



## **LA NUOVA LEGGE FEDERALE SUL *COOLING-OFF* PER GLI EX MINISTRI E SOTTOSEGRETARI**

di Astrid Zei\*

**L**e scelte professionali degli ex membri del Governo tedesco, al termine del mandato, hanno avuto talvolta risvolti clamorosi, decisamente imbarazzanti sul piano politico, e perlomeno controversi su quello giuridico, fino ad alimentare, a posteriori, il sospetto del conflitto di interessi, della corruzione e della concussione.

Basti ricordare l'ex Cancelliere Gerhard Schröder (SPD), il quale, subito dopo la sconfitta elettorale del 2005 entrò nel direttivo della *North European Gas Pipeline Company* (oggi *Nord Stream AG*), controllata al 51% dalla russa Gazprom, incaricata della costruzione di un gasdotto che dalla Russia rifornisce la Germania, passando per il Mar Baltico. Il suo Ministro degli Esteri, Joshka Fisher (Verdi), oggi gestisce una prestigiosa agenzia di lobbying, la *Joschka Fischer & Company*, e fa la spola tra gli Stati Uniti e Berlino.

Eckard Hans von Klaeden (CDU) nel 2009 venne nominato Ministro di Stato presso la Cancelleria “per la riduzione della burocrazia e il miglioramento dell’attività normativa”. Immediatamente dopo aver rassegnato le dimissioni ha assunto l’incarico di responsabile per le relazioni politiche della società automobilistica Daimler, e attualmente a suo carico pende un procedimento penale, in quanto è accusato di aver tratto illeciti vantaggi dalla stessa Daimler nell’esercizio del suo mandato ministeriale.

Dirk-Ekkehard Niebel, già Segretario generale del Partito liberale (FDP) dal 2005 al 2009, nell’ambito del II Governo Merkel assunse l’incarico di Ministro federale per la

---

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

cooperazione economica e per lo sviluppo, e da quest'anno è in servizio come lobbista per la società *Rheinmetall*, che commercia veicoli e armamenti. Poi c'è Daniel Bahr (FDP) il quale, al termine del suo mandato quale Ministro federale della Salute, è stato assunto come dirigente dalla società di assicurazione sanitaria *Allianz Private Krankenversicherungen*. Non si può poi non ricordare il Capo della Cancelleria del III Governo Merkel, nonché Ministro con incarichi speciali, Ronald Pofalla (CDU), il quale, dall'alto del suo dicastero, era intervenuto autorevolmente nel serrato dibattito e nelle difficili trattative legate alla costruzione del nuovo importante snodo ferroviario di Stoccarda (*Stuttgart 21*): dal 1 gennaio 2015 egli ha assunto formalmente l'incarico di plenipotenziario per le relazioni politiche e internazionali della *Deutsche Bahn AG*, la società che gestisce le Ferrovie tedesche, e dal 1 agosto 2015 è entrato a far parte del suo direttivo. Il Parlamento tedesco da anni torna periodicamente a discutere circa possibili provvedimenti legislativi atti ad imporre un periodo sabbatico, più o meno breve, prima che gli ex membri del Governo possano assumere incarichi professionali nel settore privato, ma finora non era stato adottato alcun provvedimento concreto.

Il modello da più parti e più volte proposto è sostanzialmente quello già accolto in Renania-Westfalia settentrionale, attraverso la legge sulla lotta alla corruzione [*Korruptionsbekämpfungsgesetz*], e ricorda *Lex Leuenberger* approvata a grande maggioranza dal Consiglio nazionale elvetico a settembre del 2013 [DL [10.511](#)], allorché l'ex Ministro per le infrastrutture e l'ambiente Moritz Leuenberger, pochi mesi dopo essersi dimesso dal Consiglio federale, entrò a far parte del Consiglio di amministrazione della maggiore società svizzera per l'edilizia e le costruzioni, *Implenia*. Il provvedimento, che imponeva un periodo di attesa di due anni dal termine dell'incarico di governo, entrò allora nel dibattito politico, appunto, come *Lex Leuenberger*, ma nel mese di giugno del 2014 è stato definitivamente respinto dal Consiglio degli Stati – la seconda camera del Parlamento svizzero – perché ritenuto illegittimamente limitativo della libertà di iniziativa economica privata.

Si tratta in sostanza di introdurre un periodo c.d. di *cooling-off* che limiti, o impedisca del tutto, l'assunzione di incarichi da parte degli ex membri del governo che palesino un

potenziale conflitto di interessi rispetto ai compiti e alle prerogative precedentemente esercitate in veste di Ministro, prescritto, ad esempio, in Canada, Australia, Slovenia, Norvegia, Cile [v. il rapporto OSCE 2014, *Lobbyists, Governments and Public Trust*, Vol. 3, *Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, p. 60 ss.]; negli Stati Uniti, dove i primi provvedimenti legislativi in materia risalgono addirittura al 1862 [17 Stat. 202 (1872); 58 Stat. 668 (1944) e 41 Stat. 131 (1919)], poi 18 U.S.C. par. 284 del 25 giugno 1948, 62 Stat. 698], in certi limitati casi, il divieto può essere imposto vita natural durante agli ex funzionari di governo, quando l'incarico consista nel rappresentare gli interessi di un soggetto privato presso gli stessi Uffici e Servizi cui essi erano preposti, e con riguardo a quelle "particolari questioni" di cui essi si erano occupati nello svolgimento dei loro compiti istituzionali [*Federal Conflict of Interest Law*, 18 U.S.C. Section 207].

Anche il Codice di condotta della Commissione europea - modificato nel 2011 proprio all'insegna di un maggiore rigore [[C \(2011\) 2904](#)]- vieta del resto agli ex Commissari di assumere incarichi di lobbying attinenti alle tematiche e alle questioni per le quali essi siano stati competenti nel corso del loro mandato, e dispone un obbligo di notifica delle attività che essi intendano svolgere per un periodo di diciotto mesi dal termine dell'incarico, soggetta ad una valutazione da parte di un Comitato etico istituito *ad hoc*.

Nel corso della 16esima legislatura il gruppo della Sinistra aveva presentato una mozione atta a sollecitare l'approvazione di una legge che vietasse agli ex membri del Governo, per un periodo di cinque anni, di assumere incarichi direttivi nell'ambito delle imprese oggetto di salvataggio da parte dello Stato [[BT 16/13366 del 17 giugno 2009](#)]. Un'altra mozione, sottoscritta dal gruppo dei liberali (FDP) [[BT Drs. 16/677](#)] auspicava l'adozione di un Codice di Condotta, con regole analoghe a quelle che già impegnano tutti gli ex impiegati pubblici della Federazione, i quali devono ottenere un'autorizzazione da parte dell'ultimo Ufficio nel quale erano impiegati prima di assumere un incarico nel settore privato [*Bundesbeamtenengesetz*, abbr. BBG, art.69]. Il gruppo parlamentare dei Verdi aveva inoltre invitato formalmente il Governo federale a

disciplinare la materia anche con un disegno di legge di revisione costituzionale [[BT Drs.16/948](#)].

Nella scorsa legislatura il gruppo dei Verdi aveva presentato una proposta al Bundestag atta ad imporre un periodo di astensione obbligatoria di tre anni per gli ex membri del Governo federale una volta cessati dall'incarico, laddove si evidenziasse una commistione di interessi, tenendo conto delle funzioni precedentemente svolte [[BT Drs. 17/11204 del 24 ottobre 2012](#)].

Un'altra proposta presentata dal gruppo dei socialdemocratici (SPD) prevedeva l'obbligo per gli ex membri di Governo di richiedere un'autorizzazione ad un'apposita Commissione etica prima di assumere un incarico nell'ambito di una società privata nel corso dei diciotto mesi successivi [[BT 17/11318 del 6 novembre 2012](#)].

Anche l'accordo di coalizione sottoscritto nell'autunno del 2013 impegnava i partiti di governo a disciplinare la materia.

La legge approvata il **17 luglio** modifica la legge sui Ministeri federali e la legge sullo status giuridico dei Segretari parlamentari [[BGBl. I n. 31 del 24 luglio 2015, p. 1322](#)]. Si tratta di un provvedimento di iniziativa governativa [[BR Drs. 52/15](#)] che mira a “tutelare la fiducia della collettività nell'integrità del Governo federale” – così si legge nella relazione di accompagnamento al progetto di legge – vietando scelte che possano suscitare il sospetto che l'incarico di governo sia stato condizionato dalle possibili future prospettive di carriera professionale, ovvero che le conoscenze acquisite possano essere immediatamente utilizzate a fini privati.

A tal fine si prevede un periodo di diciotto mesi, durante i quali l'assunzione di qualsiasi incarico dovrà essere preventivamente autorizzata da un'apposita Commissione, che avrà il compito di accertare che non sussista il pericolo di compromettere interessi pubblici. In tal caso, la Commissione potrà congelare, per un periodo massimo di un anno – eccezionalmente di diciotto mesi – l'accettazione dell'incarico.

La Commissione sarà formata da “persone che abbiano occupato posizioni di vertice nell'ambito di istituzioni pubbliche, ovvero che siano dotate di particolari competenze acquisite nello svolgimento di incarichi politici”. Il loro numero non è precisato dalla

legge. Essi saranno nominati dal Presidente federale all'inizio di ogni legislatura, su proposta del Governo federale.

La legge non è stata approvata all'unanimità. Si tratta di infatti di una soluzione che può essere considerata moderatamente soddisfacente. In parte perché diciotto mesi passano in fretta, e difatti i gruppi dell'opposizione avevano proposto almeno tre anni di astensione obbligatoria da certi incarichi, così come suggerito anche da *LobbyControl*, un'associazione di pubblica utilità molto attiva sui temi della trasparenza delle attività di lobbying istituzionale (ai sensi dell'art. 52 della Legge tributaria, *Abgabenordnung*) [[Audizione parlamentare del 10 giugno 2015](#)]. In secondo luogo, sarebbe stato forse più opportuno affidare ad un soggetto terzo il compito di acclarare la sussistenza di un eventuale conflitto di interessi, e dunque la facoltà di sospendere l'accettazione dell'incarico, e non invece ad una Commissione formata da esperti scelti dal Governo entrante. Infine, come eccepito anche dal Bundesrat nel corso dell'istruttoria legislativa [[BR Drs. 52/15 Beschluss del 27 marzo 2015](#)], risulta ancora perfezionabile il sistema delle garanzie giurisdizionali nell'ipotesi in cui un ex Ministro ritenga ingiustificato il diniego opposto dalla Commissione.

## ELEZIONI

### ELEZIONI A BREMA

Il **10 maggio** si è votato a Brema per il rinnovo del Landtag. Si tratta del primo Land in cui l'età per l'esercizio dell'elettorato attivo è stata abbassata a 16 anni, sin dal 2011. Gli 83 seggi dell'assemblea vengono ripartiti nell'ambito di due collegi, Bremen (68 seggi) e Bremenhaven (15 seggi), applicando la formula del divisore Sainte-Laguë alle cifre ottenute dalle liste che abbiano superato una soglia di sbarramento del 5%.

Bremen è considerata da sempre una roccaforte del partito socialdemocratico (SPD). Anche in questa tornata elettorale, nonostante un calo del 5,78% dei voti, la SPD si è confermata quale primo partito, con il 32,82% dei consensi (38,6% nelle precedenti consultazioni). Il partito dei Verdi (15, 13%) ha registrato un crollo ancora più vistoso rispetto al 2011 (22,45%), riuscendo comunque ad eleggere 14 deputati nel Landtag. Il partito cristiano-democratico (CDU) ha conquistato il 22,42% dei voti (+2,07%) e 20 seggi. In seno al Landtag sono rappresentati anche il partito della Sinistra (*Die Linke*),

con 8 deputati e, per la prima volta, il nuovo partito Alternativa per la Germania (*Alternativ für Deutschland*, abbr. AfD), che con il 5,51% dei consensi ha superato la soglia di sbarramento imposta dalla legge elettorale, conquistando 4 seggi

#### ILLEGITTIMO IL CRITERIO SEGUITO PER LA REDAZIONE DELLE SCHEDE ELETTORALI: QUALI EFFETTI SUL RISULTATO DELLE ELEZIONI?

Con una sentenza pubblicata il **9 luglio 2015** [[VerfGH 9/15](#)] il Tribunale costituzionale della Turingia ha dichiarato parzialmente illegittima la legge elettorale applicata per le elezioni del Landtag del **14 settembre 2014**. Il vizio rilevato attiene alle modalità di iscrizione delle liste nella scheda elettorale ma, secondo i giudici, esso non è di tale gravità da inficiare il risultato delle elezioni e imporre uno scioglimento anticipato dell'assemblea.

L'ordine col quale vengono indicate le liste nella scheda cartacea distribuita agli elettori, in linea di principio, dipende dal numero di preferenze conquistate nella precedente tornata elettorale. Tale regola però si applicava solamente alle liste già rappresentate in seno al Landtag. Le altre, invece, erano elencate in ordine alfabetico, e ciò indipendentemente dai voti eventualmente ottenuti nelle ultime elezioni da quei partiti che però non avevano superato la soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge elettorale, e che dunque non avevano partecipato alla ripartizione dei seggi dell'assemblea regionale (art. 31, terzo co. ThürLWG)

Il Tribunale costituzionale del Land ha ritenuto discriminatorio il criterio utilizzato, e dunque in contrasto con i principi dell'uguaglianza del voto (art. 46, primo co. ThürVerf) e della parità delle chances tra i partiti politici (art. 21, primo co. LF). I giudici hanno pertanto rilevato una violazione oggettiva del diritto di elettorato. Ciò in quanto l'elettore medio presume che l'ordine di iscrizione delle liste di partito dipenda dai voti conquistati nelle ultime elezioni, e potrebbe conseguentemente orientare la propria scelta a favore di quelle liste che questi ritenga maggiormente prossime alla soglia di sbarramento del 5%, per non disperdere inutilmente il suo voto. Si tratterebbe dunque di un equivoco, che secondo i giudici avrebbe "un effetto non quantificabile, e tuttavia non completamente trascurabile" (p. 14 della pronuncia) sulle scelte degli elettori. Tuttavia il Tribunale - con un'argomentazione che non appare del tutto coerente - ha comunque ritenuto in definitiva "inverosimile" l'ipotesi che il vizio abbia condizionato la concreta ripartizione dei mandati nel 2014 (p. 16 della pronuncia). Conseguentemente la dichiarazione di incostituzionalità non ha determinato anche l'invalidità delle ultime elezioni. Il giudice Matthias Ruffert ha comunque formalizzato un'opinione dissenziente, in quanto convinto che il vizio accertato avrebbe comportato la necessità di uno scioglimento anticipato del Landtag per procedere a nuove elezioni. Ciò in quanto, secondo Ruffert,

qualsiasi vizio accertato della legislazione elettorale non può non avere una sua oggettiva rilevanza, indipendentemente da qualsiasi valutazione - peraltro opinabile - circa gli effetti concretamente riconducibili a tale vizio, giudicando pertanto “dogmaticamente incoerente” la ricostruzione sottoscritta dalla maggioranza dei giudici.

## PARLAMENTO

### NUOVA PROCEDURA PER L'ELEZIONE DEI GIUDICI DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE

Il Parlamento tedesco, all'unanimità, ha votato a favore di una riserva di assemblea per l'elezione dei giudici del Tribunale costituzionale da parte del Bundestag [[BGBl. I 2015, n. 24 del 29 giugno 2015, p. 973](#)]. L'art. 94 LF affida l'elezione dei giudici del *Bundesverfassungsgericht* per metà al Bundestag e per metà al Bundesrat, senza ulteriori prescrizioni riguardo alle modalità con cui le singole camere procedono all'elezione. Mentre nel Bundesrat la decisione è rimessa al plenum, nella Prima Camera l'elezione avviene indirettamente, essendo affidata alla Commissione parlamentare per le elezioni, formata da dodici membri. Sebbene tale procedura sia stata talvolta criticata nell'ambito della dottrina tedesca, perché ritenuta in contrasto con il dettato costituzionale, lo stesso *Bundesverfassungsgericht*, chiamato ad esprimersi sul punto, aveva chiarito la legittimità della scelta del legislatore [[BVerfG, 2 BvC 2/10 del 19 giugno 2012](#)].

La proposta di legge [[BT 18/2737](#)], sottoscritta da tutti i gruppi, modifica la legge sul Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, abbr. *BVerfGG*) con riguardo alle prerogative della Commissione per le elezioni, ora limitate alla formulazione delle proposte da sottoporre all'assemblea.

Tra le ragioni che avevano motivato in origine la scelta di sottrarre al plenum l'elezione diretta dei giudici vi era la volontà di evitare di minare l'autorevolezza del Tribunale ponendo i futuri custodi della Costituzione al centro di un dibattito che avrebbe potuto assumere toni e contenuti prettamente politici. Di qui la decisione di affidare ad una Commissione ristretta l'esame delle candidature e la valutazione circa l'eccellenza dei curricula proposti.

Per le stesse ragioni, nell'ambito della nuova procedura ai deputati dell'assemblea spetterà solamente la votazione, senza dibattito, sulle proposte che continueranno ad essere formulate dalla Commissione.

Nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul provvedimento i gruppi dell'opposizione avevano anche formulato la proposta di introdurre delle quote rosa nell'ambito del Tribunale, riservando a giudici di sesso femminile almeno tre seggi in ciascuno dei due Senati. L'emendamento è stato tuttavia respinto dai gruppi della maggioranza

## AUTONOMIE

## BREMA PUO' NEGARE LO STATUS DI DIRITTO PUBBLICO AI TESTIMONI DI GEOVA? RICONOSCIMENTO DELLE COMUNITA' RELIGIOSE E AUTONOMIA DEI LÄNDER

Nell'ordinamento tedesco i principi della libertà di fede, della neutralità dello Stato e del pari trattamento delle confessioni religiose e delle comunità che condividono particolari convinzioni e una comune prospettiva generale del mondo sono disciplinati dagli artt. 136-141 della Costituzione di Weimar del 1919, incorporati nella Legge Fondamentale.

L'art. 137 della Costituzione di Weimar garantisce la libertà di associazione religiosa, e stabilisce che le comunità religiose possano assumere lo status di corporazioni di diritto pubblico, laddove offrano garanzia di durata, in relazione al loro ordinamento e al numero dei propri membri.

In ogni caso le comunità mantengono la loro alterità rispetto all'ordinamento statale, ma, se riconosciute, esse acquisiscono il beneficio di imporre la riscossione di una tassa ecclesiastica, conformemente alle leggi tributarie dei Länder (art. 136, settimo co. Cost. Weimar).

Il Tribunale costituzionale federale nel tempo ha chiarito che il riconoscimento dello status di diritto pubblico risulta implicitamente legato alla sussistenza di ulteriori requisiti, quali la presunzione che l'esercizio dei poteri e delle prerogative riconosciute alla comunità si svolga nel rispetto dei principi irrinunciabili sanciti dall'art. 79, terzo co. LF, dei diritti fondamentali dei terzi, e dei principi della laicità dello Stato e dell'uguaglianza tra le religioni [BVerfGE 102, 370= [BVerfG 2 BvR 1500/97 del 19 dicembre 2000](#)].

In assenza delle condizioni richieste le comunità mantengono lo status di associazioni, o fondazioni di diritto privato.

Il riconoscimento spetta ai Länder. Ciò significa che esso si concretizza di regola in un fascio di provvedimenti, uno per ogni Land.

I Testimoni di Geova hanno ottenuto il riconoscimento di tale status dal Senato della Città di Berlino nel 2006. Oggi la loro Comunità è riconosciuta in tredici Länder. Molti, dunque, ma non tutti. La procedura di riconoscimento, difatti, non si è ancora conclusa in Renania settentrionale-Vestfalia e in Baden-Württemberg. La Città di Bremen, invece, ha negato espressamente ai Testimoni di Geova lo status di corporazione di diritto pubblico. Avverso il provvedimento di diniego è stato presentato un ricorso, sul quale si è espresso il **30 giugno 2015** il Tribunale costituzionale federale [[BVerfG 2 BvR 1282/11](#)]

La vicenda presenta difatti un duplice profilo problematico: da un lato, il diniego è stato formalizzato con una legge. La Costituzione di Brema, infatti, all'art. 61 riserva all'assemblea legislativa le decisioni in materia, che vengono assunte attraverso una legge *ad hoc*. Per questa ragione, l'unico rimedio esperibile nell'ipotesi di un ingiusto diniego è la presentazione di un ricorso individuale di costituzionalità, *Verfassungsbeschwerde*. Per questa via, la questione è giunta a Karlsruhe.

In secondo luogo, non era chiaro se, e in quale misura, al Land fosse riconosciuto un autonomo margine di apprezzamento, posto che la Comunità aveva già ottenuto un riconoscimento nella maggior parte dei Länder tedeschi.

Quest'ultimo risulta in effetti il passaggio più controverso della decisione, posto che tre giudici hanno formalizzato al riguardo un'opinione dissenziente.

Nella ricostruzione del Tribunale, infatti, il riconoscimento dello status di diritto pubblico alle comunità religiose da parte dei Länder non si configura come un'attività attuativa di una legge federale.

Sebbene la Legge Fondamentale possa, al limite, essere considerata alla stregua di una legge federale, secondo i giudici del II Senato conta il fatto che le norme ivi iscritte circa lo status delle comunità religiose non hanno alcuna incidenza sui criteri di ripartizione delle competenze tra la Federazione e i Länder. In definitiva la Legge Fondamentale non attribuisce al legislatore federale alcuna specifica competenza nella disciplina delle confessioni religiose, che invece spetta ai singoli Länder. Sotto questo profilo, secondo i giudici, le norme ricavabili dal combinato disposto dell'art. 140 LF con l'art. 137, quinto comma, seconda frase, della Costituzione di Weimar sarebbero paragonabili a quelle che disciplinano la libertà di emittenza radiotelevisiva (art. 5, primo co., seconda frase LF), o di riunione (art. 8, primo co. LF), nel senso che in ogni caso esse sanciscono la garanzia di taluni diritti fondamentali che vincolano il livello di governo competente in materia, quale che sia, indipendentemente dai criteri di riparto ricavabili dalle altre norme della costituzione.

Le norme ricavabili dalla costituzione circa i requisiti prescritti per il riconoscimento ad una comunità religiosa dello status di diritto pubblico costituiscono dunque i parametri sulla base dei quali ciascun Land esercita un potere di apprezzamento estremamente limitato, potendo semmai conferire ulteriori privilegi e prerogative connessi a tale status.

L'argomentazione del Tribunale diviene via via più capziosa quando si tratta di stabilire quali siano le conseguenze connesse al riconoscimento dello status di diritto pubblico, vale a dire se esse abbiano una portata federale, o ultraregionale, o rimangano confinate nell'ordinamento giuridico di ogni singolo Land.

Da un lato, infatti, lo status di corporazione determina degli effetti nell'intero territorio della Federazione in quanto implica il riconoscimento di una capacità giuridica.

Conseguentemente, qualora il legislatore federale collegasse determinati effetti sul piano giuridico all'acquisizione di tale status, basterebbe a tal fine il riconoscimento concesso anche da un solo Land ad una Comunità religiosa.

Quanto ai privilegi eventualmente accordati dai singoli Länder alle corporazioni religiose di diritto pubblico, essi potrebbero essere invocati solamente nell'ambito del Land che ha adottato un provvedimento formale di riconoscimento, e non anche negli altri Länder. Secondo i giudici di Karlsruhe le stesse considerazioni valgono con riguardo al potere di riscuotere tributi ecclesiastici dagli appartenenti alla comunità religiose, all'autodichia, e all'acquisizione di beni destinati a fini di pubblica utilità. Si tratterebbe, infatti, di *hoheitliche Befugnisse*, che restano confinati nell'ordinamento del Land che ha concesso il riconoscimento.

Per gli altri Länder, in altre parole, gli effetti connessi al riconoscimento ottenuto altrove da una Comunità religiosa sarebbero solamente quelli che non incidono in senso limitativo sull'esercizio del potere statale.

Quanto al potere di apprezzamento dei singoli Länder, esso risulta ulteriormente limitato in forza del principio federativo, dal quale discenderebbe l'obbligo di tenere in "particolare considerazione" il riconoscimento, o il diniego, già disposto da uno o più Länder, senza che questo annulli del tutto, però, un autonomo ambito di valutazione. Non vi sono dunque effetti automatici connessi al riconoscimento dello status di diritto pubblico da parte di uno o più Länder. Tornando al merito della questione, non vi era dunque alcun obbligo per le autorità di Brema di attribuire ai Testimoni di Geova lo status di corporazione di diritto pubblico.

Discorso a parte merita invece la particolare procedura prescritta dalla Costituzione di Brema, in quanto l'art. 61, come si accennava, affida tale competenza all'assemblea regionale, e richiede l'approvazione di una legge *ad hoc*. Secondo i giudici ciò significa attribuire al parlamento l'esercizio di una funzione materialmente amministrativa, perché consistente nel mero accertamento dei requisiti prescritti dalla costituzione federale. La legge si configura invece come il più discrezionale degli atti. L'approvazione di una legge, che assume necessariamente il contenuto di una legge *ad personam*, viola pertanto il principio della separazione dei poteri iscritto nell'art. 20, primo co. LF. Senza considerare, poi, che i rimedi giurisdizionali esperibili avverso un provvedimento assunto in forma di legge, sono necessariamente assai più limitati rispetto ad un provvedimento amministrativo, e si riducono alla presentazione di un ricorso individuale al Tribunale costituzionale (*Verfassungsbeschwerde*). La procedura prescritta dall'art. 61 della Costituzione di Brema risulta pertanto illegittima, e la norma è conseguentemente nulla.

Come si accennava, la tesi secondo la quale gli effetti connessi al riconoscimento dello status di diritto pubblico ad una comunità religiosa sono differenziati sul piano regionale

e federale è stata contestata dai giudici Andreas Voßkuhle, Monika Hermanns e Peter Müller.

Nell'opinione dissenziente pubblicata in calce alla pronuncia si nega, infatti, che i Länder dispongano di un autonomo, seppur strettamente limitato, margine di apprezzamento al riguardo.

La Legge Fondamentale, che indica i requisiti necessari per il riconoscimento, dovrebbe essere infatti considerata alla stregua di una legge della Federazione, con la conseguenza che l'attività dei *Länder* si configurerebbe come un'attività meramente attuativa, ai sensi dell'art. 83 LF.

Laddove un Land accordi lo status di diritto pubblico ad una comunità religiosa, la decisione assume pertanto un carattere costitutivo nell'ambito dell'ordinamento federale, così che non vi sarebbe più spazio per un ulteriore autonomo potere di apprezzamento da parte degli altri Länder.

Ciò non toglie, peraltro, che il legislatore regionale possa eventualmente accordare ulteriori benefici, privilegi e prerogative alle comunità religiose riconosciute, che naturalmente non sarebbero invocabili altrove, ma, al di là di tale ipotesi, risulterebbe priva di fondamento costituzionale la tesi di uno sdoppiamento degli effetti giuridici legati ad un riconoscimento.

#### CONTRIBUTI PER L'INFANZIA E MARGINALITÀ SOCIALE: ILLEGITTIMO L'ESERCIZIO DELLA POTESTÀ CONCORRENTE DELLA FEDERAZIONE

Una delle misure più controverse del III Governo Merkel in tema di politiche per la famiglia è stata l'introduzione, nel 2013, di un contributo di 150 euro per le madri che rinunciano ad usufruire del servizio di asilo nido. Sul piano politico l'iniziativa è stata criticata perché atta a disincentivare l'occupazione delle madri che svolgono lavori poco retribuiti, dunque soprattutto delle lavoratrici meno qualificate e istruite, che sarebbero maggiormente incentivate a smettere di lavorare per seguire autonomamente i figli e usufruire del contributo. L'incentivo è stato pertanto considerato come un fattore di ulteriore marginalità sociale per le donne delle fasce sociali più deboli.

Sui profili giuridici del provvedimento è stato chiamato a pronunciarsi il Tribunale costituzionale federale nell'ambito di un controllo astratto [[1 BvF 2/13 del 21 luglio 2015](#)]. I ricorrenti da un lato, contestavano una lesione del principio di uguaglianza inteso in senso sostanziale, e una violazione dell'obbligo di tutelare la famiglia iscritto nell'art. 6 LF; dall'altro, invocavano l'incompetenza del legislatore federale in materia.

I servizi sociali rientrano difatti tra le materie di potestà concorrente della Federazione e dei Länder (art. 74, primo co., n. 7 LF). Pertanto, l'introduzione di una disciplina federale si giustificerebbe solamente laddove ricorressero le particolari condizioni enunciate dall'art. 72, secondo co. LF, vale a dire la necessità di garantire condizioni di

vita equivalenti all'interno della Federazione, ovvero di promuovere la crescita economica nel suo complesso. Il primo di tali presupposti, in particolare, che è quello invocato dalla Federazione, secondo il Tribunale andrebbe sempre inteso in quanto atto a superare delle condizioni di svantaggio che penalizzano la popolazione di determinati Länder [[BVerfGE 106, 62](#), (153 ss.); [112, 226](#) (244 ss.)], e non già a rimuovere qualsiasi differenza nell'offerta di beni e nei servizi per i cittadini (cfr. par.35 ss. della pronuncia). La concessione di un sussidio alle madri che non si avvalgono degli asili nido, già introdotta in tre Länder (Baviera, Sassonia e Turingia) prima che la Federazione intervenisse in materia, non può essere pertanto ricompresa nelle fattispecie previste dall'art.72 LF.

Quest'ultimo profilo è stato considerato decisivo dal Tribunale, che con la sentenza resa il **21 luglio 2015** ha dichiarato nulla la normativa federale, e conseguentemente ha omesso di pronunciarsi sugli altri profili invocati dai ricorrenti, ritenendo assorbente questo primo motivo.