



ASTRID ZEI*

LE MANOVRE ESPANSIVE IN GERMANIA IN TEMPO DI CRISI: IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE SI PRONUNCIA SUI VINCOLI DI CASSA E DI FORMA**

SOMMARIO: **INTRODUZIONE.** – **SEZIONI: 1. Partiti ed elezioni.** – 1.1. Il voto della Baviera. – 1.2. Le elezioni in Assia. – **2. Parlamento.** – 2.1. Continua la *conventio ad excludendum* nei confronti del gruppo parlamentare *Alternativa per la Germania* (AfD). – 2.2. Prime conseguenze della scissione della *Sinistra* (*Die Linke*). – **3. Governo.** – 3.1. Per il quarto anno consecutivo vengono sospesi i c.d. freni all'indebitamento. – **4. Autonomie.** – 4.1. Chi controlla il vice-Governatore della Baviera? – 4.2. La *conventio ad excludendum* nei confronti di *Alternativa per la Germania* (AfD) nel Landtag del Brandeburgo. – 4.3. La *conventio ad excludendum* nei confronti di *Alternativa per la Germania* (AfD) nel Landtag della Baviera. – 4.4. La *conventio ad excludendum* nei confronti di *Alternativa per la Germania* (AfD) nel Landtag del Baden-Württemberg. – **5. Corti.** – 5.1. La legge elettorale del 2020 non viola la Legge Fondamentale. – 5.2. Tribunale costituzionale del Brandeburgo: respinta la pretesa di riconoscimento dello status di gruppo parlamentare in mancanza di un numero minimo di deputati. – 5.3. La ripetizione delle elezioni politiche del 2021 a Berlino: il Tribunale costituzionale federale conferma il richiamo alle urne.

INTRODUZIONE

Il **15 novembre** il Tribunale costituzionale federale ha accertato l'illegittimità della seconda manovra di bilancio correttiva per il 2021 che viola le norme che disciplinano i c.d. freni all'indebitamento, iscritte negli artt. 109, terzo comma, e 115, secondo comma, LF.

Si tratta di una [sentenza](#) importante, che interviene nella materia del bilancio per chiarire alcune questioni lasciate finora aperte, sia nella giurisprudenza che nella dottrina, e che assume grande rilievo anche per le sue conseguenze politiche.

La Legge Fondamentale tedesca (art. 109, secondo co.) stabilisce che il bilancio dello Stato debba sempre essere in pareggio, o in attivo, anche in ottemperanza al Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria – c.d. *Fiscal Compact* – concordato al di fuori della cornice giuridica dei Trattati. Sono tollerati solamente scostamenti minimi, che non eccedano lo 0,35% del PIL. Eventuali deroghe si legittimano

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

** Contributo sottoposto a *peer review*.

solamente a fronte di circostanze eccezionali ed impegnano comunque il legislatore a predisporre un piano di rientro che garantisca entro tempi congrui il ripristino della sostenibilità del bilancio.

La complessa situazione congiunturale determinata da una angosciante successione di eventi e fattori critici a partire dalla pandemia di Covid-19 ha suggerito anche in Germania una politica economica espansiva per sostenere il mercato del lavoro, gli investimenti delle imprese, per rinnovare le dotazioni delle forze armate tedesche, per calmierare il prezzo dell'energia, per finanziare gli aiuti alle imprese e alle famiglie colpite da eventi climatici estremi.

Dal 2020, infatti, il Parlamento tedesco ha approvato ogni anno una deroga al principio del pareggio di bilancio senza ricorso all'indebitamento invocando l'art. 115, secondo co., LF che consente al Bundestag, a maggioranza assoluta dei suoi membri, di autorizzare uno scostamento superiore allo 0,35% del PIL a fronte di una "catastrofe naturale", ovvero di una "situazione eccezionale di emergenza che sia fuori dal controllo dello Stato".

Per garantire piena disponibilità di spesa e la massima manovrabilità delle risorse stanziare per fronteggiare la crisi legata alla pandemia e alla guerra il legislatore si è avvalso anche della possibilità, espressamente prevista dalla Legge Fondamentale, di costituire e rifinanziare Fondi straordinari che vengono amministrati separatamente rispetto al bilancio dello Stato, la cui rendicontazione, ai sensi dell'art. 110 LF, si limita all'indicazione dei flussi di entrata e di spesa. L'ultimo bilancio consuntivo recava indicazione di ben 29 Fondi straordinari (*Sonder-, Zweck- und Treubandvermögen*) che, come si legge nelle ultime relazioni annuali della Corte di Conti federale, rendono parziale, complessa, e fondamentalmente opaca la rendicontazione delle entrate e delle uscite dello Stato, ponendosi in contrasto con alcuni principi fondamentali del diritto del bilancio quali l'annualità, l'accuratezza delle stime (con riguardo all'indicazione delle scadenze) e la chiarezza.

Benché tutti i Fondi straordinari siano 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*) – sia pure un controllo meno pervasivo rispetto a quello che accompagna l'approvazione della legge finanziaria – la loro criticità, stigmatizzata a più riprese anche dalla Corte dei Conti federale, dipende soprattutto dallo scostamento temporale tra gli impegni di spesa approvati e i flussi di cassa effettivamente gravanti sul bilancio.

Ciò risulta ancora più preoccupante quando si considerino le dimensioni dei Fondi: al Fondo straordinario per la stabilizzazione del mercato finanziario e dell'economia, che era stato creato nel 2020 per sostenere il credito e le imprese attraverso una serie di misure tese a superare gli effetti negativi della pandemia, sono stati destinati nel 2022 200 miliardi di euro, presentati dal Cancelliere Scholz come "scudo difensivo contro la guerra energetica", che in parte sono serviti sinora a calmierare il prezzo dell'energia per le imprese e per i consumatori.

A fronte della volontà politica, formalizzata dal legislatore nazionale ed europeo, di derogare ai vincoli posti dal diritto dei Trattati e dalla Legge Fondamentale per realizzare

manovre espansive, il Tribunale costituzionale federale negli ultimi anni è stato chiamato a più riprese a pronunciarsi sull'interpretazione delle norme che disciplinano la formazione del bilancio e i limiti all'indebitamento e, in definitiva, a stabilire dove comincia e dove finisce la discrezionalità politica del legislatore.

La legge del 18 febbraio 2022 che introduce la seconda manovra correttiva per il 2021, che è l'oggetto della pronuncia del 15 novembre, costituisce in questo senso soltanto la punta dell'iceberg.

Il sindacato astratto di costituzionalità è stato introdotto da 197 deputati del Bundestag, che avevano contestualmente chiesto anche l'adozione di una misura cautelare, atta a sospendere l'utilizzo delle somme stanziato. Il 22 novembre 2022 il [Tribunale costituzionale federale](#) aveva respinto il ricorso, chiarendo però una grande determinazione ad approfondire le questioni sollevate nell'ambito del giudizio principale.

La manovra nasceva con l'obiettivo di trasferire parte delle risorse stanziato nel 2021 per fronteggiare la pandemia, reperite nei mercati con il ricorso eccezionale all'indebitamento, su un fondo straordinario creato per altre finalità: la legge finanziaria per il 2021 aveva originariamente previsto un ricorso al credito pari a 180 miliardi di euro. Il 23 aprile 2021 il legislatore aveva approvato una manovra correttiva con cui venivano stanziati ulteriori 60 miliardi di euro. Giunti alla fine dell'anno, il governo aveva proposto di trasferire questo "tesoretto" sul Fondo straordinario della Federazione per l'Energia e per il Clima, [istituito](#) nel 2011, che è uno dei 29 Fondi straordinari ai sensi dell'art. 110, primo co., prima frase, LF, attualmente operativi in Germania, concepiti come strumenti per far fronte ad impegni di spesa che esigano erogazioni tempestive e una particolare flessibilità. La seconda manovra correttiva 2021 è stata approvata un paio di mesi dopo, il 18 febbraio 2022.

Si tratta di una manovra che risulta quindi emblematica perché riassume le principali strategie di politica economica degli ultimi anni: da un lato vi è la volontà di finanziare manovre espansive autorizzando deroghe al principio del pareggio del bilancio, cui concorre anche l'esigenza di concordare le principali linee di intervento nell'ambito di una coalizione tra partiti che guardano in direzioni diverse; dall'altro, la scelta di parcellizzare il bilancio dello stato attraverso il finanziamento di Fondi straordinari che vengono amministrati separatamente e che consentono di stanziare risorse per molti anni a venire in forza di un'autorizzazione conferita *una tantum* in tempo di crisi.

I veti posti dal *Bundesverfassungsgericht* impongono pertanto un sensibile cambio di rotta adesso e per i prossimi anni a venire.

La pronuncia interviene anzitutto a chiarire la sindacabilità dei presupposti che legittimano una deroga al principio del pareggio del bilancio. Gli artt. 109, terzo comma, seconda frase e 115, secondo comma, sesta frase, LF indicano a questo riguardo una "catastrofe naturale" ovvero la sussistenza di "circostanze straordinarie di emergenza sottratte al controllo dello Stato" tali da determinare una "considerevole" compromissione della situazione finanziaria.

Riguardo al controllo di costituzionalità sulle decisioni iscritte nella legge di bilancio e nelle eventuali manovre correttive - che era rimasta finora una questione aperta nel diritto

costituzionale tedesco – il Tribunale costituzionale ha assunto una posizione molto netta: anche se al legislatore è riservato un autonomo potere di apprezzamento, sia con riguardo alla gravità dei fattori di squilibrio dell'economia, sia nella determinazione del piano di rientro dal debito prescritto dalla Legge Fondamentale, i presupposti di una eventuale deroga al principio del pareggio del bilancio “in principio sono pienamente sindacabili” (par. 115 ss. della sentenza).

Sul piano formale viene in rilievo anzitutto l'obbligo di motivazione che grava sul legislatore: l'art. 115, secondo comma, sesta frase, LF stabilisce infatti che la sussistenza dei presupposti debba essere formalizzata dal Bundestag a maggioranza assoluta. Il Tribunale costituzionale federale ha chiarito che tale deliberazione non deve assumere necessariamente la veste formale della legge, e pertanto l'assemblea potrebbe anche limitarsi ad approvare una semplice risoluzione (par. 101 della pronuncia). Per il Secondo Senato del *Bundesverfassungsgericht* la Legge Fondamentale pretende piuttosto l'adempimento di un obbligo di motivazione che serve a chiarire il nesso strumentale esistente tra i presupposti invocati, il maggior fabbisogno finanziario della Federazione, e le misure programmate (par. 185). E' necessario pertanto indicare compiutamente la “situazione emergenziale che dal punto di vista del Bundestag compromette la capacità di azione dello Stato e deve pertanto essere considerata come una crisi da affrontare”. Ciò rende possibile l'esercizio di una funzione di controllo sulle scelte delle istituzioni, sia da parte dell'opinione pubblica (par. 131), sia nel quadro di un eventuale sindacato del Tribunale costituzionale federale, consistente necessariamente in “un esame circa la congruità e la plausibilità delle valutazioni e dei giudizi del legislatore” (par. 142 ss.).

Il fatto che la manovra correttiva impugnata sia stata approvata nel 2022 con l'obiettivo dichiarato di fronteggiare una situazione emergenziale acclarata nel 2021 - al di là degli altri rilievi affrontati dal BVerfG di cui si dirà nelle prossime righe - secondo i giudici costituisce un'ulteriore aggravante, dal momento che la distanza che separa la causa, i suoi effetti e i rimedi messi in campo rende meno ovvio l'impianto argomentativo sotteso alle scelte del legislatore. Nella sentenza si legge, infatti, che “se il legislatore ricorre più volte nel corso di uno stesso anno finanziario, ovvero nel corso di annualità consecutive, alla possibilità di accedere all'indebitamento per fronteggiare situazioni emergenziali (...), egli deve dar conto in modo ancora più dettagliato dei motivi per i quali la crisi persiste (diagnosi della crisi) e deve fornire le sue valutazioni circa l'idoneità delle misure programmate per fronteggiarla” (par. 151).

Quando si tratta di misurare il nesso strumentale tra l'eccezionalità dei fattori congiunturali, da un lato, e il maggiore impegno di spesa, per i giudici del Secondo Senato è importante distinguere eventuali “nuovi debiti che vengano assunti piuttosto per finanziare misure di politica generale cogliendo l'*occasione* della sospensione dei freni all'indebitamento, ma che di per sé non mirano a superare la situazione di crisi” (par. 133 della sentenza), e ciò anche se il sindacato costituzionale può consistere solo in una valutazione “riguardo all'insieme delle misure” finanziate attraverso il ricorso al debito e non su una singola misura (par. 134).

Se questi sono i presupposti, le scelte del legislatore non sono convincenti: non vi sarebbero infatti elementi sufficienti per argomentare che le risorse stanziare per promuovere la digitalizzazione, l'abbandono progressivo dei combustibili fossili e lo sviluppo di una economia *green* siano funzionali a fronteggiare la congiuntura negativa derivante dalla pandemia.

Un secondo ordine di rilievi attiene ai tempi della manovra.

In linea di principio la legge finanziaria annuale assolve la funzione di indirizzare l'attività di gestione e pertanto essa viene redatta prima dell'inizio dell'anno finanziario. Ciò solleva un problema che riguarda tutte le manovre correttive, dal momento che esse vengono approvate durante l'anno, ma diviene particolarmente vistoso quando si consideri che la seconda manovra correttiva 2021 – che l'oggetto del giudizio – è stata approvata nel 2022. Secondo i giudici di Karlsruhe essa risulta pertanto illegittima anche sotto questo profilo (par. 214 ss., par. 222 ss.).

Il terzo problema affrontato dai giudici di Karlsruhe concerne il ricorso allo strumento del Fondo straordinario (*Sondervermögen*) che negli ultimi anni ha consentito al legislatore di attuare politiche di bilancio espansive nel rispetto formale dei vincoli all'indebitamento.

In base all'art. 110, secondo co., prima frase, LF, “il bilancio di previsione è stabilito dalla legge di bilancio per uno o più anni, tra loro distinti, anteriormente all'inizio del primo anno di esercizio”. Per il Tribunale costituzionale federale in questa frase sono iscritti i principi costituzionali della periodicità (*Jährlichkeit*) e della durata annuale (*Jährigkeit*) del bilancio che presidiano il potere di manovra del legislatore: il primo è enunciato espressamente, mentre il secondo “acquista rango costituzionale” “in forza della sua connessione funzionale con il principio della periodicità annuale” (par. 162 della sentenza). Ad essi va aggiunto anche il principio della scadenza annuale secondo il criterio della cassa (*kassenwirksamen Fälligkeit*), pur non essendo espressamente menzionato nella Legge Fondamentale (par. 163 ss.).

Secondo i giudici questi principi informano anche l'interpretazione delle norme che disciplinano le deroghe ai c.d. freni all'indebitamento (art. 109, terzo comma, seconda frase in combinato disposto con l'art. 115, secondo comma, sesta frase, LF), anche nel caso in cui il legislatore preferisca finanziare il fabbisogno eccezionale attraverso Fondi straordinari (*Sondervermögen*). Questi strumenti, infatti, sono soggetti agli stessi principi cui si informa il bilancio dello stato (par. 174 ss.).

Di conseguenza, anche se il legislatore stabilisce di ricorrere eccezionalmente all'indebitamento (artt. 109, terzo comma, seconda frase e 115, secondo comma, sesta frase, LF) per finanziare un Fondo straordinario, resta il fatto che “tali risorse potranno essere utilizzate solamente nell'anno di esercizio per il quale le stesse sono state previste ai sensi dell'art. 115, secondo comma, sesta frase, LF” (par. 181 della sentenza).

Il Fondo per il Clima invece è concepito come uno strumento flessibile atto a movimentare risorse per molti anni a venire. Questo, secondo i giudici del Secondo Senato, è in contrasto con i principi della periodicità e della durata annuale del bilancio secondo il criterio della cassa (par. 208 ss.).

Il **21 novembre** la Commissione per il bilancio del Bundestag si è riunita per discutere le conseguenze della pronuncia, che mette in discussione anche l'operatività del Fondo per la stabilizzazione dell'Economia cui nel 2022, attraverso una deroga al divieto di indebitamento, sono stati destinati ulteriori 200 miliardi euro da spendere fino al 2024 anche per calmierare i prezzi del gas e dell'elettricità e di altri Fondi straordinari parimenti finanziati con un'autorizzazione eccezionale all'indebitamento destinati a coprire fabbisogni di spesa negli anni a venire.

Il **27 novembre** il Governo ha presentato una [manovra correttiva](#) per il 2023 che prevede una rimodulazione della dotazione finanziaria del Fondo straordinario per il Clima, del Fondo per la stabilizzazione dell'economia e del Fondo straordinario per gli aiuti alla ricostruzione ("*Aufbauhilfe 2021*") a seguito delle esondazioni nei Länder occidentali, anche attraverso il ricorso a nuovo indebitamento.

Il **15 dicembre** il Bundestag ha formalizzato per il quarto anno consecutivo una [deroga](#) al principio del pareggio del bilancio ai sensi dell'art. 115, secondo comma, sesta e settima frase, con 414 voti a favore, 242 contrari e 9 astensioni. L'ipotesi di una ulteriore deroga anche per il 2024, che pure era stata inizialmente prospettata, è stata messa da parte, almeno per il momento, soprattutto per la ferma contrarietà dei liberali (FDP). Permangono tuttavia molte incertezze e in questo quadro non è escluso che la Germania possa guardare con favore ad una politica economica espansiva dell'UE, anche attraverso un nuovo piano comune di investimenti.

1. PARTITI ED ELEZIONI

1.1. Il voto della Baviera

L'8 ottobre i bavaresi sono stati chiamati alle urne per il rinnovo dell'assemblea regionale. Il voto conferma la fiducia dell'elettorato nel governo uscente: una coalizione formata dal partito cristiano-sociale (CSU) e dal partito dei *Liberi elettori* (*Freie Wähler*), guidata Markus Söder (CSU). A differenza dei cristiano-sociali, i *Freie Wähler* non costituiscono una realtà politica esclusivamente bavarese. Anche se a livello nazionale nelle ultime elezioni politiche le liste dei FW si sono attestate ben al di sotto della soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge elettorale, essi sono rappresentati anche nel *Landtag* della Renania-Palatinato. I suoi esponenti si definiscono liberal-conservatori e alcuni osservatori non esitano ad etichettare il partito come un fenomeno di centro-destra. La piattaforma politica insiste soprattutto sul rafforzamento degli istituti della democrazia diretta, a tutti i livelli di governo, e sull'introduzione di regole più restrittive riguardo ai ricongiungimenti per gli stranieri richiedenti asilo, unitamente ad un maggiore sforzo finanziario per incentivare i rimpatri volontari.

Il partito cristiano-sociale (CSU) conferma il suo tradizionale e profondo radicamento nel territorio mantenendo tutti gli 85 mandati della precedente legislatura. Il partito dei *Liberi elettori* con il 15,8% dei voti guadagna 10 punti percentuali rispetto alle ultime consultazioni, eleggendo il secondo gruppo più numeroso nel *Landtag*. Gli altri partiti tradizionali arretrano: i Verdi perdono 6 mandati (ne mantengono 32), il partito socialdemocratico 5 (22 in tutto), mentre il partito liberale (FDP) non è neanche più rappresentato del *Landtag*. Il voto registra invece l'ulteriore ascesa di *Alternativa per la Germania* (AfD), che con il 14,6% dei voti guadagna ben 10 mandati in più rispetto alla precedente legislatura.

All'indomani del voto il partito cristiano-sociale (CSU) e i *Liberi elettori* (FW) hanno lavorato alla stesura di un accordo in vista della formazione di un nuovo governo di coalizione. Il documento di 84 pagine intitolato "Libertà e stabilità. Per una Baviera moderna, aperta al mondo e legata alla patria" è stato sottoscritto il 26 ottobre dopo l'approvazione da parte delle due assemblee dei delegati di partito.

Il nuovo *Landtag* si è riunito il 30 ottobre. Il giorno successivo Markus Söder (CSU) è stato eletto alla carica di *Ministerpräsident*.

1.2. Le elezioni in Assia

Le elezioni per il rinnovo dell'assemblea del Land Hessen non sono particolarmente partecipate (i votanti sono pari al 65,5% degli aventi diritto) e premiano il partito cristiano-democratico (CDU), che con il 34,6% dei consensi (+7,6%) conferma il suo primato

politico del Land, mentre i socialdemocratici (SPD: 15,1%) e i Verdi (14,8%) perdono fino a 5 punti percentuali rispetto alle precedenti consultazioni. Non si arresta l'ascesa di *Alternativa per la Germania* (AfD) che guadagna il 5,3% dei voti rispetto alle elezioni del 2019: con il 18,4% (AfD) invia a Wiesbaden 28 consiglieri su 133.

Il *Ministerpräsident* uscente Boris Rhein (CDU) appare da subito come il candidato più ovvio alla guida del nuovo governo, ma rinuncia a riproporre una coalizione con il partito dei Verdi: il 10 novembre Rhein annuncia l'avvio dei negoziati con il partito socialdemocratico (SPD). Il **16 dicembre** l'accordo di coalizione di 184 pagine viene sottoposto al voto delle assemblee straordinarie di partito, che avallano a larga maggioranza il percorso intrapreso. Il **18 dicembre** il testo viene siglato da entrambe le parti in vista dell'avvio della legislatura nel mese di gennaio 2024.

2. PARLAMENTO

2.1. 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 [Hannes Gnauck](#), candidato il **7 settembre**; no a [Erwin Renner](#), candidato il **25 settembre**; no a [Jürgen Braun](#), candidato il **19 ottobre**; no a [Mike Moncsek](#), candidato l'**11 novembre**; no [Marc Bernhard](#), candidato il **18 dicembre**.

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.

2.2. Prime conseguenze della scissione della *Sinistra (Die Linke)*

Il **23 ottobre** dieci deputati del gruppo della *Sinistra (Die Linke)*, tra i quali Sahra Wagenknecht, rendono nota la decisione di lasciare il partito per dare vita ad una nuova formazione politica che recherà il nome della sua promotrice: Lega Sahra Wagenknecht (*Bündnis Sahra Wagenknecht*, abbr. BSW). Questa svolta politica, sulla quale hanno inciso anche gli sconcertanti risultati nelle elezioni dell'8 ottobre in Baviera e in Assia - dove il partito della *Sinistra* non ha superato la soglia di sbarramento del 5% - viene spiegata come un estremo tentativo di recuperare la fiducia di un certo elettorato "che altrimenti voterebbe per *Alternativa per la Germania*".

Sahra Wagenknecht fa capo a quella parte minoritaria della sinistra tedesca che ha indicato da subito nella politica di allargamento ad est della Nato uno dei principali fattori di destabilizzazione forieri della guerra in Ucraina, sostenendo che il consolidamento di buone relazioni commerciali con la Federazione Russa fosse nell'interesse fondamentale della Germania e dell'UE. La Wagenknecht si era anche espressa in favore di una limitazione dell'obbligo vaccinale anti-Covid19, e in passato aveva assunto posizioni critiche nei confronti della politica di accoglienza degli stranieri promossa da Angela Merkel, paventando il raggiungimento di una "soglia critica" per i richiedenti asilo. Per questo alcuni osservatori guardano con sospetto a quella che considerano una deriva "populista di sinistra".

Il **23 ottobre** i fuoriusciti chiariscono anche la loro determinazione a rimanere nel gruppo parlamentare della *Sinistra (Die Linke)* fino al **6 dicembre**. L'appartenenza ad un gruppo parlamentare conferisce infatti ai deputati alcuni importanti vantaggi di carattere funzionale ed organizzativo. Il § 10, primo co., del regolamento del *Bundestag* richiede per la costituzione di un gruppo (*Fraktion*) l'adesione del 5% almeno dei deputati, vale a dire, attualmente 38, che era esattamente la dimensione del gruppo della *Sinistra* prima della scissione. A dicembre i deputati aderenti *Lega Sahra Wagenknecht* e quelli della *Sinistra (Die Linke)* essi presentano formalmente al Presidente del *Bundestag* una richiesta di riconoscimento dello status di "raggruppamento" ("*Gruppen*"). Il Regolamento del *Bundestag* al riguardo non stabilisce alcuna soglia minima, ma il riconoscimento non è dovuto e la decisione spetta all'assemblea. Riguardo ai diritti di partecipazione e al finanziamento pubblico dei "raggruppamenti" ("*Gruppen*"), i tempi e i numeri dipendono dalla loro consistenza numerica, ma l'importo del contributo finanziario "di base" è comunque dimezzato. Il riconoscimento del nuovo *status*, su cui il *Bundestag* delibererà dopo le festività natalizie, comporterà l'esigenza di accordarsi anche sulla ubicazione dei posti in Aula: chi siede a sinistra di chi? La soluzione è che il raggruppamento secessionista *BSW* sederà alla sinistra della *Sinistra (Die Linke)*.

3. GOVERNO

3.1. Per il quarto anno consecutivo vengono sospesi i c.d. freni all'indebitamento

All'indomani della pronuncia del Tribunale costituzionale federale del **15 novembre** - che ha determinato l'indisponibilità dello stanziamento di 60 miliardi di euro destinato al Fondo straordinario per il Clima che era stato disposto con la seconda manovra correttiva 2021 - il Governo federale annuncia l'avvio di una sistematica revisione degli strumenti di finanziamento iscritti nelle ultime leggi finanziarie. I principi e le regole lumeggiati dal Tribunale costituzionale federale pongono nel mirino anche altri Fondi straordinari della Federazione che presentano le stesse criticità del Fondo per il Clima. Nell'immediato, la priorità viene accordata alla raccolta delle risorse necessarie per garantire la copertura delle spese imputate al Fondo straordinario per la stabilizzazione dell'economia nel 2023. Tale Fondo, infatti, nel 2022 era stato dotato di 200 milioni di euro da reperire attraverso l'indebitamento e i giudici di Karlsruhe hanno chiarito che tale autorizzazione non è idonea a giustificare anche la copertura delle spese da sostenere nel 2023 e nel 2024 per calmierare i prezzi del gas e della corrente elettrica per le imprese e per i consumatori.

La [manovra correttiva per il 2023](#) proposta dal Governo federale il **27 novembre** introduce anzitutto un taglio di 15,1 miliardi delle spese inizialmente previste. Inoltre, si dispone uno stanziamento aggiuntivo di 43,6 miliardi di euro a favore del Fondo per la stabilizzazione dell'economia e di 1,6 miliardi per finanziare le spese per la ricostruzione nei Länder occidentali che nel 2021 erano stati colpiti da esondazioni catastrofiche, che vanno ad incrementare l'apposito Fondo straordinario per la ricostruzione 2021 (*Aufbauhilfe 2021*).

Lo stanziamento di questi 45 miliardi di euro aggiuntivi comporta uno squilibrio tra le entrate e gli investimenti previsti per l'anno finanziario 2023 e per questo il governo ha proposto al Bundestag di formalizzare per il quarto anno consecutivo la sussistenza dei presupposti emergenziali iscritti nell'art. 109, terzo comma, LF, in combinato disposto con l'art. 115, secondo comma, LF. L'[autorizzazione del Bundestag](#) a derogare al principio del pareggio del bilancio senza ricorso al credito viene formalizzata il **15 dicembre**.

Si tratta di una scelta politica che non è esente da critiche, non solo sul piano dell'opportunità, ma anche con riguardo alla sussistenza dei presupposti giuridici.

La Legge Fondamentale, infatti, vincola un'eventuale deroga all'evento della "catastrofe naturale", ovvero a "dinamiche congiunturali che compromettano o minaccino in misura considerevole l'equilibrio economico complessivo", a condizione che questi stessi fattori siano anche "sottratti al controllo dello Stato". E' proprio la condizione dell'ineluttabilità che suscita le maggiori perplessità. Se è vero, infatti, che l'interruzione del partenariato commerciale con la Federazione russa, quale conseguenza all'occupazione della Ucraina – e della distruzione del gasdotto NordStream I e II il 22 settembre 2022 – ha determinato una scarsità di risorse energetiche e di conseguenza anche un aumento dei prezzi, occorre considerare che la decisione di procedere senz'altro alla chiusura delle ultime centrali nucleari ancora attive in Germania – Isar 2, Neckarwestheim 2 e Emsland - a partire dal 15

aprile 2023, ha inciso in misura sensibile sull'approvvigionamento energetico delle industrie tedesche. Proprio in considerazione della difficile situazione che si era venuta a determinare con la guerra in Ucraina, l'11 novembre 2022 il Parlamento aveva stabilito di rinviare di sei mesi lo spegnimento degli ultimi reattori funzionanti, inizialmente previsto per la fine dell'anno. Un ulteriore rinvio rientrava dunque tra le possibili azioni dello Stato per condizionare le dinamiche congiunturali. L'altra circostanza invocata dal Governo a supporto di questa ennesima sospensione dei c.d. freni all'indebitamento consiste nella necessità di finanziare la ricostruzione nei Länder occidentali tedeschi che nel 2021 sono stati danneggiati da esondazioni. La catastrofe naturale per definizione è sottratta a qualsiasi possibilità di controllo da parte dello Stato, tuttavia il preventivo dei maggiori costi per la ricostruzione coperti dalla manovra ammonta solamente a 1,6 miliardi di euro. Si tratta, dunque, di una percentuale minima del maggior fabbisogno di 45 miliardi indicato dal Governo. Pertanto, i problemi della ricostruzione non vengono ritenuti propriamente dirimenti.

Una volta messo in sicurezza il bilancio 2023, il Governo è stato costretto anche a rivedere il progetto della legge finanziaria per il 2024. Il [testo](#) era stato presentata al Parlamento già quest'estate (18 agosto). Il **13 dicembre** il Cancelliere Olaf Scholz (SPD), il vice-Cancelliere Robert Habeck (Verdi) e il Ministro delle Finanze Christian Lindner (FDP) annunciano un accordo sui contenuti della legge finanziaria per il 2024. Esso si informa ad una politica di riduzione delle spese con l'obiettivo di rimanere entro il perimetro dei c.d. freni all'indebitamento. In ogni modo, non ci sono più i tempi per giungere all'approvazione della legge entro la fine dell'anno. La finanziaria per il 2024 sarà infatti approvata solamente nei primi mesi del 2024.

4. AUTONOMIE

4.1. Chi controlla il vice-Governatore della Baviera?

Markus Söder (CSU) è alla guida di un governo di coalizione con il partito emergente dei *Liberi elettori (Freie Wähler)*. Questa forza politica, che ha anche eletto un eurodeputato nelle ultime consultazioni europee, ha raccolto il 2,1% dei consensi nelle elezioni politiche del 2021, e, oltre alla Baviera, è rappresentata solamente nel *Landtag* della Renania-Palatinato, dove però siede all'opposizione. La sua piattaforma programmatica insiste soprattutto sull'introduzione dell'elezione popolare del Capo dello Stato e dei Governatori dei *Länder*, sul rafforzamento degli istituti della democrazia diretta, sulla decurtazione degli assegni e delle altre forme di contribuzione a favore dei richiedenti asilo e sulla concessione di incentivi economici atti a promuovere rimpatri volontari. Hubert Aiwanger (FW), che ricopre gli incarichi di Ministro per l'economia e soprattutto di vice-*Ministerpräsident* nel governo Söder, alla fine dell'estate si è trovato al centro di un *affaire* a seguito della divulgazione da parte del quotidiano *Süddeutsche Zeitung* di un volantino che inneggia

all'estremismo di destra e reca contenuti antisemiti che Aiwanger avrebbe fatto circolare alla fine degli anni Ottanta quando frequentava le scuole superiori. Il 29 agosto Söder annunciava di aver richiamato Aiwanger e di avergli imposto di rispondere per iscritto a 25 domande circa le sue posizioni politiche al fine di raccogliere elementi necessari per decidere se imporne le dimissioni. Nei primi giorni di **settembre** si apre pertanto un dibattito sui presupposti costituzionali per una revoca dell'incarico ministeriale. L'art. 45 della Costituzione bavarese subordina infatti la revoca ad una deliberazione del *Landtag*, anche nel caso in cui l'iniziativa venga assunta dal *Ministerpräsident*. Il *Landtag*, tuttavia, è sciolto e le elezioni si svolgeranno l'**8 ottobre**. L'ultima seduta si è svolta il 20 luglio. In questa fase transitoria l'[art. 26 della Costituzione bavarese](#) rimette l'esercizio dei diritti dell'assemblea nei confronti del governo e la trattazione delle questioni urgenti, ad esclusione della messa in stato di accusa dei membri del governo e dell'approvazione delle leggi e dei decreti, ad una Commissione parlamentare "transitoria" ("*Zwischenausschuss*") formata in modo da rispecchiare la composizione dell'assemblea e da garantire in ogni caso almeno un rappresentante per ciascun gruppo ([§ 21 del regolamento del Landtag](#)). Il **3 settembre** Söder in una conferenza stampa si dichiara soddisfatto delle risposte ricevute da Eiwanger. Tuttavia, l'opposizione ottiene per il **9 settembre** la riunione della Commissione parlamentare transitoria al fine di discutere la vicenda. La Commissione è formata da circa un quarto dei deputati (51 su 205). Nel corso della seduta si è votato per appello nominale sulla [mozione di sfiducia](#) nei confronti del Ministro presentata dai consiglieri dell'opposizione (SPD, Verdi e FDP): oltre ai membri dei partiti di governo anche gli esponenti di *Alternativa per la Germania* (AfD) hanno respinto la proposta (32 voti contrari e 19 a favore).

4.2. **La *conventio ad excludendum* nei confronti di *Alternativa per la Germania* (AfD) nel *Landtag* del Brandeburgo**

Il **6 settembre** il Tribunale costituzionale del Brandeburgo ha respinto il ricorso presentato dal gruppo consiliare di *Alternativa per la Germania* cui era stata sistematicamente negata la partecipazione alla delicata Commissione parlamentare per il controllo sulle attività dei servizi del Land per la tutela costituzionale (*Landesamt für Verfassungsschutz*).

La [legge del Brandeburgo sulla tutela costituzionale](#), al § 24 prevede l'istituzione di una Commissione parlamentare di controllo formata da un numero massimo di nove deputati, e, ferma restando la garanzia di una "adeguata" rappresentanza dell'"opposizione", rimette al *Landtag* l'elezione del Presidente, del vice-Presidente e degli altri membri.

Il principio della composizione proporzionale del collegio, cui si informano tutte le Commissioni assembleari, si traduce in un potere di proposta riservato ai singoli gruppi. L'elezione che segue, però, costituisce un "libero" esercizio del mandato parlamentare. Il solo limite imposto dalla legge, che consiste nell'elezione di un numero "adeguato" di consiglieri dell'"opposizione" al momento dovrebbe dirsi rispettato, giacché i consiglieri dei gruppi della maggioranza costituiscono circa il 60% del collegio: questa è l'interpretazione

accolta dal Presidente dell'Assemblea avverso la quale il gruppo (AfD) nel 2022 ha presentato un ricorso, ritenendo illegittima l'esclusione dal collegio del maggiore gruppo politico all'opposizione.

La [sentenza](#) si riannoda all'interpretazione resa dal *Bundesverfassungsgericht* non soltanto circa la cogenza del principio della composizione proporzionale dei collegi parlamentari, ma anche nel merito di questioni interpretative del tutto analoghe sorte a margine della esclusione di *Alternativa per la Germania* dal comitato di Presidenza del *Bundestag* e del veto opposto in quella sede sui candidati proposti dal gruppo *Alternativa per la Germania* per la Presidenza delle Commissioni permanenti.

Il procedimento per la formazione della Commissione di controllo viene considerato “materialmente” sussumibile nella materia disciplinata dai regolamenti parlamentari.

Attraverso il suo regolamento l'assemblea non fa altro che limitare i diritti connessi allo status di parlamentare, come già chiarito in una [pronuncia](#) resa dal Tribunale costituzionale del Brandeburgo nel 2003 [v. a questo riguardo la [sentenza](#) del BVG del 28 febbraio 2012, par. 115] al fine di consentire l'esercizio effettivo delle funzioni del Parlamento attraverso un'operazione di bilanciamento. In questo senso, la composizione della Commissione di controllo si informa a due principi antitetici: da un lato, il metodo dell'elezione che postula la libertà del voto, senza alcun vincolo di risultato; dall'altro, la garanzia della partecipazione dell'opposizione al collegio. Secondo i giudici, l'interpretazione contestata, che vorrebbe riservare ai gruppi parlamentari dell'opposizione solamente un potere di proposta, costituisce una soluzione accettabile per questa più che apparente aporia..

4.3. La *conventio ad excludendum* nei confronti di *Alternativa per la Germania* nel *Landtag* della Baviera

Il **5 novembre** si è svolta la prima riunione del *Landtag* neoeletto. All'ordine del giorno c'erano anche le elezioni del Presidente e dei vice-Presidenti dell'assemblea. In ossequio ad una tradizione risalente del diritto parlamentare tedesco, la presidenza delle Commissioni del *Landtag* non spetta senz'altro ai consiglieri della maggioranza. Il regolamento prevede infatti che i gruppi assembleari possano indicare i Presidenti e i vice-Presidenti delle Commissioni del *Landtag* in un numero proporzionale alla loro consistenza numerica. La carica è elettiva, ma ai sensi del § 27 del Regolamento, ai gruppi spetta un potere di proposta, che nella prassi vincola il risultato. Una volta stabilito il numero assoluto delle Commissioni da presiedere, la scelta delle stesse avviene in base al c.d. *Zugriffsrecht*, vale a dire che al gruppo più numeroso spetta la prima scelta, segue il secondo gruppo più numeroso, poi il terzo, e così via, ricominciando il giro, fino a quando ogni gruppo abbia indicato tutte le Commissioni spettanti. Nel *Landtag* neoeletto dopo i cristiano-sociali (CSU), i *Freie Wähler* (FW), che riuniscono 37 consiglieri, costituiscono il secondo gruppo più numeroso. Entrambi sono al governo. La scelta successiva spetterebbe ai gruppi di *Alternativa per la Germania* e Verdi, ognuno dei quali riunisce 32 consiglieri. Il gruppo dei socialdemocratici (SPD), formato a 17 deputati, è quello meno numeroso. Con l'obiettivo non celato di

sottrarre ad *Alternativa per la Germania* la possibilità di riservarsi una delle Commissioni più importanti, come la Commissione per il bilancio, ovvero per gli Affari costituzionali, o per la Sicurezza interna, i gruppi di governo, contando anche sui voti dei socialdemocratici (SPD), il **15 novembre** approvano alcune [modifiche](#) del regolamento dell'assemblea: anzitutto, la formula Sainte-Laguë/Schepers viene sostituita con la formula d'Hondt, che avvantaggia i gruppi più consistenti. Si stabilisce, inoltre, che il gruppo consiliare CSU avrebbe indicato subito due Commissioni da presiedere e subito dopo ai *Freie Wähler* sarebbe spettata la terza scelta. Inoltre, nel regolamento è stato inserito un nuovo § 37a che introduce una deroga per l'elezione del Presidente e del vice-Presidente della delicata commissione parlamentare di controllo sui servizi segreti (G-10), la cui designazione d'ora in avanti sarà riservata senz'altro "al gruppo o ai gruppi che sostengono il governo".

4.4. La *conventio ad excludendum* nei confronti di *Alternativa per la Germania* nel *Landtag* del Baden-Württemberg

In forza di una decisione formalizzata dai Governatori dei Länder (occidentali) nel 1954, in ogni Land tedesco è istituito un ente incaricato di svolgere attività di educazione civica e formazione politica di base rivolta alla cittadinanza, denominato *Landeszentrale für politische Bildung*. Ogni Land disciplina autonomamente l'organizzazione e le attività della *Landeszentrale*, a condizione che le stesse mantengano carattere ultrapartitico.

Nel Baden-Württemberg la *Landeszentrale* fa capo al *Landtag*. Una [circolare del Presidente dell'assemblea](#) del 20 marzo 2013 stabilisce che la direzione sia affidata ad un collegio formato da 23 membri: 17 deputati nominati dal Presidente su proposta del *Landtag* e 7 esperti nominati d'intesa con l'assemblea. Finora i diversi gruppi consiliari venivano rappresentati nel direttivo in ragione della loro consistenza numerica. Nel 2021 *Alternativa per la Germania* (AfD) con il 9,7% dei voti ha conquistato 17 dei 154 seggi del *Landtag* e gli spetterebbero pertanto due posti nel *Kuratorium* della *Landeszentrale*. L'assemblea è comunque chiamata a formalizzare con il voto l'indicazione proveniente dai gruppi. Il punto è che dal 2021 nessuno dei candidati proposti dal gruppo AfD ha ottenuto l'approvazione dell'assemblea. Per questo il gruppo *Alternativa per la Germania* il **27 novembre** ha annunciato la presentazione di un ricorso al Tribunale costituzionale del Baden-Württemberg dove si invoca una violazione del principio dell'uguaglianza e della parità delle *chances* dei deputati. Per contro, il *Landtag* insiste sulla natura extra-assembleare della *Landeszentrale*, che non si configura come un organo del *Landtag*, così che il criterio proporzionale non dovrebbe trovare senz'altro applicazione. Inoltre, il principio della parità delle *chances* risulterebbe rispettato ove sia garantito a tutti i gruppi un mero diritto di proposta, che non necessariamente comporta l'elezione dei candidati dell'assemblea.

5. CORTI

5.1. La legge elettorale del 2020 non viola la Legge Fondamentale

Il **29 novembre** il Secondo Senato del Tribunale costituzionale federale si è pronunciato in via definitiva sulla legittimità della legge elettorale del 14 novembre 2020. Il ricorso astratto di costituzionalità era stato presentato da 216 deputati dei gruppi parlamentari dei Verdi, della *Sinistra (Die Linke)* e dei liberali (FDP) in vista delle elezioni politiche del 26 settembre 2021. La richiesta di una misura cautelare atta a sospendere l'applicazione delle norme impugnate per l'elezione del 20esimo *Bundestag* era stata respinta dai giudici il 21 luglio 2021. La legge elettorale attualmente vigente – sulla quale pure pende un esame di costituzionalità – è stata approvata nella primavera nel 2023 nelle more del giudizio principale. Prima ancora che il *Bundestag* formalizzasse l'approvazione della proposta di legge presentata dai gruppi della maggioranza (17 marzo 2023), il 13 marzo i ricorrenti si erano rivolti ai giudici chiedendo l'archiviazione del procedimento. L'istanza, però, era stata respinta: secondo i giudici del Secondo Senato persisteva difatti un interesse pubblico a vedere chiarite le questioni sollevate dai ricorrenti, e ciò per una serie di ragioni. Anzitutto, in considerazione del fatto che quella legge avrebbe trovato comunque ancora applicazione a Berlino: il 10 novembre 2022 il *Bundestag* aveva accolto le raccomandazioni formalizzate dal *Bundeswahlleiter* - che è l'autorità chiamata a garantire il corretto svolgimento delle elezioni – stabilendo che le elezioni politiche dovevano essere ripetute in un certo numero di seggi nella Città di Berlino, dove nel 2021 alcune pessime scelte organizzative avevano determinato molte irregolarità nelle operazioni di voto. L'11 febbraio 2024 i berlinesi saranno difatti chiamati alle urne in 455 seggi su 2.256.

In secondo luogo, dal momento che l'attuale composizione del *Bundestag* dipende da quella legge elettorale, i giudici avevano sottolineato come „la funzione di legittimazione e di integrazione dell'elezione” valeva comunque a “giustificare un grande interesse a stabilire se i deputati del *Bundestag* siano stati eletti nel rispetto della costituzione”.

In terzo luogo, il ricorso forniva l'occasione per chiarire una volta per tutte una questione di portata più generale, vale a dire se esiste un limite alla complessità delle regole sulla trasformazione dei voti in seggi che sia ricavabile dal principio della chiarezza delle norme ovvero dal principio democratico, dal momento che la libertà del voto potrebbe dirsi inficiata laddove l'elettore non fosse in grado di comprendere in che modo e in quale misura la sua scelta concorre a determinare la composizione del *Bundestag*.

Già nella decisione del 20 luglio 2021 sulla richiesta di una misura cautelare i giudici di Karlsruhe si erano riservati, in particolare, di approfondire l'idea secondo cui “il principio della chiarezza delle norme impegna il legislatore a disciplinare il procedimento elettorale in maniera tale che (...) gli elettori possano comprendere prima delle elezioni in che modo il loro voto potrà concorrere al successo e all'insuccesso delle candidate e dei candidati”.

Significativamente, nel comunicato stampa del Tribunale costituzionale federale che annunciava il dibattito orale del 17 aprile 2023, i motivi del ricorso venivano riassunti

indicando *in primis* il problema della difficile intellegibilità delle regole sul riparto dei seggi (e poi gli altri rilievi). Il dibattito si era aperto infatti con una discussione sul principio della determinatezza e della chiarezza delle norme giuridiche atto anche verificare se esso possa essere riguardato come un principio a sé stante del diritto elettorale (“*Eigenständiges Gebot der Normenklarheit im Wahlrecht?*”).

Poste queste premesse, una sentenza di rigetto appariva tutt’altro che scontata. Tuttavia, se è vero che le questioni originariamente sollevate sono state giudicate infondate, occorre sottolineare che la pronuncia è stata assunta soltanto con cinque voti a favore: il testo riunisce infatti anche le opinioni dissenzienti dei giudici König, Müller e Maidowski.

La maggioranza dei giudici non ha accolto le questioni sollevate circa la scarsa intellegibilità delle norme che stabiliscono in che modo i voti si traducono in seggi respingendo la tesi della distinzione tra i concetti di determinatezza e chiarezza. Secondo i giudici il principio di sufficiente determinatezza delle norme va interpretato tenendo conto che le regole che disciplinano la trasformazione dei voti in seggi, per quanto complesse, si indirizzano agli organi preposti alle operazioni di scrutinio (*Wahlorgane*), e pertanto è sufficiente che non vi siano elementi di incertezza, che le stesse siano chiare per coloro che sono chiamati ad applicarle, che non siano contraddittorie, e che il principio dell’uguaglianza del voto sia rispettato. I giudici König, Müller e Maidowski come si accennava hanno allegato una *Abweichende Meinung*. Essi sostengono che quando si versi nella delicata materia elettorale, che è la fonte della legittimazione democratica, occorre valorizzare una speciale esigenza di chiarezza delle norme che è al contempo il portato dello stato diritto e del principio democratico. I principi costituzionali della libertà e dell’uguaglianza del voto risulterebbero infatti garantiti solamente quando l’elettore sia posto in condizioni di conoscere le conseguenze della sua scelta attraverso la comprensione delle regole che disciplinano l’esercizio del voto e la trasformazione dei voti in seggi.

5.2. Tribunale costituzionale del Brandeburgo: respinta la pretesa di riconoscimento dello status di gruppo parlamentare in mancanza di un numero minimo di deputati

La [legge](#) che disciplina lo status e il finanziamento dei gruppi parlamentari del *Landtag* del Brandeburgo stabilisce che i gruppi (*Fraktionen*) debbano essere costituiti da almeno cinque deputati (§ 1, primo comma, prima frase *Fraktionsgesetz*, abbr. *FraktG*). All’inizio della legislatura nel *Landtag* si erano costituiti sei gruppi, il più piccolo dei quali era formato giusto da cinque deputati eletti nelle file della lega dei Movimenti uniti brandeburghesi/Liberi Elettori (abbr. *BVB/Freie Wähler*) che nelle elezioni del 2019 avevano conquistato il 5% dei voti validi. Il **6 novembre** uno dei suoi membri (Philip Zeschmann) annuncia il suo passaggio al gruppo di *Alternativa per la Germania* ((AfD)). Per i quattro deputati restanti rimane solo la possibilità di costituirsi come un “raggruppamento” (“*Gruppe*”). Rispetto ai “gruppi” (“*Fraktionen*”), ai “raggruppamenti” vengono imposti tempi più contingentati ed essi beneficiano inoltre di un finanziamento pubblico ridotto. I *BVG/Freie Wähler* (FW) si

sono allora rivolti dapprima al Presidente dell'assemblea e poi al Tribunale costituzionale del Land invocando l'applicazione della norma derogatoria iscritta nello stesso articolo del regolamento: il § 1, primo comma, seconda frase, *FraktG*, prevede infatti la possibilità che l'assemblea riconosca lo status di gruppo (*Fraktion*) anche qualora i deputati eletti siano meno di cinque, a condizione che la loro lista abbia conquistato una percentuale di voti pari o superiore al 5%. Il **15 dicembre** il Tribunale costituzionale del Brandeburgo ha respinto la richiesta di una misura cautelare che i ricorrenti avevano depositato unitamente al ricorso. Quest'ultimo è stato dichiarato infondato. [Secondo i giudici](#), i presupposti per la costituzione di una *Fraktion* o *Gruppe* sono stabiliti dal *Landtag* nell'esercizio di una autonomia organizzativa costituzionalmente garantita. La norma invocata ha carattere meramente facoltizzante e la decisione spetta in ogni caso al *Landtag*.

5.3. La ripetizione delle elezioni politiche del 2021 a Berlino: il Tribunale costituzionale federale conferma il richiamo alle urne

Con [sentenza](#) del **19 dicembre** il secondo Senato del Tribunale costituzionale federale ha confermato la decisione del *Bundestag* di ripetere le elezioni politiche in un certo numero di seggi berlinesi dove nel 2021 si erano registrate pesanti irregolarità determinate da pessime scelte organizzative: la concomitanza del voto politico con le elezioni per il rinnovo della Camera dei Deputati di Berlino, dei Consigli circoscrizionali e del voto su due referendum di rilievo locale, unitamente alla chiusura di alcune strade e alle deviazioni del traffico cittadino legate allo svolgimento di una importante maratona, avevano determinato lunghe file presso i seggi, dove in alcuni casi le schede a disposizione erano sbagliate, o in numero non sufficiente, e i tempi di attesa si erano ulteriormente dilatati. Di conseguenza le votazioni si sono protratte in alcuni casi ben oltre l'orario ufficiale di chiusura delle 18.00, alcuni elettori probabilmente sono stati indotti a desistere e la fretta ha favorito altri gravi errori da parte degli scrutatori preposti ai seggi (che ad esempio avrebbero consegnato le schede per l'elezione del *Bundestag* a non aventi diritto).

Il 10 novembre 2022 la Commissione del *Bundestag* per la verifica delle elezioni, tenendo conto delle raccomandazioni formalizzate dall'autorità federale preposta all'organizzazione e al monitoraggio delle elezioni (*Bundeswahlleiter*), aveva stabilito di ripetere le elezioni politiche in 431 seggi berlinesi.

Quella decisione è stata impugnata dal gruppo parlamentare dei partiti dell'Unione CDU/CSU nell'ambito della procedura di verifica delle elezioni. I ricorrenti contestavano la scelta di limitare la ripetizione del voto ad alcuni seggi solamente, senza considerare che le criticità acclamate avrebbero avuto ripercussioni sulla regolarità delle votazioni nell'intero collegio interessato. In questo senso si era espresso anche il *Bundeswahlleiter* che nel corso delle audizioni nel *Bundestag* aveva raccomandato di imporre il ritorno alle urne nella metà dei collegi di Berlino: sei su dodici.

Il Tribunale costituzionale di Berlino per le stesse ragioni il 16 novembre 2022 aveva invalidato *tour court* le elezioni per il rinnovo della Camera dei Deputati e delle assemblee circoscrizionali berlinesi, che sono state ripetute il 12 febbraio 2023.

Con la pronuncia del **19 dicembre** i giudici di Karlsruhe hanno anzitutto sanzionato l'inadeguatezza del corredo documentale allegato alla decisione del *Bundestag*, che avrebbe dovuto dar conto puntualmente dei fatti riscontrati. Una volta raccolta la documentazione omessa, il Tribunale costituzionale federale ha confermato in ogni modo la gravità delle violazioni di legge accertate, che attengono sia alla fase organizzativa (ad esempio, inadeguatezza del numero di seggi e delle cabine), sia al momento del voto (chiusura temporanea di alcuni seggi, esercizio del voto per il rinnovo del *Bundestag* da parte di minori di anni diciotto o residenti che avevano titolo solamente per votare nelle elezioni amministrative, utilizzo delle schede predisposte per altri collegi con conseguente invalidazione del voto uninominale), sia alle fasi di spoglio (con riguardo soprattutto al voto domiciliare, c.d. voto per posta). I lunghi tempi di attesa davanti ai seggi e la chiusura posticipata delle urne sono stati invece considerati solamente come indicatori dell'inadeguatezza organizzativa, che a sua volta si sostanzia in una violazione del § 46, primo comma, terza frase della legge elettorale che prescrive di allestire gli spazi così da agevolare per quanto possibile la partecipazione al voto e del § 49 che reca una serie di prescrizioni riguardo alle schede e agli altri materiali che devono essere disponibili presso i seggi.

Il dispositivo della pronuncia si conforma al principio del minimo effetto della decisione sulla rappresentanza eletta, che comporta anche la necessità di valutare la potenziale incidenza del voto sulla composizione delle assemblee: a fronte di vizi accertati, si dovrà tornare senz'altro a votare nei seggi che nel 2021 avevano consegnato una vittoria di strettissima misura ai candidati nei collegi uninominali. Dal momento che il (vecchio) § 44 della legge elettorale del 2020 stabiliva che un'eventuale ripetizione del voto avrebbe dovuto conformarsi alle stesse disposizioni del voto principale, il voto dovrà essere ripetuto con entrambe le schede: sia quella per l'elezione dei candidati nei collegi uninominali, sia quella per l'espressione del voto di lista.

La decisione diversa, molto più radicale, del Tribunale costituzionale di Berlino viene richiamata e giustificata in considerazione delle ulteriori gravi violazioni di legge che erano state accertate (ad esempio, l'utilizzo di schede non originali fotocopiate) e della più elevata percentuale di irregolarità che avevano inficiato l'elezione di 88 deputati su 147.

Nel merito il dispositivo del *Bundesverfassungsgericht* differisce leggermente dalla decisione del *Bundestag*, dal momento che esso ordina di ripetere le elezioni in 455 seggi, computando sette seggi in meno e venticinque seggi ulteriori rispetto a quelli elencati dal *Bundestag*.