



ASTRID ZEI\*

## GARANZIE CONTRO-MAGGIORITARIE E MINORANZE POLITICHE ANTI-SISTEMA \*\*

SOMMARIO: **INTRODUZIONE.** – **SEZIONI: 1. Partiti ed elezioni.** – 1.1. Le elezioni politiche *reloaded* a Berlino. – **2. Parlamento.** – 2.1. Continua la *conventio ad excludendum* nei confronti del gruppo parlamentare *Alternativa per la Germania* (AfD). – 2.2. Il nuovo status della Sinistra (*Die Linke*) e del *Gruppe Sahra Wagenknecht* nel Bundestag. – 2.3. La legge federale sull’ “uso controllato della Cannabis”. – 2.4. Doppio cognome, tradizionale o invertito, con o senza trattino, e finanche reversibile: la complicata “semplificazione” delle norme sull’identità anagrafica – **3. Governo.** – 3.1. La legge finanziaria per il 2024: dopo quattro anni i conti della Federazione tornano in pareggio. – 3.2. Il Cancelliere assediato dai falchi. – **4. Capo dello Stato.** – 4.1. Quale ricetta per una democrazia “a prova di intemperie”? – 4.2. Il Presidente federale è in ferie: un meritato riposo o una delicata forma di dissenso politico? – 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. Art. 21, terzo comma, LF: il partito *Die Heimat* (già Partito nazionale tedesco, abbr. NPD) è escluso per sei anni dal finanziamento pubblico. – 5.2. Il *Bundesverfassungsgericht* torna a pronunciarsi sulla legittimità delle soglie di sbarramento per l’elezione del Parlamento europeo.

### INTRODUZIONE

In vista delle prossime consultazioni elettorali – non solo le europee di giugno, ma anche le elezioni che si terranno a settembre in alcuni Länder - si addensa il dibattito sull’opportunità di mettere mano ad alcune riforme costituzionali in maniera da perfezionare una *conventio ad excludendum* nei confronti del partito *Alternativa per la Germania* (AfD).

I sondaggi sin qui lasciano presagire che, nonostante l’ostilità di una massiccia campagna mediatica, il partito continui a raccogliere consenso, dando voce ad un disagio diffuso soprattutto nei Länder orientali, dove ancora pesano certe disparità e dove cresce la preoccupazione per le conseguenze della politica estera tedesca.

Il **18 gennaio** il Bundestag ha respinto con una maggioranza schiacciante la [mozione](#) presentata da *Alternativa per la Germania* (AfD) che avrebbe voluto subordinare l’impegno

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

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

tedesco a fornire supporto politico, militare e finanziario all'Ucraina alla condizione della “disponibilità di Kiev a partecipare a seri negoziati di pace a fronte di una disponibilità della Russia”, e che sollecitava il Governo federale a promuovere l'invio di una delegazione internazionale, guidata dall'OSCE, a Kiev e a Mosca, con l'obiettivo di negoziare un immediato cessate il fuoco della durata di almeno novanta giorni. La proposta prospettava un mandato delle Nazioni Unite sui quattro Oblast' di Luhans'k, Donec'k, Zaporizhzhia e Cherson; il ritiro delle truppe russe dal territorio ucraino fino al ripristino delle posizioni *ante* 24 febbraio 2022; la riduzione del sostegno militare fornito all'Ucraina dagli stati dell'UE, dal Regno Unito e dagli Usa; il progressivo ritiro delle sanzioni imposte alla Federazione russa; la formalizzazione di un partenariato privilegiato dell'UE con l'Ucraina “alla doppia condizione che l'Ucraina non divenga mai membro della Nato e neppure dell'UE”.

Mentre nel Bundestag questa presa di posizione netta in favore di una rapida conclusione della guerra a qualsiasi costo è stata stigmatizzata come “una dichiarazione di resa intellettuale frutto di una particolare concezione della politica estera propria della destra radicale” (così il deputato Robin Wagener dei Verdi), in una parte del Paese continua a crescere l'insofferenza per le conseguenze dirette e indirette del sostegno quasi incondizionato a Kiev da parte del Governo federale tedesco – dallo sviamento di risorse altrimenti destinate ad altre politiche nazionali, ai costi elevati dell'energia, dei trasporti, al tasso di inflazione, al tramonto di un partenariato economico e culturale con la Federazione russa in cui una parte dell'economia tedesca aveva sinceramente creduto ed investito – che spiega in parte la crescita nei sondaggi elettorali non solamente di *Alternativa per la Germania* (AfD) ma anche della Lista Sahra Wagenknecht, storica leader della Sinistra (*Die Linke*), che alla fine del 2023 ha formalizzato una scissione del partito. Secondo i sondaggi pubblicati dalla [Hans-Böckler-Stiftung](#) il partito della Wagenknecht nei Länder orientali convincerebbe un elettore su quattro, soprattutto tra coloro che alle politiche del 2021 avevano votato per la Sinistra (*Die Linke*) e per *Alternativa per la Germania* (AfD).

Quando aveva illustrato le ragioni della sua svolta politica, del resto, la stessa Wagenknecht l'aveva spiegata anche come un estremo tentativo di recuperare la fiducia di un certo elettorato “che altrimenti voterebbe per *Alternativa per la Germania*”.

Il *Rapporto sullo stato dell'unità tedesca* che il Governo federale pubblica ogni anno dal 1997 dà conto dei progressi compiuti sulla via della Riunificazione, ma anche delle persistenti disparità nelle carriere, nelle opportunità, nelle retribuzioni, nelle dotazioni infrastrutturali e nei servizi che ancora affliggono i Länder dell'Est. L'ultimo [rapporto del 2023](#), ad esempio, significativamente registrava ancora tra i dirigenti dell'amministrazione federale solamente il 14,3% di tedeschi orientali, e segnalava che appena l'8,4% dei giudici tedeschi, a tutti i livelli, sono nati nei Länder dell'Est (il 5,8% escludendo Berlino). Per questo il Governo federale nell'ultimo anno, d'intesa con l'*Ostbeauftragter*, il Delegato del Governo per la Germania Est, ha portato avanti anche un [piano di intervento](#) basato sulla creazione e sulla dislocazione di nuovi uffici amministrativi nella Germania orientale e su una più

sfumata campagna di sensibilizzazione atta a favorire le carriere nella pubblica amministrazione.

Dopo le europee, il 1° settembre si voterà in Turingia e in Sassonia, e il 22 settembre sarà la volta del Brandeburgo. Tutto a Est. Nel 2019 *Alternativa per la Germania (AfD)* con il 27,5% dei voti si era affermato come secondo partito in Sassonia, dopo i cristiano-democratici (CDU: 32,1%). In Brandeburgo AfD aveva conquistato il 23,5% dei suffragi. Anche in Turingia nelle elezioni del 2019 con il 23,4% dei consensi era risultato il partito più votato dopo la Sinistra (*Die Linke*) che aveva raggiunto il 31,4% dei voti.

Pertanto, in questi primi mesi del 2024 si lavora alacremente per “proteggere” la democrazia tedesca da un partito fondamentalmente anti-europeo, fortemente ostile all’apertura della Germania ai flussi migratori, apertamente critico nei confronti del sostegno diplomatico e militare offerto all’Ucraina nel quadro di una politica estera ultra-atlantista. Le soluzioni sin qui prospettate presentano però ancora molte incertezze.

A livello federale si discute da mesi di una possibile riforma atta a limitare il concorso dell’opposizione all’elezione dei giudici del Tribunale costituzionale federale, ovvero, al contrario, di una revisione della Legge Fondamentale che conferisca carattere costituzionale alle norme di legge che esigono un quorum aggravato dei due terzi per l’elezione dei giudici del *Bundesverfassungsgericht*.

Anche il Presidente della Repubblica Walter Steinmeier in un [discorso](#) tenuto il **29 febbraio** si è espresso a favore di una riforma costituzionale atta ad incardinare nel testo della Legge Fondamentale le più importanti regole sull’organizzazione e sul funzionamento degli organi di garanzia che oggi sono iscritte nelle leggi ordinarie. Ciò però, non solamente per fronteggiare il pericolo di una deriva populista, ma anche per “impedire che una minoranza estremista possa rendere le nostre istituzioni incapaci di funzionare”.

Al momento i partiti della maggioranza e quelli dell’unione CDU/CSU sono ancora impegnati in una discussione che li vede divisi soprattutto dinanzi all’eventualità che *Alternativa per la Germania* possa conquistare una forza numerica tale da esercitare un potere di veto sull’elezione dei giudici del *Bundesverfassungsgericht*.

Ricollegandosi ad alcune suggestioni che all’inizio dell’anno gli ex giudici costituzionali Gabriele Britz e Michael Eichberger avevano affidato alle pagine del quotidiano [Frankfurter Allgemeine Zeitung](#), l’**11 aprile** alcuni Deputati del gruppo parlamentare della Sinistra (*Die Linke*) hanno presentato una proposta di revisione costituzionale che modifica l’art. 94 della Legge Fondamentale e conferma il quorum funzionale dei due terzi in entrambe le Camere per l’elezione dei giudici del *Bundesverfassungsgericht*. Quando siano trascorsi inutilmente due mesi senza l’elezione di tutti i giudici, l’iniziativa passerebbe al Tribunale costituzionale federale. Questi dovrebbe formulare una piccola rosa di candidature (tre, se occorre eleggere un solo giudice, ovvero due per ogni giudice da eleggere negli altri casi) su cui le assemblee dovranno esprimersi. Se anche così non si riuscisse a raggiungere la maggioranza qualificata prescritta, dopo tre votazioni l’elezione dei giudici rimanenti verrebbe affidata in ultima istanza ai giudici delle supreme magistrature federali.

A fronte dell'ascesa di *Alternativa per la Germania* in tutti i sondaggi sulle prossime elezioni regionali, da mesi si discute in Turingia dell'opportunità di una riforma atta ad approntare un freno di emergenza, una *exit strategy*, per scongiurare un eventuale tentativo da parte di *AfD* di formare un Governo.

I quorum prescritti dalla Costituzione della Turingia per l'elezione del *Ministerpräsident* storicamente hanno determinato diverse *impasse*. L'art. 70, terzo comma, Cost., stabilisce al riguardo che il *Ministerpräsident* venga eletto – senza dibattito e con voto segreto – a maggioranza assoluta dei membri dell'assemblea. Inoltre, è previsto che qualora tale quorum non venga raggiunto, a partire dal terzo scrutinio può essere eletto colui che “ottiene la maggioranza dei voti”.

Questa prescrizione apparentemente semplice, come si accennava, in passato ha dato luogo ad accese divergenze interpretative: è chiaro che quando vi siano più candidati la norma impone dal terzo scrutinio un'elezione a maggioranza relativa, ma quando il candidato sia uno solo, non risulta chiaro se nel computo della “maggioranza dei voti” quelli favorevoli debbano superare i contrari e gli astenuti.

Nel 2009 e nel 2014 si pensò ad un *escamotage* consistente nella candidatura opportunistica di un alleato, che aveva il solo scopo di permettere l'elezione dell'unico *Ministerpräsident* designato anche, eventualmente, con un pugno di voti.

Che l'elezione dell'unico candidato debba sempre avvenire a maggioranza assoluta oggi appare più rassicurante, perché difficilmente il leader di un partito anti-*establishment* invisato a tutti gli altri gruppi assembleari riuscirebbe a conquistare un quorum così elevato.

Tuttavia, storicamente quelle norme furono concepite per favorire la formazione del Governo anche nel caso in cui le urne non avessero consegnato una vittoria netta e fosse mancato un accordo tra le forze politiche tale da condurre alla formazione di una stabile coalizione di Governo. Per questo nessuno desidera davvero irrigidire il quorum prescritto per l'elezione del Governatore e la [proposta di revisione costituzionale](#) presentata nel 2020 dal gruppo assembleare dei cristiano-democratici (CDU), che spiegava come computare la speciale maggioranza richiesta dal terzo scrutinio nell'ipotesi di una unica candidatura, non è mai stata approvata.

La soluzione del dilemma al momento appare iscritta in una [proposta](#) di modifica della legge sulla Corte Costituzionale della Turingia presentata alla fine dell'anno scorso dal gruppo assembleare dei cristiano-democratici (CDU). Il testo si trova attualmente all'esame della Commissione del Landtag per la migrazione, la giustizia e la tutela dei consumatori, i cui [verbali non possono essere visionati](#), in quanto le sedute dedicate del **26 gennaio** e dell'**8 marzo** si sono svolte a porte chiuse.

La proposta consiste nell'introduzione di una nuova particolare ipotesi di sindacato “sull'interpretazione [...] dell'art. 70 della Costituzione” nell'ambito di un conflitto di attribuzioni ovvero di un sindacato astratto di costituzionalità “nella misura in cui vi sia un interesse obiettivo ad un chiarimento”.

L'interpretazione eventualmente più impegnativa, quella che pretenda cioè una maggioranza assoluta anche dopo il secondo scrutinio qualora vi sia un unico candidato,

sarebbe pertanto subordinata all'iniziativa di un ricorso alla Corte Costituzionale. Il vantaggio, in termini politici, è che fino a quel momento - fino a quando, cioè, non si presenti un candidato di *Alternativa per la Germania* per la carica di Ministerpräsident - rimarrebbero in piedi entrambe le opzioni interpretative. Tuttavia, quando la Corte Costituzionale dovesse chiarire qual è il quorum richiesto dall' art. 70 della Costituzione della Turingia, la sua interpretazione dovrebbe essere considerata vincolante e ben difficilmente potrebbe essere disattesa in futuro.

In questa prospettiva, la norma proposta avrebbe la forza e la deterrenza di una pistola con un solo colpo: *just in case!*

---

## SEZIONI

---

### 1. PARTITI ED ELEZIONI

#### 1.1. Le elezioni politiche *reloaded* a Berlino

L'11 febbraio si sono ripetute le elezioni politiche in 455 delle 2.256 sezioni elettorali di Berlino.

Il Tribunale costituzionale federale, con [sentenza del 19 dicembre 2023](#), aveva confermato la decisione della Commissione per le elezioni e per il regolamento del Bundestag, che aveva preso atto di numerose irregolarità legate a pesanti carenze organizzative che avrebbero inficiato le consultazioni del 26 settembre 2021, e aveva imposto di ripetere le elezioni politiche in 455 collegi di Berlino.

Si torna pertanto a votare con la “vecchia” legge elettorale del 2020 – nel frattempo superata dalla riforma del 2023 – e con gli stessi candidati, fatti salvi gli eventuali casi di ineleggibilità sopravvenuta.

Il voto mette potenzialmente in discussione anche i seggi assegnati fuori Berlino: in Germania gli elettori sono chiamati ad esprimere una doppia preferenza, a favore di un candidato nei collegi uninominali e di una lista di partito. Questo secondo voto serve al riparto proporzionale dei seggi del Bundestag tenendo conto delle percentuali ottenute a livello nazionale per poi distribuire i seggi da assegnare nei singoli Länder a seconda del peso relativo dei voti di lista conquistati dai partiti. Certe piccole variazioni nel voto di febbraio rispetto al 2021 spiegano la staffetta di alcuni parlamentari all'indomani del voto: quattro congedi anticipati e tre *new entries*. Il Bundestag, infatti, perde un seggio netto a danno del partito liberale (FDP) e così oggi risulta formato da 635 Deputati. Per il resto la consistenza numerica dei gruppi parlamentari rimane invariata, anche se il partito socialdemocratico (SPD), i Verdi e la Sinistra (*Die Linke*) perdono un seggio ciascuno a Berlino e lo recuperano, rispettivamente, in Bassa Sassonia, in Assia e in Nordrhein-Westfalen.

Sul piano politico il voto non suscita sorprese: i risultati sono essenzialmente sovrapponibili a quelli del 2021, con una differenza quasi fisiologica di 1,2-1,3 punti percentuali a vantaggio del partito cristiano-democratico (CDU; 20,2% dei voti) all'opposizione, a scapito del partito socialdemocratico (SPD; 21,8%) che è al governo del Paese. Il partito *Alternativa per la Germania* (AfD) registra un debole apprezzamento rispetto alle precedenti consultazioni (+0,9%; 9% dei voti).

## 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 [Ralf Nolte](#), candidato il **19 gennaio**; no a [Gereon Bolmann](#), candidato il **23 febbraio**; no a [Jörn König](#), candidato il **22 marzo**; no a [Reiner Kraft](#), proposto il **29 aprile**.

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. Il nuovo status della *Sinistra (Die Linke)* e del *Gruppe Sahra Wagenknecht* nel *Bundestag*

La scissione del partito della Sinistra (*Die Linke*) per iniziativa della popolarissima Sahra Wagenknecht, ad ottobre del 2023, si riverbera anche sull'organizzazione e sul funzionamento del *Bundestag*, dal momento che ora nessuno degli schieramenti alla sinistra dell'emiciclo raggiunge la consistenza numerica necessaria per la costituzione di un gruppo parlamentare ("*Fraktion*"), pari al 5% dei Deputati, cioè 38 (§ 10, primo co., del regolamento del *Bundestag*). Sia i 28 Deputati del partito della Sinistra (*Die Linke*), sia i fuoriusciti che si raccolgono sotto l'egida della Wagenknecht - dieci in tutto - a dicembre hanno chiesto il riconoscimento dello status di "raggruppamento" ("*Gruppe*"). Anche se le prerogative sono più limitate, i *Gruppen* hanno comunque almeno un rappresentante con diritto di voto in seno al Consiglio degli Anziani, e, in linea di principio, anche nell'ambito delle Commissioni specializzate del *Bundestag*, nonché delle loro eventuali Sottocommissioni e delle Commissioni di inchiesta.

Essi, inoltre, possono presentare proposte di legge, mozioni e proposte di risoluzione, fino a dieci interpellanze al mese, e pretendere che le loro proposte vengano iscritte all'ordine del giorno. Il tempo assegnato ai “raggruppamenti” per gli interventi è più limitato rispetto ai gruppi, e varia a seconda della loro consistenza numerica, in accordo con le determinazioni assunte nell’ambito del Consiglio degli Anziani. Ai *Gruppen*, inoltre, viene accordato un finanziamento pubblico in misura ridotta, che corrisponde alla metà dell’importo base cui hanno diritto le *Fraktionen*.

Spetta comunque all’Assemblea, su [proposta](#) del Consiglio degli Anziani, accordare lo status di *Gruppen*, che, a differenza di quanto avviene per le *Fraktionen*, non è legato alle prerogative numeriche e non è dovuto.

Il **2 febbraio** l’Assemblea si è espressa in modo favorevole, formalizzando altresì la disposizione in aula dei Deputati del *Gruppe Sabra Wagenknecht* alla sinistra della Sinistra (*Die Linke*).

### 2.3. La legge federale sull’ “uso controllato della Cannabis”

Il **23 febbraio** il Bundestag ha approvato una delle leggi più permissive d’Europa sull’“uso controllato della cannabis”, che autorizza la coltivazione (fino a tre piante) e il possesso personale di un quantitativo di Cannabis fino a 50 grammi, nonché l’acquisto di 25 grammi, con un limite di 50 grammi al mese, per gli iscritti ad apposite associazioni di produttori di cannabis. La proposta di iniziativa governativa [[BT 20/8704](#) e [BT 20/8763](#)], che è stata spiegata come uno strumento atto ad arginare il traffico illegale della sostanza, come è immaginabile, ha avuto un iter caratterizzato da scontri anche molto accesi. Nel corso dell’istruttoria i partiti dell’unione CDU/CSU e *Alternativa per la Germania* (AfD) si sono schierati inutilmente contro qualsiasi ipotesi di liberalizzazione (fatti salvi eventuali utilizzi e sperimentazioni in campo medico), e, per inciso, è interessante osservare di nuovo come la [mozione](#) proposta dal gruppo AfD (sostanzialmente identica, per contenuto, a [quella](#) presentata dal gruppo dei cristiano-democratici) abbia registrato i voti contrari di tutti i gruppi del Bundestag, compresi gli stessi cristiano-democratici. I consiglieri del Bundesrat, in particolare, hanno espresso preoccupazione per la possibile diffusione del consumo soprattutto tra i giovani *under 25*, stigmatizzando l’assenza di garanzie e controlli atti a contenere la produzione e il consumo di marijuana entro limiti stabiliti dal legislatore. Tuttavia, in seno alla seconda Camera sono mancati i voti necessari per convocare la Commissione di mediazione bicamerale (*Vermittlungsausschuss*) che avrebbe potuto quantomeno rallentare l’iter di approvazione della legge.

## 2.4. Doppio cognome, tradizionale o invertito, con o senza trattino, e finanche reversibile: la complicata “semplificazione” delle norme sull’identità anagrafica

Il **24 aprile** il Bundestag ha approvato una [proposta di legge](#) presentata dai partiti CDU/CSU e dai socialdemocratici (SPD) che riconosce ai singoli individui e alle famiglie maggiore libertà nella scelta del cognome per sé e per i propri figli.

Finora la legge consentiva di aggiungere al proprio cognome quello del coniuge e di scegliere congiuntamente quale dei cognomi assegnare al figlio.

Le novità introdotte consistono nella libertà dei coniugi di darsi uno stesso identico doppio cognome, nell’ordine preferito (con o senza trattino), di trasmetterlo alla prole, con la possibilità, in caso di divorzio, che il genitore affidatario rinunci al cognome del coniuge e imponga al figlio minore il proprio cognome singolo.

La riforma, che è stata spiegata come un passo in avanti nella direzione della inclusione sociale, che viene incontro a certe particolari tradizioni che contraddistinguono, ad esempio, le culture della minoranza dei sorbi e della Frisia è stata comunque oggetto di critiche, non solo per la scelta di rompere con una tradizione profondamente radicata, ma anche per la complessità dei numerosi diversi scenari aperti dal legislatore.

## 3. GOVERNO

### 3.1. La legge finanziaria per il 2024: dopo quattro anni i conti della Federazione tornano in pareggio

Il **2 febbraio** il Bundestag ha approvato la legge finanziaria per il 2024. Dopo quattro anni consecutivi di deroghe al principio del pareggio del bilancio il legislatore è rientrato nei limiti tracciati dall’art. 115, secondo comma, LF.

L’ingresso nel nuovo anno con un esercizio provvisorio è dovuto alla necessità di riordinare i conti pubblici e gli strumenti utilizzati per finanziare il debito che sono stati considerati illegittimi dal Tribunale costituzionale federale nella sentenza del 13 novembre 2023. I limiti imposti dai giudici all’utilizzo dei numerosi Fondi straordinari (**Sondervermögen**) della Federazione istituiti per coprire impegni di spesa pluriennali reperendo le risorse necessarie nei mercati creditizi all’indomani della pronuncia avevano determinato un buco di diverse decine di miliardi di euro.

Nell’ambito della coalizione di Governo, il partito liberale (FDP) si era opposto da subito ad un inasprimento dell’imposizione fiscale. La soluzione concordata consiste essenzialmente in una serie di tagli alla spesa pubblica, che comporteranno una minore offerta di finanziamenti alle imprese per finanziare la transizione ecologica e minori sussidi ai Länder.

### 3.2. Il Cancelliere assediato dai falchi

Il modo e la misura del sostegno militare tedesco all'Ucraina costituisce un tema tanto cruciale quanto divisivo in seno alla coalizione di Governo e finanche all'interno del partito socialdemocratico (SPD), dove i falchi incalzano il Cancelliere. Kiev continua a chiedere alla Germania l'invio di missili a lunga gittata Taurus, capaci di colpire obiettivi a 500 chilometri di distanza, ma il Cancelliere Scholz si è espresso a più riprese in senso contrario, sottolineando il rischio che gli armamenti possano essere utilizzati per colpire in profondità nel territorio russo, che sarebbe un altro grave passo nella direzione di una guerra dell'Occidente contro Mosca. Favorevoli all'invio di armi a lungo raggio non sono solamente i liberali (FDP) e i Verdi, ma anche i partiti dell'Unione CDU/CSU all'opposizione.

Il **22 febbraio** la maggioranza dei Deputati del Bundestag ha respinto la [mozione](#) presentata dai gruppi dei cristiano-democratici (CDU) e dei cristiano-sociali (CSU) che invocava “una vera svolta epocale nella politica estera e della difesa tedesca” e chiedeva al governo federale di “riconoscere che la Russia costituisce una minaccia esistenziale, spiegare alla popolazione in modo trasparente le sfide che ne derivano così da giungere ad una piena consapevolezza della minaccia”. Nella stessa giornata, però, i gruppi parlamentari della maggioranza hanno approvato una [mozione](#) con cui si invita il Governo a sostenere militarmente l'Ucraina nella guerra contro la Federazione russa attraverso la fornitura di “sistemi d'arma a lungo raggio”. Nella mozione non si fa esplicito riferimento ai missili Taurus, ma il messaggio politico è chiaro: il Parlamento chiede al Governo un maggiore impegno a supporto dei militari ucraini.

Il **14 marzo** la [mozione](#) presentata dai gruppi dell'unione CDU/CSU con cui si tornava a chiedere l'invio dei *Taurus* è stata respinta a larga maggioranza del Bundestag (494 contrari, 188 a favore e 5 astenuti).

Finora il Cancelliere ha confermato il suo fermo diniego a fornire missili *Taurus* all'Ucraina, “direttamente o indirettamente”, respingendo anche una proposta del governo britannico che aveva chiesto a Berlino di trasferire i *Taurus* alla *Royal Air Force* che a sua volta avrebbe ceduto a Kiev un altro tipo di missili da crociera denominati *Storm Shadow*: una triangolazione rispetto alla quale il Ministro degli Esteri tedesco Annalena Baerbock (Verdi) sembrava inizialmente possibilista.

## 4. CAPO DELLO STATO

### 4.1 Quale ricetta per una democrazia “a prova di intemperie”?

In occasione di una Conferenza organizzata a Berlino il **29 febbraio** presso il Castello *Bellevue* in vista del 75esimo anniversario della Legge Fondamentale tedesca, il Presidente federale Walter Steinmeier ha pronunciato un [discorso](#) incentrato sull'esigenza di mettere

al riparo la democrazia tedesca dai pericoli del populismo, del disinteresse dei cittadini nei confronti della politica, e della delegittimazione delle istituzioni, proponendo una vera e propria agenda politica finalizzata a rendere la democrazia tedesca “resistente alle intemperie”. Concretamente, secondo il Presidente Steinmeier sarebbe opportuno agire su diversi piani: anzitutto, ricorrendo agli istituti della “democrazia protetta” disciplinati dall’ordinamento per contrastare le “organizzazioni nemiche della costituzione”; in secondo luogo, mettendo mano ad una serie di riforme costituzionali atte ad incardinare nel testo della Legge Fondamentale le più importanti regole relative all’organizzazione e al funzionamento degli organi di garanzia che oggi sono iscritte nelle leggi ordinarie (“così da impedire che una minoranza estremista possa rendere le nostre istituzioni incapaci di funzionare”: passaggio oscuro); poi, approntando una “tutela digitale della democrazia” atta a limitare la diffusione nei social media di notizie false, ovvero frutto di eccessive semplificazioni; infine, promuovendo una maggiore mobilitazione e partecipazione dei giovani alla politica, anche abbassando a 16 anni l’età richiesta per l’esercizio del voto.

#### **4.2 Il Presidente federale è in ferie: un meritato riposo o una delicata forma di dissenso politico?**

All’indomani dell’approvazione della controversa legge sulla liberalizzazione controllata della Cannabis l’opposizione aveva auspicato una qualche presa di posizione da parte del Presidente federale Walter Steinmeier. Il Capo dello Stato nell’ordinamento tedesco non dispone di un potere di veto sulle leggi, anche se la dottrina concorda sulla legittimità di un eventuale diniego della firma presidenziale laddove una delibera legislativa risulti palesemente in contrasto con il dettato della Legge Fondamentale, sotto il profilo procedurale o per il suo contenuto. Sebbene in passato vi siano stati alcuni casi in cui l’omessa firma presidenziale aveva imposto di fatto una nuova istruttoria parlamentare su determinati provvedimenti, il Presidente federale in altre occasioni è parso comunque manifestare le sue perplessità anche nella forma discreta e silenziosa di un semplice ritardo rispetto ai tempi consueti e attesi per la firma e per la promulgazione. Nella prassi in Germania le leggi escono in Gazzetta ufficiale dopo un paio di settimane dall’approvazione, ma talvolta occorre fino a un mese. L’entrata in vigore della legge sulla Cannabis, invece, non ha subito alcun rallentamento rispetto ai tempi originariamente previsti dal legislatore, poiché l’iter parlamentare si è concluso il **22 marzo**, e già il **27 marzo** è intervenuta la firma: non quella del Presidente Steinmeier, che si trovava “in ferie”, bensì quella vergata dalla mano della Presidente del Bundesrat, Manuela Schwesig (SPD), che ne faceva nel frattempo le veci, ai sensi dell’art. 57 LF, fermo restando che – come chiarito nel [comunicato stampa](#) presidenziale – “l’ufficio della Presidenza federale ha esaminato le leggi [alla firma] come di consueto e non vi sono dubbi sui profili costituzionalità che ostino alla promulgazione”.

## 5 CORTI

### 5.1 Art. 21, terzo comma, LF: il partito *Die Heimat* (già Partito nazionale tedesco, abbr. NPD) è escluso per sei anni dal finanziamento pubblico

Il **23 gennaio** il Tribunale costituzionale federale ha sentenziato l'esclusione dal partito *Die Heimat* (La Patria) dal finanziamento pubblico alla politica per un periodo di sei anni.

La [sentenza](#) si fonda sull'art. 21, terzo comma, LF – introdotto nel 2017 – che prevede questa sanzione molto più lieve rispetto allo scioglimento del partito laddove venga accertato che quest'ultimo non “mira” a pregiudicare o a sovvertire l'ordinamento fondato sui principi di libertà e di democrazia, o a mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica federale tedesca (così l'art. 21, secondo comma, LF) perché è invece semplicemente “orientato” a tutto questo: un'apparente sottigliezza che si traduce nell'obbligo di valutare anche la gravità del pericolo in concreto, vale a dire anche l'effettivo peso elettorale, che rende più o meno verosimile il rischio paventato.

Alla base della riforma costituzionale del 2017 ci fu la sentenza del Tribunale costituzionale federale con cui lo stesso partito – che fino ad un anno fa aveva il nome di “Partito nazionale di Germania”, abbr. NPD – all'epoca non venne sciolto in forza di una reinterpretazione dei canoni iscritti nell'art. 21 LF nella direzione tracciata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha sempre preteso anche una certa minima consistenza elettorale affinché un partito potesse impigliarsi nelle maglie della democrazia protetta. All'epoca furono proprio i giudici a suggerire al legislatore l'introduzione di nuovi strumenti sanzionatori e nuovi canoni atti a colpire i partiti anti-sistema a prescindere dal consenso di cui essi godono.

Si tratta, infatti, di un partito che non ha mai superato la soglia di sbarramento del 5% imposto dalla legge elettorale del Bundestag, che nelle ultime elezioni politiche ha conquistato appena lo 0,1% dei consensi, e che anche nei Länder ha un seguito molto limitato: solo per una decina d'anni tra il 2004 e il 2015 il partito nazionale tedesco è stato rappresentato nelle assemblee legislative della Sassonia e del Sachsen-Anhalt, mentre prima e dopo si è mantenuto molto lontano dalle Sperrklauseln.

È la terza volta che il Partito nazionale tedesco (NPD), oggi denominato *Die Heimat*, viene deferito al giudizio del Tribunale. La prima fu nel 2002 e la seconda, conclusasi con la sentenza summenzionata, nel 2013.

A ridosso della pronuncia ha ripreso avvio anche un dibattito sull'ipotesi di introdurre un controllo sulla costituzionalità del partito Alternativa per la Germania (AfD), ai sensi del secondo o anche del terzo comma della Legge Fondamentale. L'ex giudice costituzionale Hans-Jürgen Papier in una [intervista](#) resa il **13 gennaio** al quotidiano *Tagesspiegel* è entrato nel merito della vicenda paventando l'assenza dei presupposti indicati dalla Legge Fondamentale e il rischio dell' “effetto contrario” che sortirebbe un'eventuale assoluzione da parte dei giudici di Karlsruhe.

## 5.2 Il *Bundesverfassungsgericht* torna a pronunciarsi sulla legittimità delle soglie di sbarramento per l'elezione del Parlamento europeo

Il 6 febbraio il Tribunale costituzionale federale ha respinto il ricorso presentato dal partito per il lavoro, lo stato di diritto, la tutela degli animali e la promozione dell'élite denominato *Die Partei* nonché il ricorso individuale (*Verfassungsbeschwerde*) presentato dal suo segretario Martin Sonneborn avverso la legge di ratifica della decisione (UE, Euratom) 2018/994 sull'elezione dei rappresentanti nazionali nel Parlamento europeo.

La decisione, che modifica l'atto del 20 settembre 1976 relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto, prevede l'introduzione di una soglia di sbarramento compresa tra il 2% e il 5%.

I ricorrenti paventavano la natura *ultra vires* della decisione, che, violando il principio della parità delle chances dei partiti politici sancita dall'art. 21 LF si porrebbe in contrasto con il principio democratico che costituisce uno dei limiti assoluti iscritti nell'art. 79, terzo comma, LF, e di conseguenza violerebbe l'identità costituzionale tedesca.

I giudici, però, hanno ricordato anzitutto che la competenza dell'UE ad adottare le disposizioni necessarie per l'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto secondo una procedura uniforme in tutti i Paesi dell'Unione europea (UE) o secondo principi comuni a tutti i Paesi si basa sull'art. 223 TFUE, che stabilisce inoltre che le disposizioni necessarie sono stabilite dal Consiglio su proposta del Parlamento europeo ed entrano in vigore dopo l'approvazione da parte dei paesi dell'UE.

Il *Bundesverfassungsgericht*, inoltre, ha sottolineato come, in forza del principio dell'integrazione sancito dall'art. 23 LF, il sindacato di costituzionalità a presidio dell'identità costituzionale tedesca, che ricomprende anche il principio democratico, debba essere necessariamente meno pervasivo rispetto ad un controllo sulla legittimità di una legge elettorale tedesca. Il sindacato sull'identità costituzionale tedesca si limita pertanto agli "elementi fondamentali dell'ordine costituzionale stabilito".

Fermo restando che l'introduzione di una soglia di sbarramento costituisce sempre una limitazione del principio dell'uguaglianza del voto e della parità delle chances dei partiti politici, essa si può spiegare nel quadro di un'operazione di bilanciamento dove vengono in rilievo anche altri obiettivi meritevoli di tutela – in primis la stabilità della maggioranza – che esigono una semplificazione dello spettro politico consegnato dalle elezioni.

La pronuncia reca una disamina della legislazione degli Stati membri sull'elezione del Parlamento europeo (par. 117 ss.), sottolineando che certe soglie di sbarramento siano già previste in quindici ordinamenti. Il Tribunale costituzionale federale si richiama anche alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (par. 120), che pur non essendosi mai pronunciata sulle leggi che disciplinano l'elezione del Parlamento europeo, ha concluso in diverse occasioni che, a meno che non sia sproporzionata, la soglia di sbarramento costituisce un possibile correttivo che rientra in linea di principio nella discrezionalità del legislatore, e si giustifica, in particolare, al fine di evitare una frammentazione del parlamento e consentire la formazione di maggioranze stabili.

Soprattutto destano interesse le argomentazioni dei giudici tedeschi che spiegano quale sia oggi il ruolo del Parlamento europeo, e che si discostano in parte dalla pregressa giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* sull'illegittimità della soglia di sbarramento prescritta dal legislatore tedesco per l'elezione degli eurodeputati. Nella [sentenza](#) resa il 9 novembre 2011, riprendendo una tesi già sviluppata nel *Lissabon Urteil*, il *Bundesverfassungsgericht* ritenne illegittima la previsione di una soglia di sbarramento del 5% per la formazione di un organo meramente rappresentativo di popoli diversi "contrattualmente interconnessi". In quel contesto risultava dirimente che "il parlamento europeo non elegge un governo dell'UE responsabile dinanzi all'assemblea. La legislazione dell'UE non dipende dall'esistenza di una maggioranza stabile in seno al PE [...] Pertanto non esistono ragioni cogenti che suggeriscano una deroga ai principi dell'uguaglianza del voto e dell'uguaglianza delle opportunità per i candidati attraverso una soglia di sbarramento"; argomentazioni, questa, sostanzialmente confermate ancora nella [sentenza](#) del 26 febbraio 2014 sull'incostituzionalità della soglia di sbarramento del 3%.

Nella sentenza del **6 febbraio** i giudici riconoscono invece che il Parlamento europeo svolge anzitutto un'importante funzione di creazione con riguardo alla composizione della Commissione europea ed inoltre partecipa alla legislazione dell'Unione europea in qualità di colegislatore alla pari con il Consiglio, nonché all'esercizio dei poteri di bilancio. L'effettivo adempimento di questi compiti richiede la formazione di maggioranze in grado di agire ma ciò può essere compromesso dalla crescente frammentazione del Parlamento, rilevabile già dal 2019, in particolare a causa dell'ingresso di partiti molto piccoli, con uno o due parlamentari ciascuno. L'introduzione di una soglia di sbarramento si spiega pertanto come argine alla frammentazione e alla volatilità del voto degli elettori.

Poste queste premesse, dopo aver respinto le argomentazioni dei ricorrenti circa la natura *ultra vires* dei vincoli imposti alla legislazione elettorale degli stati membri per l'elezione del Parlamento europeo, i giudici hanno concluso che i ricorrenti non siano riusciti a sostenere in modo persuasivo la tesi che questa operazione di bilanciamento sia stata condotta in maniera tale da violare il principio democratico e l'identità costituzionale tedesca.