



ASTRID ZEI*

RECENTI TENDENZE DEL RIFORMISMO COSTITUZIONALE PER IL RAFFORZAMENTO DELLA RESILIENZA DEMOCRATICA: QUORUM AGGRAVATI, RIDOTTI E VARIABILI**

SOMMARIO: INTRODUZIONE. – **SEZIONI: 1. Partiti ed elezioni.** – 1.1. La Fondazione del partito AfD *Desiderius-Erasmus* non ha ancora accesso al finanziamento pubblico. – 1.2. In Bassa Sassonia la sezione regionale del partito Alternativa per la Germania per il momento resta una formazione politica con accertate tendenze di estrema destra. – **2. Parlamento** – 2.1. Ammodernamento delle modalità di registrazione delle presenze dei deputati del Bundestag. – 2.2. Integrazione della comunità LGBTQI+ – **3. Governo.** – 3.1. Rimpasti ministeriali. – 3.2. Si allungano i tempi della riforma elettorale del Bundestag. – **4. Capo dello Stato.** – 4.1. Sulla contestualità della nomina e del giuramento dei Ministri. – **5. Corti.** – 5.1. Sui tempi dell'istruttoria parlamentare: accelerazione del procedimento e diritti dei deputati – **6. Autonomie.** – 6.1. La nuova procedura per l'elezione dei giudici costituzionali dello Schleswig-Holstein. – 6.2. Il dibattito sulla revisione delle norme costituzionali sull'elezione dei giudici del *Verfassungsgericht* del Meclemburgo-Pomerania anteriore. – 6.3. Revisioni costituzionali nel Saarland. – 6.4. La nuova disciplina della revoca del Presidente della Commissione parlamentare nello Schleswig-Holstein.

INTRODUZIONE

Il recente dibattito sulle riforme costituzionali in alcuni Länder tedeschi, e, in particolare, sulle norme che disciplinano l'elezione dei giudici costituzionali, si lega alla nozione di “resilienza democratica”, vale a dire all'urgenza, invocata dai partiti tradizionali, di evitare che le forze politiche c.d. anti-sistema, in primo luogo *Alternative für Deutschland* (AfD), possano esercitare un potere di veto sulle decisioni che richiedono un quorum aggravato. Molte recenti leggi e proposte di modifica della Costituzione, le ultime delle quali saranno approfondite nelle pagine seguenti, sono state presentate come interventi atti a proteggere le istituzioni di garanzia dalle manovre destabilizzatrici di una parte politica. Tuttavia, anche se è chiaro l'obiettivo condiviso di consolidare un cordone sanitario per isolare Alternativa per la Germania, una rinuncia alle cosiddette garanzie contro-maggioritarie, quelle che precludono alla maggioranza la possibilità di assumere

* Professoressa associata di Diritto pubblico comparato – Università Sapienza di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

certe decisioni fondamentali senza il concorso dell'opposizione, o anche di una sua parte, sollecita una riflessione.

Questi nuovi istituti e procedure possono essere inseriti in una speciale tassonomia della “resilienza democratica”, con livelli crescenti di complessità e frizione rispetto alle garanzie del principio democratico e del principio della parità delle *chances* dei partiti politici.

La scelta di conferire rango costituzionale alle norme di legge ordinaria relative all'organizzazione e al funzionamento dei più importanti organi costituzionali risponde alla volontà di sottrarle alla disponibilità delle maggioranze parlamentari contingenti, subordinando un'eventuale modifica a un quorum aggravato e a ulteriori cautele procedurali, in modo da impedire mutamenti istituzionali privi di un consenso politico sufficientemente ampio.

Così si spiegano, ad esempio, la [modifica dell'art. 93 della Legge Fondamentale](#) approvata il 20 dicembre 2024 che ha costituzionalizzato alcune norme sui giudici e sull'organizzazione del *Bundesverfassungsgericht* che in passato erano affidate alla Legge sul Tribunale costituzionale federale. Lo stesso vale per le norme costituzionali sulla durata del mandato e la quiescenza dei giudici recentemente approvate dalle assemblee dei Länder.

Anche la costituzionalizzazione di certi principi e indirizzi di politica estera ed europea, sia pure dal valore essenzialmente simbolico, esprime la volontà di proteggere determinate scelte identitarie da possibili rivolgimenti legati alla momentanea prevalenza numerica di una parte. Le recenti revisioni Costituzionali approvate nel Saarland, ad esempio, vanno in questa direzione, anche attraverso l'introduzione di un Preambolo che richiama espressamente l'identità europea e riafferma i principi della democrazia liberale, dello Stato di diritto, e i diritti inalienabili garantiti dalla Legge fondamentale e dalla CEDU.

Altre iniziative muovono invece nella direzione opposta. L'obiettivo è scongiurare il rischio che i processi decisionali della politica, e, in particolare, le scelte relative alla composizione, all'organizzazione e al funzionamento degli organi costituzionali possano essere condizionate o compromesse dai veti delle minoranze quando siano prescritti speciali quorum aggravati.

Certe riforme sono espressione della volontà di superare la concezione degli organi di garanzia come istituzioni c.d. contro-maggioritarie, vocate, cioè, a tutelare l'ordinamento costituzionale contro gli eccessi della maggioranza parlamentare.

Le modifiche costituzionali che negli ultimi mesi sono state discusse nelle assemblee della Sassonia-Anhalt, Saarland, Schleswig-Holstein, intervengono sulle procedure per l'elezione dei giudici dei Tribunali costituzionali regionali e, in particolare, introducono un rimedio per l'eventualità della mancata elezione quando sia trascorso un certo periodo di tempo dalla scadenza del mandato dei giudici uscenti.

Invocando l'urgenza di scongiurare l'“ostruzionismo” da parte di gruppi politici isolati come Alternativa per la Germania (AfD), che potrebbero altrimenti pretendere un riparto proporzionale dei giudici costituzionali eletti dal Parlamento, le Assemblee della Sassonia-Anhalt e del Saarland, negli ultimi mesi hanno introdotto una procedura alternativa che

comporta una riduzione del quorum prescritto per l'elezione, e trova applicazione una volta trascorsi inutilmente sei mesi dalla scadenza del mandato dei giudici uscenti.

Questa rinuncia all'inclusione della minoranza nelle decisioni delicatissime relative alle istituzioni di garanzia evidentemente solleva diversi problemi, ai quali si possono affiancare anche valutazioni di opportunità politica.

Il dibattito, infatti, ha registrato esitazioni e obiezioni anche nelle file dell'*establishment* politico, e in particolare, dei cristiano-democratici (CDU) che manifestavano il timore che siffatte procedure potessero privare persino i partiti tradizionali di una voce determinante nella scelta dei giudici.

In questa prospettiva si spiega, infine, l'approdo a un complesso di regole che rendono meramente eventuale, e, spesso, reversibile, il passaggio dal regime ordinario delle garanzie "contro-maggioritarie" a quello suppletivo connotato da un quorum ridotto, riservando alla stessa maggioranza la facoltà di deliberare il passaggio dall'uno all'altro. In altre parole, per scongiurare il pericolo di uno "stallo" nel rinnovo dei giudici costituzionali, alcune Costituzioni offrono alla maggioranza una sorta di "clausola passerella" che "all'occorrenza" permette di passare da un voto a maggioranza ultra-qualificata a un voto a maggioranza assoluta.

Questa è l'ingegneria sottesa alla revisione dell'art. 93 della Legge Fondamentale approvata poche settimane prima delle elezioni politiche del 2025 per garantire l'elezione dei giudici del *Bundesverfassungsgericht* anche in mancanza di un accordo nel Bundestag: i partiti del Governo uscente e dell'unione CDU/CSU avevano inizialmente proposto di affidare senz'altro al Bundesrat il compito di eleggere i giudici mancanti una volta trascorso inutilmente un certo periodo di tempo. La formulazione accolta dal legislatore costituzionale invece è molto più aperta perché consiste essenzialmente in una serie di norme facoltizzanti. L'art. 93 LF rinvia, infatti, ad una legge ordinaria che "potrà prevedere che il diritto di voto possa essere esercitato da un altro organo collegiale qualora al termine del mandato, ovvero dopo la cessazione anticipata di un giudice, non venga perfezionata l'elezione del suo successore entro un determinato periodo di tempo". Come si leggeva nella [relazione illustrativa](#), "la clausola aperta consegna fundamentalmente al legislatore un modello per un'elezione alternativa, ma lo lascia libero di decidere se fare uso di questa opzione regolativa e come declinare nel dettaglio questo modello". Si può parlare di quorum variabile ed eventuale anche riguardo alla procedura suppletiva introdotta pochi mesi addietro in [Sassonia-Anhalt](#), posto che, una volta passati sei mesi dalla scadenza del mandato, la Costituzione consente all'Assemblea di perfezionare l'elezione con un quorum ridotto, ma solo nel caso in cui si voti su un candidato proposto dallo stesso Tribunale costituzionale, altrimenti resta il quorum dei due terzi (art. 74, terzo comma, Verf. Sachsen-Anhalt). Il disegno di legge di revisione costituzionale discusso in questi mesi dall'Assemblea del Meclemburgo-Pomerania anteriore, anche se mai approvato, pur essendo formulato in maniera simile risultava più rispettoso delle prerogative dell'Assemblea. Difatti, in caso di stallo, la Costituzione rimetteva al Tribunale costituzionale il compito di designare tre candidati, anziché uno solo, e prevedeva senz'altro

un'elezione a maggioranza assoluta (art. 52, terzo comma, Verf. Mecklenburg-Vorpommern, nella [proposta di revisione](#)). Anche nel Nordrhein-Westfalen il dibattito è aperto e negli ultimi mesi i partiti tradizionali hanno prospettato soluzioni ancora più complesse, basate su quorum variabili, e sul subentro dei giudici supplenti già eletti dall'Assemblea quando non si riesca a trovare un accordo sulla sostituzione dei giudici uscenti.

Via via che la fisiologia della *Brandmauer*, o cordone sanitario, si arricchisce di nuovi strumenti e soluzioni volte a perpetuare l'esclusione di determinate forze politiche anti-sistema, la rinuncia a garantire la partecipazione delle minoranze parlamentari a decisioni che incidono tanto sulla funzionalità quanto sulla legittimazione democratica degli organi costituzionali di garanzia solleva delicate questioni di coerenza con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

SEZIONI

1. PARTITI ED ELEZIONI

1.1. La Fondazione del partito AfD *Desiderius-Erasmus* non ha ancora accesso al finanziamento pubblico

Il [22 maggio](#) e poi ancora il **28 giugno**, rispondendo ad una [interrogazione](#), il portavoce del Governo federale ha chiarito che l'istruttoria sull'ammissibilità del finanziamento pubblico alla Fondazione politica *Desiderius-Erasmus*, che fa capo ad Alternativa per la Germania, continua a protrarsi senza che si possano prevedere tempi certi per la sua conclusione. Nell'ordinamento tedesco le Fondazioni politiche (*politische Stiftungen*) costituiscono un importante canale di finanziamento pubblico dei partiti. Le sei fondazioni che oggi ricevono contributi pubblici a livello federale sono la *Friedrich-Ebert-Stiftung*, vicina alla SPD, la *Konrad-Adenauer-Stiftung* (CDU), la *Hanns-Seidel-Stiftung* (CSU); la *Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit* (FDP); la *Heinrich-Böll-Stiftung* (Verdi) e la *Rosa-Luxemburg-Stiftung* (Linke). A queste bisognerebbe aggiungere la *Desiderius-Erasmus-Stiftung*, che dal 2026 soddisfa formalmente il requisito della continuità nel Bundestag per almeno tre legislature previsto dall'apposita legge federale del 22 febbraio 2024 sul finanziamento delle Fondazioni politiche (*Stiftungsfinanzierungsgesetz*). La Fondazione *Desiderius-Erasmus*, però, non ha ancora avuto alcun sussidio da parte dello Stato. Il **3 giugno** rispondendo ad un'[interrogazione](#) il Governo ha chiarito che in base alle regole vigenti ad AfD potrebbe essere assegnato il 13,2% delle somme complessivamente stanziare, vale a dire circa 25 milioni di euro. Il ritardo finora è stato spiegato con la necessità di un supplemento di istruttoria, posto che la legge pretende un impegno attivo da parte delle Fondazioni a favore dell'ordine fondamentale liberal-democratico (*freiheitlich-demokratische Grundordnung*) e dell'idea della comprensione tra i popoli (*Völkerverständigung*). Il § 2, quarto paragrafo, della Legge sulle Fondazioni introduce una presunzione di ineleggibilità qualora in passato una Fondazione abbia svolto attività in contrasto con le garanzie summenzionate, ovvero a fronte di "pubblicazioni il cui contenuto alimenti l'aspettativa che vengano condotte attività" dello stesso tipo, ovvero a fronte "del concorso, dell'impiego o del conferimento di incarichi a persone che potrebbero condizionare sostanzialmente i contenuti del lavoro della Fondazione, per le quali esistano sospetti sufficientemente fondati che esse perseguono obiettivi anticonstituzionali", infine, qualora si rilevi "un *imprinting* anticonstituzionale della corrente politica entro la quale una Fondazione sia sussumibile". La legge, inoltre, precisa che, in via generale, una Fondazione politica non dovrebbe porsi in contrasto con i principi costituzionali enunciati nella legge federale sulla tutela costituzionale e quindi il finanziamento le verrebbe negato qualora essa fosse classificata dall'Ufficio federale per la tutela costituzionale come "un caso sospetto", ovvero "accertato di estremismo politico". Ciò però non è ancora accaduto.

L'istruttoria si protrae da più di un anno. Nell'interrogazione del **3 giugno** si chiedeva al Governo di dar conto delle ragioni organizzative del ritardo e delle esitazioni, spiegando “i fatti concreti e i dubbi riguardo ai presupposti fissati dal legislatore”. Quest'ultimo ha risposto per iscritto che ciò non può essere rivelato in quanto “rientra nel nucleo dell'autonoma responsabilità dell'Esecutivo (*Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung*), che deriva dal principio della separazione dei poteri e comprende un ambito di iniziativa, consultazione e azione che, in linea di principio, non può essere sottoposto a indagine neppure da parte del Parlamento” [[Drucksache 21/6284, 2](#), per ulteriori approfondimenti v. [A. ZEI, Verso una “riabilitazione” del partito Alternativa per la Germania \(AfD\)? L'ordinanza cautelare del Tribunale Amministrativo di Colonia e la strategia del “cordone sanitario”](#), in questa Rivista].

1.2. In Bassa Sassonia la sezione regionale del partito Alternativa per la Germania per il momento resta una formazione politica con accertate tendenze di estrema destra

Il **1 giugno** il [Tribunale amministrativo di Hannover](#) ha respinto l'istanza cautelare presentata dalla sezione regionale di Alternativa per la Germania (AfD) avverso la decisione dell'Ufficio della Bassa Sassonia per la tutela della Costituzione (*Landesamt für Verfassungsschutz*) che il 17 febbraio aveva qualificato il partito come “oggetto di osservazione di rilevante importanza”. Tale qualifica significa, in sostanza, che si tratta di un “caso accertato di estremismo”, che è la definizione utilizzata dagli omologhi Uffici per la tutela della Costituzione degli altri Länder e dipende dalle diverse formulazioni contenute nelle rispettive leggi sulla tutela costituzionale.

La decisione dell'Ufficio, resa nota a febbraio nella sua *home page*, si basa su un dossier di 212 pagine che riunisce elementi estrapolati da documenti, dichiarazioni, programmi, prese di posizione liberamente accessibili a tutti. Il dossier, invece, non lo è. Per i cittadini, pertanto, non c'è modo di leggere e contestualizzare le informazioni raccolte sulle quali si basa il giudizio.

Attualmente gli Uffici per la tutela costituzionale dei Länder Sassonia, Sassonia-Anhalt, Turingia e Brandeburgo hanno assunto la stessa posizione riguardo alle organizzazioni regionali del partito Alternativa per la Germania.

Alla stessa conclusione era giunto nel mese di maggio 2025 anche l'Ufficio federale per la tutela costituzionale. La sua decisione si trova però attualmente al vaglio del Tribunale amministrativo di Colonia (dove ha sede l'Ufficio federale per la tutela della Costituzione). Il 26 febbraio, nelle more del giudizio, il Tribunale ha accolto la richiesta di una misura cautelare presentata dal partito: la qualificazione per ora è sospesa in mancanza di evidenti elementi atti a provarla.

In Bassa Sassonia il *Landesamt für Verfassungsschutz* monitora dal 2019 l'organizzazione regionale di *Alternative für Deutschland* (AfD) al fine di accertare l'eventuale perseguimento di finalità incompatibili con l'ordinamento fondamentale liberale e democratico. Dal 2022

il partito è classificato come un “caso sospetto” (*Verdachtsfall*) ai sensi del § 7 della legge della Bassa Sassonia sulla tutela della Costituzione (*Niedersächsisches Verfassungsschutzgesetz*, abbr. [NVerfSchG](#)). Tale qualificazione consente di attivare misure di osservazione sistematica nei confronti di individui e organizzazioni per un periodo massimo di due anni, prorogabile per un ulteriore biennio. Ai sensi del § 6 NVerfSchG, l'attribuzione di tale status amplia significativamente i poteri investigativi degli Uffici per la tutela costituzionale, consentendo, tra l'altro, il ricorso a fonti confidenziali e agenti infiltrati. L'istanza cautelare era stata depositata a febbraio presso il Tribunale amministrativo di Hannover: si chiedeva di sospendere temporaneamente lo status di “osservato di particolare significato” e di rimuovere il comunicato on-line. I ricorrenti avevano sottolineato, in particolare, la mancanza del requisito della terzietà dell'Ufficio, posto che esso fa capo al Ministero degli Interni della Bassa Sassonia e che il dossieraggio è affidato a funzionari e impiegati assunti per titoli e colloquio. Essi contestavano altresì la scelta di metodo consistente nel non accordare mai a parole e frasi dal significato ambiguo l'intento più favorevole, ma sempre e solo quello più ostile, ad esempio, con riguardo all'espressione “*Remigration*” (che difatti i giudici amministrativi di Colonia hanno interpretato in modo diverso rispetto a quelli di Hannover). Infine, si denunciava l'assenza di un contraddittorio e la non accessibilità del dossier da parte del pubblico. I giudici, come si diceva, hanno respinto l'istanza ritenendo che vi fossero sufficienti evidenze. Esse attengono anzitutto ad una concezione del “popolo tedesco” basata sulle origini familiari degli individui, da cui deriverebbe una distinzione tra cittadini di prima e di seconda classe, di per sé lesiva della dignità umana tutelata dal primo articolo della Legge Fondamentale. In secondo luogo, la critica accesa nei confronti dei partiti politici tradizionali, e l'accusa di non terzietà rivolta alla magistratura e agli Uffici per la tutela costituzionale della Federazione e dei Länder equivarrebbero ad una contestazione del principio democratico e dello stato di diritto. Sarebbero, inoltre, apprezzabili coincidenze e commistioni tra organizzazioni e persone di spicco del partito che riportano a movimenti estremisti come *Identitäre Bewegung*, COMPACT, *Ein Prozent*, *Antaios* e attestano la presenza nell'organizzazione regionale di numerosi ex-aderenti di due formazioni politiche che una volta facevano capo ad AfD: il movimento estremista *Flügel* che fino al 2020 costituiva un'organizzazione interna ad AfD e la “vecchia” organizzazione giovanile di AfD, *Junge Alternative für Deutschland*, disciolta nel 2025 e sostituita dalla nuova organizzazione giovanile, *Generation Deutschland*, fondata il 29 novembre 2025.

2. PARLAMENTO

2.1. Ammodernamento delle modalità di registrazione delle presenze dei deputati del Bundestag

Il **10 luglio** il Bundestag ha approvato una modifica del suo regolamento che crea i presupposti per la tenuta di un registro elettronico delle presenze dei deputati nel

Bundestag. La [proposta](#) è stata presentata congiuntamente dai gruppi del Governo (CDU/CSU e SPD). Il nuovo § 13, secondo comma, del regolamento (GO-BT) ora stabilisce che la registrazione delle presenze debba avvenire non più attraverso “la firma di un elenco cartaceo”, bensì “conformemente alla legge sui Deputati (*Abgeordnetengesetz*)”, accogliendo una formulazione tecnologicamente neutra che può ricomprendere anche sistemi elettronici o altre modalità di registrazione.

2.2. Integrazione della comunità LGBTQI+

Il **26 giugno** il Bundestag ha respinto tre proposte presentate dai gruppi dei Verdi e della Sinistra (*Linke*) che avevano l’obiettivo di promuovere l’inclusione e scoraggiare comportamenti discriminatori nei confronti delle persone LGBTQI+.

La [mozione](#) dei Verdi sul contrasto all’odio e alla discriminazione nei confronti della comunità LGBTQI+ era stata presentata un anno addietro, e sollecitava il governo, tra l’altro, a farsi promotore di una modifica dell’art. 3 della Legge Fondamentale al fine di esplicitare il divieto di ogni forma di discriminazione basata sull’identità sessuale. Su questa proposta il **10 giugno** la Commissione Giustizia del Bundestag si era già espressa negativamente. Una seconda [mozione](#) è stata presentata il **23 giugno** da alcuni deputati del gruppo dei Verdi e avrebbe impegnato il Bundestag a sostenere le manifestazioni *Christopher Street Days* dedicate alle persone *Queer*; inoltre, si raccomandava al Governo federale di dare piena attuazione al Piano d’azione per l’accettazione e la protezione della diversità sessuale e di genere “*Queer Leben*” lanciato dal precedente Governo Scholz.

I deputati del gruppo della Sinistra (*Linke*) si erano fatti promotori di una terza [mozione](#) atta a promuovere un programma organico di iniziative e interventi nell’intero territorio federale con l’obiettivo di facilitare l’inclusione della comunità *Queer*. Tutte sono state respinte dall’Assemblea con i voti dei gruppi CDU/CSU, SPD e AfD, ma è opportuno ricordare che vi sono ancora due proposte di revisione costituzionale attualmente pendenti nel Bundestag, presentate, rispettivamente, dal gruppo dei Verdi [[BT-Drs. 21/2027](#)] e dal Bundesrat [[BT-Drs. 21/3064](#)], tese a modificare l’art. 3 LF nel modo dianzi indicato.

3. GOVERNO

3.1. Rimpasti ministeriali

Le dimissioni del capogruppo dell’unione CDU/CSU nel Bundestag Jens Spahn, annunciate il **18 luglio** sortiscono una sorta di “effetto domino”, avviando una sequela di sostituzioni e rimpasti nel collegio del Governo, che – si dice – fossero programmati da tempo. Spahn ha rinunciato all’incarico dopo che la stampa aveva reso noto che questi si era recato negli Stati Uniti assieme al suo compagno per coronare un desiderio di paternità

attraverso la pratica della maternità surrogata, vietata in Germania. Spahn, dichiaratamente cattolico, in passato si era espresso criticamente sull'esperienza della gestazione per altri, rispettando la linea ufficiale del suo partito. Le sue dimissioni avvengono in un momento di tensione all'interno dell'unione cristiana (CDU/CSU) caratterizzato da una crescente insoddisfazione per il corso politico impresso dal Cancelliere Merz. L'incarico di capogruppo è stato assunto dal Capo della Cancelleria Thorsten Frei (CDU). Il nuovo capo della Cancelleria Nina Warken (CDU), lascia il Dicastero della Salute e, al suo posto, l'incarico di Ministro viene assegnato al Segretario generale del partito cristiano-democratico, Carsten Linnemann. Il **24 luglio** il Cancelliere ha inoltre licenziato il Ministro di Stato per la cooperazione tra la Federazione e i Länder, Michael Meister (CDU). La decisione, per la quale non è stata fornita una vera spiegazione ufficiale, è stata interpretata come una reazione alle insistenti critiche sollevate da alcuni governi dei Länder nei confronti del Cancellierato. Il **29 luglio** il suo incarico è stato assegnato al giovane Philipp Amthor, già Segretario di Stato presso il Ministero federale per la Digitalizzazione.

Il **26 luglio** è stata la volta del Ministro federale dei Trasporti Patrick Schnieder (CDU). Questi ha rimesso il suo mandato nelle mani del Cancelliere che il **29 luglio** ha accettato le dimissioni. L'uscita di Schnieder ha suscitato molti malumori non solamente nella Renania-Palatinato da cui questi proviene politicamente. Da giorni, infatti, si rincorrevano voci su un probabile ed imminente licenziamento del Ministro per iniziativa di Friedrich Merz. Schnieder ha anticipato i tempi, con una mossa che suggerisce anche il crescente isolamento del Cancelliere meno amato del Dopoguerra. Al suo posto è stato nominato **Steffen Bilger** (CDU).

La decisione del Cancelliere di rinviare al 9 settembre il giuramento dei nuovi membri del Governo ha sollevato molti dubbi tra i costituzionalisti. L'art. 64 della Legge Fondamentale stabilisce che i Ministri federali debbano prestare giuramento dinanzi al Bundestag "al momento dell'assunzione dell'incarico". Il Cancelliere, però, ha spiegato che la convocazione dell'Assemblea durante la pausa estiva per una seduta straordinaria sarebbe risultata inutilmente dispendiosa: "io penso, che una grande parte della popolazione tedesca non capirebbe se noi facessimo rientrare a Berlino dalle ferie 630 deputati per procedere al giuramento di due nuovi Ministri federali", ha affermato il **28 luglio** nel corso di una conferenza stampa. Le inevitabili critiche sono state alimentate anche da diversi giuristi, che hanno oltretutto sottolineato la mancanza di eventuali presupposti di necessità e urgenza che ostino a un'applicazione pedissequa della Legge Fondamentale. Il **29 luglio**, in occasione delle nomine, anche il Presidente federale Walter Steinmeier ha espresso forti riserve riguardo alla mancata contestualità del giuramento [v., *infra*, par. 4.1].

3.2. Si allungano i tempi della riforma elettorale del Bundestag

Il **21 luglio**, rispondendo ad un'[interrogazione parlamentare](#) presentata dalla deputata dei Verdi Helge Limburg, il Governo, attraverso la Sottosegretaria (*Parlamentarischen Staatssekretärin*) Angela Ludwig, ha dichiarato che la Commissione per la riforma elettorale

che fa capo al Ministero federale dell'Interno e della quale fanno parte, tra gli altri, il Ministro federale dell'Interno Alexander Dobrindt e la Ministra federale della Giustizia e per la tutela dei consumatori, Stefanie Hubig, non ha ancora formulato alcuna proposta riguardo alla nuova legge elettorale del Bundestag. Sollecitato a dar conto di un possibile orizzonte temporale, il governo si è limitato a ricordare l'impegno a non modificare la legge elettorale nell'ultimo anno precedente le elezioni, così come raccomandato dalla Commissione di Venezia nelle [Linee Guida del Codice di Buona Condotta in Materia Elettorale](#). Questo ritardo sembrerebbe dipendere dalle persistenti divergenze tra i partner della coalizione. Per i partiti dell'Unione CDU/CSU l'obiettivo principale e irrinunciabile della riforma è garantire l'elezione di tutti i candidati vincitori nei collegi uninominali mantenendo invariato il numero dei membri del Bundestag, che l'ultima modifica della legge elettorale ha fissato a 630. Tuttavia, manca un accordo circa la via da seguire. Nelle file del partito socialdemocratico (SPD), cui si deve in grande misura la formulazione della legge elettorale vigente, la discussione verte soprattutto sull'introduzione di norme in grado di favorire la parità di genere tra i deputati del Bundestag.

4. CAPO DELLO STATO

4.1. Sulla contestualità della nomina e del giuramento dei Ministri

Il Presidente federale Walter Steinmeier ha speso parole critiche nei confronti della scelta del Cancelliere Friedrich Merz di rinviare di oltre un mese, al 9 settembre, il giuramento dei nuovi Ministri per evitare una convocazione straordinaria del Bundestag durante la pausa estiva. Il **29 luglio**, in occasione della cerimonia dedicata alla revoca e alla nomina dei Ministri, [Steinmeier](#) ha ricordato che “la Legge Fondamentale prevede un giuramento al momento della nomina (...), che ha un peso e richiede di essere osservato poiché esprime in maniera solenne la responsabilità del Governo dinanzi al Parlamento”. Il Presidente ha aggiunto di aver “preso atto” che i Ministri avrebbero prestato giuramento solamente nel corso della prima seduta del Bundestag, dopo la pausa estiva. Con riguardo alla dinamica dei rapporti che intercorrono tra il Cancelliere e il Capo dello Stato è opportuno anche sottolineare che quest'ultimo, in quest'occasione, non si è limitato a richiamare i principali fattori di crisi geopolitica, sociale ed economica che affliggono la Germania, ma in parte è entrato nel merito dell'agenda di governo, sottolineando l'urgenza di mettere mano a riforme decisive: “la Germania deve impegnarsi attraverso riforme interne di ampia portata e contributi alle alleanze politiche europee per affermarsi ed essere ben equipaggiata per il futuro. Noi viviamo sconvolgimenti epocali e crisi; guerre e gravi conflitti geopolitici, nuovi oneri e una responsabilità nell'ambito dell'Unione europea, della Nato e non da ultimo una stagnazione economica che si protrae già da tempo”. Il Presidente federale ha ringraziato ciascuno dei membri del Governo uscenti per il lavoro svolto, ma al contempo ha incalzato Merz e i Ministri ricordando la necessità “di risanare il nostro sistema dei trasporti in

maniera che torni ad essere efficiente e soprattutto affidabile”, puntando soprattutto sul “risanamento delle infrastrutture, dei ponti ammalorati, delle strade, delle autostrade, sull’ammodernamento delle rotaie e sull’affidabilità delle ferrovie tedesche” e di procedere ad una riforma del sistema sanitario “che i cittadini stanno aspettando”, idonea a garantire la qualità e al contempo la sostenibilità finanziaria delle prestazioni sanitarie.

5. CORTI

5.1. Sui tempi dell’istruttoria parlamentare: accelerazione del procedimento e diritti dei deputati

Il **23 luglio** il [Tribunale costituzionale federale](#) si è pronunciato in via definitiva sul conflitto di attribuzioni sollevato nel 2023 da alcuni deputati del Bundestag avverso la decisione di calendarizzare l’istruttoria e l’approvazione della complessa legge federale sull’approvvigionamento energetico degli edifici (*Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz*) a pochi giorni dalla trasmissione della proposta da parte del Governo. Il Tribunale il **5 luglio 2023** aveva accolto la richiesta di una misura cautelare ordinando la sospensione dell’iter legislativo. Nel ricorso si stigmatizzava l’accelerazione del procedimento legislativo fino al punto da rendere impossibile un’adeguata conoscenza del testo degli emendamenti sui quali l’Assemblea era chiamata a votare. Di conseguenza, sarebbero state mortificate le prerogative del singolo parlamentare che non avrebbe avuto la possibilità di partecipare effettivamente alla formazione della volontà del Parlamento. La misura concessa dal Tribunale costituzionale federale era consistita in un rinvio della seconda e della terza lettura, ed era stata intesa come il frutto di un’operazione di bilanciamento tra la garanzia dell’autonomia del parlamento nella determinazione dell’iter procedurale, da una parte, e la tutela dei diritti connessi allo status di parlamentare, dall’altra [par. 105 della [pronuncia](#) del 2023]. La questione aveva continuato a destare interesse perché risultava sintomatica dell’attitudine ad organizzare le attività del parlamento imponendo la forza del numero anche con riguardo alle garanzie procedurali che si configurano come corredo necessario delle prerogative delle minoranze parlamentari, e, quindi, del parlamento. Incidentalmente, infatti, i ricorrenti avevano sottolineato come dall’inizio del 2022 la maggioranza di governo avesse 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](#) del 5 luglio 2023]. Il **23 luglio**, nel giudizio di merito il Tribunale costituzionale ha invece dichiarato inammissibile l’*Organstreit* proposto dal deputato, dal momento che questi non avrebbe dimostrato in modo sufficientemente circostanziato una potenziale violazione dei diritti di parlamentare ricavabili dall’art. 38, primo comma, seconda frase, LF. Non di meno, la corposa pronuncia ha offerto ai giudici l’occasione per precisare garanzie e limiti dell’autonomia del Parlamento nell’organizzazione del procedimento legislativo. Il Tribunale, infatti, ha sottolineato come la garanzia del

dibattito parlamentare sulle proposte presupponga certezze riguardo ai modi, ai tempi e all'oggetto della delibera da assumere. Ciò implica la necessità di mettere a disposizione dei deputati la documentazione all'esame e di organizzare l'istruttoria in modo che vi sia tempo sufficiente per studiare e discutere le proposte, e, al contempo, in modo da scongiurare pratiche eccessivamente dilatorie. I giudici hanno sottolineato l'autonomia del Parlamento quando si debba valutare l'adeguatezza dei tempi dell'istruttoria legislativa. Non di meno, il ricorrente non è riuscito a persuadere i giudici circa il pregiudizio subito. Questi, soprattutto, avrebbe introdotto un argomento non persuasivo pretendendo di essere stato penalizzato nell'accesso alle informazioni e nello studio delle proposte in quanto deputato di un gruppo di minoranza rispetto ai colleghi vicini al Governo.

6. AUTONOMIE

6.1. La nuova procedura per l'elezione dei giudici costituzionali dello Schleswig-Holstein

Il **5 giugno** nello Schleswig-Holstein è stato presentato un [progetto di revisione costituzionale](#) sottoscritto da tutti i gruppi Assembleari. La proposta è volta anzitutto a chiarire i criteri di computo del quorum prescritto per l'elezione del *Ministerpräsident*. L'art. 33, quarto comma, della Costituzione prevede al riguardo un'elezione a maggioranza assoluta nei primi due scrutini; nel terzo scrutinio è sufficiente "la maggioranza dei voti". Nell'ordinamento tedesco da decenni si torna di tanto in tanto a dibattere riguardo alle incertezze interpretative che emergono quando si presenti un solo candidato. Dal momento che le schede utilizzate nel *Landtag* accordano ai deputati la possibilità di votare "Sì", "No" o "Astensione", non è escluso che un candidato unico possa raccogliere meno voti positivi che voti contrari e astensioni. La proposta interviene a chiarire espressamente che "se si candida solamente una persona, al terzo scrutinio è eletta se raccoglie più voti positivi che negativi". La proposta interviene inoltre a disciplinare la procedura prescritta per l'elezione dei giudici costituzionali. Anzitutto, verrebbe stralciato l'obbligo di eleggere i membri della Commissione del *Landtag* per l'elezione dei giudici con la maggioranza dei due terzi dei deputati. La determinazione del quorum spetterebbe piuttosto al legislatore ordinario e ciò - si legge nella Relazione illustrativa - "anche in previsione di possibili sviluppi futuri e in presenza di maggioranze parlamentari difficili da aggregare o dall'assetto incerto" (p. 6). Si introduce, inoltre, una procedura sostitutiva per l'elezione dei giudici del Tribunale costituzionale del Land. Essa troverebbe applicazione una volta trascorso inutilmente un periodo di soli tre mesi dalla scadenza del mandato dei giudici uscenti. Riprendendo i motivi ispiratori e certe soluzioni accolte nella Legge Fondamentale e nelle Costituzioni di alcuni Länder, la proposta rimette al Tribunale costituzionale del Land il compito di indicare un candidato per ciascun giudice da sostituire sul quale l'Assemblea sarebbe chiamata a votare. Per la sua elezione sarebbe sufficiente il quorum ridotto della

maggioranza assoluta. Il *Landtag* conserverebbe in ogni caso la facoltà di eleggere un altro candidato, ma con il quorum ordinario dei due terzi dei deputati (art. 51, settimo comma, Verf. Schleswig-Holstein). Il **16 giugno** è stata presentata anche una [proposta di modifica della legge sul Tribunale costituzionale dello Schleswig-Holstein](#) che riprende i contenuti del progetto di revisione costituzionale.

6.2. Il dibattito sulla revisione delle norme costituzionali sull'elezione dei giudici del *Verfassungsgericht* del Meclemburgo-Pomerania anteriore

Ad aprile i gruppi dei socialdemocratici (SPD), della Sinistra (*Linke*) e dei Verdi nel Land Meclemburgo-Pomerania anteriore avevano presentato una [proposta di revisione costituzionale](#) che mirava a “impedire il pericolo di uno stallo nell'elezione dei membri del Tribunale costituzionale del Land da parte di una minoranza di blocco”. Così si legge nella Relazione illustrativa. La Costituzione richiede infatti a tal fine il quorum dei due terzi dei deputati. La proposta prevedeva anzitutto la proroga del mandato dei giudici uscenti fino all'elezione del successore. In secondo luogo, si introduceva una procedura alternativa, simile a quella attualmente prescritta dal § 7 della Legge sul Tribunale costituzionale federale per superare l'*impasse*: una volta trascorsi inutilmente sei mesi dalla scadenza del mandato, essa impegnava il *Verfassungsgerichtshof* del Land a proporre una rosa di tre candidati per ciascuno dei giudici da eleggere. Per l'elezione da parte dell'Assemblea sarebbe stata sufficiente la maggioranza assoluta.

Il **24 giugno**, nel corso dell'istruttoria la Commissione per la Giustizia e gli affari giuridici del *Landtag* (III Commissione) ha [proposto](#) di riformulare la procedura articolandola in più fasi: dapprima il Tribunale costituzionale avrebbe proposto una rosa di candidati e l'Assemblea avrebbe potuto scegliere deliberando con il quorum aggravato dei due terzi. In caso di insuccesso, il Tribunale avrebbe formulato, o riformulato, i suoi nominativi e sarebbe stato sufficiente un voto dell'Assemblea a maggioranza assoluta. Il *Landtag* avrebbe mantenuto la facoltà di designare altri candidati, ma in tal caso l'elezione avrebbe richiesto il quorum ordinario dei due terzi dei deputati. Nella seduta del **2 luglio** la proposta è stata respinta perché non è stato raggiunto il quorum dei due terzi dei deputati necessario per la revisione costituzionale. I deputati del gruppo cristiano-democratico (CDU) e di Alternativa per la Germania (AfD), entrambi all'opposizione, hanno votato contro.

6.3. Revisioni costituzionali nel Saarland

Il **18 giugno** sono state pubblicate nel Bollettino Ufficiale del Saarland tre leggi di revisione costituzionale. La prima (re)introduce un [Preambolo costituzionale](#). Originariamente, ai tempi del protettorato francese, la Costituzione ne aveva uno che richiamava le particolari vicende storiche della Saar e la fiducia nei valori della cooperazione transfrontaliera e della pace. Esso venne abrogato nel 1959, all'epoca dell'accesso alla Repubblica federale tedesca. Il nuovo preambolo si richiama ai valori dell'integrazione della pace e dell'integrazione interregionale ed europea e riafferma i principi della democrazia

liberale, dello Stato di diritto, e i diritti inalienabili garantiti dalla Legge fondamentale e dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo.

La seconda legge di revisione della Costituzione del Saarland era stata proposta congiuntamente dai gruppi SPD e CDU l'11 settembre 2025. [L'iniziativa](#) mirava a salvaguardare la continuità funzionale del Tribunale costituzionale del Land, superando anche un'eventuale *impasse* parlamentare legata alla mancata elezione dei giudici con il quorum prescritto dei due terzi dei deputati. Al riguardo, il legislatore ha rimesso al Tribunale costituzionale il compito di designare un candidato sul quale l'Assemblea sarà chiamata a votare. Nella proposta originaria, a differenza di altri Länder, non si prevedeva una riduzione del quorum per l'elezione. La soluzione prospettata faceva piuttosto leva sull'autorevolezza delle candidature formulate dal Tribunale costituzionale. Nel corso dell'istruttoria il legislatore ha stabilito invece una riduzione del quorum una volta trascorsi inutilmente sei mesi dalla scadenza del mandato del giudice uscente. Per eventuali candidati alternativi, resta la maggioranza dei due terzi (Verf. Saarland, art. 96, terzo comma). La [legge sul Tribunale costituzionale della Saarland](#) pubblicata a giugno riprende i contenuti della riforma costituzionale.

La terza [legge di revisione costituzionale](#) è intervenuta a modificare l'art. 12, che è dedicato alla garanzia del principio di uguaglianza, impegnando il Land a contrastare l'antisemitismo e l'antiziganismo.

6.4. La nuova disciplina della revoca del Presidente della Commissione parlamentare nello Schleswig-Holstein

Il **19 giugno** il *Landtag* dello Schleswig-Holstein ha modificato le [disposizioni del suo regolamento](#) relativamente alla Presidenza delle Commissioni parlamentari. Nel diritto parlamentare tedesco, a partire dall'incerta stagione weimariana, i seggi apicali nelle Commissioni vengono tradizionalmente assegnati ai singoli gruppi in numero proporzionale alla loro consistenza numerica. Finora il § 13 del regolamento (GO-LT) disciplinava le fasi della designazione da parte dei gruppi e dell'elezione del Presidente di Commissione da parte dei suoi componenti, ma non anche la sua revoca. Questa possibilità si ricavava dal regolamento in via interpretativa, come *actus contrarius* rispetto all'elezione, ma non senza incertezze. Le nuove norme del regolamento introducono espressamente la possibilità della revoca sulla base di una deliberazione adottata a maggioranza dei voti espressi, anche contro le determinazioni del gruppo parlamentare del Presidente. Allo stesso gruppo resta comunque la facoltà di designare altri candidati per la stessa poltrona.