



## LA TORSIONE PARLAMENTOCENTRICA DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

di Astrid Zei\*

A partire dal mese di maggio il Tribunale costituzionale federale ha ricevuto diversi ricorsi individuali tesi ad ottenere un provvedimento cautelare per sospendere la ratifica del Trattato del 2 febbraio 2012 che istituisce il meccanismo europeo di stabilità (abbr. ESM), del Trattato del 2 marzo 2012 sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*), la modifica dell'art. 136 TFUE approvata il **25 marzo 2011** dal Consiglio europeo, e l'approvazione della legge che autorizza l'impegno finanziario della Germania nell'ambito del meccanismo europeo di stabilità. Le questioni sottoposte al Tribunale hanno assunto massima visibilità nel Paese e all'estero. Uno dei ricorsi è stato sottoscritto da 12.000 cittadini e da alcune associazioni di consumatori e contribuenti ed è stato redatto e presentato dal costituzionalista Christoph Degenhart e dall'ex Ministro federale della Giustizia Herta Däubler-Gmelin (SPD). A questi ricorsi si è aggiunto un conflitto di attribuzione [2 BvE 6/12] sollevato dal gruppo della Sinistra (*Die Linke*) al Bundestag che riguarda tutti i provvedimenti già menzionati, in quanto considerati lesivi dei diritti dei parlamentari ricavabili dall'art. 38, primo comma, terzo alinea della Legge Fondamentale, dagli artt. 20 e 23 LF e delle garanzie iscritte nell'art. 79, terzo alinea LF. Il **29 giugno** il Parlamento tedesco si è pronunciato in maniera favorevole, ma sin dal **21 giugno** il Presidente della Federazione Joachim Gauck, con un [comunicato stampa](#), ha chiarito l'intenzione di attendere senz'altro la pronuncia del Tribunale costituzionale federale prima di apporre la sua firma, accogliendo in questa maniera una richiesta esplicita dei giudici di Karlsruhe e invocando, al contempo, una "prassi istituzionale consolidata" nel segno del rispetto per le prerogative degli organi dello Stato. I ricorsi sono stati discussi il **10 luglio** dinanzi al Tribunale costituzionale federale. La data di pubblicazione della sentenza è stata fissata sin da allora al **12 settembre 2012**.

Passata l'estate il II Secondo Senato del Tribunale costituzionale ha respinto la richiesta di un provvedimento cautelare, subordinando però la ratifica dei Trattati menzionati ad una serie di incisive garanzie circa la partecipazione del Bundestag e del Bundesrat alle decisioni concernenti l'utilizzo delle garanzie finanziarie per la stabilità della moneta unica e il funzionamento del Meccanismo europeo di

---

\* Professore aggregato di diritto pubblico comparato – "Sapienza" Università di Roma

stabilità [[BVerfG, 2 BvR 1390/12 - 2 BvR 1421/12 - 2 BvR 1438/12 - 2 BvR 1439/12 - 2 BvR 1440/12 - 2 BvE 6/12](#)].

Si tratta, da un lato, di ottenere maggiori cetezze circa la responsabilità economica della Germania, che dovrà rimanere limitata alla quota di capitale stanziato con l'autorizzazione delle due camere - che oggi ammonta a 190.024.800.000 euro - e che non potrà superare tale importo a meno che i rappresentanti tedeschi non approvino una nuova sottoscrizione di capitale; dall'altro, i giudici di Karlsruhe hanno imposto un'interpretazione dei Trattati compatibile con una accezione assai ampia dei diritti di informazione del Bundestag e del Bundesrat, pretendendo l'inopponibilità del segreto professionale garantito a tutti i membri del Meccanismo europeo di stabilità qualora il Parlamento tedesco pretenda di essere informato circa il funzionamento del Meccanismo europeo di stabilità. In altre parole, i giudici di Karlsruhe si sono erti ancora in difesa delle prerogative del Parlamento cogliendolo però ancora una volta impreparato nel fronteggiare la trasformazione dei processi decisionali che caratterizza il momento che stiamo vivendo.

La sentenza del 12 settembre appare quindi pienamente coerente con la visione del processo di integrazione europea accolta da tempo dal Tribunale e con la volontà di imprimere una torsione parlamentocentrica ai processi in atto.

Resta da vedere in che misura gli oneri procedurali ricavabili dalle recenti pronunce possano compromettere la tempestività e l'efficacia dei provvedimenti funzionali a tutelare la stabilità finanziaria all'interno dell'Eurozona, e dunque, in definitiva, a perseguire l'obiettivo di un'Europa unita enunciato nell'art. 23 LF, che pure viene evocato con forza nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale.

## VOTAZIONI ELETTIVE E DELIBERATIVE

### ELEZIONI ANTICIPATE IN RENANIA SETTENTRIONALE-VESTFALIA

Le elezioni del **13 maggio** in Renania settentrionale - Vestfalia sono la conseguenza di un voto negativo del Landtag su uno dei capitoli del bilancio presentato dal Governo uscente, e di una interpretazione non univoca circa le conseguenze di un voto contrario in seconda lettura su una parte del disegno di legge. Il **14 marzo 2012**, in ogni modo, il Landtag aveva approvato all'unanimità una mozione di autoscioglimento, ai sensi dell'art. 35 della Costituzione del Land.

Per il partito cristiano-democratico è una *debacle*: il peggior risultato dal 1947. Per il Governo uscente, formato da una coalizione del partito socialdemocratico e dei Verdi, si tratta invece di una conferma. Soprattutto va segnalato l'ingresso nel Landtag del partito dei Piraten, con il 7,8% dei voti, e l'uscita della Sinistra (*Die Linke*), che non ha superato la soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge elettorale. I seggi assegnati in tutto sono 237, perché ai 128 seggi previsti dalla Costituzione del Land si aggiungono 23 mandati in eccedenza (*Überhangmandate*), tutti conquistati dal partito socialdemocratico, e, conseguentemente, 33 mandati c.d. compensativi (*Ausgleichmandate*) concessi agli altri partiti (erano inizialmente 32, ma l'ultimo è stato assegnato ai cristiano-democratici perché si era creata una situazione di pareggio). Il nuovo Governo di coalizione oggi conta, dunque, sulla maggioranza assoluta dei consiglieri (128).

## ELEZIONI ANTICIPATE NEL LAND SCHLESWIG-HOLSTEIN

Il **6 maggio 2012** si vota nel Land Schleswig-Holstein. Si tratta di elezioni anticipate, indette dopo che il Tribunale costituzionale del Land il **30 agosto 2010** aveva invalidato le ultime elezioni imponendo uno scioglimento anticipato dell'assemblea e il voto popolare entro il 30 settembre 2012. I risultati determinano un doppio pareggio: da un lato, infatti, i due maggiori partiti ottengono 22 seggi ciascuno, giungendo entrambi poco al di sotto del 31% dei voti; dall'altro, emerge il partito dei *Piraten* che si impone nella politica del Land con la stessa forza del partito liberale, e con l'8,2% dei consensi entrambi conquistano 6 seggi. I Verdi si confermano quale terzo partito, eleggendo 10 consiglieri. Gli ultimi 3 seggi del Landtag vengono assegnati alla Lega degli Elettori della Slesia meridionale (*Südschleswigsche Wählerverband*, abbr. *SSW*), che dà voce alla minoranza danese presente nel territorio.

### PARLAMENTO

IL PARLAMENTO APPROVA LE LEGGI NECESSARIE ALL'ATTUAZIONE DEI NUOVI STRUMENTI PER LA STABILITÀ FINANZIARIA NELL'EUROZONA, MA LA PAROLA SPETTA ANCORA AL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE.

Il **23 maggio** è stata approvata la [nuova legge sul Meccanismo europeo di stabilità](#) che recepisce le indicazioni rese dal Tribunale costituzionale federale nella sentenza del [28 febbraio 2012](#) sull'illegittimità delle attribuzioni del c.d. Comitato parlamentare speciale (c.d. *Sondergremium*), senza però spingersi oltre. Da un lato, l'intervento sostitutivo del Comitato speciale viene limitato all'ipotesi dell'acquisto di titoli di stato da parte del Fondo sul mercato secondario. Dall'altro, si stabilisce che i membri del Comitato debbano essere eletti in maniera da rispecchiare la composizione dell'aula, ferma restando l'esigenza di limitarne al massimo il numero. Infine, si esplicita la facoltà della Commissione Bilancio di organizzare delle audizioni sulle proposte del Governo. A tal fine sarà però necessaria una richiesta sottoscritta non solamente da un quarto dei membri della Commissione, come stabilito in via generale dall'art. 70 del regolamento del Bundestag, ma anche da almeno due gruppi.

Nei giorni del **28-29 giugno** il Bundestag e il Bundesrat hanno approvato le leggi di autorizzazione alla ratifica del Trattato del **2 marzo 2012** sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria [[17/9046](#)] e del Trattato del **2 febbraio 2012** sull'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità (abbr. MES)[[17/9045](#)], e la legge che regola la partecipazione finanziaria della Germania al MES [[17/9048](#)]. La Germania contribuisce al Meccanismo di stabilità con 168,30768 miliardi di euro di capitale richiamabile e di garanzie, e 80 miliardi di euro da trasferire in diverse rate, la prima delle quali ammonta a 21,71712 miliardi di euro. Non appena le leggi saranno promulgate sarà dunque necessaria altresì una manovra correttiva di bilancio. Nell'ambito dell'istruttoria legislativa sono state altresì approvati alcuni emendamenti [[BT 17/10125](#) del **27 giugno 2012**] atti a rafforzare i diritti di partecipazione del Bundestag e del Bundesrat. In particolare, l'art. 2

della legge sul Fiscal Compact modifica la legge del 1993 sulla cooperazione tra il Bundestag e il Governo federale nelle questioni dell'Unione europea (modificata da ultimo nel 2009 nell'ambito dell'istruttoria sulla legge di ratifica del Trattato di Lisbona) giacché amplia espressamente il novero delle “questioni dell'Unione europea” su cui deve essere informata l'assemblea, che ora ricomprendono anche tutti i provvedimenti “integrativi” o comunque “strettamente connessi al diritto dell'Unione europea”. L'art. 3 della stessa legge, accogliendo in parte alcuni emendamenti già proposti dal Bundesrat [[Dr. 164/12](#)] nel mese di maggio, introduce importanti garanzie circa la partecipazione della Seconda Camera alle decisioni che attengono al funzionamento del Fiscal Compact, giacché estende anche a questo nuovo ambito di intervento la disciplina dei diritti di informazione contenuta nella legge del 1993 sulla cooperazione tra la Federazione e i Länder nelle questioni dell'Unione europea.

## PRESIDENTE DELLA FEDERAZIONE

Il **21 giugno**, prima del voto parlamentare sulla ratifica dei Trattati europei, il Presidente Joachim Gauck ha chiarito che non firmerà le leggi fino a quando il Tribunale costituzionale federale non si sarà pronunciato al riguardo. Tale decisione fa seguito ad una richiesta del Tribunale costituzionale federale che in queste settimane sta ricevendo ed esaminando diversi ricorsi e dovrà decidere se assumere un provvedimento cautelare. Spiegando la sua presa di posizione, il Capo dello Stato si è così richiamato ad una “prassi consolidata”, conforme al principio della separazione dei poteri e al “rispetto per le istituzioni”.

## TRIBUNALI

### SULLA LEGITTIMITÀ DELLA PROCEDURA DI NOMINA DEI GIUDICI DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE DA PARTE DELL'APPOSITA COMMISSIONE DEL BUNDESTAG

Il **19 giugno** il Tribunale costituzionale si è pronunciato in senso negativo sulla necessità di rimettere all'assemblea del Bundestag la nomina dei giudici costituzionali [[BVerfG, 2 BvC 2/10](#)]. La Legge Fondamentale al riguardo si limita a riservare a ciascuna delle due camere la nomina della metà dei componenti del Tribunale (art. 94, primo comma, secondo alinea LF). E' la legge sul Tribunale costituzionale a diversificare la procedura che il Bundestag e il Bundesrat devono seguire.

Per la Camera dei Länder vige, infatti, una riserva di assemblea (art. 7 della Legge), mentre le nomine del Bundestag sono affidate ad una apposita Commissione formata da dodici deputati (art. 6 della Legge).

Il ricorso è stato sollevato nell'ambito di un giudizio sulla legittimità dell'elezione dei deputati tedeschi del Parlamento europeo. Con una sentenza pubblicata il [9 novembre 2011](#) il Tribunale aveva considerato illegittimo lo sbarramento del 5% imposto dalla legislazione federale, senza però invalidare le elezioni del 2009. I ricorrenti, però, avevano ricusato il collegio giudicante, invocando l'illegittimità

della procedura seguita dal Bundestag per la nomina dei giudici del Secondo Senato. Nel ricorso si argomenta, infatti, l'incompatibilità con il principio democratico di un'elezione indiretta dei giudici affidata ad un organo così ristretto. Pur non escludendo in principio altre soluzioni, il Tribunale ha considerato legittima la scelta del legislatore. Essa, difatti, sarebbe tesa essenzialmente a salvaguardare l'immagine del Tribunale e la fiducia nella sua imparzialità, assicurandone in questa maniera il buon funzionamento. I giudici hanno conseguentemente respinto anche la richiesta di indire nuovamente le elezioni del Parlamento europeo.

### IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE TORNA ANCORA SUI DIRITTI DI INFORMAZIONE DEL BUNDESTAG NELLE “QUESTIONI DELL’UNIONE EUROPEA”

Prima ancora di pronunciarsi sulla ratifica dei Trattati concernenti il Fondo europeo di stabilità e il c.d. Fiscal compact, il [19 giugno 2012](#) il Tribunale costituzionale federale è tornato sulle “questioni dell’Unione europea”, precisando ancora la portata e il contenuto dell’obbligo di informazione che grava sul Governo federale [[BVerfG, 2 BvE 4/11](#)]. Il gruppo parlamentare dei Verdi aveva difatti sollevato un conflitto di attribuzione denunciando una violazione dell’art. 23, secondo comma, n. 2 della Legge Fondamentale, che assicura al Bundestag il diritto di essere informato “doviziosamente” e “non appena possibile” su tutte le “questioni dell’Unione europea”. Ciò in quanto, secondo i ricorrenti, il Governo federale avrebbe discusso e negoziato il contenuto dei Trattati menzionati nei mesi di gennaio e febbraio del 2011 relegando il Bundestag al ruolo di “mero esecutore” di impegni già assunti.

La questione di costituzionalità è stata risolta con un’interpretazione assai estensiva dei diritti di informazione del Bundestag, e ciò con riguardo sia all’oggetto, sia ai vincoli procedurali ricavabili, secondo i giudici dalla lettera dell’art. 23, secondo comma, della Legge Fondamentale.

Un primo aspetto consiste, infatti, nell’inclusione delle proposte e delle deliberazioni del Consiglio dell’Unione europea tra gli “affari” menzionati dall’articolo 23 LF. Tra gli argomenti contrari era adducibile l’estraneità formale delle misure finanziarie e dei provvedimenti normativi adottati per difendere la stabilità dell’euro nei mercati internazionali rispetto al quadro normativo sancito dai Trattati europei. Il Tribunale a questo proposito ha evocato, ma solo per un istante, la necessità di seguire a tal fine le procedure formali di revisione dei Trattati, considerando tale questione estranea al ricorso. Sarebbero state invece determinanti altre considerazioni, quali una più generica incidenza “di fatto” delle questioni affrontate sull’assetto dell’Unione europea, nonché la loro stretta “attinenza” al diritto dei Trattati e il loro valore “integrativo” rispetto alle norme di diritto primario già ratificate dagli Stati membri (cfr. par. 100 ss.). Al riguardo i giudici si sono avvalsi anche di un’interpretazione sistematica delle norme iscritte nell’art. 23 LF: giacchè il legislatore costituzionale ha enunciato l’obiettivo di realizzare un’Europa unita, ogni atto e decisione funzionale a tale risultato deve rientrare in una nozione ampia di “questioni europee”(par. 101). Anche ammettendo la natura “ibrida” degli istituti giuridici e degli organi disciplinati dai nuovi Trattati, e sia pur collocandoli in una zona grigia tra c.d. *soft law* - con un tocco di nazionalismo, i giudici preferiscono tradurre dall’inglese e trattano di “*weichen*” *Seuerungsinstrumentarien* – e *hard law* (par. 141 ss.), per i giudici di Karlsruhe non vi è dubbio circa l’attinenza al diritto dell’Unione europea delle questioni affrontate e delle decisioni assunte dal Governo federale. Il Tribunale costituzionale federale si è pertanto richiamato alla sua giurisprudenza

pregressa per ribadire la centralità del parlamento nell'ambito dei processi decisionali dell'Unione europea, ricollegandosi anche alle recenti pronunce del [7 settembre 2011](#), sugli aiuti alla Grecia e sul Fondo europeo, e del [28 febbraio 2012](#), sul Comitato parlamentare ristretto. I giudici hanno altresì chiarito che l'obbligo di informazione che grava sul Governo federale prescinde sia dalla natura formale o informale delle iniziative, sia dalla provenienza genuinamente europea delle proposte, che vanno comunque sottoposte al Parlamento anche se provenienti dalla "sfera degli altri Stati membri", sia, infine, dall'eventuale vincolo di riservatezza, che semmai può incidere sulle modalità sull'istruttoria parlamentare, imponendo un esame a porte chiuse (cfr. par. 118 della sentenza).

Sul piano procedurale, l'illegittimità dell'operato del Governo federale deriverebbe dal non aver agito tempestivamente, contravvenendo all'obbligo di informare il Parlamento "non appena possibile" che è iscritto nell'art. 23, secondo comma, LF. Sotto questo profilo, i giudici di Karlsruhe hanno colto l'occasione per chiarire la specialità di questi vincoli rispetto ai limiti già tracciati dal Tribunale circa il potere ispettivo dell'assemblea e delle Commissioni parlamentari d'inchiesta (cfr. par. 115 ss.). Nella giurisprudenza del Tribunale, infatti, si è consolidata l'esistenza di un limite al potere ispettivo del Parlamento, che coincide con il processo interno di formazione della volontà del governo, fino al momento della decisione definitiva. Ancora nel 2009 il Tribunale ha confermato ad esempio questa lettura con riguardo all'istituto delle interrogazioni parlamentari (BVerfG 124, 78). Secondo i giudici, però, quando si tratta delle questioni europee occorre fornire un'interpretazione teleologica della norma, che è fondamentalmente tesa a colmare "l'asimmetria informativa" che caratterizza il rapporto tra i due organi (cfr. par. 123); pure ammettendo la "volatilità" di certe discussioni e certe proposte che impegnano il Governo federale in veste di membro del Consiglio dell'Unione europea, il Tribunale ha difatti ribadito la necessità di garantire al Bundestag un flusso continuo di informazioni affinché questi possa esercitare il suo potere di indirizzo.

Quanto alle modalità seguite per la trasmissione delle informazioni, secondo il Tribunale federale vige l'obbligo della forma scritta, che si ricaverebbe implicitamente dall'art. 23 LF. La chiarezza, la certezza e la riproducibilità che caratterizzano i documenti scritti sarebbero difatti coesenziali alla trasmissione delle informazioni prescritta dalla Legge Fondamentale (cfr. par. 131).

LEGITTIMO L'IMPIEGO DELL'ESERCITO PER GARANTIRE LA SICUREZZA DEL TRAFFICO AEREO, MA SOLO OVE SI VERSI IN "UNO STATO D'ECCEZIONE STRAORDINARIO DI PORTATA CATASTROFICA".

Il [3 luglio](#) il Tribunale costituzionale federale si è pronunciato nuovamente, ma a Sezioni riunite, sulla costituzionalità della legge sulla sicurezza aerea [[BVerfG, PBvU 1/1](#)], che prevede l'impiego dell'esercito anche all'interno del territorio tedesco, d'intesa con i Länder interessati, ove ciò serve a "prevenire" "gravi incidenti" (artt. 13-16 [Luftverkehrsgesetz](#)). La convocazione di tutti i giudici del Tribunale, che avviene assai raramente, è necessaria per superare l'interpretazione già resa da una singola Sezione, secondo quanto stabilito dall'art. 16 della legge sul Tribunale costituzionale federale. Il Secondo Senato avrebbe voluto assumere difatti una posizione divergente rispetto all'interpretazione accolta dal Primo Senato il 15 febbraio 2006 [[BVerfGE 115, 118](#)]. All'epoca l'art. 14, terzo comma, della legge, che consentiva l'impiego delle forze armate per l'abbattimento degli aerei che costituiscono una grave minaccia per la vita delle persone, venne dichiarato illegittimo. Anche se l'intervento si

giustificava solamente come *ultima ratio* per fronteggiare un pericolo imminente, per il Primo Senato l'uso della forza armata contro civili inermi si configurava sempre e comunque come una violazione del diritto alla vita, tutelato dall'art. 2, comma 2, primo alinea LF assieme al principio della dignità dell'uomo, sancito dall'art. 1, primo comma, della Legge Fondamentale. Per i giudici i parametri su cui misurare la legittimità di un intervento dell'esercito erano quelli iscritti nell'art. 35 LF. Tale norma circoscrive il ruolo delle forze armate, limitandolo ad una funzione ausiliaria rispetto alla polizia dei Länder, vincolandolo al presupposto di un evento disastroso o di una catastrofe naturale, e esclude implicitamente – secondo i giudici – l'impiego delle armi speciali in dotazione all'esercito.

Questa volta i giudici hanno seguito un diverso iter argomentativo, interpretando la scelta del legislatore come esercizio della potestà normativa della Federazione in materia di traffico aereo, disciplinata dall'art. 73 LF. Essa ricomprenderebbe implicitamente anche il mantenimento dell'ordine e della sicurezza nei cieli, e ciò con ogni mezzo necessario. In tale ambito la discrezionalità del legislatore incontra i limiti tracciati dall'art. 87a, secondo comma, LF, che circoscrive l'impiego dell'esercito ai casi previsti dalla Legge Fondamentale, e dunque impone di interpretare in maniera rigida ogni eccezione al generale divieto. Da un lato, vi sono dunque le circostanze eccezionali contemplate dall'art. 87a, quarto comma, della Legge Fondamentale, che giustificano l'impiego dell'esercito per proteggere obiettivi civili e per combattere ribelli organizzati e armati. Dall'altro, in forza dell'art. 35, secondo e terzo comma, LF, l'eventuale intervento delle forze armate risulta altrimenti subordinato alle ipotesi di un "disastro" o di una "catastrofe naturale". I giudici di Karlsruhe ne derivano che, anche ove necessario a tutelare la sicurezza del traffico aereo, la messa in campo di uomini e mezzi dell'esercito risulta concepibile solamente per fronteggiare "uno stato d'eccezione straordinario di portata catastrofica". Quanto alle modalità di intervento, discostandosi dall'interpretazione resa nel 2006, i giudici – quindici su sedici – non hanno letto nell'art. 35, secondo e terzo comma, LF l'obbligo di limitare le armi impiegate agli ordinari mezzi di polizia. Alla sentenza è allegata tuttavia un'opinione dissenziente, quella del giudice Gaier il quale, adoperando argomenti di carattere storico e sistematico, ha concluso che manca una copertura costituzionale per l'intervento di uomini e armi dell'esercito al di fuori dei casi contemplati dall'art. 87a, quarto comma, LF.

---

## INCOSTITUZIONALITÀ DELLA LEGGE ELETTORALE

Il **25 luglio** il Tribunale costituzionale federale ha dichiarato illegittime le nuove norme introdotte dal legislatore per "correggere" la legge sulle elezioni del Bundestag [[BVerfG 2 BvF 3/11 - 2 BvR 2670/11 - 2 BvE 9/11 del 25 luglio 2012](#)] e ottemperare così alle richieste formulate dallo stesso Tribunale nella sentenza del 3 luglio 2008 [[BVerfGE 121, 266](#)]. La legge contenente le modifiche era stata approvata il 14 ottobre del 2011, con qualche mese di ritardo rispetto alla scadenza del 30 giugno 2011 originariamente fissata dai giudici. I principi che tradizionalmente caratterizzano il sistema elettorale tedesco non erano stati toccati dalla riforma: il sistema elettorale è rimasto di tipo "proporzionale personalizzato". Le modifiche introdotte consistevano invece nell'eliminazione del collegamento tra le liste regionali (attraverso l'abrogazione degli artt. 7 e 29 della Legge elettorale), e, in secondo luogo, nell'introduzione di alcuni "mandati premio" che nelle intenzioni del legislatore

servivano a “compensare” i mandati “in eccedenza” conquistati nei singoli Länder, e ciò soprattutto a beneficio dei partiti minori.

Per spiegare il nuovo sistema di computo dei voti di lista e i profili di incostituzionalità rilevati dal Tribunale, è bene forse ricordare che in passato la ripartizione dei seggi avveniva in due fasi: dopo aver conteggiato tutti i voti di lista (*Zweitstimme*) a livello federale, i seggi venivano anzitutto assegnati alle liste regionali collegate e, in un secondo momento, venivano ripartiti tra le liste regionali (c.d. subripartizione).

Con la nuova legge il collegamento tra le liste regionali serviva invece solamente ad accertare il superamento della soglia di sbarramento del 5%, e stabilire, dunque, quali liste avrebbero partecipato alla ripartizione dei seggi. La distribuzione avveniva infatti essenzialmente a livello regionale, considerando solamente i voti conquistati dalle liste e dai candidati nel singolo Land.

Bisognava dunque stabilire anzitutto quanti seggi spettassero complessivamente ad ogni Land, e ciò avveniva in base al numero degli aventi diritto, non dei votanti, o delle schede valide. In un secondo momento si distribuivano i seggi tra le liste regionali, così come i mandati diretti (compresi gli eventuali mandati “in eccedenza”). In queste prime due fasi si seguiva ad applicare la formula Sainte-Laguë/Schepers (art. 6, secondo comma, seconda-settima frase, e art. 6, primo comma, prima frase). Semplificando, si potrebbe persino dire che tutto era rimasto come prima, salvo il fatto che le operazioni avvenivano essenzialmente a livello regionale. Difatti, i c.d. mandati “in eccedenza”, cui erano riconducibili molti dei problemi rilevati dal Tribunale costituzionale federale nel 2008, non erano stati eliminati e neppure drasticamente ridotti dal legislatore: secondo gli esperti che hanno collaborato alla redazione dei ricorsi, a cifre invariate, i seggi in eccedenza sarebbero passati da 24 a 22. Tali calcoli, anche se astratti, danno la misura dei cambiamenti introdotti dal legislatore.

Secondo il Tribunale costituzionale federale, un primo di elemento di incostituzionalità della riforma sta nel criterio adottato per stabilire quanti seggi spettino a ciascun Land: il computo degli aventi diritto anziché dei votanti renderebbe difatti possibile una distorsione nella distribuzione dei seggi conquistati dai partiti. In certi casi, infatti, un incremento dei voti di lista potrebbe risultare inutile e persino controproducente per i singoli partiti: si tratta del fenomeno del c.d. voto negativo ampiamente illustrato dal Tribunale costituzionale federale nelle sue varie implicazioni nella sentenza del 2008.

In secondo luogo, i giudici hanno sanzionato la persistenza dei mandati “in eccedenza”, anche se assegnati su base regionale, in quanto in contrasto con il principio dell’eguaglianza del voto. Si tratta, infatti, di una deroga al principio della proporzionalità del voto cui si informa la legislazione elettorale, che secondo il Tribunale risulta inammissibile quando il numero dei seggi assegnati sia più della metà di quelli necessari alla costituzione di un gruppo parlamentare. Sulla scorta di questo ragionamento i giudici di Karlsruhe per il futuro hanno dunque fissato a 15 il numero massimo dei mandati in eccedenza.

Oltre ai mandati c.d. “in eccedenza”, il legislatore aveva previsto l’assegnazione di alcuni seggi “premio” per le liste più votate, che andavano ad incrementare il numero prestabilito dei seggi del Bundestag (598), cui si aggiungevano gli eventuali seggi “supplementari” - già previsti dall’art. 6, terzo comma, della legge elettorale - da assegnare al partito che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti di lista nel Land, ma solo qualora i seggi conquistati risultassero inferiori alla metà di tutti i seggi (come conseguenza dell’assegnazione di mandati “in eccedenza” e seggi “premio” alle altre liste).

L'ipotesi che un singolo partito possa ottenere la maggioranza assoluta dei voti di lista appare piuttosto remota, considerando l'attuale sistema dei partiti in Germania. Non si può dire lo stesso però per i seggi "premio" (art. 6, comma 2a). Tale "premio" è stato infatti frutto di un emendamento approvato all'ultimo momento al fine di favorire i partiti minori, vale a dire i potenziali partner di una coalizione di governo. Dal momento che i seggi del Bundestag sarebbero stati conteggiati e assegnati nell'ambito dei singoli Länder, senza alcun collegamento tra le liste, la soglia di sbarramento "naturale" si alzava sensibilmente, e alcune liste avrebbero rischiato altrimenti di non conquistare alcun seggio, soprattutto nei Länder più piccoli (come Bremen, ad esempio, dove si eleggono solo cinque deputati).

La soluzione approntata dal legislatore era assai complicata. Per spiegarla bisogna fare un passo indietro e tornare alla fase precedente, vale a dire alla distribuzione dei seggi su base regionale. Il metodo prescelto era quello del divisore Sainte-Laguë/Schepers con arrotondamento standard (le cifre delle liste vengono divise per un divisore standard, tale da consentire la distribuzione di tutti i seggi regionali). In questa maniera si stabilisce quanti seggi spettino ad ogni lista. I decimali vengono arrotondati all'intero (+/- 0,5). Pertanto, se ad un partito, ad esempio, spettavano virtualmente 7,3 seggi, questi ne avrebbe ottenuti solamente 7.

Tornando quindi ai voti "premio", il legislatore imponeva di ripescare tutti gli arrotondamenti, in tutti i Länder. A questo punto, dunque, le liste si consideravano di nuovo collegate. Si effettuava quindi la somma di tutti i "resti", anche se in realtà non si trattava di veri "resti". Parallelamente si calcolava anche la media voti/seggi nell'intero territorio federale. Se la somma dei "resti" di un partito superava la media federale voti/seggi, si procedeva all'assegnazione di un seggio "premio".

Un ulteriore elemento di complicazione (e di incostituzionalità) era dato però dal fatto che il legislatore espressamente imponeva di considerare solamente gli arrotondamenti penalizzanti (e non anche quelli di segno opposto), introducendo in questa maniera un elemento di casualità nella distribuzione dei seggi "premio".

In sintesi, l'assegnazione dei seggi "premio", che in realtà non si basava affatto sui "resti", a ben vedere costituiva un momento a sé stante nella distribuzione dei seggi, che consentiva di assegnare alcuni seggi aggiuntivi (anche) ai partiti più piccoli (ma non solo a loro). Il legislatore aveva motivato tale scelta con l'obiettivo di riequilibrare i risultati elettorali, compensando in questa maniera i mandati c.d. "in eccedenza", ma il Tribunale costituzionale federale ha considerato irragionevole la soluzione adottata.

Quanto agli effetti della pronuncia, il Tribunale ha negato la reviviscenza della precedente disciplina, in quanto già dichiarata incostituzionale nell'estate del 2008. I giudici tuttavia non hanno indicato alcun termine ultimo per l'approvazione della legge elettorale. Rimane dunque la scadenza, improcrastinabile, delle elezioni politiche del 2013.

## LO SHOPPING DOMENICALE NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE TEDESCA: UNA PRONUNCIA DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE DELLA SASSONIA

Il **21 giugno 2012** il Tribunale costituzionale della Sassonia si è pronunciato sulla legittimità dell'apertura domenicale degli esercizi commerciali [[VerfGH Sachsen, Vf. 77-II-11](#)], che il legislatore nel 2010 [*Gesetz über die Ladenöffnungszeiten im Freiland Sachsen* del 1 dicembre 2010] aveva eccezionalmente autorizzato per quattro domeniche all'anno. Sebbene la Legge Fondamentale riservi ai Länder una potestà esclusiva in materia di orari di apertura dei negozi (art. 74, primo comma, n. 11 LF), lo shopping della domenica in Germania è questione che, lungi da rientrare nella piena discrezionalità dei Länder, ha trovato una forte resistenza anche da parte del Tribunale costituzionale federale, in forza dei vincoli ricavabili dagli articoli di Weimar richiamati dall'art. 140 del *Grundgesetz* [cfr. BVerfGE 125, 39, sentenza del 1 dicembre 2009]. Pure considerando legittima l'autorizzazione contenuta nell'art. 8 della legge, che rimette ai Comuni la decisione dell'apertura, fino a un massimo di quattro domeniche l'anno, il Tribunale ha formulato delle riserve riguardo alle ulteriori deroghe introdotte dal legislatore per alcune tipologie di esercizio. Nella giurisprudenza tedesca si è difatti consolidata l'esigenza di dedicare le domeniche alla "ricreazione dello spirito", nozione, questa, da cui si ricaverebbe l'apertura dei teatri, dei centri sportivi, dei luoghi di ristorazione, delle rivendite di fiori, dolci e altri generi alimentari, nonché dei negozi ubicati nelle stazioni e negli aeroporti. Il Tribunale amministrativo federale nel tempo ha rimodulato questo elenco, escludendo, ad esempio, i solarium e le videoteche. Altri Tribunali hanno via via introdotto curiose precisazioni, distinguendo, ad esempio, i gelati dagli altri dolci, oppure giustificando l'acquisto delle sigarette per concentrarsi alla guida dell'auto. La sentenza del Tribunale costituzionale della Sassonia si inserisce in questa scia, giacché viene considerata legittima l'apertura delle videoteche, ma non degli autolavaggi. Secondo i giudici, infatti, il lavaggio non sempre costituisce un'attività ricreativa, e ciò varrebbe in particolare per i veicoli commerciali.

## IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE DELLA SASSONIA SI PRONUNCIA SUI LIMITI DELLA PROTESTA POLITICA NELLE AULE DI UN'ASSEMBLEA

Il **22 giugno 2012** il Tribunale costituzionale della Sassonia si è pronunciato d'urgenza sull'interdizione di sette deputati del partito di estrema destra NPD dall'Aula del Landtag ordinata dal Presidente dell'Assemblea quale sanzione per il comportamento tenuto nel corso della seduta del **13 giugno 2012** [[VerfGH Sachsen, Vf. 58-I-12](#)]. Quel giorno i deputati avevano inscenato una protesta in aula, indossando gli abiti dello stilista Thor Steinar. Il significato di tale gesto si spiega considerando che alcuni gruppi di estrema destra considerano tale *brand* come un loro distintivo, come è emerso sin dal 2007 nell'ambito di un [rapporto](#) del Ministero degli Interni del Land Brandeburgo. Sin dal 2008 è dunque proibito accedere ai locali del Bundestag indossando gli abiti marchiati Thor Steinar, e tale divieto vige anche nel Landtag del Meclemburgo-Pomerania Anteriore.

La protesta era stata organizzata in occasione della discussione di una [mozione](#) contro il divieto di indossare quei vestiti nei locali del Landtag e in altri luoghi pubblici. Il Presidente dell'Assemblea aveva considerato tale comportamento lesivo della dignità del Landtag e aveva chiesto ai sette consiglieri sassoni di cambiarsi d'abito. Stante il loro rifiuto, essi erano stati invitati ad uscire dall'Aula, secondo quanto previsto dall'art. 97 del regolamento del Landtag quando si arrechi un grave turbamento all'ordine delle sedute. Tutte le richieste erano state ignorate. In Sassonia il rifiuto di uscire dall'Aula è sanzionato dal regolamento dell'assemblea con un'interdizione temporanea, vale a dire con il divieto di partecipare ai lavori parlamentari per le tre sedute successive (art. 97, primo comma, terzo alinea del regolamento). I ricorrenti si sono immediatamente appellati al Tribunale costituzionale denunciando una violazione dei diritti riconducibili al principio del libero mandato parlamentare, sancito anche dalla Costituzione del Land (art. 39, terzo comma, secondo alinea). In particolare, essi consideravano illegittimo equiparare lo sfoggio di una particolare marca di abiti ad un comportamento turbativo dell'ordine e lesivo della dignità del Landtag. Secondo il Tribunale però il Presidente ha agito nell'ambito della sua discrezionalità, nell'esercizio dei suoi poteri d'ordine e di polizia delle sedute. L'esclusione dei consiglieri dalle tre sedute successive avrebbe avuto inoltre un valore meramente dichiarativo, trattandosi di una misura strettamente attuativa di una norma del regolamento, e risulta pertanto pienamente legittima e non sproporzionato rispetto al comportamento dei parlamentari.