



## La crisi politica post-elettorale e la formula del Governo tricolore\*

di Astrid Zei\*\*

**I**l 26 settembre si sono svolte le elezioni per il rinnovo del Bundestag. La partecipazione al voto è stata pari al 76,6% dell'elettorato, apparentemente in linea con le precedenti consultazioni del 2017 (76,2%). L'affluenza alle urne, tuttavia, è stata minima: solo il 52,7% degli elettori si è recato ai seggi, mentre il 47,3% si è avvalso della possibilità di votare a domicilio nelle settimane precedenti, così come previsto dalla legislazione vigente.

Questa modalità di esercizio del voto è comunemente indicata come “voto postale” (“Briefwahl”), ma anche “voto domiciliare”, o “anticipato”, è disciplinata dal decreto sulle elezioni federali (*Bundeswahlordnung*) cui rinvia il § 52 della legge sulle elezioni del Bundestag. Il decreto stabilisce, al § 66, che la scheda elettorale, unitamente alla busta che la contiene, possa essere imbucata senza affrancatura in una qualsiasi cassetta postale, ovvero consegnata a mano presso il seggio indicato sulla busta, purché essa sia fatta pervenire per tempo prima della chiusura dei seggi.

Si tratta dunque di una opzione che semplifica molto la partecipazione alle consultazioni, anche se non garantisce il rispetto dei principi della personalità e della segretezza del voto, e solleva ulteriori problemi legati all'esercizio differito dello stesso.

Gli elettori tedeschi hanno avuto la possibilità di richiedere la scheda elettorale, ai sensi dei §§ 27 e 28 del decreto, a partire dalla prima settimana di agosto. A tal fine era sufficiente una mail al Comune di residenza, ovvero la compilazione di un apposito modello *online* che molti Comuni hanno predisposto.

Nei mesi precedenti il voto, in considerazione dei pericoli e delle incertezze legate alla diffusione della pandemia di Covid-19, le istituzioni e i partiti sono stati impegnati in una massiccia campagna di promozione del “voto postale”, che avrebbe permesso di scongiurare il rischio di una massiccia diserzione delle elezioni da parte dei cittadini, se non addirittura, nello scenario peggiore, di uno slittamento delle consultazioni, così come era avvenuto in Turingia

\*Contributo sottoposto a *peer review*.

\*\* Professore associato di diritto costituzionale italiano e comparato – Sapienza, Università di Roma

(dove le elezioni per il rinnovo del Landtag originariamente fissate il 25 aprile 2021, sono state rinviate a data da definirsi).

Questa modalità di espressione del voto (*Briefwahl*) è prevista nell'ordinamento tedesco sin dal 1957 a livello federale, e in molti Länder a partire dai primi anni Sessanta. Se nel 1957 la percentuale di schede pervenute "per posta" era stata appena il 4,7% del totale, tale quota è cresciuta nel tempo, fino a aggiungere il 28,7% nelle penultime consultazioni del 2017.

Questo progressivo, ma lento, incremento dipende essenzialmente dal fatto che fino al 2008 l'esercizio del voto postale per le elezioni del Bundestag era subordinato alla sussistenza di particolari condizioni atte ad impedire, oppure ostacolare l'accesso ai seggi elettorali: l'elettore doveva infatti dichiarare di trovarsi al di fuori del suo collegio per importanti ragioni alla data delle elezioni, ovvero doveva addurre motivi professionali, di malattia, oppure invocare l'età avanzata e giustificare così la sua rinuncia a recarsi al seggio. Nelle elezioni politiche del 2005 ne fece richiesta il 18,7% dei votanti. Dopo la riforma elettorale del 17 marzo 2008 tale percentuale, come si accennava, è cresciuta lentamente fino a sfiorare il 29% dell'elettorato.

In vista delle elezioni del 26 settembre, in molti avevano previsto un ampio utilizzo del voto domiciliare, e ciò anche in forza dell'esperienza registrata durante la pandemia nei Länder chiamati al rinnovo delle assemblee regionali, dove fino a due terzi degli elettori si sono avvalsi del voto per posta (il 66% nelle votazioni del 14 marzo 2021 in Rheinland-Pfalz).

In base ai [risultati ufficiali](#) pubblicati dal *Bundeswahlleiter* – l'Ufficio federale preposto all'organizzazione e alla vigilanza sulle operazioni elettorali- infatti, l'affluenza ai seggi elettorali nella domenica del voto è stata bassa, specialmente in alcuni Länder: in Renania-Palatinato la percentuale delle schede giunte per posta ha superato il 61% e in Baviera la quota è pari al 62,4%. Anche in Baden Württemberg (50,3%), Hessen (51,1%), Hamburg (51,3%) più di un elettore su due si è avvalso del voto domiciliare. Tali percentuali, in generale, risultano più basse nei Länder orientali, ma comunque mai inferiori al 32,4% registrato in Turingia.

Questa vistosa alterazione del rituale democratico solleva molti punti di domanda, soprattutto per le dimensioni che ha assunto.

In passato l'istituto del *Briefwahl* era già stato oggetto del sindacato del Tribunale costituzionale, che ne aveva confermato la legittimità. All'epoca delle pronunce, tuttavia, la percentuale degli elettori che sceglieva di avvalersi di tale possibilità era decisamente limitata.

Pur ammettendo che il voto domiciliare non possa dare piena garanzia circa la libertà e la segretezza del voto, il giudizio si era basato su un'operazione di bilanciamento, nell'ambito della quale prevalevano il principio della generalità del voto e l'effetto inclusivo del voto domiciliare [[BVerfG 59, 119](#) e [21, 200](#)]. In una [sentenza del 9 luglio 2013](#) sulla legittimità delle norme che consentono agli elettori di avvalersi incondizionatamente del voto postale per le elezioni europee, vale a dire senza obbligo di motivazione, i giudici di Karlsruhe avevano riconosciuto al legislatore la facoltà di individuare un punto di equilibrio tra tutti i principi costituzionali cui si informano le elezioni, godendo a tal fine di un certo margine di discrezionalità politica, purché le eventuali limitazioni dei diritti e delle libertà fondamentali avvengano nel rispetto del principio di proporzionalità.

L'evoluzione della disciplina del voto anticipato per posta, secondo il Tribunale costituzionale federale, del resto, darebbe conto della crescente mobilità che caratterizza la società odierna e del radicale cambiamento nelle abitudini di vita individuali che si è verificato nel corso degli ultimi decenni.

Nel 2008 la decisione di generalizzare il ricorso al voto per corrispondenza, senza subordinarlo alla sussistenza di particolari impedimenti atti a determinare un'oggettiva difficoltà a recarsi alle urne, venne assunta dal legislatore essenzialmente per ragioni di carattere pratico, vale a dire prendendo atto dell'impossibilità di verificare, foss'anche a campione, la veridicità delle circostanze dichiarate dall'elettore.

Tra gli argomenti che il Tribunale costituzionale nella pronuncia del 2013 aveva considerato dirimenti, vi era in ogni caso anche la convinzione – condivisa con il legislatore - che le modifiche introdotte nelle leggi per l'elezione del Bundestag e del Parlamento europeo non avrebbero determinato un ricorso massiccio al voto postale (par. 16 della [sentenza del 9 luglio 2013](#)).

Nella [relazione illustrativa](#) della proposta di modifica della legge elettorale presentata al Bundestag il 17 dicembre 2007 si sottolineava, infatti, che nei Länder che avevano concesso all'elettore la possibilità di utilizzare incondizionatamente il voto postale (Nordrhein-Westfalen dal 1966, Berlino dal 1975 e Brandeburgo dal 2003), si erano registrate sino a quel momento percentuali sovrapponibili a quelle rilevate a livello nazionale, dove il voto postale era ancora subordinato ad una attestazione circa la sussistenza di circostanze ostative.

Il Tribunale aveva dunque accolto la prognosi formulata dal legislatore, ritenendo che non si prospettasse concretamente il pericolo di una vistosa diserzione delle urne.

In una [sentenza del 3 marzo 2009](#) il Tribunale costituzionale federale si è pronunciato sulla legittimità del voto elettronico, subordinandola alla possibilità che l'elettore possa avere riscontro di tutti i passaggi essenziali relativi alle operazioni elettorali e al computo dei risultati. In quella pronuncia i giudici di Karlsruhe hanno altresì sottolineato la centralità dei principi della trasparenza e della pubblicità delle votazioni, intesi anche come fattori essenziali di un rituale democratico, posto che solamente “se l'elezione si svolge sotto gli occhi della collettività, allora viene garantita la fiducia del sovrano, che è essenziale per il funzionamento della democrazia e per la legittimità democratica delle decisioni dello Stato, circa il fatto che la composizione del Parlamento sarà rispettosa della volontà degli elettori” (par. 108 della pronuncia).

Nelle pronunce citate, in ogni caso, il Tribunale costituzionale federale non si è mai soffermato sul limite oltre il quale una massiccia diserzione delle urne in favore del voto domestico potrebbe risultare intollerabile, al punto da inficiare la validità delle elezioni.

Sebbene nel corso della campagna elettorale questo problema fosse stato sollevato a più riprese - al punto che il Bundestag aveva commissionato al suo Servizio Studi un dossier sui possibili limiti quantitativi al voto postale - all'indomani del voto non se ne è quasi più parlato: né sulla stampa, né nel dibattito tra i partiti, e neppure nell'ambito della dottrina.

I dati relativi all'utilizzo del voto postale, peraltro, sono stati resi noti dal *Bundeswahlleiter* quasi tre settimane dopo le elezioni.

Nessuno può escludere che la possibilità di votare “al tavolo della cucina” – un’espressione, questa, molto utilizzata durante la campagna elettorale – in un momento diverso rispetto alla data delle consultazioni abbia condizionato il risultato elettorale.

Confrontando le preferenze espresse nelle schede inviate anticipatamente per posta con le scelte formalizzate il **26 settembre** nel segreto dell’urna, si conferma peraltro la maggiore propensione per questa forma di espressione del suffragio da parte degli elettori che sostengono la CSU bavarese (voto nell’urna: 4,1%; voto per posta: 8,2%) e il partito dei Verdi (voto nell’urna: 12,3%; voto per posta: 15,8%). Al contrario, il partito della Sinistra (*Die Linke*) e *Alternativa per la Germania* (*AfD*) hanno avuto più successo tra gli elettori che hanno votato nel modo più tradizionale: *AfD*, in particolare, ha raccolto nei seggi una percentuale di voti più che doppia (13,4%) rispetto al voto postale (6,5%).

Il **26 settembre** le urne non hanno consegnato alle forze politiche in campo un chiaro mandato a governare.

Il partito socialdemocratico si è affermato come primo partito a livello nazionale, conquistando una percentuale di consensi pari al 25,7%, mentre i partiti dell’Unione (CDU/CSU) hanno registrato il peggior risultato di sempre (24,1%)

Il partito dei Verdi (14,8%) si è imposto quale terza forza politica in campo, seguito dal partito dei liberali (*FDP*: 11,5%), da *Alternativa per la Germania* (*AfD*: 10,4%), e dal partito della Sinistra (*Die Linke*: 4,9%)

All’indomani del voto, non era chiaro, dunque, se i socialdemocratici (SPD), che pure si sono affermati quale partito di maggioranza relativa, conquistando 206 seggi nel Bundestag, sarebbero stati in grado di negoziare la formazione di un Governo con il partito dei Verdi, dei liberali (*FDP*), della Sinistra (*Die Linke*).

Alla fine di **settembre**, pertanto, tutti i partiti politici rappresentati nel Bundestag, ad eccezione della Sinistra (*Die Linke*) e di *Alternativa per la Germania* (*AfD*) – nei confronti del quale vige in ogni caso una *conventio ad excludendum* - hanno condotto una serie di colloqui esplorativi, senza escludere da subito l’ipotesi di una coalizione di Governo a guida CDU/CSU.

Dal momento che la formazione di un ennesimo Governo di “grande coalizione” era esclusa da principio, i Verdi e i liberali (*FDP*) si sono imposti assieme quali partner necessari del futuro Governo, quale che fosse: senza escludere a priori la possibilità di un Governo a guida socialdemocratica (SPD), ovvero cristiano-democratica (CDU/CSU), i Verdi ed i liberali (*FDP*) hanno portato avanti consultazioni riservate allo scopo di individuare una possibile linea di convergenza e delineare un programma comune, da collocare, in un secondo momento, sul tavolo dei negoziati con i potenziali partner di Governo.

Secondo molti osservatori, questa strategia avrebbe consentito ai partner minoritari della coalizione di negoziare i contenuti del programma politico da una posizione di maggiore forza, potendo sostanzialmente scegliere se dar vita ad un Governo a guida CDU/CSU o SPD.

Il **15 ottobre** le riserve sono state sciolte, e sono iniziati i negoziati per la formazione di un Governo formato dai Verdi, dai liberali e dal partito socialdemocratico.

Questa formula di governo tricolore costituisce un *novum* in Germania, almeno a livello nazionale.

Ciò, anzitutto, perché nel Dopoguerra, a partire dalla III legislatura, dal 1957, il Paese è stato sempre governato da coalizioni formate da due soli partiti politici.

Esperimenti simili si rivengono, semmai, nella storia istituzionale dei Länder, dove, anzi, le formule di governo tricolore messe in campo sinora sono plurime e a geometrie variabili.

I Media e i politici sono soliti riferirsi a queste diverse esperienze indicandole a seconda del colore che contraddistingue i partiti partner della coalizione.

L'importanza del colore prescelto dai partiti per la comunicazione politica costituisce infatti una peculiarità degli ordinamenti d'oltralpe, non solo di quello tedesco. In Germania, il partito cristiano-democratico (CDU) è contraddistinto dal colore nero, il partito cristiano-sociale (CSU) dal blu, i liberali (FDP) dal giallo, il partito della Sinistra (*Die Linke*) dal rosso scuro, i socialdemocratici (SPD) e i Verdi, ovviamente, dal rosso e dal verde.

I governi tricolore che riuniscono il partito socialdemocratico (SPD), i Verdi e i liberali (FDP) vengono pertanto indicati “coalizione semaforo” (e casomai, “semaforo verde” qualora si formasse un Governo guidato da un premier Verde, come si era prospettato nel 2018 nel Land Hessen).

La prima esperienza di questo tipo si registrò a Brema dal 1991 al 1995. Per un secondo esperimento, bisognerà attendere il 2016: da allora, infatti, in Renania-Palatinato vi è un Governo tricolore e tale scelta è stata confermata all'indomani delle ultime elezioni regionali del 14 marzo 2021.

L'ipotesi di un Governo tricolore a guida cristiano-democratica (CDU/CSU) viene indicata con il termine “Giamaica”, giacché i colori dei partiti partner corrispondono a quelli della bandiera dello Stato caraibico. Queste particolari coalizioni sono state al governo del Land Saarland, dal 2009 al 2012, e dello Schleswig-Holstein, nella penultima legislatura, a partire dal 2017, e poi, di nuovo, nella legislatura corrente.

In alcuni Länder (Sachsen-Anhalt, Turingia, Berlino, Brema) si è dato vita ad un Governo di coalizione rosso-rosso-verde, vale a dire formato dal partito socialdemocratico, dal partito della Sinistra (*Die Linke*) e dai Verdi. In Turingia, Bodo Ramelow nel 2014 è stato il primo *Ministerpräsident* espressione del partito della Sinistra (*Die Linke*), alla guida di una coalizione rosso-rosso-verde, e oggi è al suo secondo mandato.

Se dunque nei Länder si possono apprezzare geometrie variabili che hanno dato vita a differenti formule di governo, a livello federale, come si accennava, si è avviato un nuovo corso politico basato su un esperimento finora inedito.

Nonostante la distanza ideologica e programmatica tra gli interlocutori e la complessità delle tematiche affrontate, il **24 novembre** è stata resa nota la conclusione di un “contratto di coalizione” (“*Koalitionsvertrag*”).

Nell'ordinamento tedesco il *Koalitionsvertrag* consiste in un testo scritto che precisa dettagliatamente gli impegni assunti dai partner di Governo circa le misure da attuare nel corso della legislatura, l'organizzazione dell'esecutivo e i rapporti tra i gruppi parlamentari della maggioranza.

Benché nelle prime legislature del Bundestag gli accordi di coalizione fossero sostanzialmente segreti e talvolta piuttosto informali, col tempo essi hanno assunto carattere di doverosità, con

una pretesa di completezza riguardo al novero dei provvedimenti da attuare, e la massima forma di pubblicità, attraverso la pubblicazione del testo nelle pagine web del Governo federale.

Benché questi “accordi di coalizione” esauriscano i loro effetti nella sfera della politica, senza sortire effetti giuridicamente vincolanti per le parti, la loro formalizzazione è considerata oggi alla stregua di una vera e propria convenzione costituzionale, atta a conferire certezza ai partner della coalizione circa le reciproche aspettative.

Tutti i *Koalitionsverträge*, dunque, esplicitano nel dettaglio il programma di Governo, e provvedono inoltre a ripartire i Ministeri e le cariche di Capo della Cancelleria e dei Sottosegretari tra i partiti partner della coalizione.

L'accordo intitolato “[Osare più progresso: lega per la libertà, l'equità e la sostenibilità](#)” è stato sottoposto all'approvazione dei partiti all'inizio del mese di dicembre. Il partito socialdemocratico (SPD) e i liberali (FDP) il **4** e il **5 dicembre** hanno convocato a tal fine le assemblee straordinarie dei delegati, che hanno assentito a larghissima maggioranza (la percentuale è stata, rispettivamente, pari al 99% e al 92%), mentre in seno al partito dei Verdi il **6 dicembre** è stata organizzata una consultazione con gli iscritti (“Urabstimmung”), che ha registrato un consenso ampio, ma comunque più limitato (86%).

Tradizionalmente gli Accordi di coalizione prevedono la costituzione di una “Commissione di coalizione” con funzioni di indirizzo e di coordinamento circa le attività del Governo e dei gruppi parlamentari, la cui composizione viene spesso rimessa ad apposite intese.

Rispetto al passato, l'accordo sottoscritto a dicembre disciplina però in modo più pervasivo gli organi e le sedi di coordinamento della coalizione.

Esso stabilisce anzitutto la composizione della “Commissione di Coalizione”, che viene definita come un collegio formato da “rappresentanti permanenti” dei partiti. Ne fanno parte, anzitutto, i Segretari di partito, nonché il Cancelliere e gli altri membri del Governo, compreso il Capo della Cancelleria, e i Capigruppo del Bundestag (cfr. p. 173).

Quanto alla cadenza delle riunioni, si stabilisce sin d'ora che, indipendentemente da eventuali richieste che potranno pervenire in qualsiasi momento, la Commissione dovrà riunirsi senz'altro almeno una volta al mese per discutere delle politiche del Governo prima che le questioni affrontate vengano formalizzate in seno al Consiglio dei Ministri (*ibidem*).

Il [Koalitionsvertrag](#) è stato sottoscritto il **7 dicembre** e il giorno dopo il Bundestag ha eletto Olaf Scholz (SPD) alla carica di Cancelliere con 395 voti a favore su un totale di 736 deputati.

## ELEZIONI E AUTONOMIE

### L'INGORGIO ELETTORALE BERLINESE

A Berlino il **26 settembre** si sono svolte contestualmente le elezioni politiche, le elezioni per il rinnovo dell'Assemblea di Berlino, per i Municipi (*Bezirke*) e un referendum sull'esproprio di certi fondi immobiliari e sul loro affidamento ad un *constituendo* ente di diritto pubblico (“Deutsche Wohnen & Co. enteignen”).

L'Ufficio elettorale preposto all'organizzazione e al coordinamento delle operazioni di voto nel Land Berlino (*Landeswahlleiter*) aveva mobilitato 34mila scrutatori e aveva incrementato il numero dei seggi, per un totale di 2257.

Ciò nonostante, in base al [rapporto](#) redatto dal *Landeswahlleiter* all'indomani delle votazioni, in ben 207 seggi si sarebbero registrate delle irregolarità. Anzitutto, vi sono stati dei ritardi e i seggi sono stati aperti oltre l'orario previsto delle 18.00. I rallentamenti sono stati determinati da diversi fattori, a cominciare dal numero delle schede che ogni elettore era chiamato a compilare, ben cinque, con la conseguenza che presso molti seggi si sono formate lunghe file di cittadini in attesa e le operazioni di voto sono durate più a lungo del previsto. A ciò si aggiunge che quella domenica gli spostamenti in Città erano più difficili per i numerosi transennamenti legati alla contestuale Maratona di Berlino.

In altri casi, le schede consegnate presso i seggi non erano abbastanza, o erano del tipo sbagliato, a causa di errori nella etichettatura degli imballi.

Sulla base delle informazioni pervenute, l'Ufficio elettorale federale il **19 novembre** ha presentato una [formale contestazione](#) dei risultati registrati in sei collegi della Città di Berlino per l'elezione dei deputati del Bundestag, sulla quale è ora chiamata ad esprimersi la Commissione del Bundestag per la verifica delle elezioni, le immunità e il regolamento.

Le elezioni per il rinnovo dell'Assemblea di Berlino non hanno consegnato una vittoria netta ai partiti politici in campo. I socialdemocratici (SPD) si sono confermati in strettissima misura quale partito di maggioranza relativa con il 21,4% dei voti. I Verdi (18,9%), la CDU (18,1%), la Sinistra (*Die Linke*: 14,1%), *Alternativa per la Germania* (AfD: 8%), i liberali (FDP: 7,2%), erano potenzialmente aperte allo svolgimento di negoziati per la formazione di un Governo. Dopo un primo ciclo di consultazioni tra i partiti, il **14 ottobre** sono state avviate le trattative per la formazione di un Governo rosso-rosso-verde. L'accordo di coalizione (*Koalitionsvertrag*) è stato sottoposto all'approvazione delle assemblee di partito, ed è stato successivamente sottoscritto il **21 dicembre**. Lo stesso giorno l'Assemblea di Berlino ha eletto Franziska Giffey (SPD) a capo della giunta cittadina.

---

#### LE ELEZIONI DEL 26 SETTEMBRE IN MECKLENBURG-VORPOMMERN

Il **26 settembre** nel Land Mecklenburg-Vorpommern si è votato anche per il rinnovo dell'Assemblea regionale. Il partito socialdemocratico (SPD) ha ottenuto il 39,6% dei voti, conquistando ben 9 punti percentuali rispetto alle precedenti consultazioni del 2016. *Alternativa per la Germania* (AfD) si afferma anche in questo Land come secondo partito più votato, con il 16,7% dei consensi. Il partito cristiano-democratico (CDU) ha ottenuto solamente il 13,3% dei voti. Gli altri partiti rappresentati nel Landtag sono quelli della Sinistra (*Die Linke*: 9,9%), dei Verdi (6,3%) e i liberali (FDP: 5,8%). Il *Ministerpräsident* uscente Manuela Schwesig (SPD) che dal 2017 era stata alla guida di una c.d. "grande coalizione" rosso-nera, il **15 novembre** ha ottenuto il suo secondo mandato formando un Governo di coalizione assieme al partito della Sinistra (*Die Linke*).

---

#### LA COALIZIONE C.D. "GIAMAICA" AL GOVERNO DEL LAND SCHLESWIG-HOLSTEIN

All'indomani delle elezioni del 6 giugno nel Land Schleswig-Holstein, le consultazioni tra i partiti rappresentati nel Landtag per la formazione del Governo si sono protratte a lungo. Le urne, infatti, hanno consegnato un'Assemblea fortemente divisa. Sebbene i cristiano-democratici (CDU) si siano confermati quale partito di maggioranza relativa, *Alternativa per la Germania* (AfD),

nei confronti del quale nel Paese vige una *conventio ad excludendum*, con 23 deputati si è imposto quale secondo gruppo più numeroso del Landtag. Il terzo gruppo più numeroso (con 12 parlamentari) fa capo al partito della Sinistra (*Die Linke*) con cui risultava pressoché impossibile concepire un Governo di coalizione. Con queste premesse, i cristiano-democratici (CDU), i Verdi e i liberali (FDP) hanno raggiunto un accordo circa la formazione di una coalizione tricolore, che nel linguaggio della politica e dei Media viene indicata “coalizione Giamaica”.

Sulla carta questa coalizione conta sul sostegno di 56 deputati su 97, tuttavia al momento dell’elezione Assembleare del *Ministerpräsident*, per la quale la Costituzione del Land prescrive la maggioranza assoluta, sono stati raccolti solamente 49 voti. Reiner Erich Haseloff (CDU) è stato rieletto alla carica di governatore del Land – il suo terzo mandato consecutivo di *Ministerpräsident* dal 2011– solamente in seconda votazione, il **16 settembre**, con una maggioranza di 53 deputati.

## PARLAMENTO

### LA RIFORMA ELETTORALE DI NUOVO AL CENTRO DELL’AGENDA POLITICA ?

Il XX Bundestag tedesco è formato da 736 deputati, vale a dire 27 in più rispetto alla precedente legislatura. L’obiettivo di approvare una riforma della legge elettorale atta a ridimensionare l’Assemblea mantenendo sostanzialmente invariata la formula proporzionale e il tipo di scelta finora utilizzati non è stato raggiunto, nonostante se ne discutesse da anni. L’ultima legge sulle elezioni del Bundestag approvata il 14 novembre 2020, in mancanza di un accordo sostanziale tra i maggiori partiti politici, si è limitata ad introdurre pochi correttivi, che forse hanno scongiurato la formazione di un’Assemblea formata da quasi novecento deputati, paventata da molti degli esperti che raccomandavano una riforma in vista delle elezioni del 2021, ma che sono attualmente sotto la lente del Tribunale costituzionale federale, il quale nei prossimi mesi dovrà pronunciarsi sulla legittimità delle nuove norme introdotte. Il ricorso è stato presentato a febbraio dai partiti dei Verdi, della Sinistra (*Die Linke*) e dai liberali (FDP) che denunciano, da un lato, una distorsione nella composizione proporzionale dell’Assemblea che è stata introdotta come rimedio atto a limitare il numero dei mandati assegnati, e dall’altro, la farraginosità e la scarsa intellegibilità delle norme sulla trasformazione dei voti in seggi nel loro complesso, tale da configurare una violazione del principio della chiarezza delle norme, essenziale in uno stato di diritto.

In un’intervista pubblicata il **1 novembre** nel settimanale “*Das Parlament*”, la nuova Presidente del Bundestag Bärbel Bas (SPD) ha sollecitato l’approvazione della riforma elettorale “in tempo utile”, vale a dire “non poco prima delle prossime elezioni”, auspicando una discussione al riguardo nell’ambito dei negoziati per la formazione del “contratto di governo”, che si stavano svolgendo nelle stesse settimane. Nonostante tale sollecitazione, il [Koalitionsvertrag](#) sottoscritto il **7 dicembre** dai partiti di Governo non reca alcuna indicazione circa i tempi e/o i contenuti di una possibile riforma elettorale.

### ISTITUZIONE DELLA « COMMISSIONE PRINCIPALE » DEL BUNDESTAG

**10 novembre** - Nel corso della seconda seduta del Bundestag, riprendendo una prassi avviata all’indomani delle elezioni del 2013, l’Assemblea ha istituito una Commissione principale formata da 31 membri effettivi e altrettanti supplenti, destinata ad operare fino alla costituzione delle

Commissioni parlamentari permanenti. La Commissione può istruire le proposte trasmesse dall'Assemblea e può formulare raccomandazioni da sottoporre al voto dell'Assemblea. Rispetto alle precedenti legislature si tratta tuttavia di un collegio meno numeroso, essendo formato solamente da 31 deputati a fronte dei 47 delle precedenti legislature. La [proposta](#) (20/26) è stata presentata dai gruppi della maggioranza.

#### ESCLUSIONE DEI DEPUTATI DI ALTERNATIVA PER LA GERMANIA DALLA PRESIDENZA DELLE COMMISSIONI PERMANENTI DEL BUNDESTAG

Riprendendo una regola già iscritta nel Regolamento del Reichstag weimariano, il § 12 del regolamento del Bundestag stabilisce che le cariche di Presidente di Commissione debbano essere ripartite tra i gruppi parlamentari in numero proporzionale alla loro consistenza numerica. A questo riguardo, il **10 novembre** l'Assemblea ha approvato l'applicazione della [formula St. Laguë/Schepers](#), precisando altresì che in via sussidiaria si sarebbe applicata la formula d'Hondt. In questa maniera si è stabilito che il gruppo parlamentare di AfD avrebbe presieduto tre Commissioni. Quanto alla scelta delle stesse, il § 58 del regolamento del Bundestag rinvia a tal fine ad una intesa da raggiungersi in seno al Consiglio degli Anziani (*Ältestensrat*). Quest'ultimo è il più importante organo di indirizzo dell'Assemblea. Tale collegio è formato dal Presidente e dai Vice-Presidenti del Bundestag ed inoltre da 23 deputati che si fanno portavoce dei rispettivi gruppi e sono scelti in numero proporzionale alla consistenza degli stessi. Tradizionalmente, qualora risulti difficile raggiungere un accordo, si applica un metodo di scelta "classico" nel diritto parlamentare tedesco (c.d. *Zugriffsrecht*), vale a dire che si lascia che i gruppi, uno dopo l'altro, in ordine di numerosità, esprimano una prima scelta, poi una seconda, e così via. Così il gruppo parlamentare di Alternativa per la Germania ha scelto di presiedere la Commissione parlamentare per gli Interni, la Commissione per la Salute e la Commissione per la cooperazione internazionale. Una volta concordato a quale gruppo debba essere assegnata la Presidenza di una Commissione, in assenza di ulteriori indicazioni da parte del Consiglio degli Anziani, la scelta del candidato per quella carica spetta in linea di principio allo stesso gruppo. Il § 58 del regolamento stabilisce che ciascuna Commissione "determina" il proprio Presidente in base all'intesa raggiunta in seno al Consiglio degli Anziani. Questa "determinazione" non comporta senz'altro la formalità dell'elezione, avendo invece un significato più generico, ma neppure la esclude. Il **15 dicembre** le tre Commissioni indicate dal gruppo Alternativa per la Germania (AfD) hanno scelto a maggioranza di procedere ad una votazione a scrutinio segreto. Martin Hess (AfD), candidato alla carica di Presidente della Commissione per gli Interni, ha ottenuto solamente 6 voti su 40 e anche gli altri candidati proposti dal gruppo AfD sono stati bocciati. I Commissari hanno anche rinunciato ad eleggere i vice-Presidenti di Commissione. Nell'ipotesi di una Commissione parlamentare acefala, il regolamento del Bundestag prevede che le funzioni di Presidente siano assunte dal deputato più anziano. Per il momento si è proceduto pertanto in questo modo. Poiché nella Commissione per gli Interni due deputati avevano la stessa anzianità, la scelta è andata a favore della deputata di maggiore età Petra Pau (*Die Linke*). Peraltro, è opportuno sottolineare che nella passata legislatura la Commissione per gli affari giuridici del Bundestag è stata acefala per molti mesi e le funzioni del Presidente sono state svolte a rotazione dai vice-Presidenti. Anche allora il problema fu determinato dall'indisponibilità delle forze politiche rappresentate nel Bundestag a collaborare con il gruppo AfD. Nel novembre 2019 i Commissari votarono la revoca dell'incarico al Presidente della Commissione Stephan Brandner (AfD) per indegnità. Brandner aveva affidato ai social media un commento irrispettoso e inopportuno con cui sminuiva e

scherniva le manifestazioni di cordoglio delle altre forze politiche all'indomani di un attentato alla Sinagoga di Halle dove persero la vita due persone. Il **31 dicembre** il gruppo AfD ha sollevato un conflitto di attribuzioni dinanzi al Tribunale costituzionale federale teso ad accertare una eventuale violazione dei diritti di partecipazione delle minoranze. Contestualmente, è stata presentata la richiesta di una misura di cautelare, atta a tutelare le prerogative dei candidati alla carica di Presidente di Commissione presentati da AfD in vista delle prossime votazioni che si terranno il 12 gennaio 2022. In un comunicato stampa, il deputato Stephan Brandner ha spiegato l'iniziativa affermando che al suo gruppo sarebbe stata negata la possibilità di partecipare a tutti i più importanti collegi del Bundestag in forza di "escamotage e con l'ostruzionismo, in spregio ad una prassi decennale e a convenzioni vincolanti".

#### ESCLUSIONE DEL GRUPPO ALTERNATIVA PER LA GERMANIA DALLA PRESIDENZA DEL BUNDESTAG

Il regolamento del Bundestag, al § 2, primo co., stabilisce che il Presidente e i vice-Presidenti del Bundestag siano eletti dall'Assemblea per la durata della legislatura, e prosegue, inoltre, garantendo ad ognuno dei gruppi parlamentari almeno un vice-Presidente. Il **25 ottobre** tutti i gruppi parlamentari, ad eccezione di AfD, hanno approvato una [mozione](#) che spiega in che modo debbano essere interpretate le norme del regolamento del Bundestag dianzi richiamate, riconoscendo ad ognuno dei gruppi del Bundestag solamente "il diritto di proporre una candidata o un candidato per l'Ufficio di vice-Presidente del Bundestag che gli spetta", senza poter pretendere che lo stesso venga senz'altro eletto. Il **26 ottobre** il deputato AfD Michael Kaufmann ha ottenuto solamente 118 voti. La sua candidatura è stata bocciata nuovamente il **9 dicembre**.

Si è pertanto creata, almeno per il momento, la stessa impasse che si era registrata nella precedente legislatura, nel corso della quale nessuno dei sei candidati proposti da Alternativa per la Germania aveva ottenuto i voti necessari.

#### SI VOTA SUL PRIVILEGIO DI SEDERE LONTANO DAL GRUPPO ALTERNATIVA PER LA GERMANIA (AfD)

**14 dicembre** - I gruppi parlamentari della maggioranza presentano una [mozione](#) atta a modificare la disposizione dei gruppi parlamentari all'interno dell'emiciclo del Bundestag. Nel 2017 i deputati di AfD erano stati collocati all'estrema destra della sala. Accanto a loro sedevano i deputati del gruppo dei liberali (FDP), i quali all'epoca chiesero inutilmente di cambiare posto. All'inizio della XX legislatura, all'indomani della formazione di un Governo di coalizione guidato dal partito social-democratico (SPD) assieme ai liberali e ai Verdi, l'istanza è stata ripresentata e in questo caso è risultato dirimente il nuovo status dei liberali, divenuti parte della maggioranza. I deputati dell'unione cristiano-democratica (CDU/CSU) hanno dovuto pertanto cedere i loro scranni ai liberali, accettando di sedere accanto ai deputati di AfD.

### CORTI

#### SULLA LEGITTIMITÀ DEL SUPER GREEN PASS PER I DEPUTATI "FUORI SEDE"

Il **6 dicembre** il Tribunale costituzionale federale ha respinto il ricorso individuale (*Verfassungsbeschwerde*) presentato da 11 deputati del Bundestag residenti fuori Berlino, i quali ritenevano che l'esercizio del mandato parlamentare fosse compromesso dall'obbligo vaccinale

imposto per accedere alle strutture ricettive (c.d. regola 2G, che pretende la vaccinazione, ovvero la guarigione per l'ingresso). In particolare, i ricorrenti paventavano l'impossibilità di partecipare all'elezione del Cancelliere, calendarizzata l'8 dicembre, in quanto essi avrebbero dovuto necessariamente pernottare a Berlino.

La decisione dei giudici insiste anzitutto sulla necessità di esperire preventivamente tutti i rimedi offerti dall'ordinamento quale condizione per la procedibilità del ricorso. I ricorrenti avrebbero pertanto dovuto preventivamente appellarsi al Tribunale ordinario, presentando eventualmente la richiesta di un'ordinanza cautelare.

Quanto al merito della questione sollevata, il Tribunale ha sottolineato che le limitazioni che sono al centro del ricorso, non sono tese di per sé a limitare i diritti dei deputati e il libero esercizio del mandato parlamentare. In questo senso, l'art. 48, secondo co., LF, che stabilisce che "a nessuno può essere impedito di assumere o di esercitare il mandato di parlamentare", andrebbe inteso come un divieto che ricomprende qualsiasi misura che miri a quel fine, ma esclude quei provvedimenti che perseguono obiettivi completamente diversi, pur potendo incidere anche sulla libertà del deputato.

## IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE SI PRONUNCIA SULLE "SCELTE TRAGICHE" IMPOSTE DALLA PANDEMIA DI COVID-19

Le conseguenze più drammatiche della pandemia di Covid-19 dipendono dalla difficoltà di ricoverare nei reparti di terapia intensiva e di assistere adeguatamente tutti i pazienti che potrebbero averne bisogno.

L'ipotesi di una scelta tragica, atta a stabilire a quali pazienti debbano essere assegnate le risorse disponibili, qualora si rivelassero scarse, purtroppo non è solo una speculazione, ma una questione concreta che solleva grandi problemi etici.

Al momento in Germania i medici si attengono alle "Raccomandazioni" formulate dall'Unione interdisciplinare per la medicina intensiva e di emergenza (abbr. DIVI), che consigliano di privilegiare i pazienti che presentano la prognosi migliore, quindi anche in considerazione di eventuali altre comorbidità che possano pregiudicare la guarigione.

Nel mese di maggio del 2020, nel corso della prima ondata della pandemia, nove pazienti c.d. "fragili" hanno presentato un ricorso individuale (*Verfassungsbeschwerde*) al Tribunale costituzionale, lamentando l'assenza di un quadro normativo atto a stabilire quali criteri debbano seguiti e quali priorità accordate.

I ricorrenti hanno invocato il divieto di discriminare gli individui in base alla disabilità di cui sono portatori enunciato dall'art. 3, seconda frase, della Legge Fondamentale.

Con una [decisione](#) del **16 dicembre**, i giudici di Karlsruhe hanno accolto il ricorso, ricavando dalla Legge Fondamentale non solamente il divieto di discriminare attivamente i disabili e i malati cronici, ma anche l'obbligo di adottare le misure necessarie ad evitare che ciò possa avvenire. Ciò, a maggior ragione, quando si consideri che nel quadro della pandemia di Covid-19 la necessità di sottoporre un paziente ad una terapia salvavita potrebbe manifestarsi quando lo stesso è completamente incapace di difendersi.

Il vuoto normativo lasciato dal legislatore – secondo il Tribunale costituzionale federale – risulta pertanto eticamente inaccettabile e palesemente in contrasto con il divieto di discriminazione sancito dall'art. 3, primo co., LF, inteso anche e soprattutto come obbligo di accordare la stessa tutela, senza discriminazioni, al bene supremo della vita e della dignità umana.

Il Tribunale costituzionale federale ha riconosciuto al legislatore un'ampia sfera di discrezionalità al riguardo, potendo questi scegliere se dettare i criteri da seguire qualora il medico

dovesse trovarsi costretto a compiere una scelta, ovvero se prescrivere una particolare procedura da attuare al fine di garantire l'equità della decisione, basata, ad esempio, sulla condivisione o sulla collegialità.