



IL DODICESIMO CAMELLO. CRONACHE DALLA GERMANIA, 2010-2011

di Astrid Zei*

La crisi economica mondiale, prima, quella finanziaria europea, dopo, hanno imposto decisioni di grande peso politico, spesso impopolari, al fine di garantire la stabilità economica e finanziaria in Germania e nell'Unione europea. I vincoli al bilancio dettati dalla Legge Fondamentale e, da ultimo, anche dalle Costituzioni di alcuni Länder, hanno affaticato molto i rapporti tra le assemblee e l'esecutivo. Le decisioni che attengono ai conti dello Stato sono le più politiche, e al contempo, quelle maggiormente suscettibili di un controllo imparziale quando si tratti di verificare il rispetto dell'obbligo del pareggio del bilancio senza ricorso al credito.

Lo stesso è avvenuto con riguardo alla decisione della Germania di sostenere il credito della Grecia e degli Stati dell'euro-zona in difficoltà di bilancio: in più di un'occasione i diritti del Parlamento sono stati rivendicati invano persino dal Presidente del Bundestag, dal momento che l'assemblea non sarebbe stata informata, consultata, e aggiornata riguardo all'opportunità e alle modalità di un intervento del governo tedesco a sostegno del governo greco, in particolare, e della moneta europea, in generale.

In questo contesto è stato nuovamente il Tribunale costituzionale federale a legittimare un ulteriore avanzamento del processo di integrazione europea – sia pure, forse, l'ultimo prima della fine – ricollocandolo entro gli ampi binari della politica, ma, al contempo, riaffermando con forza presupposti e limiti di carattere procedurale; limiti dunque, ampi, ma certi, in linea del resto con l'impostazione oramai consolidata del Tribunale costituzionale federale circa il rispetto del principio democratico nell'Unione europea.

In questi ventiquattro mesi, i giudici di Karlsruhe si sono pronunciati per ben quattro volte sulla legittimità della partecipazione tedesca al *Fondo europeo di stabilità*, ovvero all'omonimo *Meccanismo*: il 6 giugno 2010, sulla richiesta (negata) di un provvedimento sospensivo; il 7 settembre 2011, in via definitiva; l'11 ottobre 2011 sulla presunta violazione del principio dell'imparzialità da parte del giudice Di Fabio, che era stato relatore nei procedimenti menzionati; il 27 ottobre, sulla legge che autorizza la partecipazione tedesca al Fondo europeo di garanzia, avallando la richiesta di una sospensione in via preventiva delle norme impugnate; la sentenza definitiva è attesa per il mese di febbraio 2012. Il Tribunale costituzionale federale, è intervenuto poi a più riprese per spiegare in che modo debba essere concepito il rapporto tra giudici nazionali ed europei, e l'ha fatto con un'importante pronuncia sui presupposti (assai improbabili) di un controllo di costituzionalità sugli atti europei *ultra vires*, e con alcune decisioni con cui ha spiegato alcuni profili dell'istituto del ricorso in via pregiudiziale, dimostrandosi generosa nei confronti di Strasburgo.

* Professore aggregato di diritto pubblico comparato – “Sapienza” Università di Roma

Una favola araba racconta di come un uomo saggio abbia risolto l'impossibile divisione di undici cammelli in parti disuguali ($1/2$, $1/4$, $1/6$) fra tre eredi fingendo l'esistenza di un dodicesimo cammello. Tale correttivo, virtuale, avrebbe permesso di far tornare i conti e di prendere le decisioni necessarie senza alcun litigio. Questo è stato un po' il contributo del Tribunale costituzionale alla soluzione di un'equazione impossibile: avanzare nel processo di integrazione europea facendo salvo il principio democratico, ed immaginando l'esistenza di schieramenti politici trasversali tali da dare un senso agli strumenti di partecipazione del parlamento tedesco alle decisioni dell'Unione europea. Comunque, è stato un contributo di profonda saggezza.

Ciò che conta poi non è tanto l'esito formale dei ricorsi (v. anche BVerfG 2 BvR 987/10 del 14 dicembre 2011) quanto le precisazioni riguardo alle condizioni da rispettare di volta in volta per non compromettere i delicati equilibri istituzionali, e per mantenere un sistema di pesi e contrappesi che legittimi le decisioni della politica.

E' una cifra comune, questa, anche alla recente giurisprudenza del Tribunale sull'illegittimità del sistema adottato per l'elezione del Bundestag e dei deputati tedeschi del Parlamento europeo. La nuova legge per l'elezione del Bundestag è stata approvata nell'autunno del 2011 – con un certo ritardo rispetto alla scadenza fissata dal *Bundesverfassungsgericht* –, mentre per quanto concerne l'elezione degli eurodeputati, la soglia di sbarramento del 5% è stata dichiarata incostituzionale il 9 novembre 2011. Nel frattempo, i Tribunali costituzionali dei Länder hanno decretato l'illegittimità della manovra di bilancio, l'invalidità delle elezioni, lo scioglimento anticipato dell'assemblea. I giudici hanno dunque formalizzato decisioni di enorme peso politico (anche se per il momento Karlsruhe ha evitato di pronunciarsi anche sui nuovi vincoli all'indebitamento). Sono stati dunque i Tribunali costituzionali a farsi promotori di un dialogo più serrato tra le istituzioni nel quadro di un sistema nazionale ed europeo articolato su più livelli decisionali, e di una riflessione critica sull'adeguatezza degli strumenti della partecipazione democratica soprattutto in questo particolare contesto.

VOTAZIONI ELETTIVE E DELIBERATIVE

LE ELEZIONI IN RENANIA SETTENTRIONALE-VESTFALIA SI RIFLETTONO SUL SISTEMA POLITICO TEDESCO

Il **9 maggio 2010** si sono svolte le elezioni per il rinnovo dell'assemblea regionale della Renania settentrionale-Vestfalia. L'affluenza alle urne è stata decisamente bassa (59,32%) e l'esito del voto, almeno in parte, inaspettato. Il partito cristiano-democratico (CDU) ha subito, infatti, un rovinoso crollo di 10,3 punti percentuali (34,6% dei voti) rispetto alle consultazioni del 2005. I socialdemocratici (SPD), che pure sono stati il primo partito del Land per 39 anni consecutivi fino al 2005, hanno conquistato pochi voti in più (+ 2,6%), convincendo solamente il 34,5% dell'elettorato. Anche per il partito liberale non è cambiato molto (+0,6%). I Verdi, invece, hanno raddoppiato i voti del 2005, passando dal 5,9% al 12,1% dei consensi. A livello locale queste elezioni hanno significato soprattutto l'ingresso del partito della sinistra (*Die Linke*) nel Landtag, poiché con il 5,6% dei voti è stata superata la soglia di sbarramento imposta dalla legge elettorale. Le conseguenze sul sistema politico tedesco, però, sono state enormi, perché la formazione di un governo di coalizione del partito socialdemocratico (SPD) e del partito dei Verdi si è riverberata sulla composizione del Bundesrat, dove i partiti che governano a Berlino (CDU-CSU e FDP) da allora non sono più in maggioranza.

SETTE LÄNDER ALLE URNE NEL 2011

Nel corso del 2011 si è votato in quasi la metà dei Länder tedeschi per il rinnovo delle assemblee regionali. Il **20 febbraio** ad **Amburgo** il partito socialdemocratico ha conquistato 62 seggi su 121. Con la nomina di Olaf Scholz (SPD) alla guida di un governo monopartito è così salito a sette il numero dei Länder governati da un *Ministerpräsident* dell'opposizione. Il **20 marzo** è stata la volta del Land Sachsen-Anhalt, dove si è confermata la c.d. "grande coalizione" formata dal partito cristiano-democratico (CDU) – che ha conquistato nuovamente la maggioranza relativa dei seggi - e dal partito socialdemocratico (SPD). Il **27 marzo** si è votato in **Baden-Württemberg**. Qui, sebbene il partito cristiano-democratico si sia confermato quale primo partito del Land, il partito dei Verdi e il partito socialdemocratico hanno formato assieme una coalizione in grado di governare e, per la prima volta in Germania, la carica di *Ministerpräsident* è stata assunta da un deputato del partito dei Verdi (*Die Grünen*): Winfried Kretschmann. La sua popolarità è legata anche all'immensa campagna di mobilitazione indetta per contestare la messa in opera di un progetto di completamento delle infrastrutture per il trasporto di rilevanza regionale e nazionale, denominato **Stuttgart 21**. Il progetto, proprio per la sua rilevanza ultraregionale è stato cofinanziato dalla Federazione. Esso mira a rafforzare i collegamenti autostradali e quelli su rotaia anche attraverso lo smantellamento della vecchia stazione ferroviaria di Stoccarda e la sua sostituzione con un polo sotterraneo a otto binari. Sin dall'inizio, tale piano è stato promosso e sostenuto dal partito cristiano-democratico e, in particolare dall'ex *Ministerpräsident* Stefan Mappus, mentre i partiti all'opposizione hanno continuato a criticare duramente le opere per via del loro impatto sul patrimonio storico e ambientale del Land e per gli elevati costi previsti. Nel corso del 2010 la maggioranza e l'opposizione si sono esercitate anche sull'ipotesi di un **referendum**, consultivo o deliberativo, inizialmente considerato incostituzionale dagli esperti consultati (Paul Kirchhof e Klaus-Peter Dolde) per diverse ragioni: 1) in quanto vertente su una materia di competenza della Federazione; 2) perché in contrasto con l'art. 60, comma 6 della Costituzione del Land, che, vietando il referendum sulle leggi tributarie e di bilancio, escluderebbe più in generale i quesiti sulle leggi in materia finanziaria; 3) perché, ai sensi dell'art. 60, comma 3, della Costituzione del Land, mancherebbe l'atto legislativo da sottoporre a referendum. In effetti, la Costituzione del Land all'art. 59 disciplina l'istituto del *Volksbegehren* subordinando le relative richieste ad una sottoscrizione da parte di 1/6 degli elettori. Il quorum elevato concorre a spiegare la sfortuna di tale istituto in Baden-Württemberg, dove in effetti esso non è stato mai utilizzato. La Costituzione prevede altresì la possibilità di sottoporre al voto popolare (*Volksabstimmung*) le delibere legislative prima della loro promulgazione, ovvero i progetti di legge del governo bocciati dall'assemblea: art. 60, commi 2 e 3, Cost. L'idea dell'opposizione era dunque quella di utilizzare quest'altro istituto, concordando con il Governo la bocciatura di un apposito progetto di legge sul "ritiro del Land da Stuttgart 21". Il Cancelliere Angela Merkel (CDU) nel frattempo era intervenuta in difesa delle nuove infrastrutture con una netta presa di posizione, attribuendo inoltre alle imminenti elezioni nel Land il valore di un sondaggio popolare. All'indomani del voto, il partito socialdemocratico e i Verdi hanno iscritto il referendum sul progetto *Stuttgart 21* nell'accordo di coalizione. Quindi, come concordato, il **28 settembre** l'assemblea ha respinto il progetto di legge del governo che prevedeva il ritiro del Land [*Gesetz über die Ausübung von Kündigungsrechten bei den vertraglichen Vereinbarungen für das Bahnprojekt Stuttgart 21 (S 21-Kündigungsgesetz)*] e il Governo ha indetto il referendum sul provvedimento. L'opposizione ha denunciato l'illegittimità del decreto di indizione del referendum, promuovendo subito dopo un ricorso diretto (**Verfassungsbeschwerde**) al Tribunale costituzionale federale, chiedendo un decreto sospensivo prima delle consultazioni. Tale ricorso è stato respinto con un'ordinanza del **21 novembre** [BVerfG, 2 BvR 2333/11], in cui i giudici si sono dichiarati incompetenti a conoscere le violazioni del diritto del Land che non comportino anche una violazione dei diritti costituzionalmente garantiti, e, in ogni caso, a misurare la costituzionalità di una legge non ancora efficace (perché non ancora promulgata). La campagna di proteste – anche violente - organizzata negli ultimi due anni dai partiti di opposizione e da diverse associazioni di cittadini è stata presentata dai media come un *case study* di *grassroots democracy*,

ovvero il prototipo dello scontro epocale tra i cittadini e la politica. Di fatto, il **27 novembre** la delibera legislativa è stata sottoposta al voto dell'elettorato, che con il 58,8% dei consensi ha sancito la messa in opera del progetto. Durante la primavera si è votato anche in **Renania-Palatinato**, dove il **27 marzo** i socialdemocratici hanno perso la maggioranza assoluta dei seggi, ma si sono confermati quale partito di maggioranza relativa (35,7%). Il *Ministerpräsident* uscente Kurt Beck (SPD) è stato pertanto riconfermato alla guida del Land sulla base dell'accordo di coalizione concluso con il partito dei Verdi (*Die Grünen*), che in queste elezioni ha conquistato ben 10 punti percentuali (15,4%), triplicando il precedente risultato (2006:4,6%). Il **22 maggio** si è votato a Brema e anche lì il risultato elettorale ha confermato la formula rosso-verde (SPD – *Die Grünen*) della precedente legislatura. Il **4 settembre** è stata la volta del Land **Meklemburg-Vorpommern**. Le urne hanno confermato, da un lato, il primato del partito socialdemocratico, che ha raccolto più voti (35,6%) rispetto alla scorsa legislatura (2006: 30,2%), confermandosi di gran lunga come primo partito del Land, e, dall'altro, il successo relativo del partito di estrema destra NPD – *National Partei Deutschland*, che ha nuovamente superato (6,0%) la soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge elettorale, conquistando cinque seggi nel Landtag. Non suscita grande sorpresa il risultato (18,4%) ottenuto dal partito dei Verdi (2006: 16,8%), e, a questo punto, neppure l'ennesima *debacle* del partito liberale (FDP) che perde quasi 7 punti percentuali (2006: 9,6%) e con il 2,8% dei voti non riesce a superare la soglia di sbarramento e cede in blocco i suoi sette seggi nel Landtag al partito dei Verdi (8,7%; 2006: 3,4%). L'ultima giornata elettorale si è svolta a **Berlino il 18 settembre**, e ha segnato un'ulteriore grave sconfitta per il partito liberale (FDP) che ha raccolto solamente l'1,6% dei consensi, senza superare, pertanto, la soglia di sbarramento. Il risultato elettorale ha altresì legittimato il partito dei Verdi (17,6%; 2006: 13,1%) quale possibile partner per un governo guidato dal partito socialdemocratico, che si è confermato come prima forza politica nella Città (28,3%), seguito dal partito cristiano-democratico (23,4%; 2006: 21,3%). I negoziati, tuttavia, sono falliti – pare - dinanzi all'impossibilità di trovare un accordo riguardo alla costruzione di un nuovo tratto di tangenziale, così che, a quasi dieci settimane di distanza dal voto, il governo della città è stato infine affidato a una “grande coalizione”. Per la prima volta il **partito dei Pirati** (*Piraten*), ispirato all'omonima formazione politica svedese, è rappresentato in un Landtag: con l'8,9% dei voti, i seggi conquistati sono stati 15. Questa giovane formazione politica si è costituita in Germania nel 2006. Oltre che agli omonimi svedesi, i *Piraten* si ricollegano a un movimento transnazionale che ha come obiettivo la deregolamentazione dell'editoria multimediale e della rete, e il rafforzamento della società dell'informazione attraverso l'uso di Internet. Dal 2009 il partito dei *Piraten* ha presentato le sue liste in tutti i Länder tedeschi, conquistando un crescente numero di consensi (fino al 2,1%), senza però ottenere alcun seggio.

Le elezioni regionali del 2011 hanno significato anche un ulteriore indebolimento del Governo federale nei suoi rapporti con il **Bundesrat**, dove **i partiti della maggioranza hanno perso almeno nove Consiglieri: 3 delegati di Amburgo e 6 del Baden-Württemberg**, Länder ora governati dai partiti dell'opposizione.

LA VERIFICA DELLE ELEZIONI: LACUNOSITÀ DEGLI STRUMENTI DI TUTELA PER LE LISTE ESCLUSE DALLA COMPETIZIONE ELETTORALE

“*Die Partei?*”, vale a dire, “Il partito” è una formazione politica le cui liste non sono state ammesse a concorrere per le elezioni politiche del 2009. 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” e si tratta, all'origine, di un progetto satirico della rivista “Titanic”, basato sulla stigmatizzazione di una certa politica fatta di funzionari poco vocati, di frasi vuote e di burocrazia. “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 (*Bundeswahlauusschuss*) 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. Nell'ordinamento tedesco questo tipo di decisioni possono essere impugnate solamente nell'ambito di una procedura di verifica delle elezioni, che si svolge sempre a posteriori. Il ricorso depositato il **6 dicembre 2010** è stato redatto dal Prof. Gunnar Folke Schuppert. Il Tribunale lo ha respinto il **12 aprile 2011** [2 BvC/10] senza entrare nel merito dei rilievi sollevati, ma evidenziando la mancanza dei requisiti soggettivi stabiliti dall'art. 48 della legge sul Tribunale costituzionale federale (*BVerfGG*). Il ricorso in appello al Tribunale costituzionale federale, infatti, era stato presentato a titolo personale, mentre l'istanza ricusata dal Bundestag era stata depositata dallo stesso ricorrente, Martin Sonneborn, in quanto rappresentante della lista esclusa. La vicenda ha contribuito comunque a mettere in evidenza alcune lacune nella legislazione elettorale, su cui insiste da tempo la dottrina più attenta: da un lato, la procedura di nomina dei membri dell'autorità federale preposta al coordinamento delle procedure elettorali (*Bundeswahlleiter*), dall'altro, l'assenza di rimedi giuridici atti a contestare un'ingiusta esclusione dalla competizione elettorale, posta anche l'impossibilità di ripetere eventualmente le elezioni, chiarita a più riprese dal Tribunale costituzionale federale. Su queste lacune ha insistito peraltro anche la Commissione del Bundestag preposta alla verifica delle elezioni che il **7 luglio 2011** ha concluso formalmente le procedure di verifica delle elezioni del 2009. Sebbene tutti i 163 ricorsi pervenuti siano stati via via respinti, il Bundestag ha comunque approvato la raccomandazione della Commissione circa l'opportunità di alcune modifiche del quadro normativo vigente [BT Dr. 17/6300]: si tratta, da un lato, di rivedere gli strumenti di tutela giuridica accordati alle associazioni politiche non ammesse a partecipare alle elezioni, e, dall'altro, dell'introduzione di maggiori garanzie circa la presenza di strumenti per la videoregistrazione che possono violare la segretezza del voto, qualora i seggi vengano allestiti in locali che normalmente sono videosorvegliati.

PARTITI

IL PARTITO DELLA SINISTRA (*DIE LINKE*) "SOTTO OSSERVAZIONE": PRESUPPOSTI E LIMITI DEI CONTROLLI DELL'ENTE FEDERALE PER LA TUTELA COSTITUZIONALE SECONDO IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO FEDERALE (BVERWG)

Con una sentenza del **21 luglio 2010** Tribunale amministrativo federale ha avallato l'attività di controllo dell'ufficio federale per la tutela costituzionale (*Bundesamt für Verfassungsschutz*) nei confronti del partito della sinistra (*Die Linke*) e dei deputati eletti nelle file del partito (BVerwG 6 C 22.09). Il Tribunale ha respinto il ricorso presentato dal **capogruppo della Sinistra nel Landtag** della Turingia Bodo Ramelow, già deputato del Bundestag nella precedente legislatura. In prima istanza il **Tribunale superiore (OVG) di Münster** aveva accertato l'esistenza di istanze anticostituzionali all'interno del partito e per questo aveva ritenuto legittimo il regime di "osservazione aperta" cui esso era stato sottoposto. L'attività dell'ente in pratica consisteva nella raccolta di informazioni ricavate dalla stampa e dagli altri media senza l'ausilio dei servizi segreti, e con l'esclusione delle opinioni espresse e dei voti resi nelle aule del Parlamento. Il Tribunale ha chiarito anzitutto l'applicabilità dell'art. 4, primo comma, primo alinea, lett. c. della **legge federale sulla tutela costituzionale** (*Bundesverfassungsschutzgesetz*) ai deputati del Bundestag e dei Landtagen, e la sua compatibilità con i principi del diritto parlamentare e con il principio del libero mandato sancito dall'art. 38, primo comma, della Legge Fondamentale. In secondo luogo, pure ammettendo che, in generale, l'impiego dei servizi segreti al fine di tenere sotto osservazione membri del Parlamento di per sé possa compromettere sensibilmente l'indipendenza dei parlamentari e la partecipazione dei partiti alla formazione delle

decisioni politiche, condizionando, di conseguenza, il processo democratico, ha accertato la proporzionalità delle misure adottate nel caso concreto nei confronti dei singoli deputati, in quanto commisurate all'obiettivo di tutelare l'ordinamento democratico e liberale.

RIDIMENSIONAMENTO DEL PARTITO LIBERALE (FDP) NEL SISTEMA POLITICO TEDESCO

La delusione dell'elettorato rispetto alle misure annunciate e inattuata, le divisioni interne su alcuni dei più importanti provvedimenti deliberati dal governo guidato dal cancelliere Angela Merkel (CDU) hanno segnato una progressiva e vistosa perdita di consenso nei confronti del partito liberale, segnata dagli sconcertanti risultati registrati dapprima nelle tornate elettorali del **27 marzo 2011** in Baden-Württemberg e in Renania-Palatinato, e poi a **settembre** in Meclemburgo-Pomerania anteriore e a Berlino. Nel corso della Convention liberale del **13-15 maggio 2011** il capo del partito e Vice-Cancelliere Guido Westerwelle ha così reso nota la volontà di rinunciare all'incarico all'interno del partito. Il giovane Philipp Rösler, suo pupillo e già Ministro federale della salute, è stato eletto dai convenuti quale successore, subentrando a Westerwelle anche nell'incarico di Vice-Cancelliere. Di lì a poco, sempre nel mese di **maggio**, un altro membro del partito liberale ha lasciato un incarico importante: l'eurodeputato Silvana Koch-Merlin ha difatti rinunciato alla carica di vice-presidente del Parlamento europeo dopo che la sua tesi di dottorato si era scoperta copiata, similmente a quanto già accaduto l'anno prima all'ex Ministro della Difesa zu Guttenberg (CDU). A dicembre, le dimissioni inattese del Presidente del partito sembrano attestare la profonda crisi in cui versa il partito.

OPINABILITÀ DEI CRITERI DI RIPARTIZIONE DEL FINANZIAMENTO PUBBLICO ALLE FONDAZIONI DI PARTITO

Il **30 giugno 2010** [BVerwG 7 C 13.09 e 14.09] il Tribunale amministrativo federale si è pronunciato sul ricorso presentato dalla Fondazione *Rosa-Luxemburg* che contestava i criteri di ripartizione dei finanziamenti pubblici per le Fondazioni, basati sui voti ottenuti nelle ultime elezioni politiche dai partiti cui afferiscono le Fondazioni, in quanto incompatibili con il principio di uguaglianza sancito dalla Legge Fondamentale. Considerando i voti conquistati dal partito della Sinistra (*Die Linke*), la Fondazione *Rosa-Luxemburg* aveva ottenuto contributi pari a un terzo delle somme erogate alle Fondazioni *Konrad-Adenauer* (CDU) e *Friedrich-Ebert* (SPD), vale a dire la stessa somma concessa alle Fondazioni *Friedrich-Naumann* (FDP) e *Heinrich-Böll* (Verdi). Secondo i ricorrenti, i contributi concessi dai Länder avrebbero dovuto basarsi piuttosto sui risultati ottenuti dai singoli partiti nell'ambito delle elezioni regionali. Di conseguenza, la Turingia – dove il partito della Sinistra (*Die Linke*) è secondo per numero di voti – avrebbe dovuto distribuire i finanziamenti alle sole Fondazioni dei partiti rappresentati nel Landtag, e in misura proporzionale al numero dei deputati iscritti. La questione è stata risolta con una conciliazione [7 C 13.09 e 14.09]. Dinanzi ai giudici, la Fondazione *Rosa-Luxemburg* ha convenuto con il Land dei nuovi criteri di ripartizione che verranno applicati a partire dal 2010: un terzo delle somme verrà diviso in parti eguali tra tutte le Fondazioni; un terzo verrà distribuito in funzione dei risultati ottenuti dai partiti nell'ambito delle ultime elezioni regionali in Turingia e, infine, un terzo in proporzione ai voti conquistati nell'ambito delle elezioni del Bundestag.

MODIFICA DELLA LEGGE SUI PARTTI POLITICI E DELLA LEGGE SUI DEPUTATI

Le legge di modifica della legge sui partiti politici e della legge sui deputati, approvata il **23 agosto 2011** [*Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und Achtundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes*, BGBl. I n. 45 del 26 agosto 2011, p. 1748] ha elevato l'indennità dei parlamentari a 8.252 euro a partire dal 1 gennaio 2013. Contestualmente, il tetto massimo per la quota di finanziamento pubblico dei partiti è stato portato da 133 a 141,9 milioni di euro per il 2011, e a 150,8 milioni per il 2012.

PARLAMENTO

(IN)ADEGUATEZZA DEGLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE DEL PARLAMENTO ALLE DECISIONI SULLA CRISI FINANZIARIA DELL'EUROZONA: L'ULTIMA PAROLA AL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE

La decisione del Governo tedesco di partecipare assieme agli altri Stati membri dell'Unione europea a un piano di risanamento del bilancio della Grecia con un prestito di 22,4 miliardi di euro e di contribuire alla costituzione di un fondo europeo di garanzia con 123 miliardi di euro è stata comunicata al Parlamento tedesco e subito formalizzata dalle due Camere con due distinti provvedimenti legislativi, approvati a due settimane di distanza: rispettivamente il **7 maggio** e il **21 maggio 2010**. Si tratta della "Legge sull'adozione di misure di garanzia per il mantenimento della capacità di pagamento della Repubblica Ellenica, necessaria per la stabilità finanziaria nell'ambito dell'Unione monetaria", che autorizza il Ministero federale delle Finanze ad erogare un prestito di 22,4 miliardi di euro alla Grecia, e della "Legge sull'adozione di misure di garanzia nel quadro di un meccanismo di stabilizzazione europeo" che prevede un impegno di 123 miliardi di euro per la costituzione di un **Fondo europeo di stabilità**, ai sensi del regolamento n. 407/2010 del Consiglio dell' **11 maggio 2010**, che istituisce un meccanismo di stabilizzazione finanziaria.

L'istruttoria sulla legge federale necessaria a dare attuazione agli impegni assunti è stata avviata l'**11 maggio**, immediatamente al termine del Consiglio. La legge è stata approvata dieci giorni dopo e promulgata dal Presidente della Federazione nelle successive 24 ore.

Nell'ambito dell'istruttoria i gruppi dell'opposizione hanno evidenziato una sostanziale violazione degli obblighi di informazione imposti al Governo federale dall'articolo 23, secondo comma, della Legge Fondamentale. Tale norma impegna, infatti, il Governo federale a informare entrambe le Camere del Parlamento circa "le questioni dell'Unione europea" "in maniera circostanziata e non appena possibile", e il legislatore ha declinato tale obbligo in maniera sufficientemente pervasiva. La legge sulla cooperazione tra il Governo federale e il Bundestag negli affari dell'Unione europea, precisando che le informazioni devono essere "complete, tempestive, aggiornate e, di regola, per iscritto", che le notizie riguardano, in particolare, "la formazione della volontà del Governo federale", lo "svolgimento delle consultazioni" a livello europeo, "le posizioni assunte" dagli altri organi istituzionali dell'Unione europea e dagli Stati membri". Inoltre, il Governo federale deve assicurarsi che le informazioni rese siano sufficienti affinché il Bundestag possa esprimersi preventivamente sulla posizione che il Governo tedesco assumerà nell'ambito dei negoziati.

I gruppi parlamentari dei socialdemocratici (*SPD*), della Sinistra (*Die Linke*) e dei Verdi (*Bündnis 90/Die Grünen*) hanno pertanto stigmatizzato una violazione dei diritti di informazione del Bundestag [*Entschließungsantrag der Fraktion der SPD zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der*

CDU/CSU und FDP – Drs. 17/1685, 17/1740, 17/1741 – *Entwurf eines Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus*, BT Drs. 17/1810], dal momento che la Camera non sarebbe stata preventivamente informata non solo della volontà, ma persino della disponibilità del Governo federale allo stanziamento un pacchetto di **aiuti straordinari alla Grecia**, emersa invece nell'ambito del vertice dei Capi di Stato e di Governo del **7-10 maggio**. Il testo del regolamento che istituisce il meccanismo di stabilizzazione finanziaria all'esame del Consiglio, approvato l'11 maggio, inoltre, è stato trasmesso al Bundestag solo il 9 maggio. Le mozioni proposte dai gruppi dell'opposizione per deprecare l'accaduto e sollecitare il rispetto delle procedure prescritte dalla legge sono state respinte dalla maggioranza. In ogni modo, la Commissione per gli Affari giuridici del Bundestag ha approvato un emendamento al testo della legge sulla stabilizzazione finanziaria, poi approvato in Aula, che impegna il Governo a raccogliere il parere della Commissione per il Bilancio del Bundestag prima di prestare garanzie le finanziarie previste nell'ambito del sistema di stabilizzazione europeo, ovvero a posteriori, nel caso in cui vi sia l'esigenza di intervenire tempestivamente, purché tale urgenza venga adeguatamente motivata.

I diritti di partecipazione del Bundestag sono stati rivendicati nuovamente dopo che il Governo federale, il 7 giugno 2010, ha firmato l'accordo quadro sullo **European Financial Facility Stability** (abbr. ESFF), senza consultare preventivamente le due Camere e senza chiedere al Parlamento un'autorizzazione alla ratifica.

I gruppi dell'opposizione hanno invocato, da un lato, una violazione dell'art. 59, secondo comma della Legge Fondamentale, che impone un'autorizzazione parlamentare per la ratifica dei Trattati internazionali di natura politica, e dall'altro, una violazione della legge sulla stabilizzazione finanziaria del **22 maggio**, che all'art.1, quinto comma, impegna espressamente il Governo a trasmettere preventivamente alla Commissione per il Bilancio del Bundestag l'accordo che disciplina la società di scopo preposta all'erogazione degli aiuti straordinari a favore degli Stati a rischio di insolvenza.

Il Governo si è espresso al riguardo nell'ambito di un'interrogazione scritta [BT Dr. 17/2469]. A suo parere, l'accordo quadro già concluso non poteva essere assimilato a un Trattato internazionale, trattandosi invece di "un accordo regolato dal diritto internazionale, concluso tra soggetti di diritto internazionale" assieme ad un soggetto di diritto privato: la società *European Financial Stability Facility* (EFSF). Tale accordo troverebbe un fondamento normativo nella legge federale sulla stabilizzazione finanziaria del 22 maggio 2010. In sintesi, nonostante la dimensione dell'impegno finanziario assunto dalla Repubblica federale tedesca, l'accordo non sarebbe assimilabile a un Trattato internazionale di natura politica, e ciò esclude la necessità di un'autorizzazione parlamentare, ai sensi dell'art. 59, secondo comma, della Legge Fondamentale.

Il **17 marzo 2011** il Bundestag ha autorizzato la **revisione del Trattato di Lisbona** funzionale all'istituzione di meccanismo europeo di stabilizzazione (ESM) che dalla metà del 2012 sostituirà l'attuale Fondo di garanzia (EFSF). L'autorizzazione è stata concessa con una risoluzione [BT. 17/4880], secondo quanto stabilito dall'art. 10 della legge sulla collaborazione del Governo federale e del Bundestag nelle questioni dell'Unione europea. La Germania ha contribuito al fondo con 22 miliardi di euro, e ha prestato garanzie per un totale di 168,3 miliardi di euro.

Il **12 maggio 2011** il Bundestag ha autorizzato il Governo [BT 17/5797] ad approvare lo stanziamento di 78miliardi di euro di **aiuti finanziari al Portogallo**, su proposta della Commissione. Nel mese di luglio le disponibilità del fondo sono state ulteriormente incrementate. L'aggravarsi della crisi finanziaria che ha colpito alcuni Paesi dell'euro-zona e, di conseguenza, la moneta unica, ha indotto i capi di stato di governo dell'area a ridefinire i compiti e la dotazione finanziaria del fondo di garanzia. Il **21 luglio** si è così stabilito di incrementare ancora il fondo di garanzia fino al 30 giugno 2013 - portando il contributo tedesco a 211,04 miliardi di euro - e di affidargli strumenti di intervento maggiormente flessibili, con la possibilità di intervenire preventivamente a sostegno di uno Stato aprendo una linea di credito a suo favore, concedendo prestiti per rifinanziare gli istituti di credito, e, eventualmente, anche acquistando titoli di stato sul mercato secondario.

Il **5 settembre 2011** il Governo federale ha presentato al Bundestag un disegno di legge con le modifiche necessarie ad adeguare il quadro normativo agli impegni assunti con i partner europei [BT 17/6916]. Due giorni dopo, però, il Tribunale costituzionale federale si è pronunciato sulla legittimità degli atti e delle procedure con cui la Germania ha aderito al fondo europeo di garanzia e ha disposto lo stanziamento delle risorse a ciò necessarie, sanzionando l'inadeguatezza degli strumenti di indirizzo del Parlamento su questo versante della politica finanziaria e di bilancio del Governo.

A questo riguardo, la legge sulle garanzie da prestare nell'ambito del meccanismo europeo di stabilizzazione del 22 maggio 2010 stabiliva, all'art. 1, comma 3, l'obbligo per il Governo di trovare un'intesa con la Commissione bilancio del Bundestag prima di concedere gli aiuti previsti dalla legge, ovvero, qualora non ci fosse il tempo di acquisire il parere della Commissione, di aggiornarla subito dopo al riguardo.

La sentenza del **7 settembre [BVerfG 2 BvR 987/10]** ha avuto grande eco in Germania, per l'enormità delle sue conseguenze nell'ipotesi in cui le istanze presentate fossero state accolte.

Il Tribunale si è pronunciato in via definitiva sui tre ricorsi [2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10 e 2 BvR 1099/10] pervenuti (*Verfassungsbeschwerde*) dichiarandosi competente solamente a verificare la sussistenza di una grave lesione della funzione di bilancio del Parlamento, tale da comportare un'evidente violazione del principio democratico. Nella sentenza si legge che, sebbene il Tribunale consideri insindacabili le decisioni del Parlamento sul bilancio dello Stato, proprio in ossequio alle responsabilità di cui l'assemblea è investita, è necessario garantire al Bundestag la possibilità di incidere in maniera sostanziale sulle decisioni del Governo. Di conseguenza, la legge dianzi menzionata è stata considerata legittima solamente a patto che il parere della Commissione bilancio venga chiesto e formalizzato sempre in via preventiva.

Nei giorni successivi, la Commissione bilancio del Bundestag ha pertanto proposto una serie di modifiche al testo, con una disciplina dettagliata dei casi e delle forme di partecipazione della stessa Commissione alle decisioni relative all'utilizzo e alle dotazioni del Fondo europeo di garanzia.

La legge è stata approvata il **9 ottobre** [*Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus*, BGBl. I n. 51 del 13 ottobre 2011, p. 1992]: nei casi urgenti, ovvero quando le circostanze impongano di agire in via confidenziale, essa prevede la possibilità di acquisire solamente il parere di un'apposita Sottocommissione della Commissione bilancio, formata in maniera da rispettare la composizione dell'assemblea, con meno componenti possibile, purché vi siano rappresentati tutti i gruppi del Bundestag. Le valutazioni riguardo alla sussistenza dei requisiti dell'urgenza e della confidenzialità spettano al governo, ma la Commissione Bilancio può opporsi a tali decisioni con un voto a maggioranza (la Commissione Bilancio aveva proposto un quorum ridotto a un terzo dei componenti: BT Drs. 17/7067 del 22 settembre).

La Sottocommissione, formata da nove deputati in maniera da rispecchiare la composizione dell'assemblea, è stata istituita il **26 ottobre**.

La ristrettezza del collegio e l'ampiezza delle sue prerogative hanno indotto alcuni deputati dell'opposizione a impugnare la legge dinanzi al Tribunale costituzionale federale lamentando una lesione dei diritti di partecipazione alla formazione della volontà politica connessi allo status di parlamentare.

Anche se il ricorso è ancora pendente, i giudici di Karlsruhe si sono già erti nuovamente in difesa delle prerogative dell'assemblea sospendendo in via cautelare l'attività della Sottocommissione per rimettere l'esercizio delle sue prerogative al plenum, ovvero alla Commissione Bilancio [BVerfG, decisione del **27 ottobre 2011**, 2 BvE 8/11].

IL NUOVO ART. 91E DELLA LEGGE FONDAMENTALE

Il **21 luglio 2010** il Parlamento ha approvato la 58esima legge di revisione costituzionale. Il nuovo articolo 91e (BGBl. I, 944) offre la base giuridica necessaria affinché gli Uffici di collocamento dell'

Agenzia federale per il lavoro (*Arbeitsagentur*) e i Comuni possano continuare a gestire congiuntamente i centri di assistenza per i disoccupati di lungo periodo (*Jobcenter*). A dicembre del 2007 [2 BvR 2433/04 - 2 BvR 2434/04] il Tribunale costituzionale federale aveva chiarito che il modello introdotto dal legislatore, basato su una stretta cooperazione tra i Comuni e l'Agenzia, si configurava come una forma inammissibile di amministrazione "mista" e aveva invitato il legislatore a redisciplinare la materia entro il 2010. Una proposta di revisione costituzionale era già stata presentata nel corso della precedente legislatura. I *Ministerpräsidenten* dei *Länder* si erano pronunciati al riguardo in maniera favorevole, ma sull'iniziativa aveva pesato il voto contrario del gruppo dei cristiano-democratici (CDU-CSU) nel Bundestag, orientato piuttosto ad una modifica della legislazione in vigore, e non ad una revisione costituzionale. A questo proposito si era ipotizzato di trasformare i *Jobcenter* in "Centri per il lavoro e la sicurezza di base" assoggettati alla direzione e al controllo della Federazione. Ciò in quanto la Legge Fondamentale consente espressamente forme di cooperazione tra la Federazione e i Comuni. Nel frattempo, tuttavia, si era raggiunto un compromesso basato anche sulla prospettiva di un progressivo incremento dei Comuni che scelgono di assistere i disoccupati di lungo periodo in piena autonomia – che nel 2010 erano solamente 69 - e allo svincolo di 900 milioni di euro destinati a sostenere il mercato del lavoro. Il nuovo articolo 91e della Legge Fondamentale dispone: "1) Per quanto concerne l'attuazione delle leggi federali nell'ambito della sicurezza di base per coloro che sono in cerca di lavoro, la Federazione e i *Länder*, ovvero i Comuni e le Associazioni di Comuni competenti in base al diritto dei *Länder*, operano di regola assieme attraverso istituzioni comuni. 2) La Federazione può lasciare che un limitato numero di Comuni e di Associazioni di Comuni svolgano da soli i compiti di cui al comma 1, nel caso in cui essi stessi ne facciano richiesta e con l'assenso delle massime autorità del Land. Le spese necessarie comprese le spese amministrative, spettano alla Federazione nella misura in cui il compito di dare attuazione alle leggi di cui al comma 1 spetti alla Federazione. 3) Ulteriori aspetti sono regolati da una legge federale che richiede l'assenso del Bundesrat".

L'XI, LA XII E LA XIII LEGGE SULL'IMPIEGO DELL'ENERGIA ATOMICA: PROFILI COSTITUZIONALI DELLA POLITICA ENERGETICA DEL II GOVERNO MERKEL

Il **28 ottobre 2010** il Bundestag ha approvato la nuova (undicesima) legge federale sull'energia nucleare con cui si posticipa di alcuni anni lo spegnimento delle centrali nucleari tedesche: 8 anni per i 7 impianti costruiti nel 1980 e 14 anni per le altre centrali. Il partito socialdemocratico, all'apposizione, era contrario al provvedimento. I Consiglieri della SPD erano in maggioranza nell'ambito del Bundesrat, ma il Bundestag e il Governo federale hanno sostenuto che la legge non necessitasse dell'assenso della seconda camera. I consiglieri socialdemocratici si sono opposti al provvedimento contestando l'iter seguito: il mantenimento delle centrali impone alle autorità amministrative dei *Länder* una serie di compiti e oneri aggiuntivi per gli anni a venire; di conseguenza, ai sensi dell'art. 84, primo comma, della Legge Fondamentale, l'assenso della seconda camera risulterebbe necessario. Di contro, il Governo federale e il Bundestag, confortati anche dai pareri redatti dai costituzionalisti Alexander Roßnagel e Christoph Dagenhart, hanno fatto leva sul fatto che lo spegnimento delle centrali nucleari tedesche all'epoca del primo governo Schröder venne formalizzato proprio con una semplice "*Abstimmungsgesetz*", una legge, cioè, che non richiede l'assenso del Bundesrat. Intanto, il Bundesrat ha anche respinto a maggioranza la mozione presentata dai delegati dei *Länder* governati dai partiti dell'opposizione che rivendicavano il potere di veto della seconda camera. L'**8 dicembre** l'XI e la XII *Atomgesetz* sono state promulgate dal Presidente della Federazione, il quale, in una nota, si è dichiarato convinto, dopo un attento esame, dell'assenza di vizi tali da inficiare la promulgazione [BGBl. I n. 62 del 13 dicembre 2010, p. 1814 e p. 1817]. I *Länder* Berlino, Brandeburgo, Brema, Renania-Palatinato, Renania settentrionale-Vestfalia, successivamente hanno depositato un ricorso al Tribunale costituzionale. Un altro ricorso (*Verfassungsbeschwerde*) è stato presentato nel mese di **aprile 2011** da 212

deputati del Bundestag. Il testo – di 212 pagine - è stato redatto dalla costituzionalista Astrid Wallrabenstein. Vi si argomenta l'incostituzionalità della legge sull'impiego dell'energia atomica sotto il profilo procedurale (per violazione delle prerogative del Bundesrat) e sostanziale (per violazione del diritto alla vita e all'incolumità fisica proclamato dall'art. 2 LF e per violazione del principio di legalità in forza dell'impiego di concetti giuridici indeterminati per la determinazione delle precauzioni imposte ai gestori degli impianti). All'indomani del disastro di Fukushima, nel mese di **marzo 2011**, il Cancelliere Angela Merkel ha annunciato (ma non formalizzato al Parlamento) la decisione di sospendere per tre mesi gli effetti della legge (“*Atom-Moratorium*”). L'esecutivo ha giustificato la decisione invocando come fondamento l'articolo 19 della *Atomgesetz*, che autorizza ogni misura atta a “scongiorare un pericolo imminente per la popolazione”. Quest'ultima locuzione contiene un concetto giuridico indeterminato suscettibile di differenti letture (e forzature). L'ex Presidente del Tribunale costituzionale federale Hans-Jürgen Papier, ad esempio, in un'intervista resa al quotidiano *Handelsblatt* il 17 marzo 2011 non aveva esitato a considerare illegittima tale decisione in mancanza del requisito dell'urgenza del provvedere, sollecitando semmai una modifica del quadro legislativo, così come del resto è avvenuto nel corso dell'estate con l'approvazione della tredicesima *Atomgesetz* [BGBl. I n. 43 del **5 agosto 2011**, p. 1704].

LA NUOVA LEGGE ELETTORALE: RISOLVE DAVVERO IL PROBLEMA DEL VOTO NEGATIVO?

Con diversi mesi di ritardo rispetto alla scadenza fissata dal Tribunale costituzionale federale, il Parlamento ha approvato la *XIV legge di modifica della legge elettorale (Bundeswahlgesetz)*, pubblicata il **2 dicembre 2011** [*Neunzehnten Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*, BGBl. I n. 60, p. 2313]. Con una sentenza pubblicata il 3 luglio 2008 [BVerfG 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07], infatti, il *Bundesverfassungsgericht* aveva dichiarato parzialmente illegittima la legge previgente in quanto le formule previste per la trasformazione dei voti in seggi si prestavano al **paradosso del c.d. voto negativo**: vale a dire che, in certi casi, un maggior numero di voti di lista determinava per un partito una riduzione dei seggi conquistati, e viceversa. Tale fenomeno risulta 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, è apprezzabile attraverso una disamina attenta dei risultati elettorali, fino al caso limite registrato nel 2005 del voto “pilotato” dagli elettori della CDU. All'epoca questi ultimi, in vista delle elezioni suppletive svoltesi nel collegio Dresda I – a seguito della morte di un candidato alla vigilia del voto –, avevano invitato tutti i sostenitori del partito a disertare il voto di lista (*Zweitstimme*) per ottimizzare il risultato elettorale. A questo tipo di censure si aggiunge anche la bocciatura da parte del Tribunale costituzionale nei confronti del **metodo di scelta** prescritto dalla legge elettorale: in Germania l'elettore ha infatti la possibilità di “**splittare**” il voto dato alla lista e al singolo candidato e concorre in questa maniera sia all'elezione di candidati che gareggiano da soli o per partiti molto piccoli (che non superano la soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge), sia al successo delle liste proporzionali che superano la soglia di sbarramento. Tuttavia, nel caso in cui il candidato eletto nel collegio uninominale non sia collegato ad alcuna lista, la legge impone di ignorare il voto di lista che l'elettore ha indicato nella stessa scheda. Fin qui il legislatore è stato sempre chiaro [v. art. 6, comma 1, *Bundeswahlgesetz*], mentre non è affatto univoco se la stessa regola valga per i candidati collegati alle liste che non superano la soglia di sbarramento. La prassi si è sviluppata in questa direzione, sebbene il Tribunale costituzionale federale abbia segnalato sin dal 1988 [BVerfGE 79, 161 (168)] la necessità di un intervento del legislatore per chiarire il quadro normativo, fino all'ultima pronuncia del 2009 [2 BvC 6/04], in attesa della nuova legge elettorale. Si tratta di un problema che si è posto all'attenzione dei politici e dei media soprattutto nell'ambito delle elezioni svoltesi a Berlino nel 2002: due candidati del partito democratico (PDS) erano stati eletti nei collegi uninominali, mentre la

lista del PDS non aveva superato la soglia di sbarramento. E' per questo che al riguardo si parla comunemente di “voto berlinese” (“*Berliner Zweitstimme*”).

Il Tribunale costituzionale federale con la sentenza del 3 luglio 2008 ha pertanto invitato il legislatore a trovare una soluzione anche a questo problema entro il **30 giugno 2011**. Una prima proposta al riguardo era stata presentata al Bundestag dal gruppo dei Verdi già nella primavera del 2009, ma allora era prevalsa la volontà di rinviare in ogni caso il dibattito alla XVII legislatura. Gli altri progetti di legge sono stati presentati assai a ridosso della scadenza fissata dal Tribunale costituzionale federale – quello dei gruppi della maggioranza addirittura il **28 giugno** – così che, nonostante le autorevoli critiche e le preoccupazioni espresse da più parti, la nuova legge elettorale è stata promulgata solamente alla fine del mese di novembre. Tra le ipotesi formulate vi era l'eliminazione dei collegamenti di lista, che lasciava invariato il meccanismo dei mandati c.d. in eccedenza e imponeva un riparto separato dei seggi in ogni Land, ovvero l'introduzione dei c.d. “mandati compensativi” (“*Ausgleichmandate*”) – uno per ogni “*Überhangmandat*” - che venivano attribuiti a quei partiti che non ottenevano mandati in eccedenza, e infine anche una riduzione del numero dei collegi elettorali, che, in generale avrebbe favorito alcuni partiti più piccoli e avrebbe consentito di minimizzare l'impatto dei mandati in eccedenza, di cui peraltro hanno finora beneficiato quasi esclusivamente il partito cristiano-democratico (*CDU*) e il partito social-democratico (*SPD*). I socialdemocratici (BT Dr. 17/5895) hanno ipotizzato un incremento dei seggi da assegnare in maniera tale da neutralizzare l'eventuale distorsione derivante dall'attribuzione di c.d. mandati in eccedenza, ferma restando l'esigenza di ridurre da principio il numero dei deputati in maniera da evitare un inutile sovradimensionamento. Il gruppo dei Verdi (BT Dr. 17/46904) e quello della Sinistra (*Die Linke*) avevano proposto di trasferire a livello federale l'operazione di scorporo dei mandati diretti conquistati nei Länder dalla quota proporzionale, con alcune inevitabili eccezioni favore di quelle liste, come i cristiano-sociali (*CSU*), presenti solamente in alcuni Länder; l'iniziativa della Sinistra (BT Dr. 17/5896) si inseriva però in un più ampio disegno di riforma del sistema elettorale che si accompagnava all'eliminazione della soglia di sbarramento del 5% e all'estensione del diritto di elettorato attivo e passivo agli stranieri residenti in Germania da almeno cinque anni, a coloro che hanno compiuto 16 anni e ad altre categorie di individui cui ad oggi è temporaneamente precluso l'accesso alle urne e ai pubblici uffici (come coloro che hanno subito condanne per reati penali). A ottobre il Bundestag ha approvato il testo proposto dai gruppi della maggioranza (*CDU/CSU* e *FDP*) senza i voti dell'opposizione [BT Drs. 17/6290]. I deputati dei Verdi (*Die Grünen*) e della Sinistra (*Die Linke*) hanno anzi preannunciato immediatamente un **ricorso al Tribunale costituzionale federale** dal momento che l'eliminazione dei collegamenti tra le liste regionali avrebbe l'effetto di ridurre solamente il rischio del c.d. voto negativo, senza eliminarlo del tutto, e senza introdurre alcun elemento di semplificazione dei complessi criteri di ripartizione dei seggi, come auspicato invece dal Tribunale: una volta assegnati tutti i mandati diretti si procede al computo, in una seconda fase, di tutti i voti di lista che non sono serviti all'assegnazione di seggi. Se tale somma supera la media, a livello federale, dei voti necessari per ottenere un mandato, si procederà al conferimento di alcuni seggi supplementari, dando la precedenza alle liste che non hanno conquistato mandati in eccedenza. Sebbene i conteggi possano risultare più complicati non vi sono dunque grandi elementi di novità in questa legge elettorale. Tuttavia sin dall'inizio è mancato il consenso tra le forze politiche sui contenuti della riforma. Trattandosi delle regole del gioco democratico il consenso conta più dei contenuti, come hanno ricordato invano anche gli esperti consultati dalla Commissione Interni del Bundestag nell'ambito dell'istruttoria sui progetti di riforma. La parola ora spetta di nuovo al Tribunale costituzionale federale.

RIORDINO DELLE FINANZE DEI COMUNI TEDESCHI

Il **24 febbraio 2010** il Governo federale ha istituito una Commissione incaricata di formulare delle proposte per un riordino delle finanze dei Comuni. Ne fanno parte i Ministri federali delle Finanze, degli Interni, dell'Economia e della Tecnologia e alcuni rappresentanti delle associazioni di Comuni e dei Länder. La Commissione aveva il compito di valutare l'opportunità di sostituire il gettito derivante dalla tassa d'esercizio con altre entrate tributarie, come ad esempio una maggiore partecipazione al gettito dell'IVA, ovvero un'addizionale comunale sul reddito delle persone fisiche e giuridiche con un certo margine minimo di autonomia. A sollecitare una riforma del sistema del finanziamento dei Comuni è stato il forte impatto congiunturale sulle casse degli enti locali: la più parte delle loro entrate deriva dalla tassa d'esercizio e dunque dipende in definitiva dall'andamento dell'economia; di contro, le spese dei Comuni aumentano molto proprio quando l'economia attraversa periodi di crisi, in quanto ad essi spetta finanziare tutta una serie di ammortizzatori sociali. Sul tavolo vi erano sostanzialmente tre ipotesi. La prima consisteva nella soppressione della tassa d'esercizio: il minor gettito sarebbe stato compensato con una maggiore partecipazione al gettito dell'imposta sui redditi e sulle persone giuridiche e a quello derivante dall'imposta sul valore aggiunto. La seconda soluzione, proposta dagli stessi Comuni, era l'ampliamento della base imponibile per la tassa d'esercizio, estesa anche ai redditi da capitale e imposta anche ai liberi professionisti.

Il riformismo liberale (la Fondazione *Marktwirtschaft*) sosteneva invece un terzo modello, basato sull'introduzione di una tassa comunale sul volume d'affari e sulla partecipazione dei Comuni al gettito ricavato dalla tassazione sul reddito da lavoro dipendente. Uno dei problemi strutturali da affrontare sta nel fatto che qualunque soluzione utile ad assicurare ai Comuni entrate più stabili consegnerebbe lo stesso problema ai Länder o alla Federazione. Si calcola, ad esempio, che la soppressione della tassa di esercizio potrebbe comportare una riduzione del gettito della Federazione e dei Länder fino a 5-6 miliardi di euro l'anno. La Commissione è stata inoltre incaricata di valutare un possibile intervento sul piano delle uscite dei Comuni, sgravandoli, almeno in parte, dai loro oneri. Si tratterebbe, ad esempio, di rendere maggiormente flessibili i cosiddetti standard delle prestazioni e di rafforzare l'autonomia amministrativa dei Comuni. L'**8 luglio 2010**, nel corso della sua seconda seduta, la Commissione ha approvato i documenti elaborati dai singoli gruppi di lavoro (imposte comunali; standard imposti dal legislatore federale con effetti sulle finanze dei Comuni; partecipazione dei Comuni alla legislazione federale ed europea). La Commissione ha terminato i suoi lavori il **15 giugno 2011** e ha formalizzato le sue conclusioni. La maggior parte delle proposte formulate mirano ad un rafforzamento degli strumenti di partecipazione dei Comuni ai procedimenti decisionali dei Länder, della Federazione, dell'Unione europea. Al riguardo, la Commissione ha valutato positivamente le modifiche del regolamento comune dei Ministeri tedeschi (*Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien*) che il governo ha poi introdotto dal **1 settembre 2011** [[GMBL. n. 29/2011, 576](#)]. Il nuovo articolo 47 del regolamento, formalizza infatti la partecipazione delle associazioni e delle leghe dei Comuni tedeschi alla formazione dei progetti normativi del Governo. Al contempo, la Commissione ha auspicato una modifica dei regolamenti parlamentari così da garantire ai Comuni il ruolo di interlocutori privilegiati nell'ambito dell'istruttoria legislativa, e ulteriori interventi normativi atti a creare sedi e procedure adatte alla vigilanza, anche da parte dei Comuni, sul rispetto del principio di sussidiarietà nell'Unione europea. Riguardo alle spese dei Comuni, la Commissione ha verificato assieme ai rappresentanti dei diversi livelli di governo la possibilità di una diversa ripartizione degli oneri sociali, convenendo su un progressivo trasferimento alla Federazione degli oneri legati alla vecchiaia e alla riduzione del reddito, che passerebbe integralmente a carico della federazione a partire dal 2014. La terza Commissione, invece, incaricata di

formulare proposte concrete atte ad incrementare le entrate comunali, non è riuscita a trovare un punto di incontro tra le proposte formulate dai diversi livelli di governo.

IL CONSIGLIO PER LA STABILITÀ (*STABILITÄTSRAT*)

Il **28 aprile 2010** si è insediato formalmente il Consiglio per la stabilità (*Stabilitätsrat*) previsto dall'art. 109 a della Legge Fondamentale. Nel 2009 il legislatore costituzionale gli ha assegnato il compito di supervisionare i bilanci della Federazione e dei Länder per individuare con il massimo anticipo le eventuali emergenze di bilancio e approntare in tal caso misure idonee a fronteggiare le situazioni di crisi. Il Consiglio è presieduto congiuntamente dal Ministro federale delle Finanze Wolfgang Schäuble e dal Presidente della Conferenza dei Ministri delle Finanze dei Länder, Ulrich Nußbaum. Ne fanno parte, inoltre, i Ministri delle Finanze dei Länder e il Ministro federale dell'economia. Nel corso della sua prima seduta il Consiglio ha approvato altresì il suo regolamento (*TOP 1: Geschäftsordnung des Stabilitätsrates gemäß § 1 Absatz 5 StabiRatG*), ha prestabilito i criteri con cui verranno valutati i bilanci, fissando anche una serie di valori limite, atti ad acclarare una situazione di emergenza (*TOP 2: Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG und Schwellenwerte gemäß § 4 Absatz 1 StabiRatG*), e ha predisposto un modello per le proiezioni sull'andamento dei bilanci (*TOP 3: Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG*). Il Consiglio si riunisce due volte l'anno, a maggio e a ottobre. Il Ministro federale delle Finanze e il Presidente della Conferenza dei Ministri delle Finanze dei Länder si alternano alla presidenza ogni sei mesi. Il regolamento stabilisce che la preparazione delle riunioni sia affidata a un apposito gruppo di lavoro formato da rappresentanti del Ministero federale delle Finanze, dei Ministeri dei Länder e del Ministero federale dell'Economia (uno per ogni ministero). Nel corso della sua terza seduta, il **23 maggio 2011**, il Consiglio ha acclarato il pericolo di un'emergenza di bilancio per **Brema, Berlino, Saarland e Schleswig-Holstein**. Di conseguenza, d'intesa con i Governi dei Länder interessati, sono stati predisposti dei piani quinquennali di rientro – accompagnati da un obbligo di rendicontazione a cadenza semestrale –, poi formalizzati nella quarta seduta del Consiglio, l'**11 dicembre 2011**.

ABOLIZIONE DEL SERVIZIO DI LEVA OBBLIGATORIO

Nel corso della riunione del **15 dicembre 2010** il Consiglio dei Ministri ha convenuto la sostituzione integrale della leva obbligatoria con il servizio volontario e una riduzione del contingente delle forze armate da 240.000 a 185.000 unità.

Tuttavia, prima ancora che il progetto di legge fosse licenziato, il Ministro della Difesa Karl-Theodor zu Guttenberg (CDU) ha annunciato la fine anticipata delle chiamate alla leva. Le ultime lettere sono state spedite a **gennaio** del 2011. La legge è stata approvata solamente il **28 aprile 2011** [*Gesetz zur Änderung wehrrechtlicher Vorschriften 2011 (Wehrrechtsänderungsgesetz 2011 - WehrR-ÄndG 2011)*, BGBl. I, 678] e non è stata prevista una revisione della legge fondamentale, che, del resto, pur consentendo la coscrizione obbligatoria, non la impone.

PRESIDENTE DELLA FEDERAZIONE

DIMISSIONI DI HORST KÖHLER (CDU) E ELEZIONE DI CHRISTIAN WULFF (CDU) ALLA CARICA DI PRESIDENTE DELLA FEDERAZIONE

Il **31 maggio 2010** il Presidente della Federazione Horst Köhler (CDU) ha rassegnato inaspettatamente le dimissioni. Giorni addietro, di ritorno da una visita alle truppe tedesche stanziate in Afghanistan, Köhler aveva rilasciato un'intervista ad un giornalista in cui aveva giustificato l'impegno militare tedesco anche con la necessità di tutelare gli interessi commerciali del Paese. Tali dichiarazioni avevano suscitato reazioni fortemente polemiche, finanche nelle file del suo partito e da parte del Cancelliere Angela Merkel. Ciò nonostante la decisione di Köhler, Presidente molto popolare in Germania e già al suo secondo mandato, ha sorpreso l'opinione pubblica. Il **30 giugno 2010** l'assemblea federale ha eletto quale suo successore Christian Wulff (CDU). La sua candidatura è stata sostenuta dai partiti della CDU/CSU e dal partito liberale (FDP). Gli altri candidati erano Joachim Gauck (appoggiato dal partito socialdemocratico e dai Verdi), Luc Jochimsen (candidato dal partito della sinistra – Die Linke) e Franck Rennie (supportato dal partito nazionalista – NPD). L'assemblea ha votato per tre volte, posto che nelle prime due tornate nessun candidato aveva ottenuto la maggioranza assoluta richiesta dalla Legge Fondamentale. Christian Wulff è stato eletto con 625 voti. Subito dopo questi si è dimesso dalla carica di *Ministerpräsident* della Bassa Sassonia che rivestiva dal 2003, essendo dal 2008 al secondo mandato.

ELEZIONE E SORTEGGIO QUALE METODO DI SCELTA DEI DELEGATI DEI LÄNDER PRESSO L'ASSEMBLEA FEDERALE

Per la costituzione dell'assemblea federale cui spetta l'elezione del nuovo Presidente della Federazione ciascun Landtag ha il compito di eleggere un certo numero di delegati regionali, il cui numero corrisponde a quello dei deputati del Bundestag eletti nell'ambito delle circoscrizioni regionali, seguendo un criterio proporzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 54, comma 3, della Legge Fondamentale. L'assemblea regionale della **Renania settentrionale-Vestfalia**, il **9 giugno 2010**, nel corso della sua prima seduta dopo le elezioni, ha formato la lista dei delegati. Non ci sono stati problemi riguardo alle indicazioni dei gruppi dei Verdi (17 delegati), dei liberali (9), e della Sinistra (8). In prima approssimazione i due maggiori partiti (CDU e SPD) ne hanno designati 49 per ciascuno; entrambi i gruppi parlamentari contavano, difatti, 67 iscritti, e pertanto si trovavano in una condizione di parità. Restava quindi un ultimo delegato da indicare: l'assemblea ha stabilito al riguardo di procedere con un sorteggio tra i due maggiori gruppi. Ha vinto il gruppo della CDU, che dunque ha inviato a Berlino 50 delegati. Al Landtag dell'**Assia** spettava il compito di eleggerne 45. I gruppi della CDU e dei liberali, da un lato, e quelli della SPD e dei Verdi, dall'altro, hanno inserito tutte le candidature in un'unica lista. La strategia di riunire le candidature della SPD e dei Verdi per l'elezione dei delegati regionali in una lista unica è stata attuata, peraltro, anche in **Baviera (10 giugno)** e in **Sassonia (16 giugno)**. Il metodo d'Hondt prescritto per la ripartizione proporzionale dei seggi tende infatti ad avvantaggiare i gruppi più numerosi così che la scelta di riunire assieme le candidature risulta funzionale ad ottimizzare i risultati della votazione. In **Assia** però l'assenza di alcuni consiglieri al momento del voto assieme ad un'astensione hanno fatto sì che ci si trovasse anche qui dinanzi ad una situazione di parità per l'assegnazione di un seggio, che è stata risolta tirando a sorte. L'ultimo delegato è stato computato alla fine nella lista unica CDU/FDP. Ad **Amburgo** i delegati da eleggere erano tredici. Il **16 giugno**, applicando il metodo d'Hondt prescritto dalla legislazione in vigore al fine di ripartire i seggi in maniera proporzionale agli ultimi risultati elettorali, il gruppo della CDU/CSU e quello della sinistra

(*Die Linke*) si sono trovati in condizione di parità per l'assegnazione dell'ultimo seggio. Si è deciso anche qui di tirare a sorte. La fortuna ha favorito il gruppo della CDU/CSU. Nella stessa giornata sono stati eletti anche i 6 delegati di **Brema**. I gruppi della SPD, dei liberali (FDP) e dei Verdi hanno presentato un listone unico, e così facendo hanno ottenuto un seggio in più rispetto a quanto sarebbe accaduto se le liste fossero state separate. Per l'assegnazione dell'ultimo seggio si è posto tuttavia un problema di parità con la CDU. Anche in questo caso c'è stato un sorteggio, e la fortuna ha avvantaggiato la CDU.

NOMINA (E REVOCA?) DEL DIRETTIVO DELLA BUNDESBANK: UN POTERE PRESIDENZIALE?

Il **16 settembre 2010** il Presidente della Federazione ha rimosso Thilo Sarrazin dal direttivo della Bundesbank in seguito alle polemiche suscitate dalle sue tesi controverse e provocatorie sulle politiche tedesche in materia di immigrazione. Sarrazin è stato Ministro (*Senator*) delle Finanze della Città di Berlino dal 2002. Nell'aprile del 2009 si è dimesso da tale incarico per divenire membro del consiglio direttivo della Bundesbank. Il **30 settembre 2009**, in un'intervista al settimanale *Lettre International* Sarrazin aveva espresso un certo scetticismo sulla possibilità di una vera integrazione degli immigrati turchi e arabi in Germania. Tali affermazioni, rese a titolo personale, erano state percepite come razziste e discriminatorie e la *Bundesbank* se ne era formalmente distanziata. Per conto suo Sarrazin si era affrettato a chiarire di non aver avuto l'intenzione di offendere determinati gruppi nazionali. Ciò nonostante il Presidente della *Bundesbank* Axel Weber il **3 ottobre 2009** aveva dichiarato pubblicamente che le esternazioni di Sarrazin avrebbero danneggiato la reputazione dell'istituzione e aveva sollecitato una tempestiva riparazione. Sarrazin è stato così rimosso dalla direzione monetaria della *Bundesbank*. Il caso Sarrazin è esploso nuovamente alla fine dell'estate nel **2010**. Il libro di Sarrazin „La Germania si disfà“ („*Deutschland schafft sich ab*“) è uscito nelle librerie il **30 agosto 2010** e si è rivelato immediatamente uno straordinario caso editoriale con 15.000 copie vendute il primo giorno. La direzione della *Bundesbank* ha accusato Sarrazin di aver violato l'obbligo di astenersi dalle dichiarazioni politiche in modo grave e persistente, e di aver danneggiato l'istituzione, sollecitando le sue dimissioni. Sarrazin inizialmente ha rifiutato di rinunciare all'incarico. Il **2 settembre** la Presidenza della *Bundesbank* ha chiesto formalmente al Presidente federale di procedere alla revoca dell'incarico. Due giorni dopo Sarrazin si è rivolto pubblicamente al Capo dello Stato sconsigliandogli di avviare una „farsa giudiziale“, minacciando implicitamente l'introduzione di un conflitto di attribuzioni dinanzi al Tribunale costituzionale federale. Il **9 settembre** tutte le parti si sono riunite assieme alla Presidenza della Federazione. La *Bundesbank* ha accordato a Sarrazin un trattamento pensionistico corrispondente a quello che questi avrebbe maturato al termine del suo mandato, nel 2014 e, al termine dell'incontro, Sarrazin ha ottenuto anche 1000 euro in più al mese. Pochi giorni dopo il Presidente federale Wulff ha revocato l'incarico a Sarrazin con effetti a decorrere dal **1 ottobre 2010**.

DI NUOVO VERSO LE DIMISSIONI DEL CAPO DELLO STATO

Nel mese di **dicembre 2011** uno scandalo ha investito il Capo dello Stato Christian Wulff (CDU), e da più parti sono state chieste le sue dimissioni. Nel 2008, quando Wulff rivestiva l'incarico di *Ministerpräsident* della Bassa Sassonia questi avrebbe ricevuto un „prestito“, a condizioni molto vantaggiose da un imprenditore locale. Il bonifico sarebbe stato disposto dal conto corrente della moglie dell'imprenditore e avrebbe avuto come beneficiario la moglie del Presidente. Wulff, pur non negando i fatti, non ha manifestato l'intenzione di lasciare il suo incarico.

TRIBUNALI

L'IMPORTO DEL SUSSIDIO SOCIALE NON ASSICURA CONDIZIONI DI VITA DIGNITOSE

Con una sentenza del **9 febbraio 2010** [1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09] il Tribunale costituzionale federale ha sancito l'incostituzionalità del meccanismo di computo del sussidio sociale spettante ai cittadini disoccupati e ai familiari a loro carico. La quarta legge sulle prestazioni per il mercato del lavoro del 23 dicembre 2003 (c.d. legge "*Hartz-IV*") ha previsto l'accorpamento del sussidio di disoccupazione e del sussidio sociale in un assegno forfetario a beneficio del lavoratore disoccupato e dei familiari a carico. Questi ultimi beneficiano dunque di un regime di aiuti sociali mentre al cittadino disoccupato in età lavorativa viene concesso solamente l'importo corrispondente al sussidio di disoccupazione. I criteri per la determinazione degli importi sono contenuti nel *Sozialgesetzbuch*. Il coniuge di un disoccupato in pratica percepisce circa 311 euro al mese, cui si aggiunge un importo variabile da 207 e 276 euro per ogni figlio a carico, a seconda dell'età del minore. Secondo il primo Senato del Tribunale costituzionale federale i criteri adoperati per la determinazione e l'aggiornamento degli importi sarebbero irragionevoli e obsoleti. Le norme contenute nel SGB II non sarebbero compatibili con la garanzia di una condizione di vita dignitosa ricavabile dall'art. 1, primo comma, della Legge Fondamentale in combinato disposto con l'art. 20, primo comma, della Legge Fondamentale. Al legislatore spetta il compito di riformulare il quadro normativo entro il 31 dicembre 2010. Le nuove regole dovranno consentire altresì ai cittadini di richiedere determinate prestazioni al fine di soddisfare esigenze ineludibili e permanenti, e non solamente per fronteggiare situazioni straordinarie come invece previsto fino ad oggi. Fino all'entrata in vigore della nuova disciplina il Tribunale ha altresì stabilito che l'importo erogato per ogni figlio a carico debba essere elevato a 276 euro.

IL RICORSO IN VIA PREGIUDIZIALE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA E LA DISCREZIONALITÀ DEL GIUDICE NAZIONALE

Con una sentenza del **25 febbraio 2010** il Tribunale costituzionale ha precisato i presupposti per l'introduzione di un ricorso in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia [1 BvR 230/09] accogliendo un'interpretazione diversa rispetto alle sue precedenti pronunce e limitando fortemente la discrezionalità dei Tribunali nazionali: prima di disapplicare una norma nazionale incompatibile con il diritto comunitario, il giudice sarebbe, infatti, sempre obbligato a introdurre un rinvio in pregiudiziale alla Corte di Giustizia, a meno che non sia "palese" che la questione "non lascia alcuno spazio per un ragionevole dubbio".

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE CIRCOSCRIVE I POTERI DI CONTROLLO DEL BUNDESTAG SULL'IMPIEGO DI CONTINGENTI ARMATI NEL TERRITORIO NAZIONALE

Il **4 maggio 2010** [2 BvE 5/07] il Tribunale costituzionale federale si è pronunciato sul conflitto di attribuzioni sollevato dal gruppo parlamentare dei Verdi nei confronti del Governo federale in quanto questi aveva ommesso di chiedere l'autorizzazione del Bundestag prima di disporre l'impiego delle forze armate a tutela della sicurezza nazionale in occasione del vertice G8 che si è tenuto ad Heiligendamm nel mese di giugno del 2007. All'epoca, le autorità di sicurezza avevano suggerito

L'ausilio di uomini e mezzi della Federazione e dei Länder per garantire l'incolumità dei cittadini in occasione della riunione. Il Ministro degli Interni aveva dunque assicurato al Ministro degli Interni del Meclemburgo-Pomerania anteriore il supporto necessario predisponendo uomini e mezzi per il controllo dello spazio terrestre ed aereo. Secondo i ricorrenti il Governo federale avrebbe violato le prerogative del Bundestag sancite dall'art. 87 a, secondo comma, della Legge Fondamentale, in quanto avrebbe mancato di informare la Camera e di chiederne l'assenso. Il Secondo Senato del Tribunale costituzionale ha respinto il ricorso in quanto manifestamente infondato e ciò per diversi ordini di ragioni: anzitutto, se l'impiego delle forze armate fosse stato incostituzionale l'eventuale assenso del Bundestag non avrebbe comunque sanato il vizio. In secondo luogo, in ossequio ad una giurisprudenza consolidata, dalla Legge Fondamentale non sarebbero ricavabili speciali diritti di partecipazione con riguardo all'impiego dell'esercito nel territorio nazionale. Il Tribunale costituzionale federale, infatti, aveva già chiarito in passato che l'invio di contingenti armati all'estero è coperto da una riserva parlamentare "costitutiva", ma ciò non riguarda l'impiego delle truppe nel territorio nazionale al di fuori dello "stato di tensione". L'art. 87 a, secondo comma, dunque limiterebbe l'impiego delle forze armate per le finalità di difesa nazionale e nei casi espressamente previsti dalla Legge Fondamentale senza che da ciò possano essere dedotte speciali prerogative del Bundestag.

ECCESSIVA PERVASIVITÀ DEI POTERI DI CONTROLLO DELLA FEDERAZIONE SUL PACCHETTO DI AIUTI FINANZIARI AI LÄNDER E AI COMUNI DISPOSTO DAL LEGISLATORE FEDERALE

I poteri di controllo della Federazione sul c.d. II pacchetto di aiuti finanziari ai Länder e ai Comuni sancite dall'art. 6 a della Legge sugli investimenti per il futuro (*Zukunftsinvestitionsgesetz*, abbr. *ZuInvG*) violano in parte le competenze dei Länder e pertanto sono incompatibili con la Legge Fondamentale.

La legge sugli investimenti concretizza gli impegni assunti dalla Federazione nel mese di dicembre del 2008 riguardo all'erogazione di un pacchetto di aiuti finanziari per gli investimenti dei Comuni e dei Länder. L'accordo amministrativo concluso dalla Federazione e dai Länder per dare attuazione alla legge sugli investimenti aveva introdotto taluni obblighi di rendicontazione per i Länder e aveva previsto che la Federazione potesse ritirare le somme erogate nel caso in cui vengano a mancare i presupposti per il regime di aiuti, ad esempio nel caso in cui gli stanziamenti vengano utilizzati per coprire altre spese. A tal fine la legge prevede che in singoli casi la Federazione possa pretendere altra documentazione e possa visionare libri contabili, fatture e altri documenti anche attraverso ispezioni in loco. La legge stabilisce altresì che la Corte dei Conti federale debba verificare assieme alla Corte dei Conti del Land che gli aiuti finanziari siano stati utilizzati per gli scopi previsti e che a tal fine possa ordinare delle ispezioni presso gli uffici dei Länder e dei Comuni.

I Governi dei Länder Baden-Württemberg, Renania settentrionale-Vestfalia, Saarland, Baviera, Sassonia e Amburgo hanno impugnato la normativa menzionata introducendo un controllo astratto di costituzionalità. Secondo i ricorrenti la legge viola l'autonomia di bilancio dei Länder e attribuisce alla Federazione un pervasivo potere di controllo cui manca un fondamento costituzionale. In secondo luogo, la Corte dei Conti viene ad assumere nuovi compiti e un autonomo potere di controllo che esula dalle funzioni stabilite dalla Legge Fondamentale. Con una sentenza del **7 settembre 2010** il Tribunale costituzionale federale ha ritenuto le norme impuginate parzialmente illegittime perché in contrasto con gli articoli 30 e 109, primo comma, della Legge Fondamentale [2 BvF 1/09]. Il potere ispettivo e di controllo attribuito alla Federazione non troverebbe alcun fondamento costituzionale e violerebbe il principio dell'autonomia e dell'indipendenza dell'economia di bilancio della Federazione e dei Länder sancito dall'articolo 109, primo comma, della Legge Fondamentale e le competenze dei Länder tutelate in via generale dall'art. 30 della Legge Fondamentale. Inoltre, l'art. 104b, secondo comma, primo alinea, invocato dal Governo federale a fondamento delle sue prerogative, vale solamente quale presupposto di

una disciplina legislativa degli incentivi della Federazione per gli investimenti nei Länder e nei Comuni. Inoltre, se è vero che l'art. 104b, secondo comma, terzo alinea, della Legge Fondamentale stabilisce che il Bundestag, il Governo federale e il Bundesrat, se lo richiedono, debbano essere informati sull'attuazione delle misure e sui progressi conseguiti, secondo il Tribunale, tale disposizione implica essenzialmente un dovere di informazione da parte dei Länder e dei Comuni, e non significa che la Federazione abbia anche il diritto acquisire le informazioni autonomamente e direttamente. Anche le prerogative che il legislatore ha attribuito alla Corte dei Conti federale risultano prive di un adeguato fondamento costituzionale. L'art. 114, secondo comma, primo alinea della Legge Fondamentale vale infatti a legittimare eventuali ispezioni nei Länder e nei Comuni solamente laddove gli aiuti finanziari erogati ricadano nell'ambito delle competenze amministrative della Federazione. Risulta invece legittima la norma che attribuisce congiuntamente alla Corte dei Conti federale e alla Corte dei Conti del Land in questione il compito di verificare che le somme erogate vengano impiegate per gli scopi previsti. Ciò non viola le competenze dei Länder e si spiega nella logica della cooperazione e di un impiego efficiente delle risorse amministrative.

LIMITI E PRESUPPOSTI DI UN CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ SUGLI ATTI *ULTRA VIRES* DELL'UNIONE EUROPEA

Con una sentenza pubblicata il **6 luglio 2010** [2 BvR 2661/06] il Tribunale costituzionale federale ha chiarito i presupposti per un sindacato di costituzionalità sugli atti europei che violano i criteri di ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, accogliendo un'interpretazione estremamente restrittiva dei principi già enunciati nella sentenza *Lisbona* del 30 giugno 2009. In questa nuova sentenza, subito nota come *Mangold/Honeywell*, il Tribunale ha ribadito la sussistenza di un sindacato costituzionale sugli atti *ultra vires*, sottolineando, però, che tale controllo si spiega pur sempre nell'ambito di un generale *favor* nei confronti del diritto dell'Unione europea, e pertanto va esercitato "con riserbo". Ciò si traduce anzitutto nell'insindacabilità del metodo interpretativo applicato dalla Corte di Giustizia, e ciò anche in ossequio alla "peculiarità" dei Trattati quali fonti del diritto. In secondo luogo, il Tribunale ha precisato che quando ci si trova all'interno di un dibattito giuridico aperto, occorre "tollerare" non soltanto le scelte metodologiche della Corte di Giustizia, ma anche le sue conclusioni, benché se ne possano teoricamente proporre anche altre. Infine, secondo i giudici di Karlsruhe un'evoluzione giurisprudenziale della Corte di Giustizia che non risulti sostenibile sul piano metodologico non va considerata necessariamente come una violazione delle competenze attribuite. Ciò si verifica solamente se l'interpretazione accolta vale, in pratica, a fondare nuove competenze. L'"errore tollerabile", quale limite al sindacato del Tribunale (par. 66 della sentenza) giustifica, infatti, tutte le interpretazioni possibili a condizione che non comporti una violazione "palese e strutturale" del principio delle competenze attribuite (par. 68 della sentenza). Alla base del pronuncia vi è il ricorso individuale di un datore di lavoro, cui era stata negata la facoltà di risolvere un rapporto di lavoro in conformità a quanto stabilito dalla legislazione tedesca sui contratti di lavoro a termine e part-time, e ciò in quanto le norme nazionali invocate sarebbero state in contrasto con il principio di non discriminazione dei lavoratori, espressamente enunciato in una direttiva ancora non trasposta in Germania. I termini per l'attuazione della direttiva, tuttavia, non erano ancora scaduti quando si svolgevano i fatti ed è questa circostanza che ha spinto i ricorrenti a rivolgersi al Tribunale. Per i giudici tedeschi sarebbe stata infatti determinante l'interpretazione resa dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Mangold* del 22 novembre 2005, con cui la Corte aveva sancito l'incompatibilità della normativa nazionale con la direttiva anti-discriminazioni 2000/78/CE e con un "principio generale" del diritto europeo, vale a dire il divieto di discriminazione in base all'età (Corte giust., sentenza del 22 novembre 2005, C-144/04). Il datore di lavoro si è così rivolto al Tribunale costituzionale federale denunciando una lesione dei diritti garantiti dalla Legge Fondamentale.

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE SI PRONUNCIA ANCORA SUL RAPPORTO TRA I TRIBUNALI NAZIONALI ED EUROPEI

Con una sentenza del **19 luglio 2011** il Tribunale costituzionale federale ha respinto il ricorso individuale (*Verfassungsbeschwerde*) di un'impresa italiana che in questa maniera si era opposta all'interpretazione dei diritti di proprietà intellettuale accolta dal Tribunale federale (*Bundesgerichtshof*) [1 BvR 1916/09]. Nel merito, il Tribunale costituzionale federale ha considerato prive di fondamento le ragioni invocate dai ricorrenti. La pronuncia ha fornito tuttavia l'occasione per alcune importanti precisazioni riguardo all'ampiezza della tutela dei diritti accordata dalla Legge Fondamentale. I giudici hanno ritenuto, infatti, che la tutela delle "persone giuridiche di diritto nazionale" garantita dall'art. 19, terzo comma, LF debba ricomprendere senz'altro le persone giuridiche che hanno la nazionalità degli Stati dell'Unione europea. Questa interpretazione risulterebbe difatti conforme al divieto di discriminazione in base alla cittadinanza imposto dal diritto dell'Unione europea e all'obbligo di tutelare le libertà sancite dai Trattati. Tornando di nuovo sul tema spinoso del rapporto tra le Corti, il Tribunale ha ribadito la propria incompetenza quando il giudizio riguardi l'applicazione delle norme europee, ovvero delle norme nazionali attuative di norme europee. In tali casi sussiste peraltro l'obbligo in capo al giudice di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, a meno che il quadro normativo non risulti del tutto univoco. Sotto questo profilo il Tribunale costituzionale federale ha dunque confermato un'interpretazione restrittiva della discrezionalità dei giudici cui spetti applicare il diritto dell'Unione europea: il rinvio pregiudiziale si può dunque escludere solamente laddove "non vi sia alcuno spazio per un ragionevole dubbio" circa la portata del diritto europeo. Il Tribunale è tornato ancora sui limiti del suo sindacato in una pronuncia resa il **4 ottobre 2011** [1 BvL 3/08]. Il ricorso era stato sollevato in via incidentale su istanza di un'impreditrice che si riteneva danneggiata dall'applicazione retroattiva di certi limiti ai sussidi statali per le imprese. Tali limiti erano stati introdotti dal legislatore per ottemperare a una decisione della Commissione europea, che aveva sanzionato il regime previgente in Germania, in quanto incompatibile con il divieto di aiuti di stato stabiliti dai Trattati Ce e CECA. Per questo, secondo il Tribunale, il giudice rimettente avrebbe dovuto anzitutto chiarire se, e fino a che punto, i limiti contestati fossero imposti dal diritto dell'Unione europea, ovvero derivassero, almeno in parte, da una scelta del legislatore nazionale. Qualora poi lo stesso giudice rimettente nutra dei dubbi al riguardo, a maggior ragione diviene necessario introdurre un ricorso in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia prima di rivolgersi al Tribunale costituzionale federale. Peraltro, anche in questa occasione i giudici di Karlsruhe hanno ribadito come tale obbligo impegni tutti i giudici tedeschi, non solamente di ultima istanza. Tale principio risponde, infatti, non già al diritto dei Trattati – che impegna i giudici nazionali solamente ove si versi nell'ultimo grado di giudizio – bensì al diritto ad una piena tutela giudiziale sancito dalla Legge Fondamentale. Sulla base di queste considerazioni il *Bundesverfassungsgericht* ha dunque dichiarato inammissibile il ricorso.

ILLEGITTIMITÀ DEL BILANCIO CORRETTIVO DELLA RENANIA SETTENTRIONALE-VESTFALIA PER VIOLAZIONE DEI VINCOLI ALL'INDEBITAMENTO PRESCRITTI DALLA COSTITUZIONE

Con un sentenza pubblicata il **15 marzo 2011** [VerfGH 20/10] il Tribunale costituzionale della Renania settentrionale-Vestfalia ha sancito l'incostituzionalità del bilancio correttivo del Land approvato all'indomani delle elezioni del 9 maggio 2010 su proposta del governo neo-eletto. Rispetto al bilancio previsionale varato alla fine del 2009, la manovra correttiva aveva elevato il volume complessivo del bilancio da 53.111 milioni di euro a 56.180 milioni; il ricorso al credito era aumentato da 6.703 milioni di euro a 8.535 milioni; l'indebitamento netto passava da 6.575 milioni di euro a 8.407 milioni; le spese per investimenti erano state elevate di poco, da 3.700 a 3.905 milioni euro; di

conseguenza, con la manovra la differenza tra i nuovi debiti contratti e le spese per investimenti era aumentata da 2.874 a 4.502 milioni circa.

Un gruppo di ottanta consiglieri del Landtag si è così rivolto alla giustizia costituzionale per pretendere il rispetto dei vincoli costituzionali al bilancio. L'art. 83 della Costituzione del Land stabilisce che le entrate derivanti dall'assunzione di crediti non possano superare la somma delle spese previste per gli investimenti. Sebbene la Costituzione non precisi se, e a quali condizioni, possano darsi delle deroghe, il Tribunale ha affermato – come già in alcune precedenti pronunce - la vigenza degli stessi presupposti enunciati nella Legge Fondamentale per il bilancio della Federazione, vale a dire la necessità di far fronte a uno squilibrio economico generale, serio, persistente ovvero gravemente incombente. Pur riconoscendo al legislatore un certo margine di discrezionalità nella valutazione di tali presupposti, il Tribunale di fatto ha riesaminato l'andamento dei principali indicatori economici al momento dell'approvazione della legge, concludendo che nulla di sostanziale sembrava smentire le prognosi effettuate al momento della stesura del primo bilancio previsionale. In altre parole non vi sarebbe stato nulla di nuovo a giustificare una revisione delle previsioni di entrata e di spesa e un aumento del credito. In secondo luogo, il Tribunale ha ribadito con forza l'obbligo di motivazione che grava sul legislatore quando questi intenda derogare ai vincoli posti dalla Costituzione. In particolare, in tali casi è necessario seguire un iter argomentativo basato sui quattro parametri che il legislatore federale ha iscritto nell'art. 1 della legge del 1967 sulla stabilità (*Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*), vale a dire: „stabilità dei prezzi, elevato livello di occupazione, equilibrio della bilancia dei pagamenti collegato ad un tasso di crescita costante e adeguato“.

INCOSTITUZIONALITA' DELLA SOGLIA DI SBARRAMENTO DEL 5% PER L'ELEZIONE DEI MEMBRI TEDESCHI DEL PARLAMENTO EUROPEO

In esito a un procedimento per la verifica delle elezioni, il **9 novembre 2011** il Tribunale costituzionale federale ha sancito l'incostituzionalità della soglia di sbarramento imposta dalla legge federale per l'elezione del Parlamento europeo in quanto incompatibile con i principi dell'eguaglianza del voto e della parità delle chance per i candidati sanciti dalla Legge Fondamentale [BVerfG 2BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10]. Fermo restando che l'introduzione di una soglia di sbarramento del 5% da parte del legislatore nazionale non confligge con il diritto dell'Unione europea, che invece lascia agli stati membri il compito di stabilire la procedura elettorale [art. 7 dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto allegato alla decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, Euratom del 20 settembre 1976], purché basata su una formula proporzionale, e prevede espressamente la possibilità di fissare una soglia di sbarramento non superiore al 5% [2002/772/CE, Euratom: Decisione del Consiglio, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom], il Tribunale ha ritenuto che tale correttivo si possa giustificare solamente in ossequio a superiori e impellenti ragioni, in questo caso assenti. L'incremento delle liste nazionali rappresentate nel Parlamento europeo (nel caso specifico, da 162 a 169) conseguente all'eliminazione della soglia, difatti, non necessariamente comporterebbe maggiori difficoltà nella formazione delle maggioranze. Inoltre, secondo i giudici di Karlsruhe - 3 su 5 - a prescindere da tali difficoltà, permangono delle differenze sostanziali rispetto alle assemblee nazionali che spiegano questo scostamento del Tribunale costituzionale federale rispetto alla sue pregresse decisioni sulla legittimità della soglia di sbarramento imposta per l'elezione del Bundestag: da un lato, il Parlamento europeo non ha il compito di eleggere il Governo dell'Unione; dall'altro, il procedimento legislativo nell'Unione europea prescinde dalla persistenza di una chiara contrapposizione tra maggioranza ed opposizione. La sentenza sancisce dunque la nullità dell'art. 2, comma 7 della legge federale sull'elezione del Parlamento europeo, ma non implica anche l'annullamento delle elezioni del 2009 in Germania. Il Tribunale ha difatti paventato le conseguenze destabilizzanti di un eventuale

annullamento, che significherebbe la delegittimazione del Parlamento europeo già costituito. Il vizio rilevato appare, infatti, “non insuperabile”, in quanto affligge solamente una piccola parte della delegazione tedesca, e non il Parlamento europeo, inteso nella sua “interezza”. I giudici Udo di Fabio e Rudolf Mellinghoff hanno espresso però un’opinione dissenziente, basata sull’idea che il diritto elettorale sia materia politicamente sensibile, su cui i giudici dovrebbero mantenere un *self-restraint*. La decisione assunta dal Secondo Senato si baserebbe, inoltre, su una sottovalutazione del ruolo del Parlamento europeo e della responsabilità degli Stati membri riguardo all’esercizio efficace delle sue prerogative.

AUTONOMIE

I FRENI ALL’INDEBITAMENTO DEI LÄNDER TRA COSTITUZIONE E LEGGE FONDAMENTALE

Lo **Schleswig-Holstein** è stato il primo Land tedesco a introdurre nella sua Costituzione un vincolo all’indebitamento (artt. 53 e 59 a Cost.). Il nuovo articolo 59 a Cost. impone ora di azzerare il debito strutturale (circa 1,25 miliardi di euro) entro il 2020, ricalcando quanto già stabilito dal legislatore costituzionale federale nel 2009 (GVOBl. Schl.-H. del 22 luglio 2010, 555). Ciò nonostante, nel mese di gennaio del 2011 il Land Schleswig-Holstein, rappresentato dal Presidente dell’assemblea regionale, si è rivolto al Tribunale costituzionale federale invocando un conflitto con la Federazione (***Bund-Länder-Streit***) cagionato dal nuovo art. 109, comma 3, frasi 1 e 5, che impone anche ai Länder l’obbligo di pareggio del bilancio. Il **19 agosto 2011** il ricorso è stato dichiarato inammissibile dal Tribunale [BVerfG 2 BvG 1/10]. La legittimazione dell’assemblea regionale nei conflitti con la Federazione, infatti, è tutt’altro che pacifica. L’art. 93, comma 1, num. 3, della Legge Fondamentale disciplina tale fattispecie in maniera molto ampia, attribuendo al Tribunale il compito di decidere “in ordine alle divergenze sui diritti e doveri della Federazione e dei Länder, in particolare nell’attuazione del diritto federale da parte dei Länder e nell’esercizio dei poteri di garanzia della Federazione (*Bundesaufsicht*)”. La legge sul Tribunale costituzionale federale, di contro, limita espressamente i ricorsi al Governi, della Federazione e del Land. Tale anomia è stata sottolineata dallo stesso Tribunale, che ha chiarito la necessità di un’evoluzione del quadro normativo attraverso la giurisprudenza. I giudici hanno dunque concluso che il Landtag non è legittimato a ricorrere, in quanto, in mancanza di una norma espressamente attributiva di tale prerogativa, il ricorso non sarebbe giustificabile né in forza di un richiamo all’art. 19, comma 4, LF – che offre la garanzia di una tutela giuridica solamente alle persone fisiche e giuridiche di diritto privato -, né invocando il principio dello stato di diritto, che non viene in rilievo riguardo all’organizzazione dello Stato, e neppure in forza del principio federativo iscritto nell’art. 20, comma 1, LF, che di per sé non è in contrasto con la disciplina contenuta nella legge sul Tribunale costituzionale federale. La scelta del legislatore appare pertanto del tutto legittima, e persegue l’intento di accentrare l’azione negli organi di vertice della Federazione e dei Länder. L’assemblea legislativa, inoltre, sarebbe comunque in grado di sollecitare il Governo del Land da agire in giudizio attivando nei suoi confronti gli strumenti di indirizzo e controllo di cui essa dispone. Peraltro, anche nell’ipotesi in cui il Governo non recepisce le istanze dell’assemblea e non intraprendesse alcuna azione, resterebbe comunque aperta la via del conflitto di attribuzione tra il Landtag e il Governo del Land.

Il **23 dicembre 2010** nuovi vincoli all’indebitamento sono stati introdotti anche nella Costituzione della **Renania-Palatinato** [GVBl. del 23 dicembre 2010, p. 547]. I vincoli entreranno in vigore già nel 2012 (art. 2 della legge), ma fino al 2019 saranno ancora possibili delle deroghe. In **Assia** è stato invece l’elettorato a pronunciarsi in via definitiva a favore dei nuovi vincoli all’indebitamento. Il referendum (*Volksabstimmung*) del **27 marzo 2011** ha così confermato la decisione del Landtag di

introdurre anche nella Costituzione del Land l'obbligo di pareggiare le entrate e le uscite senza ricorso al credito (v. art. 141 Cost.) a partire dal 2020 [GVBl. I, 182 del 29 aprile 2011].

IL DIBATTITO SULLA RIFORMA DEL SISTEMA DI PEREQUAZIONE FISCALE

Approvata la seconda riforma del federalismo tedesco, che pone una serie di limiti rigorosi all'autonomia di spesa dei Länder, ma solamente a partire dal 2020, si esasperano i toni del dibattito politico sul federalismo fiscale. La Baviera, l'Assia, il Baden-Württemberg, e, in piccola parte, anche Amburgo, trasferiscono ogni anno agli altri Länder circa 7 miliardi di euro. Nel **2011** i trasferimenti hanno raggiunto 7,3 miliardi. Più di tutti ne beneficia Berlino, che nel **2010** ha ricevuto quasi 2,9 miliardi di euro. Da tempo si paventa un ricorso al Tribunale costituzionale federale e si argomenta che il meccanismo di perequazione c.d. orizzontale tra i Länder sarebbe non solo politicamente insostenibile, ma anche costituzionalmente illegittimo: anzitutto, finora sarebbero state sostanzialmente disattese le indicazioni del Tribunale costituzionale federale, che nel 1999 aveva comunque riaffermato l'esigenza di un equilibrio tra i principi dell'autonomia e della responsabilità e l'obbligo della solidarietà, stigmatizzando quella perequazione che indebolisse la capacità di prestazione dei Länder erogatori.

Al centro delle critiche vi è, in secondo luogo, il c.d. privilegio delle Città Stato (*Stadtstaatenprivileg*) sancito dal legislatore federale, che impone di sopravvalutare il fabbisogno di spesa delle Città-Stato, e con ciò violerebbe il principio di uguaglianza. Mancherebbe, infine, un sistema di obblighi e incentivi tali da garantire una gestione sana e previdente delle finanze regionali.

I governi dei tre Länder "pagatori" (Amburgo contribuisce solo in minima parte) si erano riservati di decidere definitivamente sulla questione in una riunione programmata per il **24 gennaio 2011**, ma per varie ragioni finora non è stato presentato alcun ricorso. Stephan Mappus (CDU) in qualità di *Ministerpräsident* del Baden-Württemberg ne è stato ed è tuttora uno dei più convinti fautori, ma con le elezioni del 27 marzo 2011 il suo partito è passato all'opposizione. L'ex *Ministerpräsident* del Land Saarland Peter Müller (CDU), che pure inizialmente si era esposto molto, ha dovuto moderare i toni da quando si è prospettata la sua nomina a giudice del Tribunale costituzionale federale, avvenuta alla fine del 2011.

Tale posizione è ancora condivisa, in linea di massima, dai leader cristiano-democratici e liberali dell'Assia e della Baviera, che in alternativa hanno proposto un negoziato tra i Länder al fine di ottenere dai 13 Länder che beneficiano dei meccanismi di perequazione la rinuncia volontaria ad una parte degli aiuti. Gli altri Länder, in ogni modo, hanno già preannunciato la strenua difesa dei loro diritti davanti ai giudici di Karlsruhe.

L'ISTITUTO DEL "CONGELAMENTO *SINE DIE* DELLO STATUS DI PARLAMENTARE"

Il **7 gennaio 2010** il gruppo dei cristiano-democratici (CDU) del Landtag della **Renania-Palatinato** ha deliberato all'unanimità il "congelamento *sine die*" dello status di membro per il consigliere Michael Billen. Qualche giorno addietro Billen aveva ricevuto un avviso di garanzia nell'ambito di un'indagine circa l'appropriazione indebita di informazioni riservate raccolte dalla polizia. La polizia stava svolgendo delle indagini su alcune irregolarità emerse riguardo alla concessione di appalti per la costruzione di un grande parco giochi (c.d. *Affaire Nürburgring*). Presunte irregolarità e sprechi di denaro pubblico avevano impegnato anche il dibattito politico così che il Landtag aveva costituito parallelamente una Commissione di inchiesta con il compito di far luce sulla vicenda. Billen ne faceva parte e, secondo le accuse, avrebbe acquisito alcune informazioni riservate sottraendole alla figlia, che è un commissario di polizia e stava lavorando al caso. Il "congelamento *sine die*" risulta di

difficile collocazione tra gli istituti del diritto parlamentare. Il gruppo ha deliberato che Billen dovrà rinunciare a partecipare al lavoro delle Commissioni del Landtag cui era stato preposto in qualità di membro del suo gruppo e verrà sostituito. Tale scelta è stata compiuta anche sulla base di un parere redatto dal servizio studi del Landtag su incarico del Presidente dell'assemblea Joachim Mertes (SPD), in cui si argomenta che l'alternativa dell'espulsione dal gruppo parlamentare non inficerebbe lo status di consigliere del Landtag di Michael Billen, e dunque non impedirebbe l'esercizio di tutti i diritti ad esso connessi nell'ambito dei lavori dell'assemblea. Peraltro, tale soluzione ha consentito di computare Billen tra i membri del suo gruppo parlamentare al momento della ripartizione dei seggi per i delegati del Land (**15 giugno 2010**) nell'ambito dell'assemblea federale preposta all'elezione del Presidente della Federazione. Se Billen fosse stato espulso dal gruppo la CDU avrebbe ottenuto un seggio in meno.

INCOSTITUZIONALITÀ DELLA LEGGE ELETTORALE DEL LAND SCHLESWIG-HOLSTEIN E OBBLIGO DI SCIOGLIMENTO ANTICIPATO DELL'ASSEMBLEA

Il Tribunale costituzionale del Land *Schleswig-Holstein* il **30 agosto 2010** ha dichiarato parzialmente incostituzionale la legge elettorale con cui si sono svolte le ultime elezioni del **27 settembre 2009**. I giudici hanno impegnato il legislatore a riformulare il quadro normativo entro il **31 maggio 2011** e hanno stabilito che debbano svolgersi delle nuove elezioni entro il 30 settembre 2012. In altre parole, il Tribunale ha imposto lo scioglimento anticipato dell'assemblea al fine di non protrarre ulteriormente la durata di un mandato sostanzialmente illegittimo. Il sistema elettorale per l'elezione del Landtag ricalca in larga misura il sistema "proporzionale personalizzato" in vigore per l'elezione del Bundestag e consente all'elettore di assegnare separatamente due voti, scegliendo una delle liste bloccate e un candidato nell'ambito di uno dei 40 collegi uninominali. Alla base della decisione del Tribunale vi è l'assegnazione di 11 seggi "in eccedenza" conquistati dai candidati del partito cristiano-democratico (CDU) nell'ambito dei collegi uninominali. L'art. 3, quinto comma, della legge elettorale prevedeva in tal caso l'assegnazione di un certo numero di seggi "in compensazione" (*Ausgleichmandate*) ai candidati delle altre liste, in maniera che la composizione dell'assemblea riflettesse il voto di lista - ricalcolando il numero di seggi con metodo d'Hondt - ma al contempo fissava un limite massimo per questi ulteriori seggi, pari al doppio dei mandati in eccedenza. Tale vincolo ha determinato una composizione non proporzionale dell'assemblea. Il Tribunale costituzionale si pronunciato al riguardo sia nell'ambito di una procedura di verifica delle elezioni (*Wahlprüfungsbeschwerde*), sia effettuando un controllo astratto di costituzionalità della legge elettorale. Secondo i giudici le norme impugnate violerebbero l'art. 10, secondo comma, della Costituzione del Land, che fissa a 69 il numero dei consiglieri del Landtag e pertanto impone implicitamente al legislatore una disciplina elettorale che limiti quanto possibile l'assegnazione di ulteriori mandati. La scelta a favore di una formula di tipo proporzionale risulta inoltre conforme al principio dell'eguaglianza del voto, ricavabile anche dall'art. 3, primo comma, della Costituzione del Land, mentre l'incremento del numero dei seggi previsto dal legislatore introduce una vistosa distorsione della rappresentanza proporzionale. La decisione del Tribunale costituzionale del Land non ha mancato di suscitare critiche tra i costituzionalisti tedeschi. L'ordinanza del Tribunale è stata anche impugnata da un deputato della CDU che ha presentato un ricorso individuale (*Verfassungsbeschwerde*) al Tribunale costituzionale federale denunciando una violazione del diritto al libero esercizio della sua professione, tutelato dall'art. 12, comma 1, LF, e invocando un diritto soggettivo al regolare svolgimento della legislatura, in ossequio al diritto di voto e al principio democratico iscritti nell'art. 38, comma 1, LF. Per i giudici di Karlsruhe, però, il ricorso era comunque inammissibile [2 BvR 2599/10 del **5 maggio 2011**], e ciò per diverse ragioni. Anzitutto, perché, essendo un consigliere del Landtag, il ricorrente avrebbe dovuto utilizzare lo strumento che l'ordinamento - per giurisprudenza costante - gli mette a disposizione per la tutela delle sue prerogative di parlamentare, vale a dire il conflitto di attribuzioni (*Organsstreit*). In secondo luogo perché, presentando un ricorso individuale come privato cittadino, il ricorrente avrebbe avuto l'onere di illustrare la presunta violazione dei suoi

diritti costituzionalmente garantiti con un maggiore spessore argomentativo; inoltre, questi avrebbe frainteso il contenuto, essenzialmente oggettivo, del diritto di voto garantito dall'art. 38 LF in combinato con l'art. 28 LF.

La nuova legge elettorale è stata approvata nel 2011 [GVOBl., 96 del **29 marzo 2011**]. Il legislatore ha voluto anzitutto decostituzionalizzare la materia, eliminando i vincoli contenuti nella Costituzione del Land, come il numero fisso dei consiglieri, anche se oggi sono sempre 69. Il numero dei collegi uninominali è stato ridotto da 40 a 35. Sebbene il legislatore non abbia rinunciato alla possibilità di assegnare dei mandati in eccedenza, è venuto meno il limite imposto in passato per la distribuzione dei "mandati compensativi" tra le altre liste, e con ciò cade il principale rilievo sollevato dal Tribunale.

L'ASSEMBLEA CHE NESSUNO VUOL PRESIDERE

Il **13 luglio 2010**, a più di un mese di distanza dalla prima riunione del Landtag della **Renania settentrionale-Vestfalia** l'assemblea ha provveduto finalmente all'elezione del suo Presidente e dei Vice-Presidenti. La prima seduta del **9 giugno** era stata presieduta dal Presidente uscente Regina van Diert (CDU). Preso atto della sua mancata rielezione tra i membri del Landtag quest'ultima al termine della seduta aveva però presentato le sue dimissioni. L'incarico era stato così assunto il **10 giugno** dal primo Vice-Presidente Edgar Moron (SPD), anch'egli, tuttavia, non rieletto. I due maggiori partiti hanno conquistato lo stesso numero di seggi nel Landtag (67) e le consultazioni in vista della formazione del nuovo governo del Land si sono protratte a lungo. Tali incertezze si sono riverberate sulla composizione degli organi parlamentari. Mancava un accordo di massima e pertanto non è stata presentata alcuna candidatura. L'art. 38 della Costituzione della Renania settentrionale-Vestfalia assegna al Landtag il compito di eleggere il Presidente, il vice-Presidente e gli altri membri della Presidenza dell'assemblea e prevede che il Presidente uscente resti incarica fino all'elezione del suo successore. A differenza di quanto previsto nelle Costituzioni di altri Länder, tuttavia, non vi è alcuna disposizione che stabilisca espressamente quando debba svolgersi tale elezione. Non soccorre al riguardo neppure il regolamento del Landtag, che si limita a stabilire, all'art. 3, primo comma, che „una volta acclarata la regolare costituzione del Landtag, il Presidente e i vice-Presidenti vengono eletti con procedimenti distinti, con voto segreto, per l'intera durata della legislatura". Una prassi consolidata depone nel senso che si debba votare nel corso della prima seduta del Landtag, e tuttavia, in mancanza di un'indicazione espressa, gli indugi si sono protratti per alcune settimane. Oltretutto, le dimissioni della consigliera van Dinthers (CDU) dalla Presidenza uscente aveva privato il gruppo dei cristiano-democratici di un suo rappresentante tra i membri della Presidenza, così che il Presidente Moron nel frattempo si era risolto a cooptare un nuovo consigliere dello stesso gruppo. Quest'ultimo dunque aveva assunto tale incarico senza essere stato eletto dal Landtag neo-costituito, e neppure dal Landtag disciolto, suscitando ulteriori critiche nei confronti di questa *empasse* istituzionale.