



ASTRID ZEI*

IN ATTESA CHE IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE SI PRONUNCI SULLE REGOLE DEL GIOCO DEMOCRATICO**

SOMMARIO: **INTRODUZIONE.** – **SEZIONI: 1. Partiti ed elezioni.** – 1.1. Le elezioni di Brema del 14 maggio e le loro conseguenze politiche. – **2. Parlamento.** – 2.1. Istituzione del Consiglio cittadino sull'alimentazione. – 2.2. La nuova legge elettorale. – 2.3. Avvio del dibattito sull'istituto della verifica delle elezioni. – 2.4. Sul rispetto dei tempi dell'istruttoria parlamentare a tutela delle prerogative del singolo parlamentare. – 2.5. Continua la *conventio ad excludendum* nei confronti del gruppo parlamentare *Alternativa per la Germania* (AfD). – 2.6. La maggioranza di governo blocca l'istituzione della Commissione d'inchiesta sulla frode finanziaria c.d. *cum-ex* richiesta dall'opposizione ai sensi dell'art. 44 LF. – **3. Governo.** – 3.1. La Corte dei Conti si esprime molto criticamente sull'istituzione e sulla gestione dei Fondi straordinari (*Sondervermögen*) della Federazione. – **4. Capo dello Stato.** – 4.1 L'esitazione del Presidente federale Frank-Walter Steinmeier sulla nuova legge elettorale. – **5. Autonomie.** – 5.1. Il Parlamento di Amburgo riduce l'età minima dei giudici del Tribunale costituzionale.

INTRODUZIONE

Molte delle decisioni e delle vicende politiche tedesche di maggior momento degli ultimi mesi, o anni, sono sul tavolo del Tribunale costituzionale federale in attesa di una soluzione.

Anzitutto la legislazione elettorale: sia la legge approvata dal Parlamento il **12 maggio** di quest'anno, sia quella previgente del 14 novembre 2020, con cui è stato eletto questo Bundestag, presentano profili di dubbia legittimità costituzionale sui quali i giudici di Karlsruhe dovranno pronunciarsi in via definitiva nelle prossime settimane, o mesi, su richiesta dei Deputati dei partiti dell'Unione CDU/CSU e della Sinistra [2 BvF 1/23] e del Land Baviera [2 BvE 2/23].

Le tensioni e i dubbi relativi alla nuova legge elettorale, che affiorano anche nel tempo trascorso prima della firma presidenziale - un mese che è sembrato interminabile rispetto alla prassi istituzionale - non dipendono semplicemente da una rinuncia da parte della maggioranza alla ricerca del consenso ad ogni costo: le riforme elettorali approvate in Germania dall'inizio di questo millennio non sono state condivise dalle principali forze politiche - fatta salva riforma del 2013, che registrò essenzialmente il voto contrario del

* Professore associato di Diritto pubblico comparato - Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

gruppo della Sinistra – ma sono state imposte dalla maggioranza di governo. La legge elettorale del 2020, ad esempio, registrò 362 voti a favore, 281 contrari e 8 astensioni nel Bundestag e quella del 2011 fu approvata con 294 voti a favore e 241 contrari

Tuttavia, le innovazioni introdotte qualche mese fa vanno oltre quella che può essere stigmatizzata come la ricerca di un qualche vantaggio elettorale da incassare, perché l'abolizione della c.d. regola dei tre mandati – che fino ad oggi consentiva alle forze politiche che non avessero superato la soglia di sbarramento del 5% prescritta dalla legge elettorale di partecipare comunque alla ripartizione dei seggi – e la soppressione dei c.d. mandati in eccedenza - che premiavano i candidati e le forze politiche personalmente e particolarmente radicati in una parte del territorio – avrebbero conseguenze tali da annichilire di fatto due dei partiti rappresentati nel Bundestag: il partito della Sinistra e il partito cristiano-sociale (CSU). Quest'ultimo è molto radicato in Baviera, dove nelle ultime elezioni ha conquistato ben 45 collegi uninominali su 46, pur avendo raggiunto a livello federale una percentuale del 5,2% (che corrisponderebbe ad una quota di soli 38 deputati), superando di poco, dunque, la soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge elettorale. Il partito della Sinistra, che nelle ultime votazioni aveva raccolto il 4,9% dei voti potrebbe essere l'ultimo beneficiario della c.d. regola dei tre mandati.

L'intensità del conflitto attorno a queste nuove regole del gioco democratico dipende dunque dalla portata delle loro potenziali conseguenze.

Un secondo ambito notevolissimo in cui il Tribunale costituzionale federale è chiamato a decidere attiene alla formazione e alla redazione del bilancio dello Stato, con particolare riguardo alla costituzione e gestione dei fondi straordinari (*Sondervermögen*) che consentono di manovrare risorse aggiuntive rispetto a quelle iscritte nella legge finanziaria e nel bilancio ordinario annuale e su cui si è espressa criticamente a più riprese anche la Corte dei Conti federale [2 BvF 1/22]. Tutte le maggiori crisi congiunturali degli ultimi anni - dallo shock finanziario del 2008, alla pandemia di Covid-19, alla guerra in Ucraina che ha determinato una volontà di riarmo e ha messo in crisi il mercato e il sistema di approvvigionamento energetico nazionale - fanno capo all'istituzione e/o al rifinanziamento di Fondi straordinari della Federazione, che, come è stato osservato a più riprese dal *Bundesrechnungshof*, introducono deroghe ad alcuni principi fondamentali in materia di bilancio dello Stato, vale a dire l'annualità, l'accuratezza delle stime (con riguardo all'indicazione delle scadenze) e la chiarezza. Per questo la decisione del Tribunale costituzionale federale potrebbe avere un forte impatto anche sulla formulazione delle principali strategie nazionali in materia di politica economica.

Vi è poi un terzo ambito, che è quello dei diritti dell'opposizione parlamentare, dove il sindacato del *Bundesverfassungsgericht* viene invocato sempre più spesso.

Oggi vi è particolare attesa attorno alla decisione dei giudici di Karlsruhe sul diritto della minoranza parlamentare di ottenere l'istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta [2 BvE/23]. I parlamentari dell'opposizione avrebbero voluto approfondire il ruolo e le eventuali responsabilità del Cancelliere Olaf Scholz (SPD) per la protezione che potrebbe essere stata accordata alla banca amburghese Warburg & Co. quando questi era

a capo del governo di Amburgo. L'istituto aveva accaparrato rimborsi fiscali fraudolenti attraverso la compravendita di titoli azionari c.d. *cum-ex*. Warburg & Co. è infatti una delle banche tedesche che ha partecipato a quella che è stata definita come la maggiore frode fiscale di sempre. La richiesta di istituire una Commissione parlamentare di inchiesta è stata bocciata dalla Commissione del Bundestag per l'immunità, la verifica delle elezioni e il regolamento con i soli voti dei deputati della maggioranza, in quanto l'oggetto è stato ritenuto estraneo alle competenze dell'Assemblea. Spetterebbe ora al Tribunale costituzionale federale presidiare i diritti dell'opposizione parlamentare.

Anche il controverso iter di approvazione della nuova legge sul riscaldamento degli edifici, su cui è già intervenuto il [Tribunale costituzionale federale](#) il **5 luglio** sospendendo l'iter con un'ordinanza cautelare, è sintomatico dell'attitudine ad imporre la forza del numero anche con riguardo alle garanzie procedurali che si configurano come corredo necessario delle prerogative ascritte alle minoranze parlamentari, e, indirettamente, al parlamento. Incidentalmente, infatti, i ricorrenti hanno sottolineato come dall'inizio del 2022 la maggioranza di governo abbia imposto per almeno quattordici volte un'accelerazione dell'iter di approvazione delle leggi tale da compromettere la possibilità dei deputati dell'opposizione di approfondire l'istruttoria prima del voto [par. 14 della [pronuncia](#)].

La *conventio ad excludendum* nei confronti del gruppo parlamentare Alternativa per la Germania che ha connotato le ultime due legislature, rispetto alla quale l'anno scorso il Tribunale costituzionale non ha potuto, o voluto, far altro che acclarare un'aporia nelle norme del regolamento parlamentare [[2 BvE 2/20](#) e [2 BvE 9/20](#)], non è dunque l'unica espressione di un mancato comune riconoscimento delle regole del gioco democratico.

Sebbene non si registrino in questo secondo semestre pronunce di rilievo da parte del Tribunale costituzionale federale, esso appare comunque come il vero convitato di pietra, a segnalare l'attitudine a trasferire sul piano giuridico il problema dell'assenza di un vero accordo di fondo da parte di tutti i soggetti politici in campo.

SEZIONI

1. PARTITI ED ELEZIONI

1.1. Le elezioni di Brema del 14 maggio e le loro conseguenze politiche

Nelle elezioni per il rinnovo dell'Assemblea del più piccolo Land tedesco, che in passato veniva riguardato come una delle roccaforti della sinistra parlamentare, il partito socialdemocratico (SPD) ha riconquistato quasi cinque punti percentuali rispetto alle precedenti consultazioni del 2019 ed è il primo partito del Land. Il partito cristiano-democratico (CDU) ha comunque raccolto il 26,2% dei consensi (-0,5% rispetto alle precedenti consultazioni). I Verdi hanno registrato una vistosa disaffezione da parte del loro elettorato (11,9%), perdendo 5.5 punti percentuali rispetto al 2019. Il partito della Sinistra, con il 10,9% dei consensi (-0,4%), si è riaffermato come un importante interlocutore al fine della formazione di un governo di coalizione a guida socialdemocratica.

Il partito Alternativa per la Germania (AfD) che nel 2019 aveva ottenuto il 6,1% dei suffragi, conquistando 5 seggi nel Landtag, non ha partecipato alle consultazioni essendo mancato un accordo sulle candidature. I suoi simpatizzanti potrebbero essersi orientati verso un partito denominato "Cittadini arrabbiati" ("*Bürger im Wut*") che sin dal 2007 aveva partecipato alle elezioni per il rinnovo dell'assemblea di Brema conquistando pochi mandati (3 o 4) e che in queste elezioni ha registrato un *exploit* (9,4%, + 7%), conquistando nove seggi e raggiungendo una consistenza numerica sufficiente alla costituzione di un gruppo politico nell'assemblea cittadina. Alla vigilia delle consultazioni la direzione del partito aveva prospettato l'ipotesi di una fusione con il partito "Federazione Germania" ("*Bündnis Deutschland*") creato nel 2022 e guidato da Stephen Große, già militante nelle file del partito dei Liberi elettori ("*Freie Wähler*"). *Bündnis Deutschland* raccoglie ex parlamentari provenienti da tutti i partiti, ma soprattutto dal fronte conservatore e, in particolare, da Alternativa per la Germania. Il **9 giugno** la direzione del partito "Cittadini Arrabbiati" ha reso nota la decisione assunta dalla base con la maggioranza del 95% degli aventi diritto di procedere alla fusione.

Le direzioni dei partiti della sinistra e dei Verdi il **25 giugno** hanno raggiunto un accordo per la formazione di un governo di coalizione a guida socialdemocratica (SPD), che ripete la formula politica già adottata nella precedente legislatura. Dopo il voto favorevole delle assemblee di partito, il **3 luglio** è stato sottoscritto l'accordo di coalizione. Andreas Bovenschulte (SPD) è stato eletto il **5 luglio** quale Sindaco di Brema e Presidente del Senato cittadino.

2. PARLAMENTO

2.1. Istituzione del Consiglio cittadino sull'alimentazione

Il **10 maggio** il Bundestag ha deliberato l'istituzione di un Consiglio cittadino (*Bürgererrat*) incaricato di discutere una serie di questioni piuttosto puntuali riconducibili al tema: "l'alimentazione che cambia: tra questione privata e compiti dello Stato" ([B.T. Drs. 20/6709](#)). Il *Bürgererrat* è formato da 160 cittadini selezionati casualmente dai registri elettorali tenendo conto dell'età, del sesso, della ragione di provenienza, della residenza nelle grandi città o nei piccoli centri, dell'istruzione, e con la garanzia di un'adeguata presenza di persone che seguono diete vegane o vegetariane. Tutti i partecipanti ricevono una diaria di 100 euro per le riunioni in presenza e 50 euro per quelle da remoto. Il collegio è chiamato a formulare raccomandazioni non vincolanti, indirizzate al legislatore, circa le possibili misure da adottare per ridurre gli sprechi alimentari, promuovere un'alimentazione sana, garantire la giusta informazione ai consumatori sugli alimenti. Esso sarà coadiuvato da un panel di dodici esperti – docenti universitari e ricercatori – selezionati dai gruppi parlamentari in modo consensuale, ovvero, in mancanza di un accordo, nominati da ciascun gruppo in proporzione alla sua consistenza numerica: ai gruppi CDU/CSU e SPD spetterebbe nominarne tre ciascuno; ai Verdi e al gruppo liberale, due; ai gruppi della Sinistra e di Alternativa per la Germania, uno.

Si tratta di un esperimento istituzionale non nuovo in Germania, dove un Consiglio cittadino sul "Ruolo della Germania nel mondo", ugualmente formato da cittadini estratti e sorte e parimenti dotato di funzioni meramente consultive era già stato istituito nel 2020 con una decisione formalizzata dal Consiglio degli Anziani del Bundestag (*Ältestensrat*), che è un collegio che svolge funzioni comparabili a quelle ascritte nel nostro ordinamento alle Conferenze dei Capigruppo. La proposta di disciplinare con legge la partecipazione popolare nell'ambito di Consigli cittadini selezionati casualmente (presentata dal gruppo parlamentare dei Verdi nel corso della XIX legislatura) non è mai stata accolta. L'istituzione del Consiglio cittadino sull'alimentazione è stata formalizzata dall'Assemblea con una deliberazione a maggioranza semplice con cui si è stabilito altresì di istruire un dibattito parlamentare sulle raccomandazioni che dovranno essere formalizzate dal Consiglio entro il 29 febbraio 2024 e che verranno successivamente trasmesse alla Commissione parlamentare per l'alimentazione e l'economia agricola e alle altre Commissioni del Bundestag competenti per materia. La delibera non ha previsto ulteriori aggravamenti procedurali, neppure nella forma di un obbligo di motivazione qualora la maggioranza decidesse di non dare alcun seguito alle raccomandazioni formulate.

2.2. La nuova legge elettorale

Il **12 maggio** il Bundesrat ha approvato la nuova legge elettorale proposta dai partiti della coalizione di Governo e fortemente contestata soprattutto dai partiti dell'Unione e

della Sinistra. La riforma fissa a 630 il numero dei parlamentari e introduce un sistema di riparto dei seggi basato fondamentalmente sul voto proporzionale, che significativamente finora era indicato come “secondo voto” (“*Zweitstimme*”) e viene rinominato “voto principale” (“*Hauptstimme*”). I mandati vengono assegnati ai partiti in base al voto di lista. Restano i 299 collegi uninominali attualmente previsti, che la legge elettorale del 2020 aveva invece stabilito di ridurre a 280 a partire dal 2024. Tuttavia, i mandati diretti conquistati dai singoli candidati nei collegi uninominali verrebbero assegnati solamente entro il limite di quelli spettanti alla lista. In altre parole, non è più prevista la possibilità di assegnare c.d. mandati in eccedenza, e di conseguenza risulta superata anche l’esigenza di distribuire un certo numero di mandati c.d. compensativi per riportare la composizione del Bundestag nelle proporzioni stabilite con il voto di lista. Tra mandati aggiuntivi e mandati compensativi, nella presente legislatura i partiti dell’Unione CDU-CSU avevano ottenuto 41 seggi in più; il partito socialdemocratico (SPD), 36; i Verdi, 24; il partito liberale (FDP), 16; Alternativa per la Germania (AfD), 14, la Sinistra, 7.

Nel caso in cui i mandati conquistati da un singolo partito nei collegi uninominali risultasse superiore al numero dei seggi ad esso spettanti in base al riparto proporzionale, bisognerà operare una scelta, e la regola è che risulteranno eletti i candidati che avranno conquistato la maggior percentuale di preferenze rispetto agli altri candidati collegati allo stesso partito nello stesso Land.

La legge, pertanto, introduce anzitutto un vistoso elemento di incertezza riguardo all’esito delle consultazioni.

Essa, peraltro, fa salva la possibilità di presentare nei collegi uninominali una candidatura indipendente, non collegata ad alcuna lista, che è una possibilità che era stata difesa dal Tribunale costituzionale federale in una sentenza del 1976 [[BVerfGE 41, 399, 416](#) ss.].

Per questi candidati, dunque, non sussisterebbe alcun dubbio: se vincitori, sarebbero senz’altro eletti.

All’indomani del voto del Bundestag del 16 marzo, qualcuno aveva tentato di avviare una discussione sulla possibilità che la seconda camera si schierasse contro la riforma, ma così non è stato, anche perché 15 Länder su sedici vedono attualmente al loro governo i partiti della coalizione di maggioranza (SPD-FDP-Verdi).

Nel corso del dibattito del **12 maggio** nel Bundesrat il *Ministerpräsident* bavarese Markus Söder (CSU) ha rivolto un [appassionato appello](#) ai Consiglieri del Bundesrat pregandoli di votare per la convocazione della Commissione paritetica bicamerale così da ridiscutere il contenuto del provvedimento, denunciando anzitutto una violazione del principio dell’uguaglianza del voto e in secondo luogo il rischio di consegnare le preferenze di un elettorato sostanzialmente tradito alle forze estremiste di *Alternativa per la Germania* (AfD). Uno stigma che peraltro ha un suono singolare quando si consideri che la riforma approvata ricalca sostanzialmente una [proposta](#) presentata proprio da *Alternativa per la Germania* nel 2019. La sua richiesta, tuttavia, è rimasta inascoltata e la riforma è stata approvata anche dal Bundesrat.

Dopo che la legge è stata promulgata i partiti dell'unione CDU-CSU e il partito della Sinistra hanno presentato un ricorso al Tribunale costituzionale federale [2 BvF 1/23]. A tal fine è sufficiente la sottoscrizione da parte di un quarto dei deputati, vale a dire 183. La Baviera ha depositato un secondo ricorso [2 BvE 2/23]. Uno dei problemi della riforma, infatti, è che essa lascerebbe probabilmente molti collegi privi di un rappresentante eletto localmente, superando la dimensione anche federale del voto politico, e il caso più probabile è proprio quello bavarese.

2.3. Avvio del dibattito sull'istituto della verifica delle elezioni

Nelle file dei parlamentari dei due maggiori partiti (CDU e SPD) è stato avviato un dibattito - per ora informale - sull'opportunità di consegnare definitivamente la verifica delle elezioni al Tribunale costituzionale federale, sgravando il Bundestag di questo compito. La discussione ha trovato spazio anche in seno alla Commissione del Bundestag per "la riforma del sistema elettorale e l'ammodernamento del lavoro parlamentare" che ha presentato la sua [relazione finale](#) il **12 maggio**. Tra le soluzioni prospettate vi è anche quella di rinunciare all'antico privilegio e rimettere al Tribunale costituzionale federale la verifica delle elezioni, che avrebbe il pregio dell'imparzialità dell'organo giudicante e di una più rapida chiusura della fase di incertezza legata all'esame delle istanze, senza escludere la possibilità di rivedere l'organizzazione del *Bundesverfassungsgericht* in maniera da garantire la disponibilità di tutte le risorse necessarie per il rapido espletamento delle procedure di accertamento.

2.4. Sul rispetto dei tempi dell'istruttoria parlamentare a tutela delle prerogative del singolo parlamentare

I gruppi parlamentari dell'opposizione nel Bundestag continuano a denunciare l'imposizione da parte dei partiti di Governo di tempi estremamente serrati per l'istruttoria sulle proposte legislative al punto da compromettere l'esercizio delle prerogative connesse allo status di parlamentare.

La proposta di legge del Governo che redisciplina i requisiti degli impianti di riscaldamento degli edifici e la ripartizione dei relativi oneri di adeguamento ha acceso uno scontro tra maggioranza e opposizione che non attiene al merito delle misure proposte bensì all'accelerazione del procedimento legislativo imposto dai gruppi parlamentari della maggioranza, che avrebbero voluto calendarizzare l'istruttoria e la votazione un testo complesso e articolato a distanza di pochi giorni dalla sua presentazione.

La [proposta di legge](#) è stata presentata dal governo il **17 maggio**. Essa redisciplinava i requisiti e il riparto degli oneri relativi al riscaldamento degli edifici definendo molti dettagli di una materia estremamente tecnica e dagli importanti risvolti sull'industria, sulla politica energetica e sul mercato degli affitti residenziali. Il **13 giugno** i gruppi della maggioranza avevano presentato alla Commissione del Bundestag per l'Energia e la protezione climatica un [documento](#) di due pagine denominato "Linee guida della coalizione di governo per il

proseguo dell'istruttoria sulla legge” che anticipava, ancorché per sommi capi, la presentazione di una corposa serie di emendamenti non formali tali da incidere sull'impianto complessivo della riforma.

Nel frattempo, dinanzi alla Commissione del Bundestag per l'Energia e la protezione climatica il **27 giugno** si sono svolte diverse audizioni di esperti che entravano nel merito della proposta di legge del 17 maggio pur essendo a tutti chiaro che quel testo sarebbe stato modificato e per alcuni versi stravolto dalla maggioranza.

Solamente il **30 giugno** la Commissione del Bundestag ha ricevuto da parte del Ministero per l'Economia e la protezione climatica un documento di 96 pagine [\[BT Drs. 20\(25\)426\]](#) recante una tavola sinottica che raffrontava l'articolato proposto il 17 maggio con la nuova versione sulla quale i parlamentari sarebbero stati chiamati a votare.

I gruppi della maggioranza avevano stabilito che quel testo, che giungeva con la veste formale di un documento ministeriale intitolato “Guida del Ministero federale per l'Economia e la protezione del clima relativa alla mozione di emendamento di SPD, Verdi e FDP”, sarebbe stato discusso in seconda e in terza lettura il **7 luglio**.

I gruppi dell'opposizione si sono opposti a questa calendarizzazione e hanno presentato un ricorso al Tribunale costituzionale federale sollevando un *Organsstreit* corredato della richiesta di una misura cautelare atta ad imporre il rinvio della discussione così da garantire a tutti i deputati almeno quattordici giorni di tempo per esaminare gli emendamenti.

Nel ricorso si sottolinea come l'accelerazione del procedimento legislativo al punto da rendere impossibile un'adeguata conoscenza del testo degli emendamenti sui quali l'assemblea è chiamata a votare, in violazione delle norme costituzionali in materia di procedimento di formazione delle leggi, incida sulle prerogative del singolo parlamentare, limitando la possibilità di partecipare effettivamente alla formazione della volontà del Parlamento.

Il **5 luglio** il Tribunale costituzionale federale ha concesso un provvedimento sospensivo consistente nel rinvio della seconda e della terza lettura, che è stato inteso come il frutto di una operazione di bilanciamento tra la garanzia dell'autonomia del parlamento nella determinazione dell'iter dei suoi procedimenti e la tutela dei diritti connessi allo status di parlamentare [par. 105 della [pronuncia](#)].

2.5. Continua la *conventio ad excludendum* nei confronti del gruppo parlamentare *Alternativa per la Germania* (AfD)

Persiste la volontà condivisa da tutti i gruppi del Bundestag di escludere i parlamentari di *Alternativa per la Germania* da qualsiasi incarico apicale nell'organizzazione del Bundestag. Ai sensi del § 2 del regolamento del Bundestag (BT-GO) il collegio della Presidenza del Bundestag è formato dal Presidente dell'Assemblea e da almeno un vice-presidente per ognuno dei gruppi del Bundestag. Al contempo, il regolamento del Bundestag stabilisce che la carica venga assunta in forza di un'elezione assembleare, e la prassi nel tempo si è orientata per l'elezione separata di ogni singolo vice-presidente.

L'Assemblea ha respinto le ennesime candidature per la carica di vice-Presidente proposte da *Alternativa per la Germania* (AfD): no a [Mariana Iris Harder-Kühnel](#), proposta il **25 maggio** e anche [Jörg Schneider](#), proposto il **16 giugno**.

Nelle due pronunce [[2 BvE 2/20](#) e [2 BvE 9/20](#)] rese il 22 marzo 2022, il Tribunale costituzionale federale, investito della questione della mancata elezione di tutti i deputati proposti da *Alternativa per la Germania* (AfD) per la carica di vice-Presidente, pur respingendo i ricorsi presentati, aveva evidenziato un'oggettiva aporia delle norme del regolamento del Bundestag, le quali, da un lato, stabiliscono che ognuno dei gruppi debba essere rappresentato da almeno un vice-presidente, e, dall'altro, prescrivono il metodo dell'elezione da parte dell'assemblea, subordinando la scelta dei componenti dell'Ufficio di Presidenza ad un libero atto di volizione politica, incerto, pertanto, nel suo esito.

2.6. La maggioranza di Governo blocca l'istituzione della Commissione d'inchiesta sulla frode finanziaria c.d. *cum-ex* richiesta dall'opposizione ai sensi dell'art. 44 LF

La Germania è stato il primo Paese dell'UE in cui è stata accertata la messa in opera di un sistema atto a frodare le casse pubbliche attraverso rimborsi fiscali illecitamente percepiti legati alla compravendita di azioni di società quotate da parte di fondi esteri noto come "schema *cum-ex*". Quella che è stata definita come la più grande frode fiscale di sempre è emersa alcuni anni fa nell'ambito di un'inchiesta giornalistica realizzata da quindici media europei denominata *CumEx Files 2.0* e, secondo una stima formulata da alcuni ricercatori sulla base delle informazioni raccolte, le operazioni contestate avrebbero determinato in venti anni un ammanco fiscale pari a circa 150 miliardi di euro in dieci Paesi membri dell'UE, in Svizzera e negli USA. In Germania la perdita per lo Stato potrebbe ammontare a 10 miliardi di euro. Le indagini delle autorità giudiziarie hanno coinvolto diversi istituti bancari, tra i quali anzitutto la banca Warburg & Co. con sede ad Amburgo e la Deutsche Bank.

La frode si basava sulla compravendita di azioni da parte di fondi esteri e sulla richiesta di restituzione totale o parziale delle imposte sul reddito da capitale che avrebbero dovuto essere versate nei Paesi dove erano domiciliati i Fondi in forza di accordi fiscali sottoscritti dalla Germania atti ad evitare una doppia imposizione fiscale. Le transazioni avvenivano nel periodo imminente lo stacco dei dividendi, quando dunque le azioni erano ancora *cum* dividendo, ma venivano registrate a distanza di alcuni giorni lavorativi, quando il pagamento delle cedole era già avvenuto e conseguentemente il valore delle azioni era diminuito in quanto privo di dividendo, c.d. *ex* dividendo: da qui la denominazione *cum-ex*. La truffa si basava su una speculazione tra i prezzi di vendita *cum* ed *ex* dividendo e sulla rapida successione delle transazioni, che rendeva difficoltosa l'individuazione dei proprietari delle stesse, consentendo ad alcuni investitori di richiedere rimborsi per versamenti fiscali mai effettuati, secondo uno schema assai sofisticato messo a punto, pare, da Hanno Berger, un ex dirigente dell'erario del Land Hessen che aveva maturato una conoscenza molto

approfondita delle regole e delle zone d'ombra del sistema tributario tedesco, e l'aveva messa a frutto lavorando come consulente per la banca Warburg & Co. e per diversi altri importanti clienti. Berger, estradato dalla Svizzera nel 2022, ha già subito due condanne ad otto anni di reclusione per evasione fiscale comminate dai *Landgerichten* di Bonn e di Wiesbaden.

Diverse procure tedesche sono al lavoro per accertare la portata della truffa e le relative responsabilità. La banca di Amburgo Warburg & Co. è già stata condannata nel 2020 dal *Landgericht* di Bonn a rimborsare 176 milioni di euro al fisco.

Diverse circostanze hanno alimentato nel tempo il sospetto che la Warburg & Co. possa aver goduto di un occhio di riguardo e qualche forse di qualche agevolazione da parte dalle autorità di Amburgo nel periodo in cui l'attuale Cancelliere Olaf Scholz guidava il governo della Città/Land.

Per questo molti parlamentari dell'opposizione unitamente al gruppo parlamentare CDU/CSU il 18 aprile hanno formalizzato la [richiesta](#) di istituire una Commissione parlamentare di inchiesta per far luce su alcuni aspetti oscuri, riassunti in diciannove punti, al fine di accertare eventuali responsabilità politiche e amministrative.

Ai sensi dell'art. 44 della Legge Fondamentale per attivare questo strumento del sindacato ispettivo è necessaria una sottoscrizione da parte di almeno un quarto dei deputati.

Tale *quorum* è stato raggiunto e superato, tuttavia la richiesta non è stata accolta. I gruppi della maggioranza hanno infatti eccepito l'illegittimità dell'oggetto, che attiene a fatti accaduti ad Amburgo e all'operato delle autorità di quel Land. Inoltre, anche il Landtag di Amburgo il 6 novembre 2020 ha istituito una Commissione parlamentare di inchiesta per approfondire le vicende e le responsabilità legate alla messa in opera dello schema *cum-ex* [Hamburgische Bürgerschaft, [Drs. 22/1762](#) e [22/1924](#)]. Tale circostanza è stata considerata preclusiva da parte della maggioranza, che ha opposto la presunta illegittimità di una doppia indagine parlamentare condotta a diversi livelli di governo, benché in Germania non manchino esempi in questo senso, come avvenne per le inchieste parlamentari sugli omicidi seriali eseguiti tra il 2000 e il 2006 contro immigrati turchi in Germania e per l'attentato al mercatino natalizio di Berlino del 19 dicembre 2016.

Alcune perplessità legate alla dimensione locale delle questioni oggetto dell'indagine sono state comunque espresse anche da alcuni degli esperti convocati dalla Commissione del Bundestag per la verifica delle elezioni, l'immunità e il regolamento nel corso delle audizioni che si sono svolte il **22 giugno**.

Sulla base dei rilievi sollevati da più parti il gruppo CDU/CSU il **28 giugno** ha presentato una proposta emendativa che, tenendo conto anche del parere degli esperti, riformulava parzialmente la mozione così da chiarire che l'inchiesta avrebbe avuto ad oggetto esclusivamente l'esercizio dei poteri di vigilanza della Federazione circa la restituzione dei rimborsi fiscali illecitamente percepiti senza alcun obiettivo di ingerenza nell'autonomia costituzionale del Land.

L'oggetto dell'indagine rimaneva lo stesso, ma esso veniva spiegato meglio richiamando espressamente le norme costituzionali che disciplinano il riparto del gettito fiscale derivante dall'imposta sui redditi delle persone fisiche e giuridiche (art. 106, terzo co., LF), l'amministrazione indiretta della Federazione attraverso le autorità dei Länder (art. 108, terzo co., LF), e il potere d'indirizzo della Federazione (art. 85, terzo e quarto co., LF), con l'obiettivo di effettuare una "valutazione circa l'operato delle autorità federali anche con riguardo al loro rapporto con le autorità dei Länder nell'esecuzione fiscale, il riparto federale delle competenze con riguardo alla costituzione finanziaria e l'idoneità del Cancelliere a ricoprire il suo incarico". Inoltre, veniva espressamente affermato l'impegno a rispettare le prerogative delle Assemblee legislative dei Länder, anche con riguardo all'esercizio dei poteri di controllo parlamentare.

Con una seconda [mozione](#) presentata il **4 luglio** i Deputati dei partiti CDU/CSU raccomandavano pertanto di istituire la Commissione d'inchiesta approvando il testo emendato in Commissione, ma la Commissione del Bundestag per la verifica delle elezioni, l'immunità e il regolamento, con i voti dei deputati della coalizione si è [espressa](#) in senso contrario.

I deputati dell'opposizione si sono pertanto rivolti al Tribunale costituzionale federale sollevando un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato [2 BvE 4/23], ritenendo violate le prerogative iscritte nell'art. 44 LF.

3. GOVERNO

3.1. La Corte dei Conti si esprime molto criticamente sull'istituzione e sulla gestione dei Fondi straordinari (*Sondervermögen*) della Federazione

Il **25 agosto** la Corte dei Conti federale ha pubblicato una [Relazione](#) indirizzata al Ministero Federale delle Finanze sui fondi straordinari (*Sondervermögen*) della Federazione e sui loro effetti "sulla trasparenza del bilancio e sul funzionamento delle regole sull'indebitamento" e si è espressa molto criticamente riguardo all'istituzione e alla gestione di questi fondi. I *Sondervermögen* negli ultimi anni hanno assunto una dimensione e un rilievo politico crescenti quali strumenti atti alla gestione delle grandi crisi congiunturali che hanno afflitto l'economia tedesca.

Attualmente se ne contano ventinove. Questi Fondi sono concepiti come strumenti atti a fronteggiare spese straordinarie in modo più efficiente e tempestivo rispetto a quanto sia possibile attraverso la legge finanziaria annuale. L'ultimo Fondo straordinario è stato istituito nell'autunno del 2022, con una dotazione di 200 milioni di euro, e serve a finanziare gli aiuti necessari a fronteggiare la crisi energetica. Il fondo straordinario per le forze armate, creato pochi mesi prima conta su uno stanziamento 100 milioni di euro e, ai sensi dell'art. 87a, comma 1a della Legge Fondamentale (introdotto dalla [legge di revisione costituzionale del 28 giugno 2022](#)), diversamente dagli altri Fondi straordinari istituiti ai sensi dell'art. 110,

secondo co., LF, non è neppure soggetto ai limiti all'indebitamento iscritti nell'art. 109, terzo co., e 115, secondo co., LF.

Tutti i Fondi straordinari 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 viene esercitato attraverso l'approvazione della legge di bilancio. Nel 2022 l'istituzione del Fondo straordinario per le forze armate, che ha una dotazione di cento miliardi di euro, si è accompagnata ad una modifica della legge fondamentale che ha sottratto.

Questi fondi straordinari sono finanziati con modalità diverse. Anzitutto, essi potrebbero astrattamente alimentarsi con risorse proprie, senza necessità di attingere alle entrate dello stato e senza ricorso all'indebitamento, come era avvenuto, ad esempio, in passato per il Fondo straordinario per la ricostruzione, finanziato dal Piano Marshall. Oggi alcuni Fondi sono finanziati con risorse tratte dal bilancio ordinario dello Stato, mentre gli altri, che costituiscono la parte più consistente di questo patrimonio straordinario, beneficiano di un'autorizzazione all'indebitamento che ammonta complessivamente a 590 miliardi di euro (p. 17 della Relazione).

Le preoccupazioni espresse dalla Corte dei Conti nascono dal fatto che quasi tutti i fondi straordinari della Federazione prevedono una qualche forma di indebitamento per un ammontare complessivo di circa 780 miliardi di euro, e che al 31 dicembre 2022 il loro potenziale di indebitamento era ancora vicino a 522 miliardi di euro, che significa “cinque volte di più rispetto all'indebitamento previsto nel programma finanziario pluriennale 2023-2027” (p. 20 della Relazione).

I Fondi, infatti, non vengono amministrati e rendicontati secondo il criterio della cassa, ma la loro dotazione viene iscritta nel bilancio al momento della loro istituzione. Ciò nonostante, le risorse di regola non vengono accantonate, ma devono essere reperite ricorrendo all'indebitamento. Per questo la Corte dei Conti ha sottolineato quanto sarebbe più giusto trattare di “debiti straordinari” piuttosto che di “fondi straordinari” (p. 28 della Relazione).

La Corte dei Conti ha assunto nell'ultimo biennio una posizione sempre più critica riguardo al ricorso a questi Fondi straordinari per realizzare operazioni e obiettivi che sarebbe più corretto iscrivere nel bilancio annuale dello Stato propriamente inteso, e che rendono parziale, complessa, e fondamentalmente opaca la rendicontazione delle entrate e delle uscite.

Nella Relazione si sottolinea che i Fondi straordinari “costituiscono un'eccezione ai principi elementari in materia di bilancio che sono funzionali al rispetto delle prerogative del parlamento in materia di bilancio” e che pertanto “la loro istituzione e la gestione di quelli già esistenti dovrebbero avvenire nel rispetto di criteri più rigorosi”. In particolare, “sarebbero necessarie ragioni particolarmente importanti per procedere all'istituzione di fondi straordinari”, quelli esistenti dovrebbero essere sistematicamente soggetti ad una valutazione e sarebbe opportuno imporre l'obbligo di motivarne la prosecuzione e stabilire con certezza la loro durata necessariamente limitata nel tempo (p. 12 della Relazione).

Il Governo federale ha reagito ai rilievi formulati dalla Corte dei Conti con un messaggio del **17 agosto**, dissociandosi “dalle ricostruzioni, dalle valutazioni e dal quadro d'insieme che emerge dalla Relazione”.

4. CAPO DELLO STATO

4.1. L'esitazione del Presidente federale Frank-Walter Steinmeier sulla nuova legge elettorale

L'**8 giugno** il Presidente federale Walter Steinmeier ha promulgato la controversa legge elettorale che era stata approvata dal Bundestag il 18 marzo e dal Bundesrat il **12 maggio**.

Il tempo trascorso tra la votazione e la firma presidenziale, che nella prassi può avere una durata di un paio di settimane o poco più, aveva alimentato certe speculazioni circa una possibile presa di posizione da parte del Capo dello Stato riguardo ai possibili profili di incostituzionalità della legge. All'indomani del voto della seconda Camera il Governatore bavarese Markus Söder (CSU) e il Segretario generale del partito cristiano-sociale Martin Huber avevano rivolto e rinnovato diversi appelli al Presidente federale pregandolo di non firmare la legge. Nella storia istituzionale del dopoguerra, i Presidenti federali finora hanno rifiutato per otto volte la firma. Sebbene nell'ordinamento tedesco il Capo dello Stato non disponga di un vero e proprio potere di veto sospensivo, nella prassi questi ha talvolta esercitato un potere informale di rinvio delle leggi che presentavano profili di dubbia costituzionalità attraverso lettere aperte indirizzate ai Presidenti delle due Camere. Lo hanno fatto, ad esempio, Karl Carstens nel 1981, Roman Herzog nel 1994, Johannes Rau nel 2002 (con riguardo ad un vistoso vizio procedurale nell'approvazione della legge sull'immigrazione), mentre Horst Köhler nel 2005 firmò la legge sulla sicurezza aerea palesando però le sue perplessità su alcuni profili formali e materiali. Sebbene la stampa abbia riferito un certo disappunto che il Presidente avrebbe lasciato informalmente trapelare circa il mancato raggiungimento di un accordo di massima sui contenuti della riforma da parte delle principali forze politiche, la promulgazione non è stata accompagnata da alcun messaggio formale o dichiarazione resa alla stampa direttamente dal Capo dello Stato.

5. AUTONOMIE

5.1. Il Parlamento di Amburgo riduce l'età minima dei giudici del Tribunale costituzionale

L'**11 luglio** il [Landtag](#) di Amburgo ha ridotto l'età minima necessaria per assumere l'incarico di giudice del Tribunale costituzionale di Amburgo, portandola da 40 a 35 anni, come previsto dalla maggior parte dei Länder tedeschi [[Bürgerschaft Hamburg, Drs. 22/12325](#)]. Solamente in Baviera, nello Schleswig-Holstein e nel Sachsen-Anhalt l'età dell'elettorato passivo è attualmente maggiore.