



## IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE TORNA A PRONUNCIARSI SUL RUOLO DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI MEDIAZIONE\*

di Astrid Zei\*\*

**N**ell'ambito dell'ordinamento tedesco, la Commissione parlamentare di mediazione – "*Vermittlungsausschuss*" - si è affermata nel tempo come snodo spesso decisivo nell'ambito del procedimento legislativo.

Essa ha il compito di formulare una proposta di mediazione nel caso in cui si palesi una divergenza tra le due Camere riguardo ai provvedimenti legislativi in esame. Quando il Bundesrat si accinga all'esercizio di un potere di veto meramente sospensivo su una delibera legislativa del Bundestag, la seconda Camera ha sempre l'onere di convocare la Commissione di mediazione (art. 77, terzo co., LF). Qualora l'opposizione riguardi invece un provvedimento che richiede l'assenso della Camera dei Länder, l'intervento della Commissione di mediazione costituisce solamente una eventualità, rimessa all'iniziativa del Bundesrat – che al riguardo decide a maggioranza assoluta -, del Governo federale, ovvero del Bundestag (art. 77, secondo co, LF).

Il divieto di vincolo di mandato per i delegati dei Länder che siedono in seno alla Commissione (art. 77, secondo co., LF), e l'obbligo di riservatezza delle sue sedute - alle quali può però partecipare anche un membro del Governo federale - contribuiscono a spiegare la spiccata attitudine della Commissione a svolgere con successo il mandato assegnatole, che consiste nella formulazione di un testo alternativo in grado di superare il vaglio di entrambe le Camere, al punto da meritare anche la definizione di "terza

---

\* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

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

camera”, ovvero di “parlamento alternativo”.

Organizzazione, prerogative e soprattutto i limiti cui la Commissione è soggetta nell’esercizio del suo mandato non sono disciplinati nel dettaglio dalla Legge Fondamentale.

In parte, le sue modalità di lavoro sono iscritte nel suo regolamento interno, cui la Legge Fondamentale rinvia espressamente [[Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses](#), abbr. GO-VA], ma molti sono i profili che esulano dal quadro normativo dettato dal regolamento, su cui nel tempo si è pronunciato a più riprese il Tribunale costituzionale federale, chiarendo presupposti e vincoli, atti soprattutto a circoscrivere la discrezionalità della Commissione.

Tali limiti sarebbero desumibili anzitutto dal mandato di volte in volta conferitole, più o meno ampio, a seconda dei termini con cui viene formulata la convocazione della Commissione da parte del Bundesrat, ovvero da parte del Governo federale e del Bundestag: talvolta il mandato assegnato alla Commissione ha un contenuto generico, in quanto teso alla riformulazione dell’intero articolato; in altri casi, esso risulta circoscritto a specifiche parti o alle singole disposizioni sulle quali fino a quel momento si siano registrate delle divergenze.

In ogni caso, secondo il *Bundesverfassungsgericht*, il compito affidato alla Commissione non può consistere, mai, in un esercizio creativo, volto alla formulazione di un testo alternativo rispetto alle proposte dibattute fino a quel momento in Parlamento. La giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale nel tempo ha chiarito infatti che la Commissione dovrebbe limitarsi a comporre un testo basato essenzialmente su un lavoro di ritaglio e giustapposizione di proposte che siano già state precedentemente esaminate nel corso del procedimento legislativo, senza aggiungere altro [[BVerfGE 75, 249-289](#); [BVerfGE 120, 56 – 81](#); [BVerfGE BVerfGE 125, 104 – 141](#)].

Con due sentenze pubblicate a **gennaio** [[BVerfG 2 BvL 4/11 dell’11 dicembre 2018](#) e [BVerfG 2 BvL 1/09 del 15 gennaio 2019](#)] il Tribunale costituzionale federale è tornato a precisare i limiti del mandato conferito alla Commissione, considerando illegittime talune disposizioni in materia tributaria approvate dal Parlamento su proposta della Commissione.

Nella pronuncia dell’11 dicembre 2018 le questioni affrontate attenevano alla

formulazione delle leggi che disciplinano le aliquote delle imposte sulla birra e sui redditi: nel 2003 il governo federale aveva sottoposto alle due Camere il testo di un progetto di legge collegato alla legge finanziaria che, con l'obiettivo di consolidare il bilancio federale, prevedeva di ridurre certe sovvenzioni della Federazione. Il Bundesrat si era espresso in maniera negativa riguardo ad alcune misure ed aveva chiesto di riunire la Commissione parlamentare di mediazione (*Vermittlungsausschuss*).

Quest'ultima aveva riformulato il testo basandosi largamente su una proposta che era stata elaborata nel frattempo dai governatori dei Länder Hessen e Renania settentrionale-Vestfalia ed era stata fatta circolare in seno al Bundesrat.

Questo c.d. "documento Koch/Steinbrück", dal nome dei suoi estensori, era stato concepito come un buon compromesso tra le ragioni del Governo federale e dei Länder, giacchè prevedeva una progressione negli sgravi fiscali per i tre anni a venire, che si traduceva in minori oneri di spesa per i Länder.

La proposta era stata presentata quando il procedimento legislativo era già avviato, e il Bundestag si era già espresso sul collegato alla legge finanziaria senza discutere in assemblea le misure iscritte nel "documento Koch/Steinbrück". Alcuni membri del governo dei Länder Hessen e Renania settentrionale-Vestfalia erano intervenuti successivamente in un'audizione dinanzi alla Commissione per il Bilancio del Bundestag, illustrando in quella sede il documento, ma quest'ultimo era stato archiviato come uno dei tanti allegati relativi ai lavori della Commissione, senza che l'assemblea fosse chiamata a pronunciarsi al riguardo.

Nel corso della seconda e della terza lettura nel Bundestag, il documento era stato nuovamente menzionato, tuttavia senza che il suo contenuto fosse esaminato in maniera puntuale.

Il *Bundesverfassungsgericht* ha ravvisato pertanto un vizio del procedimento legislativo, che inficia la legittimità delle norme in materia tributaria su cui i giudici sono stati chiamati a pronunciarsi. Le argomentazioni illustrate dai giudici di Karlsruhe vengono riprese in una pronuncia di poco successiva: la sentenza del **15 gennaio**, cui si accennava, ha ad oggetto la disciplina transitoria iscritta nella legge di riordino delle norme in materia tributaria approvata il 22 dicembre 1999 [[BVerfG 2 BvL 1/09](#)]. Nel corso dell'istruttoria legislativa, la Commissione di mediazione, alla quale il Bundesrat aveva

demandato il compito di rivedere talune disposizioni della legge, che venivano espressamente indicate - e non ricomprendevano anche la disciplina impugnata - aveva inserito nella sua proposta diverse nuove disposizioni, che esulavano dal mandato conferito. La norma impugnata, in particolare, sarebbe stata introdotta per ovviare ad un'apparente incongruenza nella disciplina esaminata fino a quel momento, vale a dire per escludere la possibilità di ottenere per l'anno di imposta 1999 un beneficio fiscale non voluto dal legislatore, anticipando di un anno l'entrata in vigore della disciplina transitoria che il Bundestag aveva già discusso, e che sarebbe entrata in vigore, semmai, a partire dall'anno 2000.

La Commissione aveva minimizzato il suo apporto nell'ambito del procedimento legislativo, riferendosi all'introduzione di "modifiche di carattere tecnico".

Il Tribunale costituzionale federale ha tuttavia ritenuto illegittimo l'apporto di tale collegio. Ciò, anzitutto, in quanto l'aggiunta di nuove disposizioni al novero delle misure già discusse dal Bundestag equivarrebbe, se non altro, all'esercizio di un diritto di iniziativa legislativa che la Commissione non può esercitare (cfr. par. 77 della sentenza dell'11 dicembre 2018 e par. 54 della sentenza del **15 gennaio**). In secondo luogo, l'apporto originale della Commissione non risulterebbe rispettoso delle prerogative del Bundestag, cui spetta l'esercizio della funzione legislativa, con il (mero) concorso del Bundesrat (cfr. par. 78 della sentenza dell'11 dicembre 2018 e par. 55 della sentenza del **15 gennaio**). Ne deriva l'obbligo per la Commissione di adempiere al suo compito attingendo esclusivamente al novero delle proposte esaminate e formulate nel corso dell'istruttoria del Bundestag, senza pretendere di dare seguito ad eventuali "dichiarazioni di intenti e manifestazioni di volontà" che siano rimaste a *latere* del dibattito prive di una veste formale nell'ambito dell'istruttoria (par. 56-57 della sentenza del **15 gennaio**).

L'eventuale inserimento nell'articolato legislativo di una disposizione nuova, che non sia stata già proposta ed esaminata nel corso dell'iter parlamentare, si tradurrebbe nell'imposizione di un voto "bloccato" nelle due camere del Parlamento su un novero di misure che ricomprenderebbero anche formulazioni inserite *ex novo*, che non sono il frutto di un confronto aperto e non sono state oggetto di un dibattito pubblico svolto nelle aule del Parlamento.

L'approvazione della legge collegata alla finanziaria per il 2004 risulterebbe dunque viziata anche per il modo con cui era stata formulata la convocazione della Commissione di mediazione da parte del Bundesrat, vale a dire rimettendo espressamente alla stessa il compito di esaminare una particolare proposta – il “documento Koch/Steinbrück” – che non promana dal Bundestag, non è mai stata esaminata dall'assemblea, e non ha neppure mai assunto, neppure in seno al Bundesrat, la veste formale di una proposta legislativa (cfr. par 84 della sentenza dell'11 dicembre 2018).

Risulterebbero pertanto violati anche i diritti dei singoli parlamentari, che, oltre al voto in assemblea, ricomprendono anche il diritto di ricevere tutte le informazioni riguardo allo svolgimento dell'iter legislativo e la possibilità di prendere parte al dibattito e alla formazione della volontà dell'assemblea (cfr. par. 51 della sentenza dell'11 dicembre 2018 e par. 58 della sentenza del **15 gennaio**). Ne consegue altresì la negazione del principio della trasparenza dei lavori parlamentari, iscritto nell'art. 42, primo co., LF, in forza del quale i parlamentari sono chiamati a rispondere alla collettività del loro operato (cfr. par. 82 della sentenza dell'11 dicembre 2018 e par. 59 della sentenza del **15 gennaio**). Sulla scorta di queste argomentazioni, il Tribunale costituzionale federale ha valutato l'apporto della Commissione di mediazione considerando determinanti, anzitutto, il patrimonio delle proposte formalizzate nel corso del pregresso iter parlamentare; in secondo luogo, il contenuto della delibera con cui il Bundesrat aveva convocato la *Vermittlungsausschuss*, e, infine, la sussistenza di palesi errori materiali che si potrebbero legittimamente sanare in seno alla Commissione di mediazione (cfr. par. 64 della sentenza del **15 gennaio**).

## ELEZIONI

### L'ASSEMBLEA DEL BRANDENBURGO INTRODUCE LE “QUOTE ROSA”

L'Assemblea del Brandeburgo il **12 febbraio** ha approvato una “legge sulla parità” che modifica la legge per l'elezione del Landtag imponendo la presentazione di liste di candidati informate alla parità di genere [[Brandenburg GVBl., I, 2019, n. 1](#)]. Questa limitazione della discrezionalità dei partiti politici e del diritto di elettorato passivo viene giustificata invocando il principio della parità tra uomini e donne sancita dall'art. 12, terzo

comma, della Costituzione del Brandeburgo [[Landtag Brandenburg Drs. 6/8210](#) e [Drs. 6/10466](#)].

A partire dalle prossime elezioni del saranno ammissibili solamente le liste che recheranno, in sequenza alternata, un eguale numero di candidati di genere femminile e maschile (i candidati che si identificano in un terzo genere dovranno scegliere di iscriversi in una delle due quote).

## PARLAMENTO

### VERSO UNA LIMITAZIONE DELL'AUTONOMIA DEI LÄNDER NELL'AMBITO DELLA SCUOLA E DELL'EDILIZIA SOCIALE

La competenza esclusiva dei Länder nelle materie della cultura e dell'ordinamento scolastico costituisce un elemento saliente del modello di federalismo accolto in Germania; pertanto, ogni tentativo da parte della Federazione di promuovere più strette forme di cooperazione tra i diversi livelli di governo atte ad incidere sull'organizzazione e sui contenuti dei percorsi formativi della scuola viene esaminato ogni volta con grande diffidenza da parte dei Länder.

Il **28 marzo** si è concluso il lungo *iter* di revisione degli articoli 104c, 104d, 125c, 143e della Legge Fondamentale, che introduce nuove modalità di cofinanziamento degli investimenti dei Länder e dei Comuni da parte della Federazione e crea i presupposti per l'attuazione del c.d. Patto digitale per la scuola, basato sullo stanziamento da parte della Federazione di più di cinque miliardi di euro per l'acquisto di strumentazione e per l'assunzione di personale in grado di provvedere alla relativa manutenzione e gestione [[Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes \(Artikel 104b, 104c, 104d, 125c, 143e\)](#), BGBl. n. 11 del 3 aprile 2019].

La riforma ha visto contrapposti la Federazione, da un lato, e soprattutto alcuni Länder, i quali, all'inizio di dicembre del 2018 avevano affidato alle pagine del quotidiano *Frankfurter Allgemeine Zeitung* una nota sottoscritta dai Governatori della Baviera, Baden-Württemberg, Hessen, Renania settentrionale-Vestfalia e Sassonia, dove si contestava duramente l'ipotesi di introdurre norme costituzionali atte a legittimare l'esercizio di pervasivi poteri di indirizzo e controllo da parte della Federazione anche in materia di istruzione, *in primis* attraverso l'imposizione ai Länder dell'obbligo di accompagnare i finanziamenti straordinari della Federazione con lo stanziamento di risorse proprie di eguale importo.

Il divieto di cooperazione (*Kooperationsverbot*) tra Federazione e Länder nell'ambito della scuola è uno dei principi iscritti nella c.d. grande riforma del federalismo approvata nell'estate del 2006, ritenuto funzionale a tutelare la piena autonomia dei Länder nell'ambito della cultura, sancita dall'art. 30 LF.

Il nuovo articolo 104c LF, introdotto con la revisione del 13 luglio 2017 [[Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes \(Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g\)](#), BGBl. I, n. 47 del 19 luglio 2017] già consentiva alla Federazione di intervenire nella materia della formazione scolastica attraverso lo stanziamento di risorse straordinarie, ma solamente per sostenere gli investimenti dei Comuni finanziariamente più deboli.

Tuttavia, da allora non è mancato un dibattito, soprattutto dalle file del partito della Sinistra (*Die Linke*), del partito socialdemocratico (SPD) e dei Verdi (*Die Grünen*), e da più parti si è proposto di introdurre una qualche deroga atta a consentire la raccolta delle risorse necessarie per ammodernare l'edilizia scolastica e migliorare i servizi per gli studenti.

Col tempo si è assistito infatti ad un progressivo incremento delle diseguaglianze nel territorio tedesco, in termini di dotazioni e di risorse per investire nella formazione, cagionate dall'obsolescenza del patrimonio esistente e dalla necessità di rispondere ad accresciuti fabbisogni nelle aree a maggiore densità abitativa, trasformate anche dai recenti fenomeni migratori.

In questa prospettiva il 4 maggio 2018 il Governo federale ha presentato al Bundesrat un progetto di legge di revisione costituzionale che modifica gli articoli 104c, 104d, 125c, 143e della Legge Fondamentale ed introduce talune deroghe al divieto di finanziamenti misti, atte a promuovere l'edilizia sociale e la digitalizzazione della scuola attraverso uno stanziamento di risorse straordinarie da parte Federazione, destinate ai Länder e ai Comuni [[Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes \(Artikel 104c, 104d, 125c, 143e\)](#)].

Nel corso dell'iter legislativo alcuni Länder si sono espressi assai criticamente riguardo all'introduzione di un vincolo di destinazione per le risorse stanziare dalla Federazione. Per questo, il 28 novembre 2018, la Commissione Bilancio del Bundestag ha proposto talune modifiche che consistono nell'obbligo da parte dei Länder di concorrere con un importo pari ad almeno la metà dell'investimento totale, oppure, in alternativa, nell'introduzione di un limite per gli investimenti della Federazione, che non devono eccedere le somme già stanziare dal singolo Land con determinate finalità [[BT Drs. 19/6144](#)].

Il testo della legge di revisione costituzionale, approvato dal Bundestag il 29 novembre 2018, è stato respinto da tutti i Länder in seno al Bundestag. Il 14 dicembre il Bundesrat ha chiesto la convocazione della Commissione bicamerale paritetica per la composizione delle divergenze (*Vermittlungsausschuss*) [[BR 622/18](#)].

La Commissione ha lavorato alacremente alla ricerca di un compromesso, che è stato individuato anzitutto nella rinuncia all'obbligo per i Länder di contribuire agli investimenti straordinari con un cofinanziamento di eguale importo. Il testo approvato dalle due Camere impone un generico "concorso" dei Länder alle spese per investimenti straordinari della Federazione, la cui entità resta indeterminata e pertanto viene affidata di volta in volta ai negoziati tra i diversi livelli di governo (cfr. art. 104b, secondo com-

ma, LF). La Federazione ha acquisito anche la facoltà di promuovere l'edilizia sociale nei Länder e nei Comuni attraverso lo stanziamento di risorse soggette ad un vincolo di destinazione (cfr. art. 104d LF).

## LA NUOVA DISCIPLINA DELLE INTERROGAZIONI PARLAMENTARI

Il **21 febbraio** il Bundestag ha novato le disposizioni del suo regolamento che disciplinano l'istituto delle interrogazioni al Governo con l'obiettivo di rivitalizzare il controllo ispettivo affidando alle opposizioni parlamentari uno strumento idoneo ad una tempestiva chiamata in causa del Cancelliere e dei suoi Ministri su temi di attualità prescelti dall'assemblea.

Il contraddittorio politico con i membri del Governo sulle questioni di maggiore interesse è affidato essenzialmente agli strumenti delle interrogazioni, e in particolare alle interrogazioni a risposta orale, che si svolgono ogni mercoledì, a partire dalle ore 13.00.

Al riguardo è opportuno distinguere, da un lato, l'istituto delle "interrogazioni al governo" ("*Regierungsbefragung*"), disciplinato dall'art. 106 del regolamento del Bundestag (abbr. GO-BT) e da un apposito allegato al regolamento, che reca maggiori dettagli (Allegato n. 7: Direttive circa le interrogazioni al Governo). Tale istituto consente a ciascun deputato di interrogare il governo nell'ambito di un apposito spazio nell'ambito della programmazione parlamentare della durata di mezzora, dalle 13.00 alle 13.30.

Subito a seguire è previsto un ulteriore appuntamento fisso, con la stessa cadenza settimanale, della durata di 180 minuti, denominato "ora delle interrogazioni" ("*Fragestunde*"). Si tratta di uno spazio nell'ambito del quale i membri del Governo sono chiamati a rispondere a voce alle interrogazioni brevi, formulate per iscritto dai singoli deputati, nel numero massimo di due per ciascuno.

Tale istituto è disciplinato dall'art. 105 del Regolamento del Bundestag, e da un apposito documento allegato al Regolamento (Allegato n. 4: Direttive sull'ora delle interrogazioni e per le singole interrogazioni scritte"). Dopo la risposta del Governo, l'interrogante può formulare fino a due ulteriori domande, purchè le stesse risultino strettamente correlate all'interrogazione principale.

Diversamente dal modello Westminster, capace di conferire grande visibilità mediatica ad un bruciante contraddittorio con l'esecutivo, in Germania tali strumenti non bastano ad alimentare un confronto dialettico sui temi di maggiore attualità politica. Ciò dipende da diversi fattori, alcuni dei quali sono stati sottolineati con forza anche dal popolare ex Presidente del Bundestag Norbert Lammer, il quale, nel suo [discorso di commiato](#), pronunciato il 5 settembre 2017, aveva auspicato una riforma del regolamento parlamentare.

Tra le ragioni della debolezza del contraddittorio, occorre annoverare anzitutto la prassi del Cancelliere e dei Ministri di non esporsi personalmente, incaricando di volta in volta i parlamentari che hanno la qualifica di Segretari di Stato per illustrare le posizioni e le ragioni dell'esecutivo.



In secondo luogo, da più parti veniva criticata la scelta di lasciare al Governo la preventiva individuazione delle tematiche che sono oggetto delle interrogazioni, al punto da snaturare tale istituto del controllo ispettivo per farne una vetrina attraverso la quale conferire maggiore visibilità a certe misure del governo, e tacere, invece, riguardo alle questioni politicamente più controverse.

I gruppi parlamentari della maggioranza hanno approvato le modifiche del regolamento proposte dalla Commissione del Bundestag per la verifica delle elezioni, l'immunità e il regolamento [\[BT Drs. 19/7959\]](#). La delibera del **21 febbraio**, che modifica il regolamento del Bundestag, conferisce al *question-time* (“*Regierungsbefragung*”) una maggiore durata, vale a dire 60 minuti anziché 30, e al contempo riduce lo spazio dedicato all’ “ora delle interrogazioni”, che d’ora in avanti impegnerà l’assemblea per soli 90 minuti a settimana, e non più tre ore.

In secondo luogo, si prescrive la presenza obbligatoria di un Ministro federale per rispondere alle interrogazioni, e si prevede che almeno per tre volte, ogni anno, sia lo stesso Cancelliere a presentarsi in Parlamento.

Va detto che i gruppi dell’opposizione avevano proposto soluzioni più drastiche, sia pure condividendo l’idea ispiratrice della riforma, vale a dire la rivitalizzazione dell’istituto del *question-time* sul modello britannico a scapito dell’istituto delle interrogazioni scritte a risposta orale, di cui si proponeva *tout court* la soppressione [\[BT Drs. 19/7860\]](#). In particolare, il gruppo Alternativa per la Germania (AfD) affidava al Cancelliere il compito di introdurre un tema di sua scelta, con una breve prolusione di 5 minuti, cui seguivano le interrogazioni di tutti i gruppi parlamentari. Il gruppo parlamentare Alternativa per la Germania (AfD) il **18 febbraio** ha anche presentato una proposta di legge atta a disciplinare l’istituto della interrogazione, iscrivendo le regole che oggi sono affidate al regolamento parlamentare in una più solida cornice normativa [\[BT Drs. 19/7862\]](#). La proposta è stata trasmessa il **21 febbraio** alla Commissione del Bundestag per la verifica delle elezioni, le immunità e il regolamento.

## CORTI

### INAMMISSIBILITA’ DELLE MISURE CAUTELARI NEI CONFLITTI TRA ORGANI COSTITUZIONALI

Il gruppo parlamentare di “Alternativa per la Germania” (abbr. AfD) ha sollevato un ricorso di costituzionalità che riguarda le modifiche alla legge sui partiti politici approvate dal legislatore nel mese di giugno del 2018 [\[Legge di modifica della legge sui partiti politici del 10 luglio 2018\]](#). I vizi paventati attengono al procedimento seguito per modificare la disposizioni sul finanziamento dei partiti politici ed incrementare l’ammontare delle risorse stanziato dallo Stato.

I tempi estremamente serrati imposti dalla maggioranza per l'approvazione del provvedimento – sette giorni in tutto, dalla data della presentazione fino alla votazione in terza lettura –, le modalità poco trasparenti con cui la Commissione per gli Interni del Bundestag ha organizzato le audizioni degli esperti consultati, suggeriscono una violazione dei diritti di partecipazione dei deputati del Bundestag all'esercizio del potere legislativo.

Il Tribunale costituzionale federale dovrà pronunciarsi al riguardo entro la fine dell'anno [v. il [prospetto](#) dai casi da decidere nel 2019 pubblicato nel sito del Tribunale costituzionale federale].

Nel frattempo i ricorrenti hanno richiesto al collegio dei giudici l'adozione di una misura cautelare atta a sospendere l'applicazione delle nuove norme sul finanziamento dei partiti politici sino alla pronuncia definitiva.

L'art. 32 della legge che disciplina il Tribunale costituzionale federale consente espressamente allo stesso di imporre la sospensione dell'efficacia della norma impugnata in attesa di una pronuncia di costituzionalità “qualora ciò si imponga con urgenza per evitare gravi pregiudizi, per impedire una imminente violenza o per un altro importante motivo in vista del bene comune”. Nel tempo il *Bundesverfassungsgericht* è intervenuto a più riprese a precisare il contenuto di tali presupposti e i limiti, ed ha assunto un particolare atteggiamento di *self-restraint* quando il provvedimento cautelare richiesto si contrapponga alla volontà di soggetti titolari di un potere politico.

In tali ipotesi, il preventivo test di ammissibilità della misura provvisoria viene condotto in maniera estremamente rigorosa

Nell'ordinamento tedesco il conflitto tra organi costituzionali, ai sensi dell'art. 93, primo co., della Legge Fondamentale è un istituto teso solamente ad accertare l'eventuale violazione di una norma costituzionale, e non può mai sostanzarsi nell'annullamento del provvedimento (ovvero del comportamento omissivo) impugnato e neppure nell'imposizione di un obbligo di fare che impegni gli organi in conflitto, neppure in caso di accoglimento del ricorso. A questi ultima spetta invece la scelta circa il modo con cui ottemperare alla eventuale pronuncia di incostituzionalità del Tribunale.

Muovendo da questa premessa una parte della dottrina ha argomentato l'inammissibilità del rimedio cautelare nell'ambito del conflitto tra organi, in quanto tali misure paradossalmente sortirebbero effetti più pervasivi rispetto ad una eventuale pronuncia di accoglimento.

La tesi secondo la quale il contenuto del provvedimento cautelare dovrebbe essere necessariamente omogeneo rispetto al provvedimento di merito tuttavia è stata spesso oggetto di critiche, basate sull'assunto che un eventuale pregiudizio prodotto nelle more di una decisione rischierebbe di rendere inutile la stessa pronuncia, ovvero di produrre un pregiudizio ulteriore.

La decisione del **12 marzo** del Tribunale costituzionale federale [[BVerfG 2 BvQ 91/18](#)], merita di essere segnalata proprio perchè i giudici hanno accolto l'assunto della necessaria omogeneità della misura cautelare rispetto alla decisione di merito, negando il

rimedio. Secondo i giudici di Karlsruhe, premesso che il giudizio del Tribunale non potrebbe condurre ad una dichiarazione di nullità della legge impugnata, secondo i giudici di Karlsruhe verrebbe in rilievo anche la natura delle prerogative che i ricorrenti pretendono violate, vale a dire i diritti di partecipazione dei deputati alla formazione della volontà dell'assemblea, i quali non troverebbero immediatamente conforto, neppure parziale, nella sospensione dell'efficacia della legge impugnata.

#### IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE DELLA BAVIERA DICHIARA ILLEGITTIMO IL VELO PER LE INSEGNANTI DELLA SCUOLA PRIMARIA

La legge della Baviera sui giudici e sull'Avvocatura di Stato del 22 marzo 2018 [GVBl S. 118, BayRS 301-1-J] prevede l'obbligo di vestire la toga e vieta ai magistrati e ai membri delle Avvocature di portare addosso simboli religiosi o capi di abbigliamento dal significato religioso (cfr. l'art. 11 della Legge).

Il Tribunale costituzionale della Baviera è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità del divieto sulla base di una azione popolare sollevata da una comunità religiosa islamica.

Le argomentazioni dei ricorrenti sono state respinte. Con una [sentenza](#) pronunciata il **14 marzo** i giudici hanno sostenuto che la libertà di fede accordata ai singoli individui dall'art. 107 della Costituzione bavarese debba essere valutata procedendo ad una preventiva operazione di bilanciamento con il principio della neutralità dello Stato nelle questioni religiose, tenendo conto dell'obbligo di equidistanza che si impone soprattutto nell'amministrazione della giustizia. In questa prospettiva, la libertà dell'individuo di professare una fede non può prevalere sugli obblighi legati all'ufficio ricoperto. Secondo il Tribunale costituzionale bavarese ciò non sarebbe in contrasto con i crocifissi affissi nelle Aule di giustizia, giacchè l'esposizione di questo particolare simbolo di fede non comprometterebbe l'immagine di neutralità di un singolo magistrato o pubblico ministero.

Secondo i giudici, inoltre, il divieto sancito dalla legge non violerebbe il principio di uguaglianza di genere - come paventato invece dai ricorrenti - in quanto la proibizione di indossare il velo islamico costituisce solamente una delle possibili ipotesi applicative, e resta esclusa, sia per gli uomini che per le donne, la possibilità di indossare altri capi di abbigliamento e accessori che si configurano come simboli di una fede.