



## Il riarmo tedesco e la fine della *Ostpolitik*\*

di Astrid Zei\*\*

La politica tedesca è coesa, unanime, nell'impegno contro la Russia a fianco della Nato. Il lungo abbrivio della *Ostpolitik* che fu avviata da Willy Brandt e Egon Bahr, e che, ponendo le basi per il dialogo tra Est e Ovest fu anche un trionfo dell'antimilitarismo, è esaurito.

In un breve messaggio affidato ai social media il 21 ottobre 2021, Olaf Scholz (SPD) che in quel momento non era ancora stato eletto Cancelliere, aveva affermato che “la *Ostpolitik* di Willi Brandt fu un cambiamento liberatorio. La riunificazione tedesca e l'unità dell'Europa sarebbero stati impensabili senza Willi Brandt. Cinquant'anni fa gli veniva assegnato il premio Nobel per la pace. Per noi oggi vale questo: noi abbiamo bisogno di una nuova *Ostpolitik*, una *Ostpolitik* europea.”, e significativamente il contratto della coalizione di governo sottoscritto il 29 novembre 2021, intitolato “Osare più progresso”, riecheggia un passaggio molto noto di quello che fu il discorso di insediamento di Willi Brandt nel 1969: “Vogliamo osare più democrazia”.

Ma all'indomani dell'attacco all'Ucraina da parte della Federazione Russa il Cancelliere aveva affermato, dinanzi al Bundestag riunito in una seduta straordinaria, che si profilava “una svolta epocale” e che “il mondo non sarebbe stato mai più lo stesso”.

Commemorando la nascita di Egon Bahr, il 17 marzo 2022, Olaf Scholz era tornato sulla *Ostpolitik*, per chiarire che “essa non fu un *Sonderweg* tedesco: Willi Brandt e Egon Bahr sapevano esattamente da che parte stavano. Una storica apertura nei confronti della parte orientale del nostro continente era saldamente radicata in Occidente. Senza il discorso sulla pace di Kennedy, senza il supporto dapprima silenzioso e poi pieno degli Stati Uniti, e senza un radicamento europeo una politica di quel tipo sarebbe stata impossibile”.

Sullo sfondo della guerra in Ucraina i partiti della maggioranza hanno assunto una posizione comune assieme ai partiti dell'Unione cristiano-democratica (CDU/CSU) volta a forzare un massiccio intervento di riarmo della Germania con una modifica della Legge Fondamentale. L'impegno a spendere il 2% del PIL per l'acquisto di nuove dotazioni per le Forze Armate, ottemperando così ad un impegno politico assunto nell'ambito della Nato, fa capo alla costituzione di un Fondo federale straordinario dove confluiranno complessivamente 100

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

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

miliardi di euro stanziati allo scopo. Tale soluzione era già stata preannunciata dal Cancelliere Olaf Scholz (SPD) il 27 febbraio, all'indomani dell'invasione dell'Ucraina, ed è tanto più significativo se si considera la storica diffidenza manifestata in passato dal partito socialdemocratico riguardo alla mobilitazione di risorse consistenti per le spese delle Forze armate che invece era stata già proposta a più riprese dai partiti dell'Unione.

Oggi il Governo federale ritiene che la creazione di un Fondo straordinario costituisca una soluzione preferibile rispetto ad un impegno pluriennale di spesa che vincolerebbe gli equilibri di bilancio anche nei prossimi anni a venire, e soprattutto troverebbe un limite nei freni all'indebitamento prescritti dalla Legge Fondamentale. Se è vero, infatti, che l'art. 115, secondo co., LF, prevede espressamente la possibilità di derogare al principio dell'equilibrio delle entrate e uscite della Federazione qualora ricorrano situazioni eccezionali di emergenza, quale deve essere considerata la guerra in Ucraina unitamente all'impatto catastrofico sull'economia delle sanzioni imposte alla Federazione russa e delle contromisure da questa adottate, tale norma di per sé non è atta a legittimare un impegno duraturo basato su un piano straordinario di entrate e di uscite che si proietti in un orizzonte temporale pluriennale, indipendentemente dall'evoluzione delle circostanze. Anzi, la Legge Fondamentale subordina ogni eventuale deroga alla contestuale presentazione di un piano pluriennale di rientro che garantisca entro tempi brevi il ripristino dell'equilibrio tra le entrate e le uscite.

L'alternativa consistente nell'introduzione di una imposta straordinaria per finanziare il riarmo, come ad esempio un "contributo di solidarietà per la difesa nazionale" viene considerata inopportuna in una fase caratterizzata da una forte crescita dell'inflazione, che a settembre in Germania ha già raggiunto il 10,9% rispetto allo stesso mese dell'anno passato.

Da qui la determinazione in favore della costituzione di un fondo straordinario che si finanzierebbe autonomamente attraverso prestiti.

Il Bundesrat, che ai sensi dell'art. 76, secondo co., LF, si è espresso preventivamente sulle [proposte di legge](#) che il Governo federale ha presentato al Bundestag lo scorso 13 aprile, nella sua [Relazione](#) di accompagnamento ha sottolineato enfaticamente che "con l'attacco della Russia inizia una nuova era. Non si tratta solamente di una rinascita dell'ordinamento pacifico paneuropeo basato sulle democrazie che si difendono militarmente. Anche la politica estera e della difesa della Germania deve essere concepita in modo nuovo. All'interno dello Stato le priorità devono essere riformulate. Il Bundesrat accoglie pertanto la Risoluzione del Bundestag tedesco del 27 febbraio 2022 ed assicura al governo federale pieno supporto nel suo sforzo di migliorare la capacità di difesa e federativa della Repubblica federale tedesca. Al centro deve esserci adesso il rafforzamento delle Forze Armate, con l'obiettivo di addivenire ad un Esercito pienamente equipaggiato e pienamente operativo così come di assicurare l'approvvigionamento energetico della Repubblica federale tedesca."

La costituzione di Fondi straordinari della Federazione è espressamente disciplinata dall'art. 110, primo co., LF. Si tratta di fondi patrimoniali le cui entrate e uscite vengono amministrate separatamente rispetto al bilancio dello Stato, e che consentono di stanziare rapidamente importanti risorse per uno scopo prestabilito dal legislatore cui si è fatto più volte ricorso in passato nei momenti più salienti di crisi e di transizione dell'economia tedesca. Per far fronte alle

esigenze della ricostruzione post-bellica, ad esempio, nel 1952 venne istituito dapprima un Fondo per la perequazione degli oneri (*Lastenausgleichsfond*), e subito dopo, nel 1953, un Patrimonio straordinario legato allo *European Recovery Program*; la Riunificazione tedesca venne sostenuta attraverso il Fondo per l'Unità tedesca (*Fonds Deutsche Einheit*) istituito nel 1990 e, a partire dal 1995, attraverso un fondo straordinario per il rimborso dei debiti degli enti di diritto pubblico della DDR (*Erblastentilgungsfonds*); per arginare le conseguenze della crisi finanziaria del 2008 era stato istituito dapprima un Fondo per la stabilizzazione dei mercati finanziari (*Finanzmarktstabilisierungsfond*), con un impegno di spesa di 100miliardi di euro, e poi un Fondo per l'investimento ed i rimborsi (*Investitions- und Tilgungsfond*); da ultimo, per fronteggiare la crisi economica legata alla diffusione della pandemia di Covid-19 nel 2020 è stato costituito un Fondo di 200 miliardi di euro per la stabilizzazione dell'economia (*Wirtschaftsstabilisierungsfond*).

L'ultima legge di bilancio approvata dal Bundestag reca l'indicazione di ben 26 Fondi straordinari (*Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen*), la cui rendicontazione, ai sensi dell'art. 110 LF, si limita all'indicazione dei flussi di entrata e di spesa.

I Fondi istituiti sinora prevedevano modalità diverse di finanziamento. Alcuni sono stati alimentati con risorse tratte dal bilancio dello Stato, altri, come quelli istituiti per fronteggiare la crisi finanziaria del 2008 e le conseguenze della pandemia, vengono finanziati attraverso l'imposizione di tributi *ad hoc*. Tutti sono soggetti al controllo del Parlamento e della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 114 LF e del § 113 della legge sull'ordinamento del bilancio (*Bundeshaushaltsordnung*), ma si tratta di un controllo meno pervasivo rispetto a quello che spetta al Parlamento quando esercita ogni anno “*the power of the purse*”.

La scelta di garantire piena disponibilità di spesa e la massima manovrabilità delle risorse stanziare per fronteggiare situazioni straordinarie attraverso la costituzione di un fondo amministrato separatamente rispetto al bilancio dello Stato vanta dunque numerosi precedenti nella storia tedesca del Dopoguerra. Difatti è proprio la coesistenza e la giustapposizione dei Fondi straordinari rispetto al bilancio statale che, rendendo parziale, complessa, e fondamentalmente opaca la rendicontazione delle entrate e delle spese dello Stato, suscita le maggiori perplessità non soltanto nell'ambito della dottrina giuspubblicistica, ma anche nella lettura della Corte dei Conti, che nella [Relazione](#) presentata nel mese di novembre 2021 al Bundestag aveva formulato diverse osservazioni relativamente all'esigenza di tutelare maggiormente taluni principi fondamentali del diritto del bilancio dello Stato quali l'annualità, l'accuratezza delle stime (con riguardo all'indicazione delle scadenze) e la chiarezza che risulterebbero invece compromessi da un eccessivo, e in parte anche ingiustificato, ricorso ai Fondi straordinari.

La Corte dei Conti aveva annotato soprattutto un sensibile differimento temporale tra gli impegni di spesa approvati e i flussi di cassa effettivamente gravanti sul bilancio, con particolare riguardo alla gestione del [Fondo speciale per l'energia e per il clima](#) istituito a partire dal 2011, al [Fondo per la promozione degli investimenti nei Comuni](#) del 2015 e al [Fondo per le infrastrutture digitali](#) creato alla fine del 2018, tale da sollevare dubbi riguardo all'appropriatezza dello strumento, la cui *ratio* consiste invece nella possibilità di far fronte a spese straordinarie in modo più efficiente e tempestivo rispetto a quanto sia possibile attraverso una legge finanziaria annuale.

Per queste ragioni la Corte dei Conti aveva formalizzato una posizione critica riguardo al ricorso a Fondi straordinari per realizzare operazioni e obiettivi che sarebbe più corretto iscrivere nel bilancio annuale dello Stato propriamente inteso.

La scelta di dotare oggi il Fondo per il riarmo di un fondamento costituzionale espresso, attraverso una revisione costituzionale, anziché ricorrere all'art. 110 LF che già legittima l'istituzione di Fondi straordinari, dipende dalla volontà di sottrarre il Fondo alle norme della Legge Fondamentale che limitano l'indebitamento. Fino alle riforme costituzionali del 2009, infatti, i Fondi patrimoniali potevano ancora derogare alle regole relative al pareggio del bilancio della Federazione. I c.d. freni all'indebitamento iscritti nell'art. 115 LF, in vigore dal 2011, hanno invece assoggettato agli stessi limiti anche i Fondi straordinari previsti dall'art. 110 LF.

Come si accennava, riguardo alle scelte di fondo non si registrano significative divisioni nell'ambito del dibattito politico tedesco: maggioranza e opposizione condividono sia la scelta di procedere alla più costosa operazione di riarmo delle forze armate tedesche del secondo Dopoguerra, sia la volontà di derogare alle regole relative ai c.d. freni all'indebitamento.

Nei mesi passati si era discusso piuttosto riguardo alla scelta degli strumenti più appropriati, posto che da più parti si era ipotizzato di rinunciare ad una revisione costituzionale invocando più semplicemente l'eccezionalità della situazione politica, che, ai sensi dell'art. 115 LF, già consentirebbe di derogare all'obbligo del pareggio tra le entrate e le spese per investimenti della Federazione. Nell'ambito dell'audizione di esperti che si è tenuta il **9 maggio** dinanzi alla Commissione del Bilancio del Bundestag, il Prof. [Joachim Wieland](#) dell'Università tedesca per le Scienze amministrative di Speyer aveva affermato che una revisione della Legge Fondamentale, che in questa prospettiva non sarebbe necessaria, assume piuttosto il significato di “un riconoscimento politico” circa il ruolo delle Forze Armate e la loro capacità di intervento.

E' vero però che i tempi necessari per acquisire le forniture richieste si prospettano lunghi, se non lunghissimi e si iscrivono in un ampio progetto di riarmo che prescinde dalle contingenze immediate della guerra in Ucraina e si proietta molto avanti nel tempo. Questo aspetto è stato sottolineato dall'economista [Ingar Solty](#), che lavora presso l'Istituto per la ricerca sociale che fa capo alla Fondazione Rosa Luxemburg, nell'ambito delle [audizioni](#) del **9 maggio**.

La durata del Fondo dipende infatti dalla natura e dalle particolari esigenze legate alle commesse preventivate nella legge ordinaria istitutiva del Fondo, che ne disciplina la dotazione, gli scopi e il funzionamento. La legge reca in allegato uno schema illustrativo delle principali voci di spesa. La maggior parte degli investimenti, circa 33,4 miliardi di euro, attiene alle dotazioni dell'aeronautica militare, e ricomprende l'approvvigionamento di aerei da combattimento multiruolo F-35, elicotteri da trasporto *Chinook CH-47F* ed *Eurofighter ECR*, droni *Heron TP*, elicotteri leggeri di supporto, velivoli da ricognizione marittima, nonché, a partire dal 2023, il contributo tedesco allo sviluppo del progetto aeronautico europeo Future Combat Air System. Per l'esercito terrestre verranno spesi 16,6 miliardi di euro per carri armati da difesa di nuova generazione e per lo sviluppo di un nuovo carro armato da combattimento denominato *Main Ground Combat System* (MGCS).

La marina militare sarà fornita di corvette *K13*, navi da fregata *F126*, del nuovo sottomarino *U212 CD* che è attualmente ancora in fase di sviluppo, e di tecnologie avanzate per

l'ecoscandaglio, missili per la difesa dei sommergibili da attacchi dal cielo e dal mare, e ulteriori tecnologie basate sulla intelligenza artificiale, per un impegno complessivo di 8,8 miliardi di euro.

La seconda maggiore voce di spesa, pari a ben 20,7 miliardi di euro, attiene alla preparazione del personale militare e all'acquisizione di tecnologie atte a garantire e proteggere il flusso dei dati e delle comunicazioni radio, satellitari e digitali delle Forze armate anche nel quadro delle operazioni Nato. Alcuni contratti, come quelli relativi ai sommergibili *U212 CD* e *P-8 Poseidon*, ad esempio, sono già stati sottoscritti, ma la consegna è comunque prevista entro il 2034.

Le somme dovrebbero essere finanziate offrendo tassi di interesse molto bassi e una ottima solvibilità. L'interesse sul debito verrebbe pagato sul bilancio ordinario dello Stato. Negli anni passati l'indebitamento tedesco si era rivelato persino economicamente vantaggioso in quanto gli acquirenti erano disposti ad assumere finanche costi negativi in quanto comunque migliori rispetto ai tassi di interesse ancora più negativi offerti dalle banche, anche se è probabile che un eventuale ulteriore rialzo dei tassi di interesse da parte delle Banche centrali, che a fronte dell'andamento molto preoccupante dell'inflazione appare inevitabile, possa incidere negativamente sugli oneri di cui, prima o poi, i cittadini tedeschi dovranno farsi carico.

Accanto alle spese finanziate con il Fondo, dal bilancio ordinario dello Stato verrebbero tratte ulteriori risorse per investimenti nell'ambito della *cybersecurity*, per la protezione civile e per iniziative tese a promuovere la stabilità nei Paesi terzi, così come richiesto soprattutto dai Verdi, che finora si erano scontrati soprattutto con la determinazione del partito cristiano-democratico ad utilizzare le risorse del Fondo esclusivamente per l'acquisto di armi e di altre dotazioni per le forze armate. Un accordo con i partiti dell'Unione era infatti necessario in considerazione della maggioranza qualificata necessaria, sia nel Bundestag che nel Bundesrat, per approvare la legge di revisione costituzionale.

La [proposta di legge di revisione costituzionale](#) presentata dal Governo federale il 13 aprile prevede l'inserimento, nell'art. 87 LF, di un nuovo comma 1a, il quale stabilisce che „al fine di rafforzare la capacità di alleanza e di difesa, la Federazione può istituire Fondi di capitali straordinari con crediti propri per un ammontare una tantum fino a 100 miliardi di euro. A tali crediti non si applicano l'art. 109, terzo co., LF e l'art. 115, secondo co., LF. Ulteriori dettagli sono disciplinati con una legge federale”.

Contestualmente il 13 aprile il Governo ha presentato una [proposta di legge ordinaria](#) che disciplina la costituzione del Fondo straordinario della Federazione per le Forze Armate, e che prevede (§ 5, terzo co.) che i contratti di importo superiore a 25 milioni di euro debbano essere preventivamente approvati dalla Commissione per il bilancio del Bundestag; un forma di controllo parlamentare che il Prof. [Alexander Thiele](#) della *BSP Business and Law School - Hochschule für Management und Recht*, nel corso dell'audizione organizzata il **9 maggio** presso la Commissione bilancio del Bundestag, ha giudicato “costituzionalmente non necessaria”, benché certamente “ragionevole”.

Il **3 giugno** la legge è stata approvata dal Bundestag con una maggioranza 567 voti, 96 voti contrari e 20 astensioni. Successivamente, 593 deputati hanno votato a favore della legge ordinaria che istituisce il Fondo speciale, 80 si sono espressi negativamente e sette si sono astenuti. Il Bundesrat ha formalizzato il suo assenso nella seduta del **10 giugno**.

## ELEZIONI

## UN NUOVO GOVERNO NERO-VERDE NELLO SCHLESWIG-HOLSTEIN

L'8 maggio si sono svolte le elezioni per il rinnovo dell'Assemblea legislativa dello Schleswig Holstein. Per il partito cristiano-democratico (CDU) è stato un trionfo: recuperando 11,4 punti percentuali rispetto alle ultime consultazioni, con il 43,4% dei consensi si è affermato come il primo partito del Land, mentre i socialdemocratici (SPD) hanno visto crollare i consensi di 11,3 punti percentuali, raccogliendo solamente il 16% dei suffragi. I Verdi (+5,4%) sono ora la seconda forza politica (18,3%). Nel Landtag siedono anche liberali (FDP: 6,4%) ed esponenti dell'Associazione degli Elettori dello Schleswig Meridionale (SSW), che rappresenta le storiche minoranze danesi e frisoni. Il partito Alternativa per la Germania (AfD) pur avendo registrato un lieve calo nei consensi (-1,4%) rispetto alle ultime elezioni, con il 4,4% dei voti scivola al di sotto della soglia di sbarramento imposta dalla legge elettorale e pertanto non riesce a partecipare alla ripartizione dei seggi del Landtag. All'indomani delle elezioni, il Governatore (*Ministerpräsident*) uscente Daniel Günther (CDU) ha verificato, senza successo, la possibilità di confermare la formula della coalizione c.d. Giamaica assieme ai liberali (FDP) e al partito dei Verdi, che avrebbe assicurato al nuovo governo il sostegno della maggioranza qualificata dei due terzi dei consiglieri del Landtag. Il 22 giugno il partito cristiano-democratico (CDU) ed i Verdi hanno perfezionato un accordo di coalizione, e 29 giugno Daniel Günther è stato nuovamente eletto quale *Ministerpräsident*, assumendo così il suo secondo mandato consecutivo.

## UN NUOVO GOVERNO NERO-VERDE NEL NORDRHEIN-WESTFALEN

Le elezioni del 15 maggio nel Land Nordrhein-Westfalen sono state contrassegnate da un tasso di partecipazione molto basso (55,5%), che certamente ha inciso sull'esito delle consultazioni. I vincitori sono senz'altro, da un lato, il partito cristiano-democratico (CDU), che si conferma quale primo partito del Land (+2,4%: 35,7%), nonostante le critiche cui erano stati esposti diversi sui esponenti per gli incarichi di governo ricoperti all'epoca della disastrosa alluvione del 2021; dall'altro, i Verdi, che registrano un *exploit* (+11,8%), conquistando il 18,2% dei voti. Tra gli sconfitti, il partito socialdemocratico (SPD), che ottiene solamente il 26,7% dei voti (-4,5%), porta a casa il peggior risultato nel Land dal 1947, e il partito liberale (FDP) ottiene una percentuale ( 5,9%), più che dimezzata rispetto alle ultime elezioni del 2017 (-6,7%). Anche il partito della Sinistra, che nelle precedenti consultazioni aveva sfiorato la soglia del 5% (4,9%), precipita al 2,1% dei voti. Il partito Alternativa per la Germania (AfD), pur registrando un calo di due punti percentuali, riesce comunque a superare la soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge elettorale (5,9%). All'indomani delle elezioni il partito cristiano-democratico ha avviato assieme ai Verdi i negoziati per la formulazione di un accordo di coalizione. A tal fine sono stati costituiti tredici gruppi di lavoro formati da sei esponenti per ognuno dei partiti, incaricati di lavorare su specifiche tematiche. Il testo è stato perfezionato il 23 giugno. Hendrik Wüst (CDU) il 28 giugno è stato eletto *Ministerpräsident* con 106 voti a favore su 181, assumendo il suo secondo mandato.

## LE ELEZIONI DEL 26 SETTEMBRE 2022 SAREBBERO DA RIFARE

Le elezioni politiche del 26 settembre 2021 hanno registrato diverse anomalie, a cominciare dal massiccio ricorso al voto "domiciliare", esercitato cioè inviando per posta o consegnando brevi manu la scheda elettorale nelle settimane precedenti la data delle consultazioni, che in alcuni Länder ha raggiunto una percentuale del 62% . Inoltre, nella Città di Berlino la concomitanza di

altre consultazioni oltre al voto nazionale, indette per il rinnovo della Camera dei Deputati di Berlino e delle rappresentanze circoscrizionali, unitamente ad un referendum di rilevanza locale, per giunta parallelamente allo svolgimento di una Maratona molto partecipata, e ad un numero di seggi apparentemente troppo esiguo, ha determinato in sei delle dodici circoscrizioni elettorali berlinesi un caos e una serie di irregolarità acclamate tali che il *Bundeswahlleiter*, preposto al controllo circa lo svolgimento delle consultazioni, chiede con forza di ripetere le elezioni.

La richiesta è all'esame della Commissione del Bundestag per il regolamento e per la verifica delle elezioni, che in considerazione dell'enormità delle questioni sollevate, il **24 maggio** ha eccezionalmente organizzato finanche una formale audizione dell'autorità di controllo prima di decidere al riguardo, di cui è stato pubblicato un [resoconto stenografico](#). Nel frattempo, il Tribunale costituzionale di Berlino è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità delle elezioni del 26 settembre per il rinnovo della Camera dei Deputati della Città di Berlino e delle assemblee circoscrizionali. La sua pronuncia è attesa entro il mese di dicembre 2023.

## PARLAMENTO

### L'OPPOSIZIONE CHIEDE MAGGIORI GARANZIE CONTRO L'INSABBIAMENTO DELLE PROPOSTE DI LEGGE IN COMMISSIONE

L'**11 maggio** il gruppo parlamentare della *Sinistra (Die Linke)* ha proposto una modifica del regolamento del Bundestag atta a rafforzare i diritti di partecipazione dell'opposizione attraverso la possibilità di imporre un termine ultimo per la conclusione dei lavori alle Commissioni competenti per materia incaricate dell'istruttoria sulle proposte [\[BT 20/1735\]](#).

Ad oggi, una volta che siano trascorse dieci settimane dalla presentazione di una proposta, il § 62 del regolamento del Bundestag consente ad ogni gruppo parlamentare, ovvero al 5% dei deputati di chiedere che la Commissione incaricata relazioni all'Aula riguardo allo stato dei lavori. Il trasferimento della proposta all'assemblea, prima della conclusione dell'istruttoria, è possibile, ma, ai sensi del § 80 del regolamento, richiede una deliberazione con la maggioranza dei due terzi dei parlamentari.

Al riguardo, il Tribunale costituzionale si era pronunciato nel 2017 sulla richiesta di una misura cautelare che all'epoca venne presentata dai gruppi parlamentari all'opposizione (i Verdi e la *Sinistra*), a fronte del fatto che l'esame di una proposta di legge sul matrimonio tra persone dello stesso sesso presentata nel 2013 era stata rinviata per venticinque volte, ritenendo di non poter intervenire a limitare la discrezionalità dell'assemblea, salvo che nel caso limite di un rinvio dell'istruttoria *sine die* [\[BVerfG, 2 BvQ 29/17, par. 35\]](#), ma precisando altresì che, in linea di principio, "al Bundestag non è preclusa la possibilità di imporre un termine alla Commissione per lo svolgimento dell'istruttoria su una proposta di legge" [\[BVerfG, 2 BvQ 29/17, par. 33\]](#)

La proposta presentata dalla *Sinistra* prevede che, una volta che siano trascorse venticinque settimane dalla prima presentazione di una proposta di legge, la Commissione debba senz'altro relazionare all'Aula circa il merito, su richiesta di un gruppo, ovvero del 5% dei deputati.

### IL PARLAMENTO APPROVA L'ADESIONE DEL REGNO DI SVEZIA E DELLA FINLANDIA ALLA NATO

Nella stessa giornata, l'**8 luglio**, il Bundestag e il Bundesrat hanno approvato la [legge che autorizza l'ingresso del Regno di Svezia e della Finlandia nella NATO](#) con il voto favorevole di

tutti i gruppi parlamentari ad eccezione della *Sinistra (Die Linke)*. La richiesta di adesione era stata formalizzata il **18 maggio 2022**.

Ai sensi dell'art. 10 del Trattato Nord Atlantico, l'ingresso di nuovi membri, che deve essere funzionale a promuovere un rafforzamento dei principi del Trattato e contribuire alla sicurezza dell'area del nord atlantico, richiede l'approvazione unanime da parte degli altri Stati membri di un formale invito all'adesione. Il Protocollo sull'adesione dei due Paesi è stato firmato il **5 luglio** per essere perfezionato una volta che tutti i Paesi membri notificano la sua approvazione, con effetti retroattivi alla data di richiesta dell'adesione.

Dal momento che il Protocollo incide sui "rapporti politici della Federazione", ai sensi dell'art. 59, secondo co., prima frase, LF, la sua approvazione richiede una legge formale.

---

## VERSO LA NUOVA LEGGE ELETTORALE

Il 16 marzo il Bundestag, su iniziativa dei gruppi della maggioranza [[BT 20/1023](#)] ha istituito una Commissione incaricata di formulare una proposta di riforma della legge elettorale e di "ammodernamento del lavoro parlamentare" entro il 30 giugno 2023 e di presentare all'Assemblea un rapporto preliminare corredato di raccomandazioni al più tardi il **31 agosto**. L'obiettivo è quello di garantire una riduzione del numero dei deputati del Bundestag, che attualmente sono 736, mantenendo ferma la scelta in favore di un sistema elettorale basato sul voto proporzionale personalizzato, e una più equa presenza di genere, che idealmente dovrebbe assicurare la parità della componente femminile. La Commissione doveva altresì esaminare l'ipotesi di estendere l'elettorato attivo a tutti i cittadini di età superiore a sedici anni e formulare proposte riguardo all'introduzione di strumenti atti ad una più pervasiva digitalizzazione del lavoro parlamentare e di nuove sedi e procedure che consentano una più intensa partecipazione dei cittadini ai lavori del Parlamento. La Commissione è formata da tredici deputati ed altrettanti esperti.

Il **31 agosto** la Commissione ha presentato una prima relazione accogliendo la raccomandazione presentata dai gruppi della maggioranza con sedici voti a favore e sei contrari.

I 598 seggi dell'assemblea dovrebbero essere ripartiti tenendo esclusivamente conto delle cifre ottenute nel voto di lista, mentre verrebbe meno la possibilità di conquistare mandati aggiuntivi sulla base dei voti conquistati dai singoli candidati nell'ambito dei collegi uninominali.

Questi ultimi si vedrebbero assegnati un seggio solamente entro il limite del numero di mandati spettanti alla lista. Ciò significa che i seggi collegati ai collegi uninominali verrebbero garantiti solamente ai candidati più votati. Nell'ipotesi di un cui un vincitore nel collegio uninominale non rientrasse nella quota – perché i suoi voti, in assoluto, risultano di meno rispetto a quelli conquistati negli altri collegi uninominali dai candidati della stessa lista – si porrebbe il problema di come dar conto delle preferenze espresse dagli elettori. Al riguardo la proposta prevede l'introduzione di una doppia preferenza nella scheda elettorale: l'elettore avrebbe la possibilità di esprimere sia una prima che una seconda scelta a favore di un altro candidato. Questo secondo voto alternativo verrebbe conteggiato nel caso in cui il candidato più votato fosse costretto a rinunciare al seggio, e si eviterebbe l'assegnazione di un c.d. mandato in eccedenza (*Überhangsmandat*); per questo oggi questo sistema di computo del voto maggioritario viene definito "a maggioranza vincolata".

La soglia di sbarramento del 5% prevista dalla legge elettorale resterebbe invariata, mentre è attualmente in discussione l'ipotesi di rinunciare alla deroga che consente comunque alle liste che abbiano ottenuto almeno tre mandati diretti nei collegi uninominali di partecipare alla ripartizione dei seggi.



Nell'ambito del dibattito i partiti della maggioranza si erano detti favorevoli, in alternativa, ad una soluzione basata su una sensibile riduzione del numero dei collegi uninominali - che di per sé avrebbe probabilmente limitato il numero dei mandati in eccedenza - unitamente ad un sistema di assegnazione atto a compensare i mandati diretti conquistati nei collegi uninominali attraverso una riduzione dei mandati di lista ottenuti negli altri Länder. A detta dei suoi stessi proponenti, tuttavia, tale sistema non avrebbe potuto escludere del tutto l'assegnazione di mandati aggiuntivi, e pertanto questo compromesso doveva essere considerato come una soluzione subottimale.

I partiti dell'Unione avevano proposto al riguardo l'alternativa del c.d. "vero doppio voto", sussumibile nel sistema c.d. della fossa: la metà dei seggi del Bundestag verrebbero assegnati in base al voto di lista, e l'altra metà nell'ambito di collegi uninominali, senza alcun collegamento tra le due quote. La Commissione, in ogni modo, ha respinto questa proposta.

Gli esponenti della maggioranza che siedono nella Commissione hanno chiarito la volontà di avviare l'iter legislativo già nel mese di settembre 2022 per giungere all'approvazione della nuova legge elettorale entro la fine dell'anno. Alcuni parlamentari dei partiti dell'Unione (CDU/CSU), tuttavia, nel frattempo hanno già minacciato l'introduzione di un ricorso di costituzionalità atto ad accertare, in particolare, la legittimità delle norme che vieterebbero l'assegnazione dei seggi conquistati nei collegi uninominali ai candidati vincitori, nel caso in cui il numero dei mandati diretti risultasse superiore rispetto alla quota spettante alle liste in base al voto proporzionale.

#### UN MALCELATO DISPETTO ALL'EX CANCELLIERE GERHARD SCHRÖDER (SPD)

Nel quadro della generale mobilitazione tedesca contro l'attacco perpetrato dalla Federazione russa in Ucraina, gli incarichi assunti dall'ex Cancelliere Gerhard Schröder (SPD) al termine del suo secondo mandato quale lobbyista e Presidente del Consiglio di Amministrazione del Consorzio *Nord Stream*, impegnato nella costruzione e nello sfruttamento del gasdotto marino *Nord Stream* che trasporta il gas russo fino a Greifswald, in Germania, sono divenuti motivo di diffidenza ed imbarazzo, al punto che i gruppi parlamentari della maggioranza e dell'Unione cristiana democratica (CDU/CSU) hanno voluto privare Schröder di alcuni dei privilegi di cui finora hanno goduto tutti gli ex Cancellieri. Tutti hanno avuto infatti a disposizione uno o più uffici, con relativo personale, una scorta e una macchina con autista. Benché tali dotazioni non siano disciplinate da alcuna legge, le risorse vengono regolarmente iscritte nel bilancio annuale dello Stato e finora la Corte dei Conti non ha mai avuto nulla da eccepire al riguardo.

Con una determinazione approvata dalla Commissione per il Bilancio del Bundestag con il voto favorevole dei gruppi della maggioranza e dei partiti dell'Unione (CDU/CSU) il **19 maggio**, l'Ufficio che l'ex Cancelliere Gerhard Schröder (SPD) aveva a disposizione presso il Bundestag, e che nel 2021 è costato 421mila euro, gli è stato revocato, e il personale assegnato verrà adibito ad altre mansioni. I deputati di *Alternativa per la Germania* e della *Sinistra* si sono astenuti. La decisione è stata motivata evidenziando che "il Cancelliere Schröder non ha più alcun obbligo derivante dalla carica che ha ricoperto". Nella delibera, si raccomanda inoltre al governo federale di considerare che „l'assegnazione di Uffici agli ex Cancellieri dipende dal mantenimento di obblighi legati alla carica e non dallo status”.

Merita notare che il gruppo parlamentare di *Alternativa per la Germania*, provato dall'esperienza della *conventio ad excludendum* da parte degli altri gruppi del Bundestag, ha preso le distanze dalla decisione *ad personam* motivata con il "comportamento" assunto dal detentore di una carica, che confliggerebbe con "i principi di una società aperta", e si è fatto invece promotore di una proposta di legge atta a disciplinare in via generale le dotazioni e gli uffici a disposizione degli ex Cancellieri.

Quello che appare come un “dispetto” a Schröder è stato inteso però come una decisione lesiva della sua dignità. Per questo l'ex Cancelliere il **12 agosto** ha annunciato un ricorso presso il Tribunale amministrativo di Berlino. Per la pronuncia occorrerà probabilmente attendere l'inizio del prossimo anno.

## CORTI

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE NEGA AL GRUPPO PARLAMENTARE DI *ALTERNATIVA PER LA GERMANIA* UNA MISURA CAUTELARE ATTA A GARANTIRE IL RISPETTO DI UNA PRASSI INTERPRETATIVA CONSOLIDATA A TUTELA DELLE MINORANZE PARLAMENTARI

Nella tradizione del diritto parlamentare tedesco, a partire dal periodo weimariano, la nomina dei Presidenti delle Commissioni parlamentari permanenti non si configura come una conquista della forza numerica della maggioranza, ma risponde al principio di una distribuzione proporzionale degli uffici di Presidenza tra tutti i gruppi politici del Bundestag. Nelle incerte e mobili dinamiche del parlamentarismo weimariano il § 9 del regolamento del Reichstag stabiliva che i Presidenti delle Commissioni dovessero essere designati tenendo conto esclusivamente della consistenza numerica dei gruppi.

Oggi il § 12 del regolamento del Bundestag stabilisce ancora che le cariche dei Presidenti delle Commissioni parlamentari debbano essere ripartite tra i gruppi parlamentari “in proporzione alla loro consistenza numerica”.

Per questa ragione tradizionalmente le Commissioni del Bundestag venivano costituite immediatamente all'avvio della legislatura, senza che fosse necessario attendere la formazione del governo e, di conseguenza, prima di definire gli schieramenti della maggioranza e dell'opposizione. E' solo dal 2013, vale a dire, nelle ultime tre legislature, che l'Assemblea ha scelto di istituire, subito dopo la sua prima riunione, una Commissione principale di carattere transitorio, chiamata ad operare su mandato dell'assemblea fino alla costituzione delle Commissioni permanenti, vale a dire al termine dei lunghi negoziati tra le forze politiche per la formazione della coalizione di governo.

Nella scorsa legislatura la formazione dei principali uffici parlamentari era stata contrassegnata da alcune vistose deroghe alle norme e alla prassi del diritto parlamentare tedesco atte a limitare la partecipazione del gruppo parlamentare *Alternativa per la Germania* all'organizzazione dei lavori del Bundestag [v. le *Cronache costituzionali* dalla Germania, in questa *Rivista*, a partire dal n. 3/2017], tra le quali è sufficiente annoverare la mancata elezione di un qualsiasi esponente del gruppo tra i vice-Presidenti del Bundestag, benché il § 2 del regolamento del Bundestag stabilisca che la Presidenza del Bundestag è formata dal Presidente dell'Assemblea e dai vice-Presidenti, “in numero di almeno uno per ognuno dei gruppi”, e il *recall* del Presidente della Commissione del Bundestag per gli Affari giuridici e la tutela dei consumatori con una deliberazione approvata dalla maggioranza dei membri della stessa Commissione, che non è un istituto previsto dal regolamento del Bundestag, ma è stato giustificato con *actus contrarius* rispetto al potere di indicare il Presidente, che invece spetta senz'altro alle Commissioni.

A fronte di uno spiccato *self-restraint* del Tribunale costituzionale federale, non scevro di contraddizioni, finora questa *conventio ad excludendum* nei confronti del gruppo parlamentare *Alternativa per la Germania* non ha trovato limiti, né correttivi. Con l'avvio della legislatura in corso,

i problemi già sollevati si sono riproposti, e ad oggi il gruppo *Alternativa per la Germania* non solamente è privo di un suo esponente tra i vice-Presidenti del Bundestag, ma non ha neppure ottenuto di presiedere alcuna Commissione del Bundestag.

Questa impasse, che più propriamente dovrebbe essere definita una deroga al diritto parlamentare, nasce dal fatto che il regolamento del Bundestag, da un lato (§ 12) stabilisce, appunto, che gli uffici dei Presidenti delle Commissioni vengano ripartiti tra i gruppi in proporzione alla loro consistenza numerica, ma, dall'altro (§ 58), prevede che l'incarico debba essere formalizzato in seno alle singole Commissioni, cui spetta "determinare" il Presidente sulla base degli accordi raggiunti nella sede del Consiglio degli Anziani (*Ältestenrat*). Quest'ultimo, l'*Ältestenrat*, è un organo rappresentativo di tutti i gruppi parlamentari, essendo formato dal Presidente dell'Assemblea, da tutti i Vice-Presidenti (almeno uno per ogni gruppo, con la solita eccezione di *Alternativa per la Germania*) e da altri 23 deputati designati dai gruppi in proporzione alla loro consistenza numerica, ed è il vero organo di governo collegiale del Bundestag.

L'indicazione dei Presidenti delle Commissioni dovrebbe avvenire in questa sede in maniera consensuale. Qualora l'accordo risultasse difficile, si applica un metodo di scelta "classico" nel diritto parlamentare tedesco (c.d. *Zugriffsrecht*), vale a dire che si lascia che ciascun gruppo scelga autonomamente quali Commissioni preferisce presiedere: ogni *Fraktion* si esprime al riguardo secondo un ordine che dipende dalla consistenza del gruppo, accordando priorità di scelta ai gruppi più numerosi. Più precisamente, in questi casi si utilizza la formula proporzionale di *Saint Lagné/Scheper*, con cui si stabilisce esattamente per ciascun gruppo quante Commissioni si debbano presiedere e in che ordine i gruppi saranno chiamati a scegliere tra quelle disponibili.

All'inizio della XX legislatura, a fronte di un mancato accordo circa la Presidenza dei gruppi nella sede del Consiglio degli Anziani (*Ältestenrat*), la ripartizione è avvenuta applicando il *Zugriffsrecht*: il gruppo più numeroso (SPD) ha scelto per primo una Commissione da presiedere, a seguire il secondo (CDU/CSU), poi il terzo (Verdi), il quarto (*Alternativa per la Germania*) e così via, ricominciando il giro fino ad esaurire le Commissioni. La rotazione introduce un elemento di casualità nella scelta, che spesso non consente ai gruppi di scegliere le Commissioni che essi considerino maggiormente affini al loro programma politico o sensibilità ideologica, e pertanto viene tradizionalmente utilizzato solamente come una soluzione di ripiego ove un accordo risulti davvero impossibile.

In questa maniera il gruppo parlamentare *Alternativa per la Germania* aveva scelto di presiedere la Commissione degli Interni, la Commissione per la Salute, e la Commissione per la cooperazione allo sviluppo.

Su iniziativa dei gruppi parlamentari della maggioranza (SPD, Verdi e liberali) in seno alle tre Commissioni menzionate la formalizzazione dell'incarico il 15 dicembre 2021 è stata affidata ad una votazione a scrutinio segreto e nessuno dei parlamentari designati da *Alternativa per la Germania* è stato eletto. Una seconda votazione si è svolta il 12 gennaio, e poi ancora ma ad oggi le tre Commissioni menzionate sono rimaste acefale e le sedute vengono presiedute dal vice-Presidente, che in tutti e tre i casi è membro di un gruppo della maggioranza.

Il gruppo *Alternativa per la Germania* il 31 dicembre dello scorso anno ha sollevato un conflitto di attribuzioni dinanzi al Tribunale costituzionale federale corredato della richiesta di una misura cautelare atta a stabilire l'illegittimità della procedura seguita in seno alle tre Commissioni: la scelta in favore del metodo dell'elezione senza vincolo di risultato consegna la Presidenza alle determinazioni della maggioranza e, derogando all'interpretazione consolidata da una prassi costante, violerebbe il diritto dei ricorrenti ad un'applicazione equa e leale del regolamento parlamentare, ponendosi altresì in contrasto con il principio dello stato di diritto.

Nelle more del giudizio di merito, il *Bundesverfassungsgericht* il **25 maggio** ha respinto la richiesta di una misura cautelare [[BVerfG, 2 BvE 10/21](#)].

I ricorrenti paventavano una violazione dell'art. 38, primo comma, seconda frase della Legge Fondamentale, da cui discenderebbe il diritto dei gruppi parlamentari ad un trattamento paritario e ad un'applicazione "equa e leale" del regolamento del Bundestag, ed invocavano inoltre il principio di legalità iscritto nell'art. 20, secondo comma, terza frase, LF e il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 LF.

Il ricorso principale è teso ad accertare l'illegittimità del metodo dell'elezione per la preposizione dei deputati alla carica di Presidente di Commissione, in quanto contrastante con il criterio della ripartizione proporzionale delle cariche che è espressamente stabilito dal regolamento del Bundestag, così che l'applicazione del principio di maggioranza, attraverso il metodo dell'elezione, si porrebbe in contrasto con la garanzia posta dal regolamento a favore delle minoranze.

La richiesta di una misura cautelare pur essendo stata giudicata ammissibile, è stata respinta.

La motivazione non insiste sul *fumus boni iuris*, bensì sulla stima del danno alla sfera giuridica del ricorrente nelle more della valutazione collegiale del giudizio di merito.

Il Tribunale costituzionale federale ammette che i diritti di partecipazione dei parlamentari e dei gruppi non attengono solamente all'esercizio dell'attività legislativa e del controllo parlamentare sul governo, vale a dire alla formazione della volontà politica del parlamento "in senso stretto", ma ricomprendono anche la facoltà di partecipare alle decisioni relative all'organizzazione interna e allo svolgimento dei lavori del Bundestag, compresa la determinazione e la composizione delle articolazioni del Parlamento e dei suoi Uffici direttivi (par. 42 della pronuncia).

Di conseguenza, "non è escluso a priori che dall'art. 38, primo co., seconda frase, LF, discenda un diritto costituzionale alla partecipazione – nel caso di specie, attraverso un richiamo al principio dell'equa e leale applicazione del regolamento parlamentare – che potrebbe risultare violato", in forza della scelta di assegnare la carica di Presidente di Commissione sulla base di una votazione a maggioranza (par. 43 della pronuncia).

Tuttavia, nel quadro di un'operazione di bilanciamento, i giudici considerano dirimente il fatto che, anche se la questione principale si concludesse con una sentenza di accoglimento, i diritti di partecipazione del gruppo parlamentare *Alternativa per la Germania* non frattempo non risulterebbero azzerati, in quanto i deputati iscritti al gruppo potrebbero continuare a partecipare ai lavori delle Commissioni di cui fanno parte.

In altre parole, l'ufficio di Presidente di Commissione, secondo il Tribunale costituzionale, in effetti non avrebbe un grande rilievo politico, dal momento che la conduzione dei lavori e le competenze organizzative del Presidente "sono limitate da ampi diritti di controllo e correzione da parte degli altri membri della Commissione" (par. 48 della pronuncia).

Pertanto, le questioni sollevate non paventano "una violazione di principi costituzionali fondamentali" (par. 49 della pronuncia).

Al contempo, se il giudizio di merito andasse nella direzione opposta, confermando la legittimità dell'elezione, l'adozione di una misura cautelare comporterebbe l'assegnazione, in via provvisoria, della carica di Presidente di Commissione ad "una persona che evidentemente non gode della fiducia della maggioranza", e ciò, secondo i giudici, comprometterebbe la funzionalità e l'efficienza del lavoro della Commissione, anche in forza della possibilità che la maggioranza dei membri della Commissione assumano delle determinazioni che vanno in una direzione diversa rispetto a quella indicata dal Presidente, e ciò – sempre secondo Karlsruhe- potrebbe riverberarsi addirittura sulla funzionalità del Bundestag.

Questo *self-restraint* del Tribunale costituzionale federale rispetto alle dinamiche della *conventio ad excludendum* nei confronti del gruppo *Alternativa per la Germania* oramai non sorprende.

Preoccupano, tuttavia, due aspetti della pronuncia. Tra le righe delle motivazioni emerge anzitutto la scelta di una particolare chiave di lettura atta a “sterilizzare” le questioni di principio evocate dai ricorrenti, vale a dire l’interpretazione “diseguale” del regolamento del Bundestag atta ad escludere un gruppo dai principali presidi del pluralismo politico e dell’inclusione e della partecipazione ai lavori del Bundestag. Il giudizio di merito, secondo i giudici, avrebbe difatti lo scopo di chiarire se il § 58 del regolamento del Bundestag, il quale stabilisce che le Commissioni del Bundestag “determinano” il loro presidente, possa essere interpretato nel senso di consentire che tale determinazione venga affidata ad un’elezione, e “pertanto la questione non dipende più dall’eventuale violazione dei diritti invocati dai ricorrenti ad una opposizione effettiva, ovvero ad un’applicazione equa e leale del regolamento del Bundestag” (par. 45 della pronuncia).

Soprattutto, il Tribunale costituzionale federale, pur essendo chiamato a tutelare i diritti di minoranza, spiega la sua scelta di *self-restraint* a fronte di una manifestazione della volontà della maggioranza del Bundestag, così che “la misura cautelare richiesta contraddirebbe la volontà della maggioranza dei membri della Commissione”.