



## **Sulla sindacabilità delle norme del regolamento del Bundestag: in margine all'esclusione del gruppo parlamentare *Alternativa per la Germania* dalla Presidenza dell'Assemblea\***

**di Astrid Zei\*\***

**I**l problema non ammette soluzione. E' questo in sintesi il giudizio del Tribunale costituzionale su una aporia nelle norme del regolamento del Bundestag in cui si è insinuata la *conventio ad excludendum* nei confronti del gruppo parlamentare *Alternativa per la Germania*, che, unico tra i gruppi parlamentari del Bundestag, non ha designato nessuno dei vice-Presidenti eletti dall'Assemblea.

Sulle ragioni della marginalità (e della emarginazione) del partito *Alternativa per la Germania* nel sistema politico tedesco si è detto e si è scritto molto: prima ancora del suo programma (anti)politico, teso a dare espressione al disagio dell'esclusione e della marginalità, soprattutto rispetto al mondo del lavoro, è il suo orizzonte ideologico anti-europeo, nazionalista e populista a sconfortare qualsiasi tentativo di inclusione del partito nell'ambito dei processi decisionali tesi ad attuare le principali scelte politiche compiute e condivise nel secondo Dopoguerra.

Nei nove anni trascorsi dalla sua fondazione (2013), molti si sono cimentati nella ricerca di correlazioni lineari tra il successo elettorale del partito e il tasso di disoccupazione, le percentuali di immigrati residenti, il livello di istruzione e di formazione professionale, trovando corrispondenze finanche nelle aree di maggiore radicamento del partito nazionalsocialista prima del 1933 [[D. Cantoni, F. Hagemester, M. Westcott, \*Persistence and Activation of Right-Wing Political Ideology\*, in \*Rationality and Competition Discussion Paper Series 143\*, 2019](#)], e addirittura nelle circoscrizioni elettorali maggiormente colpite dal Coronavirus [[C. Richter, M. Wächter, J. Reinecke, A. Salheiser, M. Quent, M. Wjst, \*Politische Raumkultur als Verstärker der Corona-Pandemie? Einflussfaktoren auf die regionale Inzidenzentwicklung in Deutschland in der ersten und zweiten Pandemiewelle 2020\*, in "ZRex – Zeitschrift für Rechtsextremismusforschung", 2-2021, pp. 191-211](#)].

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

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

I numerosi profili di interesse che emergono dalle sentenze citate prescindono da tutto questo e pongono al centro il tema della sindacabilità del diritto parlamentare, nei suoi profili processuali e sostanziali.

Il Tribunale costituzionale federale il **22 marzo** si è pronunciato su due conflitti di attribuzione sollevati dai parlamentari di *Alternativa per la Germania* avverso l'interpretazione del regolamento del Bundestag resa dal suo Presidente ritenendo illegittima la mancata elezione di tutti i candidati proposti dal gruppo per la carica di vice-Presidente dell'Assemblea.

Le vicende evocate originano da uno strabismo nelle norme che disciplinano la nomina dei vice-Presidenti dell'Assemblea. Il § 2, primo co., prima frase del Regolamento del Bundestag (abbr. GO-BT) prevede al riguardo un'elezione a maggioranza assoluta, vale a dire un atto di volizione, che in quanto tale deve essere libero, o non è. Al contempo, il § 2, secondo co., stabilisce che tutti i gruppi parlamentari debbano essere rappresentati da un vice-Presidente, vincolando pertanto l'elezione ad un obbligo di risultato.

Nella scorsa legislatura, così come in quella attualmente in corso, nessuno dei candidati proposti dal gruppo *Alternativa per la Germania* ha ottenuto la maggioranza richiesta, e pertanto il seggio ad essi spettante è rimasto vacante.

Di più, il regolamento del Bundestag (§ 2, secondo co., GO-BT) prevede anche che, qualora i candidati designati dai gruppi non ottengano la maggioranza richiesta nei primi due scrutini, nella terza votazione il quorum si riduca alla maggioranza dei voti, ovvero, qualora siano stati presentati più candidati, che si proceda con un ballottaggio tra i due più votati.

Questa disposizione venne introdotta nel 2006, dopo una impasse analoga che comportò all'epoca la mancata elezione del candidato proposto dal gruppo parlamentare della Sinistra (*Die Linke*), che per quattro volte non ottenne la maggioranza assoluta prescritta dal regolamento. Il problema fu poi superato con l'elezione di un'altra deputata dello stesso gruppo. Si volle però aggiungere questa nuova disposizione per garantire a tutti i gruppi una fumata bianca, almeno al terzo scrutinio.

Nella scorsa legislatura, come si diceva, nessuno dei sei candidati proposti via via dal gruppo *Alternativa per la Germania* si è lontanamente avvicinato al quorum prescritto dal regolamento, neppure al terzo scrutinio. Per questo, a metà legislatura, a fronte di due bocciature consecutive, il parlamentare designato da *AfD*, Viktor Podolay, aveva chiesto al Presidente del Bundestag di ammettere al terzo scrutinio un collega dello stesso gruppo, così che si potesse procedere ad un ballottaggio. Il Presidente, però, aveva respinto la richiesta, considerandola inammissibile perché formulata da un singolo deputato anziché da un gruppo parlamentare.

Riguardo ai soggetti legittimati alla presentazione delle candidature, il regolamento del Bundestag tace. Non si rinvencono disposizioni atte a circoscrivere, e neppure ad ampliare il novero dei proponenti, così che la decisione del Presidente dell'Assemblea si legittima in forza del suo potere di rendere una interpretazione delle norme del regolamento, previsto dal § 127 GO-BT.

L'on. Podolay ha sollevato un conflitto di attribuzioni ([2 BvE 2/20](#)), paventando l'arbitrarietà del diniego e, con ciò, una violazione del principio della parità di status dei deputati.

Il secondo conflitto di attribuzioni ([2 BvE 9/20](#)) è stato introdotto dal gruppo parlamentare *Alternativa per la Germania* ed è teso a chiarire in che modo debba essere interpretato il § 2 del regolamento, posto che, se il metodo di scelta è l'elezione, il suo esito rimane incerto, e non garantisce che ad ogni gruppo venga assegnato un seggio della vice-Presidenza. Per questo, i ricorrenti pretendevano un'interpretazione adeguatrice del regolamento, consistente nell'introduzione di aggravamenti procedurali idonei a limitare la discrezionalità delle votazioni, come ad esempio, la possibilità di presentare contestualmente più candidati dello stesso gruppo, in maniera da procedere ad un ballottaggio nel terzo scrutinio, ovvero altri accorgimenti atti a garantire che un eventuale voto contrario da parte dell'assemblea debba essere motivato da "ragioni oggettive" che accertino "l'inidoneità" dei candidati a ricoprire la carica, e non invece da una "valutazione politica estranea all'oggetto della votazione".

Un primo profilo di interesse delle pronunce in esame attiene all'idoneità del regolamento parlamentare a fungere da parametro del giudizio, non solo per l'individuazione dei soggetti abilitati ad agire, ma anche relativamente all'oggetto del sindacato.

La giurisprudenza costituzionale tedesca, in linea di principio, pur utilizzando un parametro più ampio di quello rappresentato dalle sole norme formalmente costituzionali per l'esercizio del sindacato sui conflitti di attribuzione, ricavabile, ad esempio, dal principio del "*demokratische rechtsstaatliche Grundordnung*", dalle consuetudini costituzionali e dalle norme del regolamento attuative delle norme costituzionali, è stata sempre attenta a sviluppare il suo impianto argomentativo così da lasciare all'Assemblea il compito di custodire il regolamento e di stabilire con un ampio margine di autonomia in quale modo debbano essere interpretate le sue norme.

Nel caso in esame, però, ciò che pretendono i ricorrenti è "una interpretazione non discriminatoria, equa e leale" del regolamento parlamentare nei confronti di tutti i parlamentari e dei gruppi. Per il Tribunale costituzionale federale i ricorsi sono ammissibili, poiché tale principio trova un fondamento costituzionale nell'art. 38, primo co., seconda frase, della Legge Fondamentale [v., al riguardo, [BvE 80, 188](#) (218); [BvE 130, 318](#) (342)] e il parametro del giudizio viene ampliato per ricomprendere anche altre regole di carattere organizzativo e procedurale che sono disciplinate dal regolamento del Bundestag (par. 28 della sentenza 2 BvE 9/20. Per i giudici del Tribunale costituzionale, dunque, l'eguale diritto di partecipazione di tutti i deputati alle determinazioni del Bundestag, non attiene solamente all'esercizio delle funzioni costituzionali della legislazione, dell'indirizzo e del controllo parlamentare (par. 47 della sentenza 2 BvE 2/20). Si tratta di una interpretazione che il Tribunale costituzionale federale aveva già accolto ed argomentato nella decisione del 22 marzo 2021 con cui era stata respinta la richiesta di una misura cautelare avanzata contestualmente dai ricorrenti [v. in questa Rivista, [A. Zei, L'ombra lunga di Karlsruhe sul sogno di un "momento hamiltoniano" per l'UE](#), n. 1/2021].

Si tratta, tuttavia, di due decisioni di rigetto.

Quanto al preteso diritto individuale dei deputati alla presentazione delle candidature (sentenza BvE 2/20), in assenza di un fondamento normativo, risulta dirimente la discrezionalità del Presidente nell'interpretazione delle norme del regolamento, che è espressione dell'autonomia del Parlamento, e trova un limite solamente nel principio dell'applicazione equa e leale del

regolamento del Bundestag e nella garanzia della tutela costituzionale a fronte di un'interpretazione "evidentemente illegittima" da parte degli organi parlamentari (par. 61 della pronuncia).

Benché si tratti di conflitti che, sul piano processuale e sostanziale, aprono temi e questioni diverse, essi in definitiva insistono sull'interpretazione delle stesse norme del regolamento. Infatti, per stabilire se il diritto alla presentazione delle candidature debba essere riconosciuto solamente ai gruppi o anche al singolo deputato, è necessario chiarire quale sia il ruolo che il regolamento e la prassi parlamentare ascrivono alla vice-Presidenza, se cioè prevalga l'articolazione plurale dell'organo collegiale formato dal Presidente e dai vice-Presidenti, che dà voce a tutti i gruppi presenti nel Bundestag, ovvero se sia predominante la dimensione individuale della carica di vice-Presidente.

Nella prima ipotesi, la scelta di riservare ai gruppi la presentazione delle candidature risulterebbe maggiormente coerente con le finalità perseguite. Nel secondo caso, l'accento viene posto sulla libertà del singolo deputato nell'esercizio del mandato, che dovrebbe trovare espressione non solamente nell'esercizio del voto, ma anche nella presentazione delle candidature.

Queste stesse riflessioni risultano dirimenti anche per stabilire se la mancata elezione di tutti i candidati proposti dal gruppo *Alternativa per la Germania* debba considerarsi legittima.

E' evidente, infatti, che il § 2 del regolamento del Bundestag reca due norme potenzialmente confliggenti: da un lato, il metodo dell'elezione, che è un atto di volizione politica e lascia aperto qualsiasi risultato; dall'altro, la garanzia di un vice-Presidente per ognuno dei gruppi parlamentari. L'aporia tra le norme è oggettiva ed esige una scelta, se cioè debba prevalere la libertà del voto, oppure la garanzia del pluralismo politico e della rappresentatività del collegio rispetto alle istanze politiche che animano l'assemblea.

A questo riguardo, le pronunce in commento risultano sorprendenti, perché, come in un duetto d'opera, se giustapposte, conducono ad un esito inatteso.

Il conflitto sollevato dall'on. Podolay (2 BvE 2/20) viene respinto, infatti, sia in forza del richiamato principio dell'autonomia degli organi parlamentari nell'interpretazione delle norme del regolamento, in assenza di una disposizione che espliciti la direzione da seguire, sia in forza della *ratio* iscritta nella garanzia di una composizione plurale del collegio della vice-Presidenza.

Il Tribunale costituzionale federale, infatti, sottolinea che i vice-Presidenti del Bundestag non sono chiamati solamente a sostituire il Presidente nella direzione dell'Assemblea con l'autorevolezza, l'onorabilità e il *self-restraint* che ne caratterizzano l'ufficio. La Presidenza, intesa nella sua composizione collegiale, agisce, infatti, come "organo preposto all'esercizio di funzioni consultive e di moderazione della conflittualità" tra i gruppi parlamentari; come sede idonea al raggiungimento di "accordi tra i gruppi" e come "una sorta di camera di compensazione in vista degli accordi in seno all'organo propriamente direttivo del Bundestag, il Consiglio degli Anziani". Per questo, ai suoi membri "si chiede di rispettare in particolar modo un obbligo alla moderazione (partitica-) politica" (par. 101 della sentenza 2 BvE 2/20).

Di conseguenza, la garanzia di un vice-Presidente per ognuno dei gruppi del Bundestag "mira ad accrescerne il potenziale" in quanto sede idonea ad un confronto sulle possibili

“compensazioni, idee ed intese relativamente alla formazione delle strutture organizzative e nello svolgimento dei lavori del Bundestag” (par. 106 della sentenza 2 BvE 2/20). “La composizione trasversale” della Presidenza, cioè, sarebbe atta proprio a “consentire e a promuovere le intese tra i gruppi e di conseguenza ad accentuare il confronto in Parlamento. Di conseguenza, l’Ufficio del vice-Presidente, secondo i giudici di Karlsruhe, non consiste solamente nella rappresentazione del Presidente dell’Assemblea” ma serve a “conferire una base più ampia alle decisioni e ai provvedimenti adottati dalla Presidenza e dal *Consiglio degli Anziani*” (*ibidem*).

Da qui la piena legittimità della decisione del Presidente dell’Assemblea che ha dichiarato inammissibile la candidatura per la carica di vice-Presidente presentata da un singolo deputato, perché coerente con l’idea che “l’inclusione dei gruppi nelle strutture direttive del Bundestag” al fine di consentire in quella sede la “deliberazione e il coordinamento” sia orientata a realizzare esattamente “l’interesse del Parlamento” (par. 121 della sentenza 2 BvE 2/20).

L’altro conflitto di attribuzioni, che si è concluso parimenti con una sentenza di rigetto, presenta un diverso impianto argomentativo.

L’incoercibilità della libertà del parlamentare nell’esercizio del voto sui membri della vice-Presidenza, vale a dire la prevalenza del momento volitivo rispetto alla garanzia della composizione plurale dell’organo della Presidenza del Bundestag, si spiega con la necessità di garantire non soltanto al Presidente del Bundestag, ma anche a tutti i membri della vice-Presidenza “un ampio fondamento fiduciario” (par. 35 della sentenza 2 BvE 9/20), che dunque impone la prevalenza del principio maggioritario, rispetto a quello della uguale partecipazione.

E’ impossibile non speculare, dunque, su un ipotetico scambio del *petitum* e delle motivazioni su esposte: il primato del principio del pluralismo politico-partitico in seno alla Presidenza del Bundestag pretenderebbe l’assegnazione di un seggio al gruppo parlamentare *Alternativa per la Germania*, ma non è questo che si chiede nella pronuncia in esame (2 BvE 2/20). Il conflitto attiene infatti alla legittimità delle candidature presentate da singoli deputati, e non dai gruppi. Così si giustifica la decisione di rigetto.

Al contrario, la prevalenza del principio della libera determinazione del singolo deputato, intesa quale presupposto per la sua eguale partecipazione a tutte le decisioni dell’assemblea, comprese quelle meramente preparatorie, potrebbe suffragare la tesi dell’ammissibilità delle candidature presentate da singoli deputati, ma non è questo che si chiede nella pronuncia in esame (2 BvE 9/20). Il ricorso pretendeva invece la rappresentazione del gruppo *Alternativa per la Germania*, nel collegio della Presidenza, così che, nella ricerca di un impossibile equilibrio, l’obbligo di una composizione plurale del collegio della Presidenza assume carattere recessivo.

Infine, se lette assieme, le due sentenze richiamate “di fatto” costituiscono un esercizio, finanche pervasivo, di un sindacato di costituzionalità sulle norme del regolamento del Bundestag, posto che i giudici confermano l’esistenza di una insuperabile aporia nelle norme iscritte nel § 2 del regolamento, anche se di ciò non vi è traccia nei dispositivi richiamati.

L’ultimo seggio del collegio della Presidenza del Bundestag rimane, dunque, per il momento, vacante.

## ELEZIONI

### IL PARTITO SOCIALDEMOCRATICO CONQUISTA LA MAGGIORANZA ASSOLUTA NEL LAND SAARLAND

Le elezioni del **27 marzo** per il rinnovo dell'assemblea legislativa del Land Saarland hanno consegnato al partito socialdemocratico (SPD) la maggioranza assoluta dei seggi. Con il 43,5% dei consensi l'SPD ha conquistato infatti 29 dei 51 seggi del Landtag. Per gli altri partiti le consultazioni hanno segnato una *debacle*: il partito cristiano-democratico (CDU) ha perso 12,7% punti percentuali rispetto alle precedenti consultazioni del 2017, pur ottenendo, comunque, il 28,5% dei suffragi. Per il partito della sinistra (*Die Linke*) si è registrato un calo dei consensi pari a -10,2%. *Alternativa per la Germania* (AfD), con il 5,7% dei voti, rimane nel Landtag con tre deputati. I partiti dei Verdi e dei liberali, che nel 2017 si erano attestati al di sotto del 4%, anche questa volta non hanno superato la soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge elettorale.

Oggi, dunque, nell'assemblea legislativa della Saarland sono rappresentati solamente tre partiti politici. Nel corso della prima riunione del Landtag, Anke Rehlinger (SPD) è stata eletta alla carica di *Ministerpräsident* con 32 voti a favore e ha formato un governo monocolore.

## CAPO DELLO STATO

### ELEZIONE DEL PRESIDENTE FEDERALE

Il **13 febbraio** l'Assemblea federale ha conferito un secondo mandato al Presidente Federale uscente Frank-Walter Steinmeier, pronunciandosi al primo scrutinio con una maggioranza di 1045 voti validi su 1425 (e 86 astensioni). L'esito della votazione era largamente atteso, posto che la candidatura di Steinmeier era sostenuta dal partito socialdemocratico (*SPD*), dai partiti dell'Unione cristiano-democratica (*CDU-CSU*), dai Verdi e dal partito liberale (*FDP*). Gli altri candidati erano Max Hotte, espressione del partito *Alternativa per la Germania* (*AfD*), Gerhard Trabert, sostenuto dal partito della Sinistra (*Die Linke*), e Stefanie Gebauer, la cui candidatura era promossa dai piccoli partiti dei Liberi Elettori (*Freie Wähler*, abbr. *FW*) – un partito presente solamente nelle assemblee legislative della Renania-Palatinato e della Baviera – e del partito delle Liste civiche brandeburghesi unificate/Liberi elettori (*Brandenburger Vereinigte Bürgerbewegungen/Freie Wähler*, abbr. *BVB/FW*), che nelle ultime elezioni regionali del 2019, con il 5% dei voti, ha eletto cinque deputati nell'assemblea Brandenburgo. Nel suo discorso di insediamento, il Presidente federale si è proclamato strenuo difensore della democrazia e si è detto pronto a “combattere” per difenderla; un'affermazione, questa, che è stata intesa come un impegno a contrastare la reviviscenza di fenomeni di radicalismo politico che negli ultimi anni hanno trovato riscontro nelle relazioni periodiche presentate dall'Ufficio federale e dagli Uffici dei Länder per la tutela costituzionale.

## PARLAMENTO

### LEGITTIMITA' DELL'OBBLIGO DEL GREEN PASS RAFFORZATO PER I DEPUTATI DEL BUNDESTAG

Nell'esercizio del potere regolamentare e dell'autorità di polizia su tutti gli immobili, parti di immobili e terreni soggetti all'amministrazione del Bundestag che trova un fondamento nell'art. 40, secondo co., della Legge Fondamentale e nel § 7 del Regolamento del Bundestag, il Presidente dell'Assemblea, dopo essersi consultato con i gruppi parlamentari, l'**11 gennaio** con un atto amministrativo generale (*Allgemeinverfügung*) ha disposto – con effetto a partire dal **12 gennaio** – l'applicazione di limiti più rigorosi per l'accesso dei deputati in tutti gli spazi del Bundestag. In considerazione della diffusione della c.d. variante Omicron del Coronavirus, il Presidente ha imposto l'obbligo del Green Pass rinforzato (in tedesco, regola 2G Plus), che comporta anche per tutti coloro che siano vaccinati, ovvero guariti da meno di sei mesi dall'infezione, l'obbligo di sottoporsi ad un tampone rapido per essere ammessi negli edifici, a meno di aver ricevuto la dose c.d. booster del vaccino. Era stato inoltre reso obbligatorio per tutti i deputati l'uso della mascherina FFP2 che poteva essere dismessa solamente dagli oratori nel corso del loro intervento e dal Presidente e dai Vicepresidenti del Bundestag che presiedono l'assemblea. In alternativa al Green Pass rafforzato, veniva garantita comunque a tutti i deputati la possibilità di partecipare da remoto, ma solamente ai lavori delle Commissioni. Con le stesse modalità sarebbe stato possibile seguire le altre iniziative del Bundestag, come ad esempio la commemorazione delle vittime della Shoah che si è tenuta il 27 gennaio, ma solamente “previa verifica” da effettuarsi in occasione dei singoli eventi. Al fine di consentire la partecipazione in presenza dei deputati non vaccinati ai lavori del Bundestag, fermo restando l'obbligo del test anti-Covid, si stabiliva che gli stessi avrebbero potuto disporsi nelle Tribune utilizzando le sedute appositamente contrassegnate.

Il **12 gennaio** il provvedimento è stato discusso e posto ai voti dell'Assemblea ed è stato [approvato](#) con il voto contrario del gruppo *Alternativa per la Germania* (AfD), tra i cui iscritti vi sono 42 deputati non vaccinati, vale a dire, più della metà. Il provvedimento è stato novato il **10 marzo**, quando si è stabilito il ritorno alla regola del Green pass base (c.d. regola delle 3G) e, da ultimo, il **22 aprile** quando si è disposta la cessazione delle restrizioni a partire dal **24 aprile**.

Nel frattempo, i deputati del gruppo *Alternativa per la Germania* hanno presentato un ricorso al Tribunale costituzionale federale, sollevando un conflitto di attribuzioni corredato della richiesta di una misura cautelare atta a sospendere l'efficacia del provvedimento.

Il ricorso paventava l'effetto discriminatorio del provvedimento, anzitutto, perché non tutte le aule delle Commissioni dispongono di una Tribuna – così che ad uno dei ricorrenti il **12 gennaio** era stata negata la partecipazione ai lavori della Commissione per gli Affari esteri – e, in secondo luogo, perché le Tribune poste alle spalle dell'emiciclo impongono ai deputati una serie di limitazioni nell'esercizio dei diritti di partecipazione ai lavori dell'Assemblea.

Dalle Tribune, infatti, non sarebbe stato possibile ascoltare bene le voci e i mormorii dell'Aula, sarebbe stato difficile comunicare con gli altri colleghi del gruppo. Inoltre, nelle Tribune i deputati sarebbero stati continuamente ripresi e fotografati, posta la distanza di soli pochi metri dagli spazi riservati alla stampa, e ciò, unitamente alla mancanza di tavoli, di microfoni fissi e dei timer atti a misurare la durata degli interventi, avrebbe in definitiva pregiudicato l'esercizio dignitoso dei diritti di partecipazione che la Costituzione garantisce in egual misura a tutti i membri del Bundestag.

Il II Senato del *Bundesverfassungsgericht* si è [pronunciato](#) l'**8 marzo** sulla richiesta di una misura cautelare, respingendo l'istanza. Secondo i giudici risulta dirimente il carattere generale del provvedimento adottato, che si applica ugualmente a tutti i deputati, e la sua proporzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti, che consistono, in definitiva, proprio nella tutela della pienezza delle prerogative del Bundestag. Quanto alle penalità sofferte dai deputati posti a sedere nelle Tribune, il Tribunale costituzionale ha considerato decisivo il fatto che nelle more della pronuncia

molte delle criticità denunciate fossero state superate con un migliore allestimento delle postazioni.

I giudici si sono tuttavia riservati di decidere, nell'ambito del procedimento principale, se la limitata possibilità di comunicare con i colleghi che siedono nella sala dell'Assemblea e la difficoltà di ascoltare le voci non amplificate dal microfono abbiano compromesso l'esercizio dei diritti connessi allo status del parlamentare iscritti nell'art. 38 della Legge Fondamentale.

#### CON UNA NUOVA MODIFICA DELLA LEGGE FEDERALE SULLE INFEZIONI IL PARLAMENTO LIMITA LA DISCREZIONALITA' DEI LÄNDER NELL'ADOZIONE DELLE MISURE ATTE A FRONTEGGIARE LA PANDEMIA DI COVID-19

Il Parlamento il **18 marzo** ha approvato una nuova [modifica della legge federale sulla protezione dalle infezioni](#) (*Infektionsschutzgesetz*) che limita la discrezionalità dei Länder nell'adozione delle misure preventive, ai sensi del § 28, commi 7-9, della legge, ad un novero più circoscritto di possibili provvedimenti, in considerazione dell'andamento della pandemia. In particolare, resta possibile imporre l'obbligo della mascherina a tutela degli individui più fragili che si trovano in ospedale, in case di cura o in altre residenze protette.

L'obbligo rimane nei mezzi pubblici di trasporto a lunga percorrenza fintanto che il governo federale, con l'assenso del Bundesrat, non ne disporrà la cessazione.

Si introduce, inoltre, la possibilità di adottare misure restrittive in aree circoscritte del territorio (c.d. Hotspot) qualora si registri un nuovo focolaio di infezione, ma a condizione che l'assemblea legislativa del Land interessato abbia preventivamente formalizzato la sussistenza di un pericolo concreto di diffusione della malattia in una determinata zona e abbia autorizzato l'imposizione di determinate misure rinforzate per arginare il rischio.

#### ECLUSIONE DEI DEPUTATI DI ALTERNATIVA PER LA GERMANIA DALLA COMMISSIONE DEL BUNDESTAG PER I SERVIZI DI SICUREZZA

Il **28 marzo** il Bundestag ha costituito la Commissione parlamentare per il controllo sui Servizi segreti prevista dall'art. 45A della Legge Fondamentale. Si tratta di una delle Commissioni più "sensibili" del Bundestag in quanto è preposta all'esercizio di una funzione di controllo sulle attività dell'Ufficio federale per la tutela costituzionale (*Bundesamt für Verfassungsschutz*), dei Servizi di intelligence civili e militari. Essa lavora a porte chiuse e, ai sensi della legge sulla Commissione di controllo (*Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes*, abbr. *Kontrollgremiumgesetz*, PKGrG) deve essere informata compiutamente dal governo federale riguardo a tutte le attività generali dei servizi di intelligence e ai procedimenti che rivestano particolare importanza. Al fine di accentuare il ruolo della Commissione e rendere maggiormente pervasivo l'esercizio delle funzioni di controllo, i gruppi di governo assieme al partito della Sinistra (*Die Linke*) il **21 marzo** hanno approvato una [mozione](#) che eleva il numero dei membri, da nove della precedente legislatura, a tredici. I gruppi dell'Unione cristiano-democratica (CDU-CSU) hanno espresso al riguardo un voto contrario, e il gruppo di Alternativa per la Germania (AfD) si è astenuto. Le ragioni del dissenso attengono all'opportunità di costituire la Commissione in maniera da riflettere con la maggiore approssimazione possibile la composizione proporzionale dell'assemblea, e, al contempo, garantire che il quorum dei due terzi prescritto per le decisioni più importanti della Commissione - quali la pubblicazione delle sue valutazioni (§ 10 PKGrG), il conferimento di incarichi di consulenza (§ 7 PKGrG) e l'introduzione di un conflitto di attribuzioni con il governo federale dinanzi al Tribunale costituzionale federale (§ 14 PKGrG)

- sia garanzia di un ampio consenso da parte dei gruppi ed espressione della maggioranza qualificata dei deputati del Bundestag. Per questo i gruppi dell'Unione cristiano-democratica avevano presentato una [mozione](#) alternativa, che tuttavia è stata respinta.

Al pari delle altre Commissioni permanenti del Bundestag, la sua composizione dovrebbe riflettere i rapporti di forza tra i gruppi parlamentari. Di conseguenza, il collegio dovrebbe ricomprendere anche un deputato del gruppo Alternativa per la Germania (AfD) e uno del gruppo della Sinistra (Die Linke).

Confermando la *conventio ad excludendum* nei confronti dei deputati del gruppo Alternativa per la Germania (AfD) e della Sinistra (*Die Linke*), oramai legittimata dalla giurisprudenza costituzionale, dei tredici componenti previsti dal Regolamento parlamentare solamente undici sono stati eletti dall'assemblea. Nell'ultima legislatura, la 19esima, pur essendo il collegio formato da un numero minore di deputati, ciascuno dei due gruppi vi erano rappresentato con un parlamentare.

Ai sensi del regolamento del Bundestag, le [candidature](#) devono essere approvate dall'assemblea a maggioranza assoluta, vale a dire con almeno 369 voti a favore. Il gruppo AfD aveva proposto la candidatura di Joachim Wundrak. Quest'ultimo, al suo primo mandato parlamentare, è un ex generale delle Forze Armate, a riposo dal 2018, e proviene dalle file dell'aeronautica militare. La sua candidatura è stata bocciata con 435 voti contrari, 30 astensioni, e solamente 90 voti a favore.

Il deputato designato dal gruppo della Sinistra, sia pure per pochi voti, non ha raggiunto il quorum richiesto, dal momento che solamente 314 parlamentari hanno votato a favore.

Per la prima volta, la Presidenza della Commissione è stata affidata ad un esponente del partito dei Verdi (von Notz), ma i gruppi della maggioranza hanno raggiunto altresì un *gentlemen agreement*, in forza del quale, a metà legislatura, a partire dal mese di aprile 2024, ad assumere la Presidenza sarà la deputata socialdemocratica Uli Grötsch.

## 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. Tuttavia, ad oggi solamente cinque dei sei gruppi parlamentari costituiti nel Bundestag sono rappresentati nel collegio della Presidenza. Il **7 aprile**, infatti, il Bundestag ha bocciato per la terza volta la candidatura proposta dal gruppo *Alternativa per la Germania (AfD)* con 535 voti contrari e 95 a favore. Il 25 ottobre tutti i gruppi parlamentari, ad eccezione di AfD, avevano approvato una [mozione](#) atta a chiarire come 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.

## IL BUNDESTAG BOCCIA LA PROPOSTA DELLA COALIZIONE DI GOVERNO SULL'OBBLIGO VACCINALE PER GLI ULTRA SESSANTENNI

Il **7 aprile** il Bundestag ha respinto, con 378 voti contrari e 9 astensioni, una proposta di legge presentata dai gruppi della maggioranza atta ad imporre un obbligo di vaccinazione anti-Covid a tutti gli ultra sessantenni. Il testo licenziato dalla Commissione per la Salute riuniva due diverse proposte di legge [(20/899) e (20/954)] e introduceva l'obbligo vaccinale a partire dal 15 ottobre 2022. Il voto è stato letto come un grave segnale di debolezza della coalizione: il risultato dà conto di numerose voci di dissenso tra i deputati che hanno disatteso le indicazioni di voto relativamente al provvedimento in esame nonché all'ordine delle votazioni. I proponenti, infatti, avrebbero voluto posticipare la deliberazione assembleare sulla proposta di legge affinché l'Assemblea potesse esprimersi prima sulla mozione presentata dai partiti dell'Unione cristiano-democratica (CDU/CSU), tesa, quest'ultima, ad estendere progressivamente l'obbligo vaccinale anche ad altre categorie di cittadini, con la speranza di conquistare con questo escamotage "psicologico" un maggior numero di voti a favore. Benché la coalizione di governo possa contare, sulla carta, su una maggioranza di 416 deputati, solamente 339 hanno approvato la richiesta.

#### IL BUNDESTAG APPROVA L'INVIO DI ARMI PESANTI ALL'UCRAINA

Il **28 aprile** il Bundestag, a larga maggioranza - ma non all'unanimità - ha approvato una [mozione](#) che sancisce l'impegno della Germania a sostenere l'Ucraina nella difesa del suo territorio dall'invasione russa e la disponibilità ad inviare armi pesanti « d'accordo con altri partner della Nato », nella convinzione che « oltre all'isolamento economico e all'esclusione della Russia dai mercati internazionali, un invio più intensivo e tempestivo di armi efficaci, compresi gli armamenti pesanti, e sistemi complessi da parte della Germania, in stretto accordo con i nostri partner della Nato, dell'EU e del mondo, sia il mezzo più importante e più efficace per fermare l'avanzata della Russia ». La mozione è stata approvata con 586 voti a favore, 100 contrari e 7 astensioni.

### CORTI

#### IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE DEL LAND SCHLESWIG-HOLSTEIN, CON UNA SENTENZA INTERPRETATIVA, SI PRONUNCIA SULLA LEGITTIMITÀ DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE EMERGENZE E SULLE MODALITÀ DI NOMINA DEI SUOI COMPONENTI

Le misure preventive atte a limitare la diffusione della pandemia di Covid-19 negli ultimi due anni hanno condizionato l'organizzazione e il funzionamento di tutti gli organi collegiali, e in particolare, delle assemblee legislative. Dall'inizio della crisi epidemica il legislatore federale e le assemblee legislative dei Länder hanno approvato al riguardo un corpus di norme derogatorie, applicabili per un periodo limitato, ovvero hanno introdotto, in via generale, nuove regole ed istituti applicabili ogni volta che ricorrano determinate circostanze eccezionali.

Il legislatore del Land Schleswig-Holstein ha seguito questa seconda via, incardinando le nuove norme nella Costituzione del Land.

Il 21 aprile 2021 l'Assemblea legislativa aveva pertanto inserito nella Costituzione il nuovo articolo 22A che disciplina l'istituzione di una Commissione di emergenza (*Notausschuss*) del Landtag che si riunisce quando sussista una situazione di emergenza, esercitando tutti i diritti e le funzioni del Landtag. I presupposti ricomprendono "una catastrofe straordinariamente grave, ovvero una situazione epidemica di portata ultraregionale" che opponga "ostacoli insormontabili alla tempestiva riunione del Landtag" ovvero alla "sua possibilità di deliberare" (art. 22A, quarto

co., LV-SH), sempre che non sia possibile riunire l'assemblea in modalità "mista", vale a dire in presenza e da remoto, con l'ausilio di collegamenti audio e video (art. 22A, quinto co., prima frase, LV-SH).

Analoghe Commissioni sono previste anche dalla Costituzione del Baden-Württemberg, che sin dal 1975 prevede all'[art. 62](#) l'istituzione di una Commissione che, in caso di catastrofi naturali ovvero a fronte di una grave minaccia per l'ordinamento democratico, esercita tutti i diritti dell'Assemblea, ad eccezione del potere di revisione costituzionale e della rottura del rapporto fiduciario, e dalla Costituzione della Sassonia approvata nel 1992, il cui [art. 113 LV](#) riprende pressoché alla lettera il testo della Costituzione del Baden-Württemberg.

La novella costituzionale stabilisce che la Commissione per l'emergenza sia composta da almeno undici deputati designati dai gruppi sulla base di un accordo raggiunto tra i membri della Presidenza dell'Assemblea ([Art. 22A, primo co., seconda frase, LV-SH](#)). Si stabilisce altresì che la sua composizione sia proporzionale alla consistenza delle *Fraktionen* presenti nel Landtag assicurando senz'altro ai gruppi della maggioranza la prevalenza numerica in seno alla Commissione, con la garanzia dell'attribuzione di almeno un seggio ad ognuno dei gruppi.

Per ulteriori dettagli riguardo alla composizione della Commissione e ai profili procedurali, la Costituzione rinvia al regolamento del Landtag.

Quest'ultimo è stato novato il **25 febbraio 2022** con l'introduzione di sei nuovi articoli (§ 51a-f GO-LTSH) dedicati alla disciplina dello stato di emergenza.

Riguardo alla ripartizione dei seggi della Commissione, il [§ 51B del regolamento](#) rinvia alle norme che disciplinano la composizione di tutte le altre Commissioni del Landtag ([§ 13 del regolamento](#)). Anche per la formazione di questa *Notausschuß* si prescrive dunque l'applicazione del metodo del divisore (con sequenza, 05-1,5-2,5-...), e, in caso di parità, l'assegnazione dell'ultimo seggio in base alla cifra elettorale conquistata dai partiti nelle elezioni.

Il Regolamento affida senz'altro la presidenza della Commissione al Presidente del Landtag e, per la scelta dei Vice-Presidenti della Commissione prevede il metodo dell'elezione da parte dei componenti.

Sia la Costituzione che il regolamento del Landtag garantiscono inoltre a tutti i deputati del Landtag un diritto di tribuna in seno alla Commissione e la possibilità di presentare interrogazioni e di proporre mozioni (§ 51B, settimo co., del Regolamento).

Sebbene nel corso dell'istruttoria legislativa alcuni deputati avessero proposto di riconoscere espressamente gli stessi diritti di partecipazione che spettano ai membri permanenti anche ai raggruppamenti di deputati non aventi lo status del gruppo politico, vale a dire al raggruppamento dei deputati che rappresentano la minoranza danese e frisone (*Südschleswigscher Wählerverband*, SSW) e al gruppo misto, l'[emendamento](#) è stato respinto.

La legge di revisione costituzionale è stata oggetto di una impugnativa (*Organsstreit*) da parte di una deputata della *Südschleswigscher Wählerverband* (SSW) che ha invocato la violazione dei diritti che la Costituzione del Land riconosce a tutti i membri dell'Assemblea e del principio democratico, presentando diverse argomentazioni di un certo spessore a supporto del ricorso.

Anzitutto, si considera illegittima la scelta di affidare ad una Commissione permanente la gestione dell'emergenza pur disponendosi di spazi e tecnologie atte ad assicurare in ogni caso la partecipazione di tutti i deputati ai lavori dell'Assemblea e dei suoi organi parziali.

Altri rilievi attengono alle prerogative della Commissione, che, ricomprendendo anche l'esercizio della funzione legislativa, andrebbero oltre lo scopo di adottare i provvedimenti necessari a fronteggiare un'emergenza. Del resto, altri Länder hanno seguito modelli diversi, riservando ad analoghe Commissioni essenzialmente l'esercizio di funzioni di indirizzo e controllo relativamente all'adozione dei decreti del governo. La Costituzione del Land Hessen,

ad esempio, affida all'esecutivo il compito di adottare decreti atti a fronteggiare una situazione di emergenza, e prevede solamente un'"intesa" con la Commissione principale (*Hauptasschuß*) dell'Assemblea (art. 110 LV-He).

Un secondo ordine di rilievi attiene alla composizione della Commissione. Anzitutto, si contesta la scelta di limitare il collegio a soli undici deputati, che costituiscono appena il 7,6% dell'assemblea. Il collegio appare pertanto solo limitatamente rappresentativo della varietà delle posizioni espresse nel Landtag. In secondo luogo, la mancata inclusione dei raggruppamenti di deputati che non hanno lo status di gruppo, si configurerebbe come una ulteriore violazione del principio rappresentativo. Infine, si contestano le modalità di scelta dei membri della Commissione. La Costituzione affida, infatti, ai gruppi l'indicazione dei membri, e non prevede un'elezione assembleare. Questo metodo di scelta comporta l'esclusione *ab initio* dei parlamentari che non siano iscritti ad un gruppo politico da tutte le scelte relative alla gestione della pandemia, e ciò configurerebbe una violazione dei diritti di partecipazione dei deputati che trovano una garanzia nella Costituzione del Land e che sono espressione del principio democratico iscritto nella Legge Fondamentale.

Il Tribunale costituzionale dello Schleswig-Holstein si è pronunciato al riguardo il **29 marzo** con una [sentenza](#) additiva di rigetto.

I giudici hanno considerato infondati quasi tutti i rilievi opposti dalla ricorrente.

Anzitutto, l'attivazione della Commissione permanente per l'emergenza appare legittima, in quanto è subordinata non solamente alla proclamazione di uno stato di emergenza da parte dell'assemblea, ma anche all'impossibilità di organizzare altrimenti i lavori parlamentari utilizzando gli spazi e le tecnologie disponibili – c.d. modalità mista - e pertanto il nuovo istituto mira a salvaguardare le prerogative dell'assemblea, che altrimenti, in assenza del numero legale, potrebbe trovarsi nell'impossibilità di deliberare.

Quanto alla scelta di affidarle l'esercizio di tutte le funzioni dell'Assemblea, ad eccezione della revoca della fiducia al governo e dell'approvazione delle leggi di revisione costituzionale, anch'essa, secondo il Tribunale costituzionale, deve dirsi legittima, e persino preferibile rispetto ad altri modelli che attribuiscono al governo il potere di adottare le misure necessarie, perché più rispettosa del principio della democrazia rappresentativa. La scelta di lasciare al governo la gestione della pandemia, attraverso l'adozione di decreti emergenziali – che del resto è prevista espressamente dall'art. 44 della Costituzione della Bassa Sassonia, dall'art. 60 della Costituzione della Renania Settentrionale-Vestfalia, e dall'art. 111 della Costituzione della Renania-Palatinato – secondo i giudici, avrebbe "una grande incidenza sul principio della separazione dei poteri e di conseguenza sull'ordinamento fondamentale della costituzione. Pertanto, la sua incidenza sui diritti del Parlamento in quanto titolare della potestà legislativa, e dunque sui diritti dei singoli deputati, sarebbe più forte rispetto al trasferimento delle competenze ad una Commissione per l'emergenza, che mira proprio a salvaguardare la funzionalità del Landtag nelle situazioni di emergenza" (par. 101 della pronuncia).

Secondo i giudici, dunque, la costituzione di una Commissione permanente destinata ad operare quando la riunione dell'Assemblea legislativa sia condizionata da circostanze tali da impedire ad una parte dei deputati, pochi o molti, di partecipare alle sedute, deve dirsi pienamente legittima. Ciò in quanto l'assenza obbligatoria dei parlamentari affetti dal Covid-19 e/o costretti ad osservare misure restrittive, determinerebbe altrimenti, di volta in volta, maggioranze "casuali", diverse rispetto a quelle consegnate dalle urne.

L'aspetto più saliente della pronuncia attiene comunque alle modalità di nomina della Commissione.

Il nuovo art. 22A, primo co., LV affida infatti ai gruppi parlamentari la scelta dei membri, in numero proporzionale alla consistenza degli stessi. Secondo i giudici, però, la formalità di un'elezione assembleare non è eludibile, e ciò a maggior ragione quando si consideri che, per le funzioni che la Commissione è chiamata ad esercitare, essa abbisogna di un solido fondamento democratico, che trova la sua espressione nel principio assembleare.

Come si accennava, si tratta di una sentenza interpretativa. La legittimità della norma impugnata viene infatti a dipendere da una interpretazione conforme al principio democratico, ed esige pertanto che le indicazioni dei gruppi precedano, senza eluderla, un'elezione formale da parte dell'Assemblea, ricavabile, del resto, in via interpretativa, dalla primissima frase dell'art. 22A, primo co., LV, dove si stabilisce che "Il Landtag nomina la Commissione per l'emergenza", ma senza escludere espressamente la possibilità di una votazione.