241

Pegatzky, C., *Parlament und Verordnungsgeber. Rechtsverordnungen im Spannungsfeld zwischen kompetenzrechtlicher Zuweisung und materieller Funktionenordnung*, Baden-Baden, Nomos, 1999

Pielke, C., *Das Konnexitätsprinzip in der deutschen Finanzverfassung: eine interdisziplinäre und rechtsvergleichende Analyse*, Hamburg, Kovac, 2010

Porscher, R., *Die Opposition als Rechtsbegriff*, in *Archiv für öffentliches Recht*, 1997, pp. 444-468

Rescigno, F., Rinaldi, F., Rinaldi, M., *Germania*, in Pegoraro, L., Pavani, G. Pennicino, S., (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali e commissioni indipendenti*, *Ricerche di Diritto Comparato*, Bonomia University Press, 2011

Rizzoni, G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Bologna, il Mulino, 2012

Rowe, C., Wade, J. (a cura di), *German Federalism in Transition: Reforms in a Consensual State*, London-New York, Routledge, 2010

Rudzio, W., *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 9. ed., Wiesbaden, Springer VS, 2015

Saalfeld, T., *Coalitions in Germany: Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settlement*, in Müller, W.C. e Ström, K. (a cura di), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 32-75

Saalfeld, T., *Political Parties*, in Green. S., (a cura di), *Governance in Contemporary Germany*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp. 46-77

Saalfeld, T., *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, in M. Gallagher e P. Mitchell (a cura di) *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 209-230.

Saalfeld, T., *La formazione della Grande coalizione dopo le elezioni del 2013*, in D'Ottavia G. e Saalfeld, T. (a cura di), *La Germania della Cancelliera*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 233-257

Scarrow, S.E., *Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise*, in Shugart, M.S. e Wattemberg, P. (a cura di) *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 55-69

Scharpf, F., *Föderalismusreform: kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Frankfurt-New York, Campus-Verlag, 2009

Scharpf, F. W., *Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht?*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n. 50/2006

Schluten, H., *Verfassungsgerichtbarkeit in Föderalstaaten*, in Detterbeck, K., Renzsch, W. e Schieren, S. (a cura di), *Föderalismus in Deutschland*, München, Oldenbourg Wissenschaft Verlag, 2010, pp. 145-170

Schmidt, J., *Die Struktur der Zweiten Kammer im Rechtsvergleich. Ein Beitrag zur Reform des Bundesrates*, Baden-Baden, Nomos, 2006

Schneider, H.-P. e Zeh, W. (a cura di), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Berlin, De Gruyter, 2011

Schneider, H.-P. e Zeh, W., *Koalitionen, Kanzlerwahl und Kabinettsbildung*, in Schneider, H. e P., Zeh, W. (a cura di), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin/New York, 1989, pp. 1297-1324

Schneider, H.P., *Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1974

Schwarz, K.-A., *Unkontrollierbare Regierung – Die Rechte der Opposition bei der Bildung einer Großen Koalition im Deutschen Bundestag*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2013, pp. 225-228

Schwarzer, A., Bruns, T. e Chantal, L. (a cura di), *Vom Kampf um das Frauenwahlrecht bis zur ersten Kanzlerin*, Köln, Kiepenheuer & Witsch, 2008

Sieberer, U., Müller, W.C. e Heller, M.I., *Reforming the Rules of the Parliamentary Game: Measuring and Explaining Changes in Parliamentary Rules in Austria, Germany, and Switzerland, 1945-2010*, in *West European Politics*, 2011, pp. 948-975

Sodan, H., Ziekow, J., *Grundkurs öffentliches Recht*, München, Beck, 2012

Vogel, K., ["Selbständige Bundesaufsicht" nach dem Grundgesetz; besonders bei der Anwendung europäischen Rechts](#), in Burmeister, J. (a cura di), [Verfassungsstaatlichkeit: Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag](#), München, Beck, 1997, pp. 819-829

von Beyme, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 11. Ed., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaft (Springer VS), 2010

Werner, M., *Gesetzesrecht und Satzungsrecht bei der Kandidatenaufstellung politischer Parteien*, Göttingen: V & R unipress, 2010

Wolfrum, R., *Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz*, Berlin, Duncker & Humblot, 2014

Zeï, A., *L'organizzazione del Governo in Germania*, in Lanchester, F. (a cura di), *La barra e il timone*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 173-234

Zeï, A., *I giudici, le urne, i partiti: note sulla recente evoluzione della giustizia elettorale in Germania e sulla tutela della libertà di voto da parte degli organi giurisdizionali*, in *Cronache costituzionali dall'estero*, maggio-agosto 2013 in *Nomos* n. 2/2013

Zypries, B., *Reform der bundesstaatlichen Ordnung im Bereich der Gesetzgebung*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2003, pp. 265-268

La ripartizione dei compiti e delle competenze tra Federazione e Länder

Federazione



Competenza legislativa nelle materie tassativamente elencate:

- **competenza legislativa esclusiva** (comprende: difesa, affari esteri, cittadinanza federale, immigrazione, libertà di circolazione);
- **adozione di “disposizioni di principio” concernenti la disciplina di bilancio** (da intendere in senso ampio, ossia comprendente la competenza “per la natura dell’oggetto” e “in forza di connessione oggettiva”, in virtù dell’interpretazione del Tribunale costituzionale federale);
- **competenza concorrente.**

Länder



Competenza legislativa esclusiva nelle materie non riservate alla Federazione (comprende: esecuzione della carcerazione preventiva, ospizi, orario di apertura degli esercizi commerciali, ristorazione, sale da gioco, fiere ed esibizioni, esposizioni e mercati, riordino della proprietà rurale, sussidi e incentivi per alloggi ed edilizia, protezione dai rumori molesti, carriere, contributi e prestazioni previdenziali degli impiegati pubblici dei Länder e dei Comuni, diritto costituzionale dei Länder, diritto dei comuni, scuola e formazione, autonomia culturale dei Länder, emittenza radiotelevisiva e Media);

competenza concorrente.

Federazione e Länder: ruoli e limitazioni



Ripartizione della competenza amministrativa tra Federazione e Länder: corrisponde al modello del federalismo “d’esecuzione” (non si conforma al principio del parallelismo della competenza legislativa e amministrativa):

- **Il ruolo delle assemblee regionali è piuttosto limitato** (rispetto a quello della Federazione).



- **Il ruolo dell’amministrazione federale è limitato** (poiché la competenza amministrativa è affidata, in linea di principio, ai Länder).

- **I Länder danno esecuzione alle leggi federali a titolo di competenza propria** (inclusa la disciplina dell’organizzazione degli Uffici e del procedimento amministrativo).

- **Il legislatore federale può:**
 - emanare disposizioni a carattere generale per l’esecuzione amministrativa che prevalgono sulla competenza organizzativa dei Länder (talí disposizioni sono derogabili, a meno che il Bundesrat non presti il consenso alla loro inderogabilità);
 - delegare ai Länder l’esecuzione di ulteriori leggi federali.



- **Il Governo federale ha un potere di controllo sull’esecuzione delle leggi federali da parte dei Länder** (il Bundesrat ha comunque un ruolo di garanzia verso i Länder).

- **2 principi:**
 - **il diritto federale “spezza” il diritto dei Länder** (risolve a favore della Federazione l’ipotesi di un conflitto tra norme);



- **la “lealtà federale”** (obbligo di esercitare le competenze sancite dalla Legge Fondamentale in maniera conforme all’ordinamento federale dello Stato).

La competenza concorrente

I Länder possono legiferare:

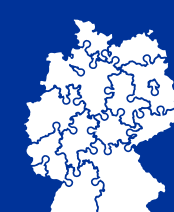
1) sino all’intervento della Federazione in determinate materie (tra esse: procedure civili e penali, ordinamento giudiziario, diritto di associazione, ingresso dei rifugiati);



2) sino all’intervento della Federazione in determinate materie per le quali deve sussistere la necessità di “creare nel territorio federale condizioni di vita analoghe o di preservare l’unità giuridica o economica nell’interesse dello Stato nel suo complesso” (tra esse: legislazione economica, soggiorno e residenza degli stranieri, assistenza sociale, circolazione stradale, espropriazione, prodotti alimentari e zootecnia, procreazione assistita, biogenetica, trapianti).

Con riguardo all’elenco delle materie di competenza concorrente sono previste alcune **eccezioni**:

- specifici oggetti o parti di materie comunque sottratte alla competenza concorrente della Federazione e riservate espressamente alla legislazione dei Länder;
- materie in cui i Länder, a certe condizioni, possono derogare alle leggi della Federazione (fra esse, caccia, pianificazione territoriale, gestione delle licenze, tutela del paesaggio).



I presupposti per l’intervento legislativo della Federazione nelle materie di competenza concorrente.



In alcuni casi, la Federazione può intervenire solo se ciò sia necessario per:

- realizzare condizioni di vita equivalenti nel territorio federale, o
- per tutelare l’unità giuridica o economica nell’interesse dello Stato nel suo complesso (art. 72 LF).



Ove i presupposti, originariamente sussistenti, vengano poi a mancare, la Federazione dovrà disporre con legge che la disciplina federale potrà essere sostituita da quella dei Länder.



Il sindacato del Tribunale costituzionale federale.

Il Tribunale costituzionale federale può essere chiamato a sindacare i presupposti enunciati e dichiarare l’illegittimità (originaria o sopravvenuta) della legge federale.



IL PARLAMENTO



Bundestag e Bundesrat



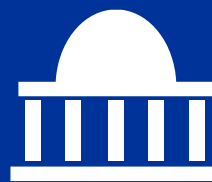
Bundestag

+



Bundesrat

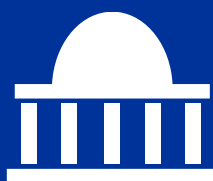
=



Parlamento

(Parlamento federale bicamerale)

Parlamento tedesco: aspetti chiave



Parlamento

Parlamento federale bicamerale.

BUNDESTAG:

- è ad elezione diretta, ogni 4 anni e con sistema elettorale proporzionale personalizzato;
- rappresenta la nazione.

BUNDESRAT:

- è formato da membri dei Governi dei Länder, i quali li nominano e li revocano;
- dà voce alle autonomie.

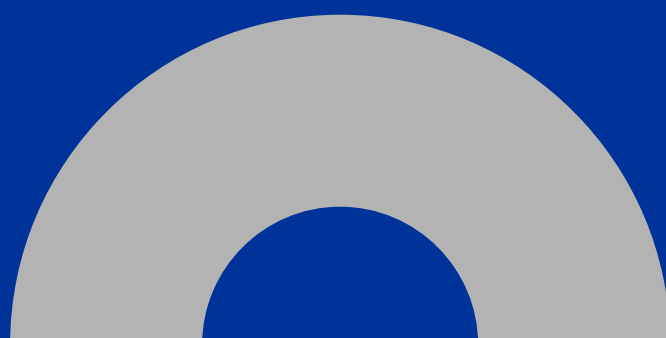
Bicameralismo asimmetrico per:

- numero di deputati/consiglieri;
- modalità di elezione:
 - diretta: deputati del Bundestag;
 - per nomina: consiglieri del Bundesrat.
- poteri.



In particolare:

- il Governo federale è responsabile solo verso il Bundestag;
- il Bundesrat partecipa al procedimento legislativo potendo esercitare un potere di veto (superabile o meno a seconda della categoria di provvedimento);
- l'assenso del Bundesrat è necessario per alcuni provvedimenti del Governo limitativi dell'autonomia dei Länder ;
- il Bundesrat si esprime obbligatoriamente su taluni decreti delegati federali (art. 80, c. 2, LF; ad esempio, in materia di tariffe postali e delle telecomunicazioni).



Bundestag



Sistema elettorale.

Sistema elettorale complesso (*sistema proporzionale personalizzato*):
quota proporzionale + quota maggioritaria.

Ogni elettore può esprimere 2 voti su 1 scheda.



1° voto: candidato (*all'interno di un collegio uninominale*);



2° voto: partito (*all'interno di 16 circoscrizioni, con formula proporzionale e lista chiusa/bloccata*).



Soglia di sbarramento per i partiti:

- **5% a livello nazionale,**
- **vittoria in 3 seggi nella parte maggioritaria (uninominale) del sistema elettorale.**



Assegnazione dei seggi.

- **Se un partito ha vinto nei collegi uninominali (1° voto) un numero di seggi superiori a quelli attribuiti nel suo complesso (2° voto), manterrà i primi (mandati compensativi, poi bilanciati dai mandati aggiuntivi).**
- **Per ciascun seggio aggiuntivo viene assegnato un certo numero di seggi compensativi** (*per garantire la proporzionalità della rappresentanza dei partiti riflettendo il 2° voto*).
- **Numero di seggi nelle circoscrizioni: varia fra 2 e 64.**

Fasi di assegnazione/distribuzione dei seggi



1

Esclusione dei partiti che non superano la soglia di sbarramento (*ma non dei candidati eletti direttamente*);



2

calcolo dei seggi da allocare a ciascun partito (*metodo Sainte-Laguë/Schepers*);



3

calcolo dei candidati da allocare a ciascun partito per ogni Land (*metodo Sainte-Laguë/Schepers*);



4

sottrazione del numero dei candidati vincitori nei collegi uninominali dai seggi vinti dai partiti e definizione dei seggi proporzionali.



630

Numero dei deputati:

Variabile (*a causa di mandati compensativi e aggiuntivi*).

Numero attuale dei deputati.

Conseguenze di tipo elettorale e politico.

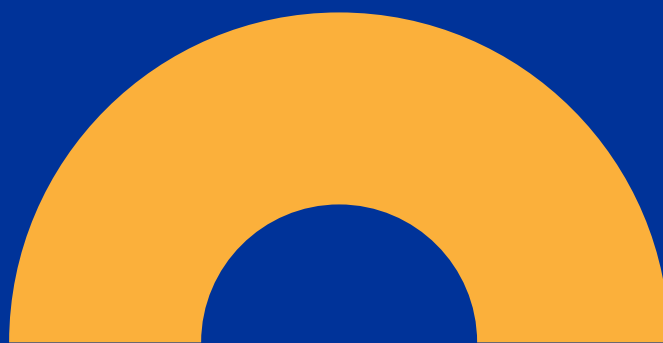
- La quota *proporzionale* stabilisce quanti seggi sono vinti dai partiti.
- La componente *maggioritaria* indica chi è effettivamente eletto (i primi di ciascuna lista).
- **Provenienza degli eletti:**
 - collegio uninominale per partiti grandi (incluso il vincitore);
 - “lista” per partiti minori.



IL PARLAMENTO



Bundesrat - Composizione e sistema elettorale



Bundesrat

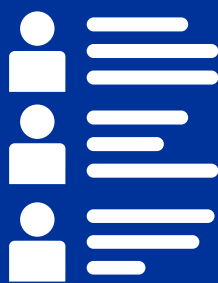


Camera di rappresentanza territoriale.

Composizione.



È composto da *consiglieri* nominati dai Governi dei Länder.



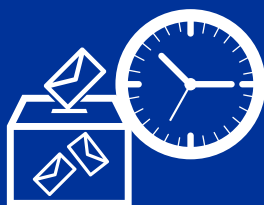
Ciascun consigliere deve essere membro di un governo del Land.



Ciascun Land può nominare fra 3 e 6 consiglieri, sulla base della sua popolazione.

69

Numero attuale dei consiglieri.



È un organo continuo, poiché le elezioni nei Länder non si svolgono contemporaneamente.

Altri aspetti peculiari.

- **Incompatibilità con la carica di deputato del Bundestag;**

- **manca delle prerogative di insindacabilità e inviolabilità.**

I consiglieri ricevono solo il rimborso delle spese di viaggio (nessuna indennità).



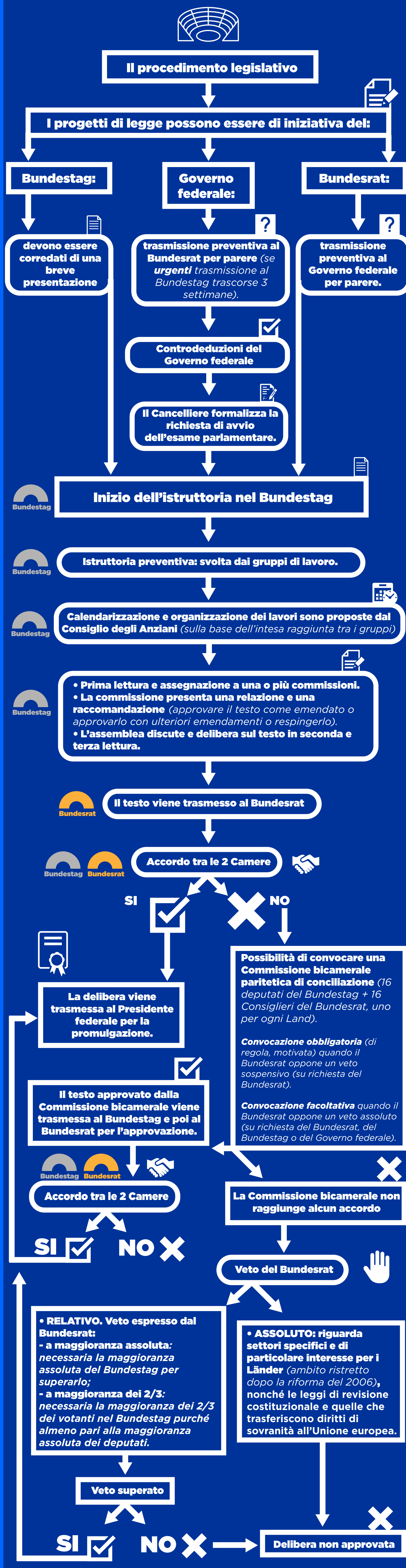
Bundestag



IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO



Le leggi ordinarie tra Bundestag e Bundesrat



IL GOVERNO



La formazione del Governo

L'investitura del Cancelliere.

1



Si tengono le elezioni e vengono così eletti i nuovi deputati del Bundestag.

2



Il Presidente della Repubblica propone un candidato alla Cancelleria.

3



Il Bundestag vota
(senza dibattito e a scrutinio segreto):

maggioranza assoluta

SI



NO

Il Cancelliere viene eletto e può formare il Governo.

Il Bundestag può eleggere un candidato alternativo entro 2 settimane.

maggioranza assoluta

SI



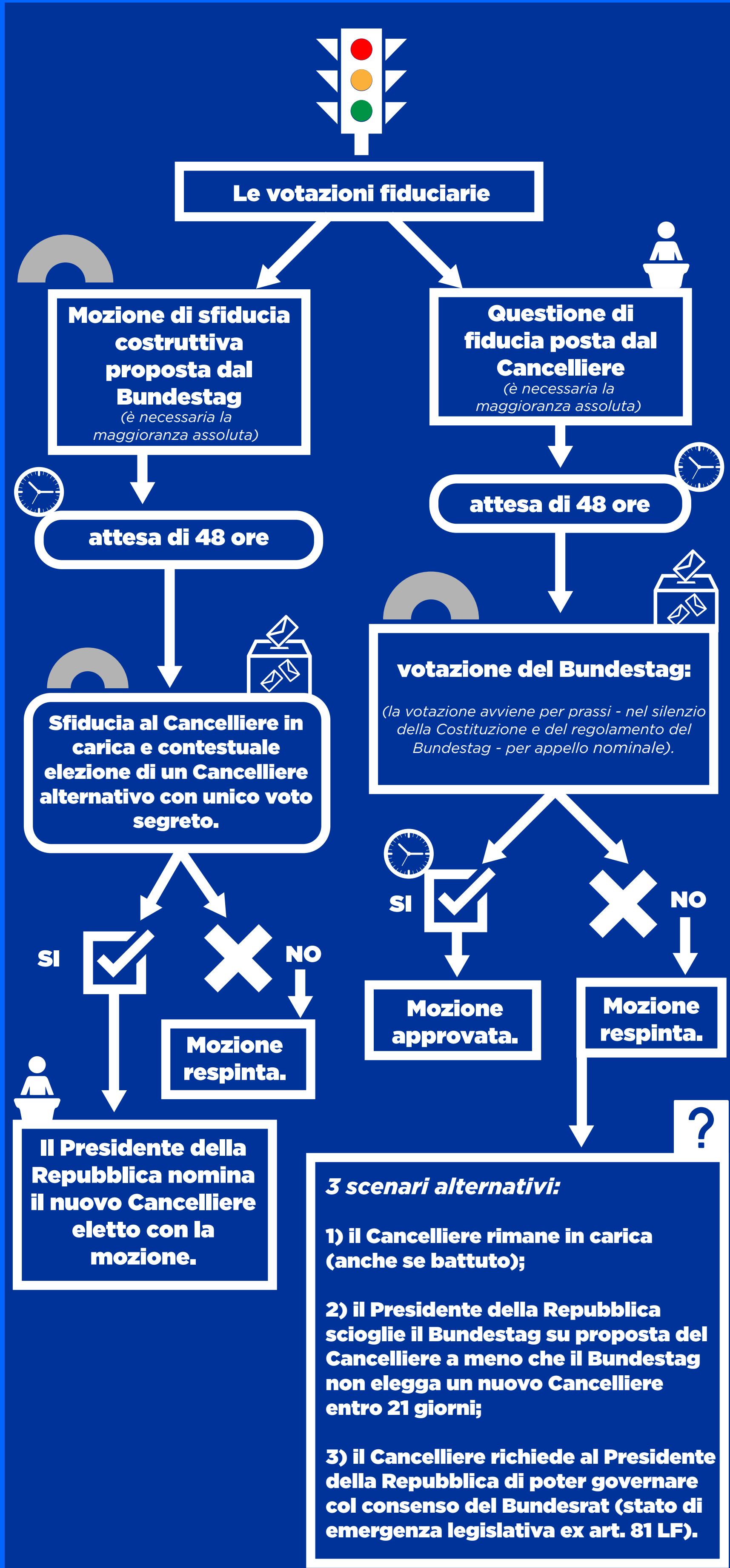
NO

2 possibilità su cui decide discrezionalmente il Presidente della Federazione

nomina del Cancelliere eletto a maggioranza relativa

Scioglimento del Bundestag

Le votazioni fiduciarie



Lo “stato di emergenza legislativa”

Il Presidente della Repubblica può dichiarare lo “stato di emergenza legislativa” se:



1) il Cancelliere non ottiene la maggioranza assoluta dopo aver posto la questione di fiducia ma il Bundestag non viene sciolto (art. 68 LF),

2) la richiesta viene avanzata dal Governo con l'assenso del Bundesrat.



Durante lo stato di emergenza legislativa, le proposte di legge del Governo possono essere approvate con il solo voto favorevole del Bundesrat.



La Legge Fondamentale non può essere modificata, abrogata o sospesa con le modalità di cui all'art. 81 LF.



Durata massima: 6 mesi.

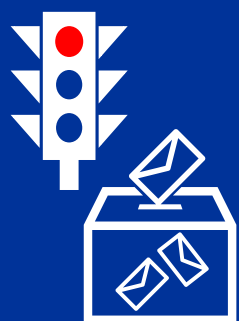


Per valutare la portata dell'art. 81 LF, si consideri che:

- *il Bundesrat ha una composizione diversa dal Bundestag;*
- *dagli anni '90, i partiti di opposizione hanno tradizionalmente prevalso nel Bundesrat.*

La “questione di fiducia fittizia”

Il Governo promuove un voto di sfiducia per creare le condizioni per uno scioglimento anticipato del Bundestag, e dunque tornare al voto.



3 precedenti *(su iniziativa del Cancelliere in carica):*

- **1972 (Cancelliere: Brandt);**
- **1982 (Cancelliere: Kohl);**
- **2005 (Cancelliere: Schröder).**

LA REVISIONE DELLA COSTITUZIONE



Il procedimento di revisione costituzionale



Limiti assoluti:



- articolazione dello Stato federale in Länder;
- partecipazione in via di principio dei Länder all'attività legislativa;
- principi fondamentali enunciati nei primi 20 articoli della Costituzione (ad esempio, tutela della dignità umana, principio dello stato di diritto, tutela dei diritti fondamentali da parte dell'autorità giudiziaria).

Obbligo di incorporazione:



- la Costituzione può essere modificata solo da una legge che ne integri o modifichi espressamente il testo.