



I RIFLESSI DELLA NUOVA GOVERNANCE EUROPEA DEI CONTI PUBBLICI NELL'ORDINAMENTO TEDESCO

di Astrid Zei*

Il 27 settembre 2012 il Presidente della Federazione Joachim Gauck ha ratificato il Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità e il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, c.d. *Fiscal Compact*. Si tratta di un momento che era molto atteso in Europa.

Le forti perplessità che avevano armato inizialmente il sistema politico tedesco contro una certa idea della stabilità monetaria “a tutti i costi” nel corso dell'estate avevano assunto difatti lo spessore giuridico di un sindacato di costituzionalità sulla compatibilità della nuova *governance* europea della finanza e dei conti pubblici con il principio democratico iscritto nella Legge Fondamentale tedesca.

Il Tribunale costituzionale federale era stato difatti chiamato, attraverso numerosi ricorsi, ad esprimersi anzitutto con un provvedimento cautelare sulla legittimità delle leggi di 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*), della legge sulla modifica dell'art. 136 TFUE approvata **25 marzo 2011** dal Consiglio europeo, sulla legge che autorizza la partecipazione finanziaria della Germania al Meccanismo europeo di stabilità.

Tutti i ricorsi individuali sono stati considerati ammissibili, ma la richiesta è stata respinta. L'esame si è sviluppato attorno ai parametri oramai consolidati del diritto di voto sancito dall'art. 38, primo comma, LF e dal principio democratico iscritto negli artt. 20, primo e secondo comma, e 79, terzo comma, LF.

La sentenza è stata pubblicata il **12 settembre 2012** [[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](#)].

Al centro della pronuncia vi è la responsabilità complessiva del Bundestag per le politiche di bilancio. Come già affermato dal Tribunale nella sentenza del **7 settembre 2011** sugli aiuti alla Grecia e sul Fondo europeo salva-Stati, il Bundestag dovrebbe sempre essere posto in

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

condizione di esercitare un'effettiva funzione di controllo su tutte le decisioni che attengono al bilancio dello Stato, e ciò implica che anche nel quadro di una fitta rete di relazioni intergovernative, gli impegni e le misure di solidarietà concordate assieme agli altri Stati membri richiedono la partecipazione del Parlamento nazionale. Pur riprendendo queste premesse, il Tribunale non ha ravvisato alcuna decisiva compromissione delle funzioni di controllo e di bilancio del Bundestag.

Da un lato, le nuove disposizioni iscritte nell'art. 136 TFUE non avrebbero modificato la concezione originaria dell'Unione monetaria, orientata fundamentalmente alla stabilità; dall'altro, la possibilità di istituire un meccanismo durevole di aiuto reciproco di natura finanziaria tra gli Stati membri non comporterebbe un nuovo trasferimento di competenze dall'Unione europea da parte degli Stati nazionali. La ratifica dei Trattati che concretizzano le politiche di solidarietà all'interno dell'Euro-zona infatti richiede pur sempre la partecipazione del Parlamento nazionale. Il Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità – abbr. TMES - in questo senso non risulterebbe in contrasto con il principio della responsabilità complessiva del Bundestag per le politiche di bilancio, ove si consideri che il testo, all'art. 8, quinto comma, limita la responsabilità dei Paesi che partecipano al Fondo alla quota che essi hanno sottoscritto. I giudici hanno tuttavia sottolineato la possibilità di una diversa interpretazione, suffragata dall'art. 9 del Trattato. Quest'ultimo, difatti, consente agli Stati membri del Fondo di soddisfare le eventuali maggiori richieste di capitale qualora uno degli Stati sottoscrittori si riveli insolvente. Il Tribunale ha pertanto proposto una particolare lettura degli impegni assunti con il Trattato, subordinando la legittimità della legge di ratifica alla garanzia di un'interpretazione restrittiva e tassativa degli obblighi finanziari che gravano sulla Repubblica federale tedesca. Tale garanzia secondo i giudici doveva essere formalizzata assieme agli altri Stati contraenti.

I giudici hanno inoltre seguito un analogo iter argomentativo con riguardo ai diritti di informazione del Bundestag e del Bundesrat che i ricorrenti vedevano pregiudicati dai vincoli di segretezza dei documenti del Meccanismo Europeo salva-Stati (artt. 32 e 35 TMESI) e dagli obblighi di riservatezza che gravano sui suoi membri (art. 34 TMES). L'assenza di una disciplina espressa ed esaustiva all'interno dei Trattati riguardo alle informazioni da trasmettere ai Parlamenti nazionali, secondo i giudici di Karlsruhe, non consente di dedurre eventuali deroghe alle norme costituzionali sui diritti di informazione e partecipazione delle due camere del Parlamento. Anche a questo riguardo, però, la ratifica del Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità risulterebbe subordinata anche ad un'interpretazione rispettosa dei diritti di informazione del Parlamento nazionale.

Sotto questo profilo, secondo i giudici, la legge federale sul finanziamento del Meccanismo europeo di stabilità (abbr. ESMFinG) approvata il 29 giugno 2012 avrebbe disciplinato i diritti di informazione del Bundestag e del Bundesrat in maniera adeguata, e pertanto non sarebbero ravvisabili profili di illegittimità della disciplina.

La pubblicazione della sentenza si è pertanto accompagnata ad un grande sospiro sollievo da parte dell'ampia platea di coloro che ravvedevano nel rafforzamento del sistema

degli aiuti finanziari agli Stati membri una condizione necessaria alla sopravvivenza dell'unione monetaria. Per la pronuncia definitiva bisognerà tuttavia attendere ancora qualche mese.

Nella stessa giornata il Tribunale costituzionale federale si è espresso anche sulla richiesta di un provvedimento cautelare, ai sensi dell'art. 32 della legge sul Tribunale costituzionale federale (*BVerfGG*), che era stata presentata dagli stessi ricorrenti nel mese di agosto [[2 BvR 1824/12](#)].

Tale istanza era stata motivata richiamando l'istruttoria in corso dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, sulla legittimità della procedura seguita per l'introduzione del nuovo articolo 136, terzo comma TFUE. Si trattava della causa *Pringle* (C-370/12), vale a dire del ricorso in via pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TFUE, introdotto il **31 luglio 2012** dalla Corte Suprema irlandese, su istanza di un deputato della *Leinster House*, Thomas Pringle. Il ricorso era teso inoltre ad accertare se il giudizio della Corte di Giustizia circa la legittimità della decisione 2011/199 adottata dal Consiglio il 25 marzo 2011 fosse di per sé pregiudiziale per la ratifica del Trattato sul *Fiscal Compact*. L'attesa pronuncia è stata resa il **27 novembre**. Essa attesta il rispetto da parte degli Stati membri delle competenze dell'Unione europea in materia monetaria, e la loro libertà decisionale in materia di politica economica.

Nel frattempo la richiesta di misure cautelari è stata comunque respinta dal Tribunale costituzionale federale.

I ricorrenti lamentavano una violazione dei diritti fondamentali collegati alla garanzia del principio democratico quale conseguenza della procedura illegittima seguita per la modifica dell'art. 136 TFUE. Il Tribunale costituzionale federale sotto questo profilo ha respinto il ricorso, sottolineando che l'eventuale vizio procedurale non sarebbe comunque atto a ledere i diritti del Parlamento. Non ne discenderebbe pertanto alcuna violazione del principio democratico, qui considerato nel suo contenuto soggettivo.

I giudici, in secondo luogo, hanno riaffermato l'esistenza di uno spazio aperto alle dinamiche della politica all'interno dei limiti tracciati attraverso i Trattati. In questo senso si legge che, in un contesto normativo orientato all'obiettivo stabilità dell'Unione monetaria, non tutte le modifiche del quadro normativo si devono considerare in contrasto con l'art. 79, terzo comma, LF. Pertanto, non sarebbe possibile invocare a sostegno del ricorso il principio democratico iscritto nell'art. 38 LF, e neppure i limiti assoluti alla revisione costituzionale ricavabili dagli artt. 20, primo e secondo comma, e 79, terzo comma, della Legge Fondamentale.

In secondo luogo, occorre ricordare l'esistenza di un generale *favor* della costituzione tedesca rispetto al processo di integrazione europea (*Europafreundlichkeit*), così che se anche il nuovo art. 136, terzo comma, TFUE, o il meccanismo europeo di stabilità risultassero viziati, gli eventuali profili di illegittimità non sarebbero comunque equiparabili ad una violazione dell'art. 20, primo e secondo comma, e 79, terzo comma, della Legge Fondamentale. Mancherebbe infine il requisito dell'urgenza, pure invocata dai ricorrenti, considerando che il regolamento in oggetto era in vigore dal 13 dicembre 2011

Il Presidente della Federazione ha firmato le leggi impugnate all'indomani della sentenza (**13 settembre**), invitando il Governo federale ad ottemperare alla richiesta del Tribunale

costituzionale federale di formalizzare dinanzi agli altri Stati membri l'interpretazione del Trattato indicata dai giudici di Karlsruhe.

Al riguardo vi erano diverse possibilità, come l'aggiunta di un protocollo allegato al Trattato, la sottoscrizione di una dichiarazione comune da parte di tutti gli Stati contraenti, ovvero l'opposizione unilaterale di una riserva nell'ambito del processo di ratifica.

Nell'ambito del vertice europeo che si è tenuto a Nicosia (Cipro) il **14 settembre 2012** il Governo tedesco ha proposto agli altri Stati membri di sottoscrivere una dichiarazione comune. Il testo concordato è stato trasmesso al Bundestag (**18 settembre**) e per essere discusso [BT Drs. 17/10767] e approvato definitivamente nell'ambito del Comitato dei rappresentanti permanenti (*Coreper*) il **26 settembre 2012**.

La dichiarazione comune limita la responsabilità degli Stati sottoscrittori all'importo indicato nel II Allegato al Trattato e subordina ogni eventuale ulteriore stanziamento all'approvazione dei rappresentanti degli Stati e al rispetto delle procedure nazionali, e, in secondo luogo, il testo impone una interpretazione degli articoli 32, quinto comma, 34 e 35, primo comma del Trattato che faccia salvo il diritto dei Parlamenti nazionali ad essere informati in maniera esaustiva, secondo quanto previsto dalla normativa nazionale.

La procedura di ratifica del Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità si è quindi perfezionata il **27 settembre 2012**. Contestualmente, come si accennava all'inizio, il Presidente Gauck ha ratificato il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, c.d. *Fiscal Compact*.

PARTITI

NUOVO CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ NEI CONFRONTI DEL PARTITO DI ESTREMA DESTRA NPD (*NATIONALDEMOKRATISCHE PARTEI DEUTSCHLAND*)

Il **14 dicembre** il Bundesrat ha approvato una [mozione](#) atta ad introdurre una verifica da parte del *Bundesverfassungsgericht* sulla costituzionalità del partito di estrema destra *Nationaldemokratische Partei Deutschland*, abbr, *NPD*.

Si tratta di una decisione fortemente dibattuta, e non è chiaro se anche il Bundestag formalizzerà un'analoga richiesta al Tribunale costituzionale federale. Il Presidente dell'Assemblea Norbert Lammert (CDU) ha paventato il rischio di accrescere l'appello del partito nel caso in cui il ricorso non potesse essere accolto, come avvenne nel 2002. All'epoca il Tribunale, che aveva avviato l'esame su istanza del Bundestag, del Bundesrat e del Governo federale, archiviò il procedimento senza pronunciarsi nel merito, giacché non fu possibile raccogliere sufficienti elementi di prova e testimonianze ammissibili nel corso dell'istruttoria. Il procedimento subì, infatti, un primo arresto quando, da uno *scoop* pubblicato sul settimanale "*Der Spiegel*", emerse che due dei principali testimoni erano, al contempo, membri del partito, e

funzionari dei servizi segreti (dell'Ufficio per la tutela costituzionale: *Bundesamt für Verfassungsschutz*). Successive indagini dimostrarono che le persone che rivestivano questo doppio ruolo erano molte di più, e molti occupavano posizioni di vertice nel partito. Nell'estate del 2002 il Tribunale costituzionale chiese al Governo federale e alle due Camere di chiarire formalmente il ruolo dell'Ente federale per la tutela costituzionale nella formulazione dell'ideologia del partito e nelle scelte relative al suo operato, e di trasmettere ai giudici l'elenco dei funzionari dei Servizi che lavoravano nel partito sotto copertura.

Ciò sarebbe stato necessario per verificare preventivamente "sino a che punto le fattispecie sottoposte al giudizio del Tribunale (*fossero*) imputabili ad un processo spontaneo nell'ambito di una società aperta", ovvero se non fosse piuttosto dimostrabile che l'intervento degli Enti per la tutela costituzionale, attraverso i funzionari inviati nelle file del partito, era stato almeno parzialmente determinante quanto all'enunciazione degli obiettivi del partito e al comportamento dei suoi iscritti.

Nel frattempo i governi dei Länder Brandeburgo e Berlino si trovarono a dover rispondere, almeno sul piano politico, per analoghe forme di commistione che erano emerse in sede giurisdizionale. Alcuni funzionari dei Länder furono infatti condannati per aver organizzato azioni estremiste, anche con il sostegno finanziario e logistico dei rispettivi Enti di appartenenza.

Il Governo federale, d'intesa con i Länder, decise così di non dar seguito alla richiesta del Tribunale Costituzionale federale, argomentando che ciò avrebbe messo in grave pericolo gli agenti infiltrati. Si limitò invece a formalizzare il numero assoluto dei funzionari che lavoravano nel partito sotto copertura. Emerse allora che, solamente tra i dirigenti del NDP, ben uno su sette era un funzionario dell'Ente per la tutela costituzionale. L'elenco completo, però, non venne mai consegnato, giacché il Governo pose come condizione la garanzia della segretezza delle informazioni, chiedendo che le testimonianze fossero raccolte a porte chiuse.

Il Tribunale costituzionale decise allora di dichiarare il ricorso improcedibile, spiegando che in ordinamento di democrazia pluralista non sarebbe ammissibile celebrare il processo volto all'accertamento della costituzionalità di un partito politico a porte chiuse.

PARLAMENTO

I NUOVI VINCOLI DI BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA E L'ATTUAZIONE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI DI AUTONOMIA FINANZIARIA DEI LÄNDER

Il **15 ottobre** il Governo federale ha presentato un disegno di legge [[BT Drs. 17/10976](#)] che recepisce i contenuti del Trattato del 2 marzo 2012 sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, c.d. *Fiscal Compact*. Il testo formulato dal

Governo tiene conto dell'accordo raggiunto con i Länder nel corso dell'estate, in vista della ratifica del Trattato, i cui contenuti sono stati sintetizzati in otto "punti chiave", poi ripresi in un documento del Governo federale del **27 giugno 2012** e nella risoluzione approvata dal Bundesrat due giorni dopo [[BR Drs. 400/12 \(Beschluß\)](#) del **29 giugno 2012**].

Il documento menzionato impegna i diversi livelli di governo, almeno sul piano politico, ad una interpretazione restrittiva dei nuovi vincoli derivati dal Trattato. Si precisa, infatti, che le nuove regole, da un lato, non comportano alcuna deroga ai limiti all'indebitamento già iscritti nella Legge Fondamentale; dall'altro, che il limite dello 0,5% del rapporto deficit/PIL non inficia l'autonomia costituzionale dei Länder. Considerando, inoltre, che i nuovi vincoli di bilancio dell'Unione europea comportano la necessità di computare il bilancio dei Comuni assieme a quello della Federazione e dei Länder, si prevedono per il futuro nuove modalità di finanziamento della Federazione a compensazione delle eventuali maggiori spese dei Comuni per gli ammortizzatori sociali. Si ipotizza, infine, una "gestione efficiente dell'indebitamento", attraverso un sistema di prestiti tra la Federazione e i Länder.

Il provvedimento all'esame delle due Camere introduce dunque espressamente un limite al c.d. deficit strutturale complessivo della Federazione, dei Länder e dei Comuni, che non potrà eccedere il prodotto interno lordo, con una soglia di tolleranza dello 0,5% del PIL.

Il compito di vigilare sul rispetto dei nuovi vincoli è affidato al Consiglio per la stabilità finanziaria (*Stabilitätsrat*), già previsto dall'art. 115 della Legge Fondamentale quale organo preposto al controllo del bilancio della Federazione e dei Länder per prevenire stati di insolvenza. In base alla legge sul Consiglio per la stabilità ([Stabilitätsratsgesetz](#)), in vigore dal 1 gennaio 2010, esso è composto dal Ministro federale delle Finanze, dai Ministri delle Finanze dei Länder, dal Ministro federale per l'economia e la tecnologia, e dal Presidente della Conferenza dei Ministri delle Finanze dei Länder e le sue deliberazioni sono assunte con la maggioranza dei due terzi (e il voto favorevole della Federazione, nel caso in cui le decisioni riguardino i Länder). Il provvedimento, ancora all'esame del Bundestag, prevede inoltre che il Consiglio, per l'esercizio di queste nuove funzioni, venga coadiuvato da un apposito Comitato, in cui siedono rappresentanti della *Bundesbank* e degli Istituti di ricerca che monitorano l'andamento dell'economia, oltre a sei esperti nominati dalla Federazione, dai Länder (due per ciascuno), dagli organismi che rappresentano i Comuni e dagli enti di previdenza sociale (uno per ciascuno). Quanto agli altri contenuti del patto di bilancio europeo, essi trovano riscontro nei limiti all'indebitamento della Federazione e dei Länder che sono già stati introdotti nella Legge Fondamentale con la "seconda riforma del federalismo tedesco", del 2009. Nell'imporre il pareggio del bilancio senza ricorso al credito, in particolare, il legislatore costituzionale ha previsto regole assai pervasive riguardo ai tempi e alle modalità per un progressivo rientro del debito. L'approvazione di una legge ad hoc per l'attuazione delle regole europee sui bilanci si spiega piuttosto considerando che la Legge Fondamentale non esclude del tutto l'ipotesi di uno squilibrio momentaneo da parte della Federazione e dei Länder, anche con riguardo alla spesa per ammortizzatori sociali che grava sui Comuni. Come si legge nella relazione illustrativa, la legge non limita l'autonomia di bilancio garantita ai Länder dalla Legge Fondamentale fino al

2019 (art. 143d, primo comma, terzo e quarto alinea, LF). L'obbligo di pareggio del bilancio introdotto nel 2009 diverrà infatti efficace per i Länder solamente con la legge finanziaria per il 2020. Conseguentemente, gli oneri connessi ad un'eventuale violazione delle sole regole del *Fiscal Compact* rimarranno fino ad allora a carico della Federazione.

Contestualmente, il provvedimento prevede un significativo cofinanziamento della Federazione in favore dei Länder, finalizzato all'ampliamento dell'offerta di asili per l'infanzia (37,5 milioni di euro nel 2014 e 75 milioni di euro l'anno a partire dal 2015), su cui tuttavia il Bundesrat ha espresso delle riserve, proponendo di anticipare i contributi della Federazione già a partire dal 2013 [[BR Drs. 571/12 \(Beschluß\)](#)].

VERSO UNA NUOVA DISCIPLINA DEI FINANZIAMENTI MISTI DELLA FEDERAZIONE E DEI LÄNDER

Il Bundesrat ha approvato la nuova legge finanziaria per il 2013 e i provvedimenti ad essa collegati nella seduta del **14 dicembre** [BR-Drs. 694/12 e 695/12]. I nuovi freni all'indebitamento introdotti dal legislatore con le riforme costituzionali del 2009 sono stati rispettati, e ciò con un significativo anticipo rispetto al termine del 2017 stabilito dal legislatore costituzionale.

Al contempo i delegati dei Länder hanno formalizzato una netta presa di posizione riguardo alla necessità di introdurre nuovi finanziamenti federali a favore dei Länder, a parziale compensazione della soppressione dei c.d. finanziamenti misti, che sono venuti meno con la riforma costituzionale del 2006.

La c.d. grande riforma del federalismo ha difatti significato l'abrogazione di diverse norme costituzionali che prevedevano il concorso finanziario della Federazione e dei Länder in alcuni ambiti specifici. Al contempo, però, l'art. 143c della Legge Fondamentale ha previsto un periodo transitorio, compreso tra il 1 gennaio 2007 e il 31 dicembre 2019, in cui i Länder avrebbero potuto contare su forme alternative di finanziamento da impiegare con le stesse finalità a parziale compensazione dei contributi soppressi. Per i primi sei anni, vale a dire fino alla fine del 2012, la Legge Fondamentale detta i criteri con cui stabilire l'ammontare dei finanziamenti e li vincola nei fini.

Il legislatore costituzionale ha altresì previsto che per il futuro, vale a dire dal 2013, la Federazione e i Länder avrebbero potuto concordare con maggiore discrezionalità un'eventuale proroga del regime dei finanziamenti straordinari da parte della Federazione, senza vincoli di scopo. Fino ad oggi, tuttavia, non è stato possibile formalizzare un programma di finanziamenti di medio periodo.

Il **21 dicembre** il Governo federale ha presentato al Bundesrat un progetto di legge [[BR Dr. 813/12](#)] atto a prorogare il regime vigente di aiuti fino alla fine del 2014, fermo restando che nel 2014 le somme erogate - 2568,9 milioni di euro annui - potranno essere impiegate senza vincoli di scopo. Nel frattempo, il governo della Baviera ha annunciato comunque un ricorso al Tribunale costituzionale federale teso a far dichiarare illegittimo il sistema delle relazioni

finanziarie intergovernative, in quanto eccessivamente penalizzante per i Länder che beneficiano di un maggior gettito fiscale, vale a dire, nell'ordine, il Baden-Württemberg, l'Assia, la Renania Nordreno-Vestfalia, Amburgo e la Baviera.

VERSO LA NUOVA RIFORMA DEL SISTEMA ELETTORALE

Dopo la dichiarazione di incostituzionalità del nuovo sistema elettorale approvato dal legislatore il **25 novembre 2011** ([25 luglio 2012](#); v. *La torsione parlamentocentrica del processo di integrazione europea*, in questa rivista, n. 2/2012), il Parlamento si è messo di nuovo a lavoro con l'obiettivo di approvare rapidamente una nuova disciplina, in tempo utile per le elezioni del 2013. Sebbene l'intento di colmare in tempi brevi questa importante lacuna dell'ordinamento fosse largamente condiviso, il testo della riforma è stato presentato al Bundestag solamente l'**11 dicembre 2012** [[BT Drs. 17/11819](#)]. Si tratta di un progetto sottoscritto da tutti i gruppi parlamentari, ad eccezione della Sinistra (*Die Linke*), che ha presentato una proposta alternativa. L'accordo tra i quattro gruppi non riguarda le circoscrizioni elettorali e non modifica neppure il carattere regionale delle liste (*Landeslisten*); esso, inoltre, fa salvo il principio della proporzionalità del voto e l'assegnazione di tutti i mandati conquistati nei collegi uninominali, anche se in eccedenza rispetto alla quota proporzionale dei voti di lista. Restano invariati, dunque, gli elementi salienti che caratterizzano sin dal principio l'elezione del Bundestag.

Cambiano, tuttavia, le modalità di calcolo dei seggi da assegnare in base al voto proporzionale, giacché la ripartizione, in una prima fase, avviene nei singoli Länder, senza considerare i collegamenti tra le liste regionali; si computa dunque solamente la cifra elettorale conquistata da ciascuna lista regionale (*Zweitstimme*) nel singolo Land.

In secondo luogo, se è vero che non vengono eliminati i c.d. mandati in eccedenza (*Überhangsmandate*), il legislatore ha previsto un correttivo, che consiste nell'assegnazione di un certo numero di mandati c.d. compensativi ai partiti che non beneficiano dei mandati in eccedenza. Il numero dei deputati del Bundestag sarebbe dunque destinato ad aumentare, in maniera da riflettere comunque le percentuali del voto di lista. In altre parole, la consistenza dei gruppi dovrà risultare alla fine proporzionale al voto di lista.

Più dettagliatamente, in una prima fase si stabilisce il numero (approssimativo) dei seggi da assegnare in ciascun Land, che corrisponde al doppio delle sue circoscrizioni. Tali seggi vengono poi distribuiti (con formula *Sainte-Laguë*) alle liste che hanno superato la soglia di sbarramento a livello federale. Ad essi si aggiungono gli eventuali seggi in eccedenza conquistati nei collegi uninominali. In sintesi, questa fase del procedimento ricorda molto ciò che era stato previsto dal 1953. Successivamente, però, si aggiunge un certo numero di seggi "compensativi", da assegnare alle liste che non avessero beneficiato dei mandati in eccedenza, in maniera che le proporzioni ricavate dal voto di lista siano rispettate.

Per questo computo si usa la formula *Sainte-Laguë* e la si applica alla somma dei voti di lista raccolti nell'intera Federazione.

In pratica, si calcola che per ogni mandato in eccedenza si potrebbero eleggere fino a venti deputati in più.

Il testo non è esente da critiche: da un lato, taluni ritengono che il rischio di una ponderazione c.d. “negativa” del voto (*“negatives Stimmgewicht”*) non sia da escludere; dall’altro, sembra che il meccanismo di assegnazione dei mandati c.d. compensativi possa suggerire agli elettori strategie e comportamenti apparentemente incoerenti, con effetti paradossali, simili a quelli stigmatizzati dal Tribunale costituzionale federale nella pronuncia del **3 luglio 2008**.

Il testo presentato dal gruppo della Sinistra (*Die Linke*), pur facendo salvi i tratti caratterizzanti del sistema elettorale tedesco, mira a limitare il numero dei parlamentari “in eccedenza” [[BT Drs. 17/11821](#)]: in una prima fase si sommano i voti di tutte le liste collegate nell’intero territorio federale e si procede alla determinazione dei seggi spettanti a ciascun partito. Tutti i mandati conquistati nei collegi uninominali vengono poi scorporati dai seggi assegnati ai singoli partiti. Effettuando la ripartizione a livello federale e non nei singoli Länder è meno probabile che si debbano assegnare dei mandati c.d. in eccedenza, e in ogni caso, il loro numero sembrerebbe ridotto. Se ciò dovesse comunque avvenire si procederà all’assegnazione di un adeguato numero di mandati c.d. compensativi, così che la composizione dell’assemblea rifletta la percentuale dei voti conquistati dalle liste.

Tutti i gruppi parlamentari hanno inoltre sottoscritto un disegno di legge che riconosce il diritto di elettorato attivo ai tedeschi residenti all’estero ampliandone i presupposti rispetto alla previgente normativa [[BT Drs. 17/11820](#)]. In passato il legislatore aveva subordinato l’esercizio del voto ad una permanenza di almeno tre mesi continuativi nel territorio nazionale. Con sentenza del **4 luglio 2012** [V. *La torsione parlamentocentrica del processo di integrazione europea, in questa rivista*, 2/2012] il Tribunale costituzionale aveva considerato tale requisito, da solo, irragionevole. La pronuncia ha lasciato un vuoto normativo, così che attualmente i tedeschi che non risiedono nel territorio federale non potrebbero votare.

Il testo ora all’esame del Bundestag riprende il contenuto della previgente normativa, ma riconosce più genericamente il diritto di voto ai cittadini che, pur vivendo altrove, “abbiano acquisito una diretta e personale familiarità con le vicende politiche della Repubblica federale tedesca e ne siano interessati”. Nella relazione illustrativa si legge che tale formulazione, dal contenuto piuttosto ampio, ricomprende, accanto ai pendolari di confine e a certe categorie di impiegati e funzionari pubblici, anche i cittadini tedeschi che per la loro professione, ovvero per impegno e senso civico conoscano e seguano attentamente le vicende politiche del Paese.

TRIBUNALI

IRRILEVANZA DELLA SOGLIA DI SBARRAMENTO NATURALE AI FINI DI UN NUOVO RITAGLIO DELLE CIRCOSCRIZIONI ELETTORALI IN BAVIERA

Il Tribunale costituzionale della Baviera il [14 ottobre 2012](#) ha respinto un ricorso popolare avverso l'ultima revisione delle circoscrizioni elettorali nel Land operata dal legislatore il 25 ottobre 2011.

Le modifiche tenevano conto di alcuni importanti cambiamenti nella demografia del territorio, con la conseguente riduzione dei mandati da assegnare nei collegi meno densamente abitati. Secondo i ricorrenti, la riduzione delle dimensioni dei collegi sarebbe stata illegittima perché comporta un innalzamento della soglia di sbarramento "naturale", al di sopra del 5% dei voti nell'intero Land imposto dalla Costituzione bavarese (art. 14, comma 4, BV). Secondo i giudici, tuttavia, l'esclusione delle liste meno votate a seguito della riforma si configura come un'eventualità piuttosto remota, che potrebbe interessare semmai partiti assai piccoli e fortemente concentrati in alcune parti del territorio. In questa prospettiva, la scelta del legislatore apparirebbe come legittima espressione della sua discrezionalità politica.

ILLEGITTIMITÀ DELLA LEGGE FINANZIARIA DELLA RENANIA SETTENTRIONALE-VESTFALIA PERCHÉ PRESENTATA E APPROVATA IN RITARDO

Il Tribunale costituzionale della Renania settentrionale-Vestfalia si è pronunciato sul mancato rispetto dei termini prescritti dalla Costituzione per l'approvazione della legge finanziaria, chiarendo che ciò costituisce un vizio insanabile e comporta pertanto l'illegittimità del provvedimento. L'art. 81, terzo comma, prima frase, della Costituzione del Land prevede espressamente l'approvazione della legge prima del nuovo anno finanziario. La sentenza del **30 ottobre 2012** [[VerfGH 12/11](#)] nasce da un conflitto di attribuzioni sollevato dal gruppo parlamentare della Sinistra (*Die Linke*). Il Governo del Land aveva presentato il progetto all'assemblea solamente nel mese dicembre, a poche settimane dalla fine dell'anno, così che non vi sarebbero stati comunque i tempi tecnici necessari per concludere regolarmente l'istruttoria. Eventuali deroghe, sebbene possibili, secondo il Tribunale sarebbero giustificate solamente se espressamente ammesse dalla Costituzione, ovvero in circostanze del tutto eccezionali, tali da inficiare il regolare funzionamento degli organi costituzionali.

LEGITTIMO IL LIMITE DI ETÀ DI 65 ANNI PER I SINDACI DEI COMUNI IN BAVIERA

La Corte Costituzionale bavarese ha legittimato l'introduzione di un limite di età di 65 anni per i sindaci dei Comuni con più di cinquemila abitanti e per i Consiglieri dell'assemblea del Land [[Vf. 5-VII-12](#)].

Il **19 dicembre** i giudici – con due voti dissenzienti - si sono pronunciati sulla norma contenuta nella legge bavarese sulle elezioni locali [[Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz, abbr. GLKrWG](#)] nell'ambito di un ricorso presentato da alcuni cittadini che vi ravvisavano una discriminazione incompatibile con il principio di uguaglianza sancito anche dalla Costituzione bavarese (art. 3, primo comma, BV). Il fattore discriminatorio sarebbe stato evidente considerando che per i sindaci c.d. onorari (nei Comuni con meno di cinquemila abitanti) e per i membri della Giunta Comunale il legislatore non ha previsto alcun limite di età. Inoltre, si paventava l'irragionevolezza della disciplina, dal momento che il legislatore più recentemente ha elevato tale limite a 67 anni, ma solamente a decorrere dal 2020.

La Corte Costituzionale bavarese si era già pronunciata sui limiti di vecchiaia per l'esercizio dell'elettorato passivo diversi decenni addietro [decisione del 29 aprile 1968, in *Verwaltungsrechtsprechung*, 1968, p. 982 ss]. Il ricorso è stato considerato comunque ammissibile considerando il lungo lasso di tempo trascorso da allora e i vistosi cambiamenti nella vita sociale, tali da giustificare quantomeno un riesame della questione. Nel merito, però, i giudici non si sono scostati dalla precedente sentenza. L'introduzione di un limite di età – si legge nella pronuncia – si giustificerebbe considerando la complessità dei compiti e delle responsabilità connesse alla carica di sindaco, che richiederebbero la “garanzia di piene capacità professionali”. Tali capacità, da un lato, possono risultare compromesse dall'età – i giudici parlano al riguardo di una “presunzione generale” - , e, dall'altro, sarebbero di gran lunga superiori rispetto a quelle necessarie per governare i Comuni più piccoli e per svolgere l'incarico di assessore. Ciò varrebbe pertanto a giustificare le scelte del legislatore. I giudici hanno così respinto l'ipotesi di una illegittima violazione del diritto di elettorato passivo (art. 12, primo comma e art. 14, primo comma, BV) e della garanzia costituzionale del libero accesso al pubblico impiego (art. 116 BV), ricollegabile a sua volta alla libertà di scelta della professione (art. 101 BV).

La scelta di elevare l'età massima a 67 anni, ma solo a partire dal 2020, secondo la Corte, rientrerebbe infine nella sfera della discrezionalità del legislatore, sottratta al sindacato di costituzionalità.