



ASTRID ZEI\*

## VERTRAUENSFRAGE: IL BUNDESTAG REVOCA LA FIDUCIA AL CANCELLIERE OLAF SCHOLZ E LA GERMANIA SI AVVIA VERSO UN VOTO COLMO DI INCERTEZZE\*\*

**SOMMARIO: INTRODUZIONE.** – **SEZIONI: 1. Partiti ed elezioni.** – 1.1. *Spitzenkandidaten* e aspiranti Cancellieri. – 1.2. La vittoria dello scetticismo euro-atlantico e la nuova formula di governo c.d. dei frutti di bosco. – 1.3. Un timido ed isolato tentativo di apertura ad *Alternativa per la Germania* (AfD) che si conferma secondo partito nelle elezioni del 1° settembre in Sassonia. – 1.4. Elezioni del 22 settembre in Brandeburgo: *Alternativa per la Germania* (AfD) si conferma secondo partito e la Lega Sahra Wagenknecht sale al governo. – **2. Parlamento.** – 2.1. Ancora fumate bianche per l'elezione di un candidato di Alternativa per la Germania (AfD) alla carica di vice-Presidente del Bundestag. – 2.2. Verso una riforma del regolamento del Bundestag: la revoca dei membri della Presidenza dell'assemblea. – 2.3. Verso l'introduzione di un sindacato sulla costituzionalità del partito Alternativa per la Germania (AfD)? – 2.4. Le nuove norme costituzionali sull'elezione dei giudici del *Bundesverfassungsgericht*. – **3. Corti.** – 3.1. Sul diritto dei deputati e dei gruppi ad una "interpretazione equa e leale del regolamento del Bundestag". – 3.2. Sul carattere assoluto dell'autonomia regolamentare dell'assemblea.

---

### INTRODUZIONE

---

Assumendo la carica di Cancelliere federale, alla guida di una coalizione formata da ben tre partiti (socialdemocratici, verdi e liberali), Olaf Scholz ha accettato un compito oneroso, che in tempo di pace appariva ambizioso, e che in tempo di guerra e di crisi è divenuto titanico.

La Germania è probabilmente il Paese europeo che più di tutti ha sofferto le conseguenze del perdurante conflitto militare in Ucraina.

Secondo l'[Ufficio federale di statistica](#) il prodotto interno lordo della locomotiva europea, dopo un calo dello 0,3% nel 2023, è sceso ancora 0,2% nel 2024 in un quadro complesso su cui pesano "la concorrenza subita dall'export tedesco in alcuni mercati importanti, gli elevati costi dell'energia, tassazioni elevate, unitamente a prospettive economiche connotate dall'incertezza".

Il nuovo corso di politica energetica è stato promosso con forza anche e soprattutto dai Verdi, che, ad esempio, non hanno accettato deroghe al programma per la chiusura

---

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

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

definitiva di tutte le centrali nucleari entro il 2023, mentre i cristiano-democratici (CDU) guidati da Friedrich Merz si erano espressi con forza a favore dell'estensione della durata di vita operativa degli ultimi tre reattori in funzione definendo il giorno dello spegnimento come un "giorno nero per la Germania".

L'obiettivo temerario di raggiungere la c.d. neutralità climatica prima della scadenza formalizzata dagli accordi internazionali di Parigi, vale a dire entro il 2045 anziché il 2050, iscritto nella legge federale sulla protezione climatica (*Klimaschutzgesetz*, abbr. KSG) e nei suoi provvedimenti attuativi, fa capo ad una serie di obblighi e sanzioni che penalizzano ulteriormente l'economia industriale e manifatturiera, e impongono ai cittadini e alle famiglie pesanti oneri.

In questo contesto, non sorprende la crescita di consenso registrata dai partiti dell'opposizione, e soprattutto da Alternativa per la Germania (AfD) e dalla Lega Sahra Wagenknecht (BSW) che cavalcano la retorica *anti-green* e chiedono da sempre un impegno deciso da parte della Germania per una rapida conclusione del conflitto in Ucraina, a qualsiasi costo, cominciando da un'interruzione delle forniture militari tedesche a Kiev.

A partire dalla crisi pandemica, per quattro anni consecutivi, dal 2020 al 2023, nessun governo in Germania è riuscito ad evitare il ricorso all'indebitamento per sostenere la produzione e i consumi. La legge finanziaria per il 2024, pur essendo stata approvata solamente a febbraio, dopo due mesi di esercizio provvisorio, aveva significato il rientro entro i limiti tracciati dall'art. 115, secondo comma, LF, che prescrivono il pareggio del bilancio e sanciscono il tendenziale divieto di ricorso all'indebitamento.

Già allora si erano registrate forti divergenze tra i partiti della coalizione riguardo alle fonti da cui trarre le risorse necessarie per riordinare i conti, una volta escluso il ricorso ai mercati creditizi. Il partito liberale (FDP) si era opposto ad un inasprimento dell'imposizione fiscale così che il governo ha optato per una serie di tagli alla spesa pubblica, che hanno comportato una minore offerta di finanziamenti alle imprese per la transizione ecologica e minori sussidi ai Länder.

A metà agosto il Governo federale aveva presentato al Parlamento il [disegno di legge finanziaria per il 2025](#), che però lasciava nuovamente aperto il problema delle risorse necessarie per colmare un fabbisogno aggiuntivo di circa nove miliardi di euro, rispetto al quale le posizioni in seno al governo erano diverse.

Nel frattempo, il Ministro delle Finanze Christian Lindner aveva commissionato a Johannes Hellermann, Professore di Diritto pubblico e tributario all'Università di Bielefeld, e ad un imprecisato consiglio scientifico presso il Ministero federale delle Finanze, la stesura di un parere riguardo a certe misure già concordate, e, senza consultare prima il Cancelliere e gli altri Ministri, aveva anche reso noti alla stampa i dubbi di legittimità e altri rilievi critici evidenziati dagli esperti. Gli altri partiti di governo avrebbero voluto ricorrere di nuovo all'indebitamento, invocando le circostanze eccezionali legate al perdurante conflitto in Ucraina e alla necessità di fornire aiuti ulteriori, anche per la ricostruzione, ai sensi dell'art. 109, terzo comma, LF. Il Ministro delle Finanze era invece tornato a proporre nuovi tagli

alla spesa sociale e una riduzione degli incentivi fiscali per la transizione verde, con l'obiettivo di non derogare al principio del pareggio del bilancio.

Il **6 novembre** al termine di una lunga discussione sui contenuti della legge finanziaria per il 2025, il Cancelliere Olaf Scholz (SPD) ha annunciato in una conferenza stampa di avere chiesto al Presidente federale la revoca dell'incarico al Ministro federale delle Finanze Christian Lindner (FDP), ritenendo oramai conclusa l'esperienza del governo di coalizione.

Per parte sua, Lindner ha dichiarato alla stampa di avere già offerto al Cancelliere la possibilità di una "crisi ordinata" in vista di elezioni anticipate, avendo manifestato la disponibilità del suo partito ad approvare alcune misure di bilancio particolarmente importanti ed improcrastinabili prima di rompere le file, ricevendo però una risposta negativa.

Il **7 novembre**, su proposta del Cancelliere, il Presidente federale Walter Steinmeier ha [formalizzato](#) la revoca dell'incarico del Ministro Lindner, del Ministro federale della Giustizia Marco Buschmann (FDP) e del Ministro federale dell'istruzione e della ricerca Bettina Stark-Watzinger (FDP). Il liberale Volker Wissing, Ministro per la digitalizzazione e i trasporti ha deciso invece di lasciare il partito, assumendo *ad interim* anche l'incarico di Ministro federale della Giustizia, stigmatizzando pubblicamente l'irresponsabilità dei suoi ex colleghi.

Nella [conferenza stampa](#) che si è svolta la sera del **6 novembre**, il Cancelliere Olaf Scholz aveva inizialmente espresso l'intenzione di aprire la crisi a metà gennaio così da lasciare al Parlamento il tempo necessario per l'approvazione di alcuni provvedimenti indifferibili, menzionando, a titolo esemplificativo, la riduzione dell'imposizione fiscale per i dipendenti, la stabilizzazione del sistema pensionistico, la rapida attuazione delle regole relative al sistema comune europeo di asilo, e alcune misure urgenti a sostegno dell'industria. A distanza di un giorno, gli aveva fatto eco, però, l'indignazione del leader dei cristiano-sociali (CSU), il *Ministerpräsident* della Baviera Markus Söder, e del Segretario del partito cristiano-democratico Friedrich Merz, che pretendevano un impegno da parte del Cancelliere a porre la questione di fiducia già la settimana successiva, così da poter andare al voto a gennaio.

L'**11 novembre** il Cancelliere Olaf Scholz si è presentato al Bundestag per illustrare la situazione. Il suo intervento era stato programmato alle ore 13.30 e subito dopo l'ordine del giorno prevedeva un dibattito. Un elemento degno di nota quel pomeriggio è l'assenza del vice-Cancelliere e Ministro federale dell'economia Robert Habeck (Verdi), che – diversamente da quanto inizialmente annunciato - aveva deciso di non rinunciare alla conferenza annuale *Web Summit* sulle tecnologie e sulle nuove imprese del digitale che si teneva a Lisbona, facendo poi sapere di essere bloccato in Portogallo per un guasto all'aereo che doveva riportarlo a Berlino di buon mattino. Quanto ai contenuti e ai toni del dibattito, come era prevedibile, sono quelli della campagna elettorale: sgradevolmente aspri, da un lato, o apologetici, dall'altro, oppure connotati da una certa colpevole vaghezza. L'unica presa di posizione che denota ancora coraggio e senso di responsabilità da parte del Cancelliere è il suo chiarissimo e ostinato diniego alla fornitura di missili a lunga gittata all'Ucraina, idonei, cioè, a colpire profondamente in territorio russo, con l'obiettivo di

scongiurare un'*escalation* del conflitto. Tutti gli altri gruppi, infatti, tranne Alternativa per la Germania (AfD) e la Lega Sahra Wagenknecht (BSW) sarebbero invece favorevoli, e da mesi assediavano il Cancelliere. Nel corso del dibattito, ad esempio, Friedrich Merz (CDU) si è esposto al riguardo fino al punto di proporre l'invio di un *ultimatum* alla Russia, che avrebbe avuto 24 ore di tempo per ritirarsi, pena l'invio dei missili *Taurus* tedeschi all'Ucraina.

Nel dibattito sulla possibile data delle elezioni sono intervenute anche le autorità federali che sono preposte all'organizzazione delle operazioni di voto, degli spazi per la propaganda elettorale e sono competenti a decidere sull'ammissione delle candidature. Tradizionalmente il Presidente dell'Ufficio federale di statistica riveste anche la carica apicale di *Bundeswahlleiter*, benché la sua nomina, a tempo indeterminato, spetti formalmente al Ministro federale degli Interni. Su proposta dei partiti che siedono nel Bundestag, questi nomina a sua volta i membri della Commissione elettorale federale (*Bundeswahlausschuss*), da lui presieduta: due giudici del Tribunale amministrativo federale e altri otto componenti, tali da rispecchiare la composizione politica del Bundestag. La Commissione elettorale federale, tra l'altro, si pronuncia sulle associazioni che chiedono il riconoscimento dello status di partito politico e sulle istanze presentate dalle liste regionali che non sono state ammesse alle consultazioni. Tutte operazioni, queste, che richiedono tempo.

Nel corso di un'audizione [pubblica](#) organizzata il **12 novembre** presso la Commissione per la verifica delle elezioni del Bundestag, la *Bundeswahlleiterin* Ruth Brandt (in carica dal 1 gennaio 2023) aveva espresso diverse riserve riguardo all'ipotesi di anticipare il voto a gennaio, non soltanto per via dei tempi molto stretti per la raccolta delle sottoscrizioni necessarie per registrare le liste e i candidati, ma anche per una serie di difficoltà relative all'allestimento delle urne e alla preparazione delle schede elettorali, a cominciare dall'approvvigionamento di carta. A questo riguardo è anche utile ricordare che le elezioni politiche del 2021 a Berlino erano state parzialmente annullate in forza di una [pronuncia](#) del Tribunale costituzionale federale del 19 dicembre 2023, che ha accertato un disastroso concorso di sviste ed errori organizzativi, così che l'11 febbraio 2024 si dovuto votare di nuovo in 455 sezioni elettorali su 2.256.

I membri della [Commissione elettorale federale](#) vengono nominati il **20 novembre**. Ne fanno parte tutti i gruppi (*Fraaktionen*) del Bundestag (SPD: 2; CDU: 2; CSU: 1; Verdi: 1; FDP: 1; AfD: 1), ma nessun esponente designato dalla Sinistra (*Die Linke*) e dalla Lega Sahra Wagenknecht (BSW), che non raggiungono la consistenza numerica richiesta dal regolamento del Bundestag per la costituzione di un gruppo parlamentare, e sono registrati nel Bundestag solamente come *raggruppamenti* (*Gruppen*).

Il **12 novembre** il Presidente Federale ha ricevuto tutti i capigruppo per consultazioni e in un [comunicato stampa](#) ha indicato il 23 febbraio 2025 come possibile data del voto, nell'ipotesi di una mancata riconferma della fiducia al Cancelliere Olaf Scholz.

L'art. 39, primo comma, quarta frase, LF stabilisce infatti che le elezioni debbano tenersi al più tardi entro 60 giorni dallo scioglimento, rimettendo al Capo dello Stato il compito di fissare il giorno.

L'**11 dicembre** il Cancelliere ha presentato al Bundestag la richiesta formale di un voto di fiducia (*Vertrauensfrage*), ai sensi dell'art. 68 LF. Il voto di fiducia, per appello nominale, per il quale è stabilito un periodo di raffreddamento di almeno 48 ore, viene programmato il **16 dicembre**.

E' la sesta volta nella storia tedesca del secondo Dopoguerra (due volte nel 1972, nel 1982, 2001, 2005).

Fatto salvo il voto del 2001, che fu espressamente legato alla scelta della partecipazione tedesca alla missione militare in Afghanistan *Enduring Freedom* dopo l'attentato delle Torri Gemelle, la *Vertrauensfrage* è sempre stata concepita come una conferma circa la politica generale del governo, astratta da specifiche questioni di politica normativa all'ordine del giorno.

Benché la crisi sia legata (almeno apparentemente) ad una radicale divergenza riguardo alle politiche di bilancio, questo voto non fa eccezione.

La maggioranza assoluta necessaria per confermare la fiducia al Cancelliere, pari a 367 deputati su 733, come è prevedibile, viene a mancare. Dei 717 votanti, solamente 207 deputati socialdemocratici si esprimono in favore del Cancelliere, 116 si astengono, e tutti gli altri votano contro.

Come preannunciato, al termine della votazione Scholz si è recato dal Presidente federale per chiedere formalmente un ritorno alle urne. Come è noto, il capo dello stato dispone in tale circostanza di un autonomo margine di apprezzamento, potendo questi accordare o respingere la richiesta del Cancelliere.

Se è vero che l'esito era scontato, almeno sul piano politico, lo erano meno i tempi. La Legge Fondamentale stabilisce, infatti, che lo scioglimento anticipato debba essere disposto entro 21 giorni dal diniego della fiducia, ma non prevede un tempo minimo.

Nel 1972 il Presidente Gustav Heinemann sciolse il Bundestag il giorno stesso. Del resto, all'epoca la situazione politica era molto chiara, dal momento che il Cancelliere uscente Willi Brandt (SPD) non poteva più contare sul sostegno della maggioranza assoluta del Bundestag, e pochi giorni prima l'opposizione aveva tentato inutilmente di eleggere Rainer Barzel (CDU) alla carica di Cancelliere attraverso l'istituto della sfiducia costruttiva disciplinato dall'art. 67. Nel 1983, il Presidente federale Karl Castens attese il 21esimo giorno dopo che il Cancelliere Helmut Kohl si era risolto per la prima volta nella storia istituzionale del Dopoguerra ad un uso strumentale della *Vertrauensfrage*, per andare ad elezioni anticipate pur godendo dell'appoggio di una solida maggioranza. Nel 2005, il Cancelliere Gerhard Schröder, dopo il voto negativo del Bundestag, lasciò passare dodici giorni prima di chiedere formalmente al Presidente federale Horst Köhler un ritorno alle urne e il decreto di scioglimento giunse a 20 giorni dal voto del Bundestag. In questo caso, il Presidente federale Walter Steinmeier ha agito prima, e il **27 dicembre** ha [ordinato](#) lo scioglimento del Bundestag.

Sul piano politico il voto anticipato non avvantaggia il partito liberale (FDP), che rischia di non superare la soglia di sbarramento del 5% prevista dalla legge elettorale, e mette in difficoltà i partiti più piccoli della Sinistra (*Die Linke*), che appena l'anno scorso ha subito

la scissione dei deputati capeggiati da Sahra Wagenknecht, e la stessa Lega Sahra Wagenknecht (BSW). Il giovane BSW ha conseguito risultati ottimi e persino inaspettati nei Länder orientali dove si è votato a settembre (Sassonia, Turingia, Brandeburgo), raccogliendo dal 12% al 16% delle preferenze [v. [infra, nella Sezione “Elezioni e partiti”](#)]. Tuttavia, lo sforzo organizzativo richiesto per presentare candidati e liste in tutti i Länder tedeschi è molto grande.

La situazione è ancora più difficile per gli altri più giovani partiti. La legge elettorale vigente (§ 52, terzo comma, BWahlG) consente al Ministro federale degli interni di abbreviare i termini altrimenti prescritti per la raccolta delle sottoscrizioni e per tutti gli altri adempimenti in caso di elezioni anticipate, ma non fa alcuno sconto riguardo al numero di firme richiesto. I termini anticipati sono stati formalizzati il **27 dicembre** con un [regolamento del Ministro federale degli Interni](#) che non richiedeva l'assenso del Bundesrat.

Benché Friedrich Merz sia dato dai sondaggi elettorali come il leader politico meno amato di tutti, questi può presentarsi all'elettorato come Cancelliere *in pectore*, giacché i partiti dell'unione CDU/CSU appaiono i più favoriti, ma dovrà scegliere con chi governare, e non è detto che la formula oramai ben corroborata della c.d. grande coalizione (CDU/CSU e SPD) riesca a garantire i numeri necessari per un governo stabile.

Al contempo, *Alternativa per la Germania* (AfD), ponendo l'accento anche sui problemi sociali e di sicurezza legati ai massicci ingressi di richiedenti asilo e ai ricongiungimenti, tocca corde molto sensibili per un'ampia parte dell'elettorato e il voto del 23 febbraio potrebbe consacrarlo come il secondo partito tedesco.

Chiunque governerà il Paese si avrà davanti a sé giorni difficili. La Corte dei Conti federale nelle [Osservazioni sulla conduzione economica e sul bilancio della Federazione](#) presentata al Bundestag il **12 dicembre** ha paventato scenari estremamente complessi: *“La situazione seria delle finanze federali porrà al nuovo governo federale sfide straordinarie. I ritardi strutturali del passato, che si accentuano, si scontrano con nuove problematiche. Mancano inoltre delle soluzioni per garantire la sostenibilità a lungo termine dei sistemi di assicurazione sociale. Un bilancio federale che sia in gran parte utilizzato per far fronte agli obblighi stabiliti dalle leggi è pietrificato. In tal modo non resta quasi alcun margine di manovra e non ci sono soluzioni convincenti per finanziare ambiti importanti per gli scenari futuri, come la difesa e la protezione del clima. I bilanci degli anni dal 2020 al 2024 erano già molto espansivi. Di conseguenza, il debito della Federazione è aumentato enormemente, e parallelamente sono cresciuti anche i tassi di interesse. Per finanziare il bilancio del 2024 saranno necessari nuovi prestiti e ciò quasi esclusivamente per il pagamento degli interessi. La situazione peggiorerà ulteriormente a partire dal 2028. Da quel momento in poi il governo federale dovrà rimborsare i prestiti assunti per fronteggiare le crisi. Di conseguenza, il margine di manovra fiscale per i futuri parlamenti e governi sarà ancora più ridotto”*.

---

## SEZIONI

---

### 1. PARTITI ED ELEZIONI

#### 1.1. *Spitzenkandidaten* e aspiranti Cancellieri

Lo status di candidato alla carica di Cancelliere sul piano giuridico non fa alcuna differenza, dal momento che non comporta maggiori privilegi e opportunità nella conduzione e nella gestione della campagna elettorale e degli spazi per la propaganda.

Si tratta piuttosto di un'asserzione che esplicita sia una velleità che una concreta possibilità.

Finora, infatti, erano stati solamente i due maggiori partiti (SPD e CDU/CSU) a presentare all'elettorato il loro candidato di punta nella veste di un possibile futuro Cancelliere.

Il Segretario del partito cristiano-democratico, Friedrich Merz, che al momento può essere considerato il nuovo Cancelliere *in pectore*, ha ricevuto questa investitura da parte del direttivo del suo partito già a settembre, con la desistenza del Segretario del partito cristiano-sociale (CSU), il *Ministerpräsident* della Baviera, Markus Söder, che aveva inizialmente comunicato la propria disponibilità.

In seno al partito socialdemocratico, all'indomani della crisi di governo si è acceso un breve dibattito sull'opportunità di una nuova candidatura di Olaf Scholz per il Cancellierato. Il suo governo, infatti, ha raggiunto livelli di popolarità molto bassi e da più parti si fa il nome del Ministro federale della Difesa Oscar Pistorius, in carica dal 19 gennaio 2023, che presenta incontestabili doti di comunicatore e viene dato in alcuni sondaggi come il politico tedesco più amato in assoluto. Questi, tuttavia, fa subito un passo indietro. Il **25 novembre** il direttivo del partito designa Olaf Scholz, anche se occorrerà la formalità del voto da parte dell'assemblea di partito che si terrà l'11 gennaio.

L'elezione del vice-Cancelliere uscente Robert Habeck da parte dell'assemblea del partito dei Verdi tenutasi il **17 novembre** in Assia, a Wiesbaden, come candidato alla carica di Cancelliere ha suscitato invece un poco di sarcasmo da parte degli altri partiti. Habeck aveva formalizzato la sua disponibilità a guidare il Paese già nel 2021, in vista del voto per la XX legislatura del Bundestag, ma questo peccato di *hybris* non è del tutto inedito. I liberali (FDP) avevano già rotto questo tabù nel 2002, dopo aver raccolto appena il 6,2% dei voti a livello nazionale, proclamando candidato alla carica di Cancelliere il Segretario di partito Guido Westerwelle. A seguire, il **7 dicembre**, la Direzione federale del partito *Alternativa per la Germania* (AfD) designa Alice Weidel come candidata ufficiale per la Cancelleria Federale. La Weidel, che assieme a Tino Chrupalla guida la Segreteria federale del partito ed è capogruppo al Bundestag, ha una biografia molto lontana dagli stereotipi associati ad *Alternativa per la Germania*: donna, dichiaratamente lesbica, convive stabilmente con una immigrata cingalese naturalizzata svizzera con cui cresce due figli. Alys, come ama farsi chiamare, ha 45 anni, una laurea e un dottorato in economia presso l'università di Bayreuth,

alle spalle alcuni anni trascorsi a studiare in Cina e una carriera come consulente finanziaria per *Credite Suisse* a Singapore e *Allianz Global Investors* a Francoforte.

Pochi giorni dopo, il **17 dicembre**, anche la segreteria federale dei liberali (FDP) indica nel Ministro uscente delle Finanze Stephan Lindner il candidato naturale alla carica di Cancelliere. Quest'ultimo, intervistato al riguardo, si è detto fiducioso del ruolo determinante destinato al suo partito per la formazione di una coalizione con i partiti dell'Unione CDU/CSU e i Verdi, che con ogni probabilità da soli non avranno i numeri per governare. Infine, nella stessa giornata del **17 dicembre**, anche la Lega Sahra Wagenknecht ha riferito alla stampa di avere conferito alla sua fondatrice lo status di *Kanzlerkandidatin* "a fronte di una inflazione di aspiranti Cancellieri", con l'obiettivo di non lasciare che i concorrenti politici beneficino di un qualche ingiusto vantaggio.

## 1.2. La vittoria dello scetticismo euro-atlantico e la nuova formula di governo c.d. dei frutti di bosco

Il voto del **1° settembre** in Turingia ha confermato le previsioni: da mesi, se non anni, si lavorava alla costruzione di un cordone sanitario da stringere nel caso in cui Alternativa per la Germania (AfD) si fosse affermato come partito di maggioranza relativa. E' successo, e peraltro in una misura non superiore alle aspettative. AfD ha raccolto il 32,8% dei voti, distanziando il partito cristiano-democratico (CDU) - che in Turingia aveva una delle sue roccaforti - di più di nove punti percentuali (23,6%). A destare sorpresa non è il lento declino dei partiti tradizionali (SPD: -2,1%; Verdi: -2%; FDP: -3,9%), ma il tracollo della Sinistra (*Die Linke*: -17,9%), che con le ultime consultazioni del 2019 era divenuta il primo partito, e l'affermazione della Lega Sahra Wagenknecht (*Bündnis Sahra Wagenknecht*, abbr. BSW), che si presentava per la prima volta al voto e ha conquistato il 15,8% dei consensi. Sahra Wagenknecht, storica leader della Sinistra (*Die Linke*), fa capo a quella parte minoritaria della sinistra tedesca che ha indicato da subito nella politica dell'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". Alla fine del 2023 la Wagenknecht aveva formalizzato una scissione del partito e dal gruppo del Bundestag, dove assieme a nove fuoriusciti della Sinistra ha costituito il "raggruppamento" (*Gruppe*, non *Fraktion*) Lega Sahra Wagenknecht. La Wagenknecht ha motivato la sua scelta come un estremo tentativo di recuperare la fiducia di un certo elettorato che si sente abbandonato dalla Sinistra e "che altrimenti voterebbe per *Alternativa per la Germania*".

Le urne hanno dunque consegnato ad *Alternativa per la Germania* 32 degli 88 seggi del Landtag. I cristiano-democratici (CDU) con 23 deputati, costituiscono solamente il secondo gruppo più numeroso, seguiti dalla Lega (15), dalla Sinistra (12), mentre i socialdemocratici (SPD) hanno conquistato solamente sei seggi.

A causa della *conventio ad excludendum* nei confronti di Alternativa per la Germania, la formazione del governo è apparsa da subito un rebus.

Il lungo corteggiamento della Lega da parte dei due partiti tradizionali comincia con la convocazione del Landtag neoletto. Prima ancora che i Consiglieri abbiano il tempo di sedersi si compiono alcune scelte che hanno un significato simbolico: dove devono sedersi i Leghisti? In quale parte dell'emiciclo? Benché originariamente vocati a collocarsi a sinistra della Sinistra, identificati da un colore rosso più scuro e più livido del bordeaux che contraddistingue *Die Linke*, gli eletti vengono fatti accomodare proprio nel centro, tra i cristiano-democratici (CDU) e i socialdemocratici (SPD).

La prima *impasse* riguarda l'elezione del Presidente dell'Assemblea. Il regolamento del Landtag (§ 2, primo comma, GO-LT) riserva, infatti, al gruppo consiliare più numeroso la presentazione della candidata o del candidato, la cui nomina avviene mediante elezione assembleare a maggioranza dei voti validi. In questo caso la designazione spetterebbe dunque ad AfD. Tuttavia, per scongiurare questa eventualità gli altri gruppi si risolvono a votare tutti assieme una modifica del regolamento che elimina questa riserva e stabilisce invece che il Presidente dell'assemblea venga eletto tra tutti componenti del *Landtag* (“*aus ihre Mitte*”).

La proposta di modifica del regolamento, presentata congiuntamente dai gruppi dei cristiano-democratici (CDU) e della Lega Sahra Wagenknecht (BSW) reca la data del **19 settembre**. Essa interviene anche sull'elezione dei vice-Presidenti dell'assemblea, confermando la composizione plurale dell'ufficio di Presidenza con la garanzia di un vice-presidente eletto per ciascuno dei gruppi del Landtag. Tuttavia, l'accento si sposta sul principio della libertà del voto, perché la nuova formulazione contempla anche l'ipotesi della bocciatura del candidato presentato da un determinato gruppo, che potrà eventualmente proporre un altro, fino a quando non si raggiunga la maggioranza dei voti validi. In altre parole, nessun gruppo potrà più pretendere di scegliere un vice-presidente senza l'assenso della maggioranza.

L'*impasse* procedurale dipende da un'interpretazione consolidata, accreditata dalla letteratura giuspubblicistica e dalla prassi, in forza della quale un'assemblea può deliberare solo se validamente costituita, e il Landtag si costituirebbe in assemblea proprio con l'elezione del suo Presidente. La prima seduta del **26 settembre** è tumultuosa perché l'[ordine del giorno](#) trasmesso il **19 settembre**, contestualmente alla convocazione dell'assemblea neoletta da parte del Presidente uscente, viene duramente contestato dal gruppo *Alternativa per la Germania*. Era infatti previsto, dapprima, l'appello nominale dei deputati; subito dopo, il voto sul regolamento e, a seguire, l'elezione del Presidente del Landtag. La seduta viene aggiornata al **28 settembre**. Nel frattempo, tutti i gruppi – tranne ovviamente AfD – si rivolgono al Tribunale costituzionale del Land chiedendo l'adozione

di una misura cautelare atta ad imporre quell'ordine del giorno. La decisione del **27 settembre** [v. infra, nella Sezione "Corti"] scioglie il nodo e il giorno successivo l'assemblea elegge a scrutinio segreto Thadäus König (CDU) alla carica di Presidente, con 54 voti a favore su 87 e un'astensione.

Le trattative per la formazione di un governo si trascinano a lungo. Le maggiori resistenze dipendono, da un lato, dal veto opposto dal partito cristiano-democratico (CDU) a qualsiasi accordo con Alternativa per la Germania (AfD) e con la Sinistra (*Die Linke*). Dall'altro, dalla pretesa, da parte di Sahra Wagenknecht, di una presa di posizione netta per una rapida soluzione diplomatica del conflitto, per la cessazione delle forniture di armamenti all'Ucraina, e per limitare l'utilizzo del suolo tedesco per lo stazionamento di nuove basi e nuovi armamenti Nato. Il diniego opposto dai cristiano-democratici (CDU) rischia seriamente di far fallire qualsiasi accordo. Persino all'interno della Lega si registrano tensioni che dipendono dalla linea più intransigente della Wagenknecht rispetto alla capolista Katja Wolf.

Alla fine verrà approvata una formulazione priva di significato politico, dal momento che essa si limita a dar conto della diversità delle posizioni della Lega, che "si schiera per un percorso di pace senza compromessi", rispetto ai partiti CDU ed SPD, che "si collocano nella tradizione del legame con l'occidente e della *Ostpolitik*", "riguardo alla necessità di fornire armamenti all'Ucraina per difendere l'integrità del suo territorio e la sua sovranità".

L'[accordo di coalizione](#) viene sottoscritto il **22 novembre**. Posto che né i gruppi del governo, né quelli dell'opposizione assommano la maggioranza assoluta dei deputati del Landtag, la governabilità si basa sul sostegno esterno del gruppo della Sinistra, che ha promesso di appoggiare alcuni provvedimenti.

Questa inedita formula politica viene sintetizzata nel dibattito pubblico come "coalizione mora di rovo", per l'accostamento dei colori associati ai partiti che la compongono: tradizionalmente, il nero per i cristiano-democratici (CDU), il rosso per i socialdemocratici (SPD) e ora il colore viola vinaccio per la Lega (BSW). Il **12 dicembre** il Landtag elegge Mario Voigt (CDU), alla carica di *Ministerpräsident*.

### **1.3. Un timido ed isolato tentativo di apertura ad *Alternativa per la Germania* (AfD) che si conferma secondo partito nelle elezioni del 1° settembre in Sassonia**

Il **1° settembre** si vota anche in Sassonia, storica roccaforte del partito cristiano-democratico (CDU). Il primo colpo di scena è la forte affluenza al voto (74,4%) rispetto alle precedenti elezioni del 2019, quando solamente il 66,5% dell'elettorato si era recato alle urne, e a quelle del 2014, che avevano registrato una partecipazione al di sotto della soglia del 50% (49,1%).

In termini percentuali, i risultati confermano le previsioni. Alternativa per la Germania (AfD) con il 30,6% dei voti rimane il secondo partito del Land, dopo la CDU (31,9%),

conquistando più di tre punti percentuali rispetto alle consultazioni del 2019. Il partito socialdemocratico tramonta lentamente convincendo solamente il 7,3% degli elettori (-0,4% rispetto al 2019) e i Verdi superano di poco (5,1%) la soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge elettorale. Così come avviene in Turingia, si registrano sia il crollo del partito della Sinistra (*Die Linke*), che stavolta con il 4,5% dei voti non riesce neppure ad accedere al riparto dei seggi del Landtag, sia la decisa affermazione della Lega Sahra Wagenknecht (BSW) che si presenta per la prima volta agli elettori della Sassonia conquistando l'11,8% dei consensi.

L'assemblea legislativa risulta molto frammentata: vi sono rappresentati, infatti, ben sette partiti, compresa la giovane formazione dei *Freie Wähler Sachsen* (Liberi Elettori - Sassonia) - che è apparentato con l'omologa formazione attualmente al governo della Baviera (*Freie Wähler Bayern*: Liberi Elettori - Baviera) - anche se con un solo deputato.

I gruppi del governo uscente (CDU, SPD e Verdi) assommano solamente 58 dei 120 seggi del Landtag. Questa formula di coalizione ben corroborata, pertanto, stavolta non costituisce una soluzione percorribile.

Nel corso della campagna elettorale i candidati del partito cristiano-democratico (CDU) avevano chiarito al loro elettorato che non avrebbero mai sottoscritto alcun accordo di governo né con AfD, né con la Sinistra (*Die Linke*). A queste condizioni, però, all'indomani del voto, l'avvio delle consultazioni per la formazione di una coalizione risulta difficile, non essendovi le condizioni per escludere dai negoziati, al contempo, *Alternativa per la Germania* (AfD), la Sinistra (*Die Linke*), e la Lega Sahra Wagenknecht. Quest'ultima è schierata su posizioni più radicali della Sinistra, e, al contempo condivide con *Alternativa per la Germania* un profondo scetticismo riguardo alle recenti dinamiche delle relazioni euro-atlantiche. Benché siano tutti scomodi, almeno uno di questi interlocutori appare necessario.

Il **9 ottobre**, alcuni consiglieri eletti nelle file del partito cristiano-democratico (CDU), compresi i Ministri uscenti della Giustizia e dell'Economia, pubblicano una [lettera aperta](#) con cui si fanno promotori di una apertura ad *Alternativa per la Germania*: “abbiamo bisogno di costruire ponti, non muri tagliafuoco”, si legge nella lettera, e “l'antagonista politico non deve essere visto come un nemico, almeno fintanto che non usa la violenza”.

Il direttivo regionale della CDU il **18 ottobre** vota invece a maggioranza l'avvio di negoziati con la Lega Sahra Wagenknecht. Anche questa non è una decisione facile. Il Segretario regionale della CDU, che è anche il governatore uscente, Michael Kretschmer, si affretta a chiarire l'indisponibilità del suo partito a “sovertire le fondamenta delle nostre convinzioni politiche: l'economia sociale di mercato, le libertà, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, un forte stato di diritto e una politica finanziaria solida e orientata alla equità intergenerazionale”. Questi, a suo dire, sono i confini dove i negoziati si arresterebbero.

D'altro canto, per la Lega, che si è proposta all'elettorato come un partito del cambiamento, per certi versi persino anti-sistema, la decisione di formare un governo con i partiti della CDU e SPD non è agevole. I negoziati sono stati avviati faticosamente solamente il **17 ottobre**. A distanziare la Lega dagli altri partiti non sono solo le politiche

per il lavoro, il sostegno al reddito e il contrasto all'immigrazione illegale sollecitate dalla Wagenknecht e dal suo partito. Il maggiore ostacolo consiste nella posizione da assumere riguardo al protrarsi della guerra in Ucraina. La Wagenknecht ha costruito il suo partito in pochi mesi facendo leva anzitutto sull'insofferenza di una parte della popolazione rispetto alle conseguenze della guerra in Ucraina sull'economia tedesca. Per questo, la Lega ha posto sul tavolo dei negoziati la sottoscrizione di una comune presa di posizione contraria allo stazionamento di armi a medio raggio e missili ipersonici sul territorio tedesco, proponendo, al limite, una formulazione più sfumata, come quella iscritta nell'accordo di coalizione del governo del Brandeburgo, dove si legge che la dislocazione di ulteriori armamenti "viene riguardata criticamente".

Le tensioni si sono acuite quando la Lega e Alternativa per la Germania (AfD) hanno votato assieme nel Landtag l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta con il compito di accertare se le decisioni assunte dal governo della Sassonia per limitare la diffusione del coronavirus e fronteggiare le conseguenze della pandemia di Covid-19 siano state "idonee, necessarie e proporzionate".

Tale decisione nasceva dall'esigenza di raggiungere un numero di voti sufficiente, posto che il gruppo della Lega riunisce solamente quindici deputati. Ai sensi dell'art. 54 della Costituzione della Sassonia, per l'istituzione di una Commissione d'inchiesta ne occorrono infatti 24, che corrispondono ad un quinto dei membri del Landtag. La Lega aveva presentato una sua [proposta](#), che però non avrebbe mai raggiunto il quorum prescritto. Per questo il **25 ottobre** alcuni parlamentari della Lega hanno votato a favore della [analoga proposta](#) presentata dal gruppo AfD.

In ogni modo, a fronte dell'indisponibilità del direttivo regionale della CDU a formalizzare una presa di posizione netta sul conflitto in Ucraina, il **6 novembre** la Lega si è definitivamente sfilata dalle trattative in corso, sottolineando l'impossibilità di colmare le distanze

Gioco forza sul tavolo è rimasta l'ipotesi di un governo di minoranza: la coalizione di governo, formata dai socialdemocratici (SPD) e dai cristiano-democratici (CDU), sostenuta solamente da 51 deputati su un totale di 120, cercherà di volta in volta il sostegno degli altri gruppi del Landtag per l'approvazione dei singoli provvedimenti, ad eccezione di Alternativa per la Germania (AfD). Una volta ricevuto l'assenso dei rispettivi partiti, l'[accordo di coalizione](#) viene sottoscritto il **4 dicembre**. Esso, chiarisce la necessità di "informare il Landtag anticipatamente e costantemente riguardo alle principali proposte del governo, dandogli l'opportunità di articolare le sue posizioni". A tal fine il governo si impegna garantire "uno stabile meccanismo di consultazione, attraverso il quale tali posizioni possano confluire nel procedimento legislativo" prima ancora della presentazione formale di un disegno di legge del governo, allo scopo di facilitare l'istruttoria parlamentare.

Il **14 dicembre** l'assemblea conferisce a Michael Kretschner (SPD) il suo terzo mandato di *Ministerpräsident* con 61 voti a favore.

#### 1.4. Elezioni del 22 settembre in Brandeburgo: *Alternativa per la Germania* (AfD) si conferma secondo partito e la Lega Sahra Wagenknecht sale al governo

Anche le elezioni del **22 settembre** per il rinnovo dell'assemblea legislativa del Brandeburgo hanno registrato la sorprendente affermazione della Lega Sahra Wagenknecht (BSW), che ha conquistato il 13,5% dei voti, divenendo il terzo partito del Land, e di conseguenza anche un possibile partner di governo. Nessuno dei due partiti più votati, infatti, è in condizione di formare un governo senza la Lega: non il partito socialdemocratico (SPD), che pur essendo ancora il primo partito (30,9%; +4,7%) ha conquistato solamente 32 degli 88 seggi del Landtag, e neppure Alternativa per Germania (AfD) che ha ottenuto il 29,2% dei consensi (+5,7%), perché nei suoi confronti vige sempre una *conventio ad excludendum*. L'ipotesi di una coalizione rosso-nera non ha il conforto dei numeri, dal momento che il partito cristiano-democratico (CDU) ha registrato un ulteriore ridimensionamento, e con il 12,1% dei voti (-3,5% rispetto al 2019) ha conquistato solamente 12 seggi nel Landtag.

Da un lato, dunque, vi sono i due partiti tradizionali, che assommano esattamente la metà dei seggi dell'assemblea. Ai due lati opposti dell'emiciclo, si schierano invece Alternativa per la Germania (AfD) e la Lega Sahra Wagenknecht (LSW), che, pur condividendo molti punti del loro programma politico, non potrebbero coalizzarsi assieme per dar vita ad un'alternativa.

All'indomani del voto, il *Ministerpräsident* uscente Dietmar Woidke (SPD) ha avviato i negoziati per la formazione di un governo cercando il dialogo anzitutto con il partito cristiano-democratico (CDU) e poi anche con la Lega. L'obiettivo è aggregare uno schieramento stabile, almeno sulla carta. Le maggiori difficoltà erano legate alla pretesa della Wagenknecht di una dichiarazione comune a favore di una rapida cessazione del sostegno militare all'Ucraina, e ciò benché le decisioni al riguardo non spettino ai Länder, ma alla Federazione. La Lega, in altre parole, chiedeva la sottoscrizione di una petizione di principio, senza alcun significato prescrittivo, sufficientemente fastidiosa, tuttavia, sia per il partito del Cancelliere Olaf Scholz (SPD), che ha sostenuto sin dall'inizio i tragici sforzi bellici dell'Ucraina, sia per la CDU, che da questo punto avrebbe voluto, e vorrebbe ancora, fare molto di più.

Con molta fatica il partito socialdemocratico (SPD) ha accettato di inserire nell'[accordo di coalizione](#) con la Lega una formula con cui si auspica, se non già un nuovo corso, quantomeno una revisione critica della politica militare tedesca.

Si afferma infatti l'impegno a "prendere sul serio le preoccupazioni delle cittadine e dei cittadini, che temono che la guerra si allarghi, e che la Germania si trovi coinvolta in una spirale bellica che si avvolge sempre più rapidamente". Si legge anche che "la guerra non potrà finire attraverso ulteriori forniture di armi" e si promuove la ricerca di una soluzione diplomatica tesa a raggiungere un cessate il fuoco e una pace duratura. Si passa poi ad una

presa di posizione riguardo allo stanziamento sul suolo tedesco di missili a medio raggio e missili ipersonici, che “viene riguardato criticamente”, invocando, infine, la necessità, di “proposte concrete per addivenire nuovamente ad un disarmo e a un controllo sugli armamenti”.

Il partito cristiano-democratico (CDU), invece, si è tirato definitivamente indietro, rinunciando a governare il Brandeburgo.

Il **27 novembre** i socialdemocratici (SPD) e la Lega (BSW) hanno perfezionato il testo dell'[accordo di coalizione](#). Quest'ultimo il **6 dicembre** è stato sottoposto al voto delle convenzioni dei due partiti. Dietmar Woidke (SPD) è stato eletto l'**11 dicembre** dal Landtag per il suo quarto mandato.

## 2. PARLAMENTO

### 2.1. Ancora fumate bianche per l'elezione di un candidato di Alternativa per la Germania (AfD) alla carica di vice-Presidente del Bundestag

Come già avvenuto nella precedente legislatura, a cadenza regolare si ripetono le bocciature da parte dell'assemblea di tutti i candidati che il gruppo Alternativa per la Germania (AfD) propone per la carica di vice-Presidente del Bundestag. Il § 2, comma 2, del regolamento del Bundestag stabilisce che “ogni frazione” debba essere “rappresentata in seno alla Presidenza almeno da un vice-Presidente”, ma prescrive al contempo l'elezione assembleare dei candidati a maggioranza assoluta, ovvero a maggioranza semplice a partire dal terzo scrutinio. Nella prassi la votazione viene indetta su ogni singolo nome proposto, e ad oggi nessuno dei candidati di Alternativa per la Germania ha raggiunto il quorum richiesto. Il Tribunale costituzionale federale si è già espresso al riguardo due anni fa. Con le due pronunce rese nel 2022 [[2 BvE 2/20](#) e [2 BvE 9/20](#)], il Tribunale costituzionale federale, pur respingendo i ricorsi presentati dai deputati e dal gruppo AfD, aveva evidenziato un'oggettiva aporia nelle norme del regolamento del *Bundestag*, che, da un lato, stabiliscono che ognuno dei gruppi debba essere rappresentato da almeno un vice-presidente, e, dall'altro, prescrivono il metodo dell'elezione, subordinando la scelta dei componenti dell'Ufficio di Presidenza ad un libero atto di volizione politica, incerto, pertanto, nel suo esito.

Nel corso di questo quadrimestre l'assemblea ha respinto la [candidatura](#) del **16 settembre** di Norbert Kleinwächter, quella dell'**11 ottobre** di [Stephan Keuter](#), e l'ultima, del **28 novembre** di [Dirk Brandes](#).

### 2.2. Verso l'introduzione di un sindacato sulla costituzionalità del partito Alternativa per la Germania (AfD)?

Il **13 novembre** un gruppo trasversale di 113 deputati del Bundestag ha trasmesso al Presidente dell'assemblea la [proposta](#) di un ricorso al Tribunale costituzionale federale atto

ad accertare l'incostituzionalità del partito *Alternativa per la Germania* (AfD), ai sensi dell'art. 21, commi 2-4, della Legge Fondamentale. La richiesta include sia l'ipotesi dello scioglimento del partito (art. 21, secondo comma, LF), sia quella della sua esclusione dal finanziamento pubblico (art. 21, terzo comma, LF).

### **2.3. Verso una riforma del regolamento del Bundestag: la revoca dei membri della Presidenza dell'assemblea**

Il **3 dicembre** il gruppo parlamentare *Alternativa per la Germania* ha presentato una [proposta](#) di modifica del regolamento del Bundestag per disciplinare espressamente l'istituto della revoca del Presidente dell'assemblea e degli altri membri della Presidenza con un voto a maggioranza assoluta dei parlamentari. Non se ne farà nulla. Non solo perché la legislatura volge oramai al termine, ma anche perché regna ancora un accordo più o meno tacito tra tutti i gruppi del Bundestag che impedisce di dar seguito a qualsiasi richiesta provenga dalle file di AfD, indipendentemente dal suo contenuto.

A prescindere da questo, la proposta in sé interviene a fare a chiarezza su una questione che è stata dibattuta nella prassi e nella dottrina giuspubblicistica tedesca. Il regolamento dell'assemblea, infatti, non stabilisce la durata del mandato conferito al Presidente e ai vice-presidenti designati dai gruppi parlamentari, perché si limita a prescrivere il metodo dell'elezione assembleare, benché un'interpretazione letterale non consenta di escludere che nel corso di una legislatura di elezioni ve ne possano essere più di una.

La revoca assembleare, con il quorum della maggioranza assoluta, è previsto espressamente nelle Costituzioni di alcuni Länder tedeschi (Bassa Sassonia, Baviera, Berlino, Brandeburgo, Meclemburgo-Pomerania anteriore, Sachsen-Anhalt, Sassonia Palatinato, Schleswig Holstein), ovvero nei regolamenti dei Landtagen (Turingia e Nordrhein-Westfalen). Parte della dottrina, inoltre, ricava la possibilità della revoca dal principio dell'*actus contrarius*, pretendendo di conseguenza lo stesso quorum stabilito per l'elezione, e non quello più elevato prescritto per una deroga o per la modifica del regolamento del Bundestag. Nella prassi, però, l'ipotesi di una revoca risulta confinata a casi molto particolari e ipotesi gravissime.

Questa proposta muove comunque in una direzione opposta rispetto all'ambiziosa [proposta](#) di riforma del regolamento del Bundestag presentata quest'estate dai gruppi parlamentari della maggioranza, che farebbero del *Präsidium* un collegio dotato di prerogative più ampie rispetto al presente, ma meno vocato a svolgere anche funzioni di garanzia: la sua composizione verrebbe più chiaramente a dipendere dalla forza del numero (perché si legittima una volta per tutte l'eventuale esclusione di uno o più gruppi minoritari) e le riunioni si svolgerebbero, di regola, a porte chiuse.

La disciplina della revoca proposta da AfD servirebbe invece ad accentuare il rapporto degli eletti con l'assemblea e la responsabilità dei singoli componenti per i comportamenti tenuti e le decisioni assunte.

## 2.4. Le nuove norme costituzionali sull'elezione dei giudici del *Bundesverfassungsgericht*

La costante ascesa di Alternativa per la Germania (AfD) in tutti i sondaggi e i suoi successi elettorali dei Länder continuano ad animare un dibattito circa l'efficacia delle politiche e degli istituti giuridici concepiti per proteggere l'ordinamento democratico e liberale da una possibile involuzione. Mentre si cercano nuove strade e si approvano deroghe, divieti, aggravamenti procedurali, per la verità crescono anche gli interrogativi circa i rischi e i limiti ultimi della *conventio ad excludendum* nei confronti di Alternativa per la Germania (AfD), che mira ad isolare sempre e comunque tutti i deputati eletti nelle file del partito. A partire dalla primavera del 2024, i partiti della maggioranza e dell'Unione CDU/CSU hanno posto sul tavolo della discussione anche una possibile riforma costituzionale, spiegando all'opinione pubblica la necessità di “difendere la Legge Fondamentale” e, in particolare, la garanzia del controllo di costituzionalità sulle leggi e sugli atti dello Stato. Il **19 dicembre** il Bundestag ha approvato a larghissima maggioranza, con 600 voti a favore, una [modifica della Legge Fondamentale](#) che conferisce rango costituzionale ad alcune norme oggi contenute nella legge ordinaria sul Tribunale costituzionale federale (abbr. BVerfGG) e disciplina l'elezione dei giudici.

La composizione del *Bundesverfassungsgericht* e la durata del mandato conferito ai giudici sono ora disciplinati espressamente dall'art. 93 LF, così che una eventuale modifica richiederebbe il quorum aggravato prescritto dall'art. 79 LF. Uno dei principali obiettivi enunciati dai proponenti è scongiurare un'eventuale *impasse* dovuta al mancato raggiungimento della maggioranza qualificata dei due terzi prescritta per l'elezione dei giudici da parte del Bundestag e del Bundesrat. Il timore, infatti, è che uno o più gruppi del Bundestag, ben organizzati e con una sufficiente consistenza numerica (come Alternativa per la Germania, AfD), in futuro possano condizionare l'elezione dei membri del *Bundesverfassungsgericht*. Oggi il nuovo art. 93, secondo comma, LF, stabilisce espressamente che, al termine del mandato, i giudici rimangono in carica fino all'elezione dei successori. Per superare un eventuale veto di minoranza, i partiti della maggioranza e dell'unione CDU/CSU avevano proposto di introdurre un termine ultimo; una volta scaduto, spetterebbe all'altra Camera completare la composizione del collegio eleggendo tutti gli ermellini mancanti. La soluzione accolta dal Parlamento è più aperta e sfumata, in quanto la Legge Fondamentale a tal fine rinvia ad una legge ordinaria che “potrà prevedere che il diritto di voto potrà essere esercitato da un altro organo con poteri di voto 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 legge 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”. Il Bundesrat ha approvato la proposta il **20 dicembre**. Le nuove norme sono in vigore dal **28 dicembre**.

### 3. CORTI

#### 3.1. Sul diritto dei deputati e dei gruppi ad una “interpretazione equa e leale del regolamento del Bundestag”

Il Tribunale costituzionale federale il **18 settembre** è tornato a [pronunciarsi](#) su uno dei tanti profili controversi della *conventio ad excludendum* condivisa da tutti i gruppi del Bundestag nei confronti di *Alternativa per la Germania*. La sentenza riunisce due distinti conflitti di attribuzione sollevati dal gruppo AfD che attengono ai presupposti per la nomina e per la revoca dei Presidenti delle Commissioni permanenti del Bundestag.

In Germania tali cariche non sono appannaggio della maggioranza. Riprendendo una regola già iscritta nel regolamento dell’instabile e incostante *Reichstag* weimariano, il § 12 del Regolamento del Bundestag stabilisce che la Presidenza delle Commissioni debba essere ripartita tra i gruppi in proporzione alla loro consistenza numerica, e tale norma viene da sempre intesa quale garanzia per i gruppi dell’opposizione di ottenere la Presidenza di alcune Commissioni. Riguardo alla procedura da seguire, il regolamento del Bundestag non impone, ma neppure esclude la formalità dell’elezione del Presidente della Commissione da parte dei suoi membri: l’§ 58 del Regolamento utilizza a tal fine un verbo dal contenuto più ampio, in quanto stabilisce che le Commissioni “determinano” il loro Presidente secondo quanto concordato dal Consiglio degli Anziani. Quest’ultimo, l’*Ältestenrat*, è un collegio rappresentativo di tutti i gruppi parlamentari ed è il vero organo di governo del Bundestag.

Esso è formato dal Presidente dell’Assemblea, da tutti i Vice-Presidenti e da altri 23 deputati designati dai gruppi in proporzione alla loro consistenza numerica. Le scelte avvengono dunque di regola in maniera consensuale in quella sede. Qualora l’accordo risulti difficile, si ricorre ad un altro metodo di scelta di lunga tradizione nel diritto parlamentare tedesco: il *Zugriffverfahren*. Una volta stabilito il numero delle commissioni da presiedere spettanti ad ogni gruppo, si lascia che siano essi stessi a scegliere, a turno: il gruppo più numeroso sceglie per primo una Commissione da presiedere, poi il secondo, il terzo, e così via; alla fine si ricomincia il giro. Nella XIX e nella XX legislatura il gruppo parlamentare *Alternativa per la Germania* è stato legittimato a presiedere tre Commissioni permanenti e la scelta è avvenuta seguendo la procedura dianzi descritta. Tuttavia, nel corso della precedente legislatura, è accaduto che i deputati della Commissione per gli affari giuridici e per i diritti dei consumatori hanno deliberato la revoca dell’incarico di Presidente conferito due anni prima al deputato AfD Stephan Brandner per “indegnità”. La revoca del Presidente di Commissione, che costituisce un *unicum* nella storia del parlamentarismo tedesco, è stata giustificata invocando la teoria dell’*actus contrarius*, che comporterebbe la reversibilità della “determinazione del Presidente” da parte della Commissione. Il Tribunale costituzionale federale il 18 settembre si è pronunciato anzitutto sulla legittimità della revoca.

Il secondo conflitto sollevato attiene all’attuale riparto delle cariche di Presidente di Commissione. All’avvio della XX legislatura molte Commissioni del Bundestag hanno

deciso di formalizzare la scelta del loro presidente con una votazione. Tutti i candidati proposti da *Alternativa per la Germania* per le Commissioni prescelte sono stati bocciati. Le tre Commissioni che dovevano essere presiedute dai deputati di *AfD* di conseguenza sono rimaste acefale e i lavori vengono attualmente diretti dai vice-presidenti, scelti, sempre in forza di un'elezione, tra i deputati degli altri gruppi.

Le ragioni dei ricorrenti non sono state accolte neanche dal Tribunale costituzionale federale. Le questioni sollevate, infatti, sono state dichiarate in parte inammissibili e in parte infondate.

L'impianto argomentativo sviluppato dai giudici riprende fundamentalmente le motivazioni già espresse nelle altre pronunce del *Bundesverfassungsgericht* [BVerfG [2 BvE 2/20](#); [2 BvE 9/20](#)]. L'incoercibilità della libertà del parlamentare nell'esercizio del voto sui membri della vice-Presidenza, vale a dire la prevalenza del momento volitivo rispetto alla garanzia della composizione plurale dell'organo della Presidenza del Bundestag, si spiega infatti con la necessità di garantire al Presidente della Commissione “un fondamento fiduciario” che dunque impone la prevalenza del principio maggioritario, rispetto a quello della partecipazione.

C'è però un altro aspetto della pronuncia, benché non dirimente, che merita di essere sottolineato. Pur respingendo il ricorso, i giudici non hanno considerato inammissibile la richiesta di un sindacato sulla legittimità del trattamento diseguale che l'assemblea ha riservato ad *AfD* nell'applicazione delle norme del suo regolamento, rispetto a quello accordato agli altri gruppi. Il Tribunale costituzionale richiama, infatti, il principio dell'”interpretazione equa e leale del regolamento del Bundestag” e chiarisce che “il regolamento deve essere applicato in modo equo e leale ai deputati, ai gruppi (*Fractionen*) e ai raggruppamenti (*Gruppen*)” e che “una interpretazione del regolamento che operi una totale rottura rispetto alla tradizione parlamentare e alla prassi previgente sarebbe inammissibile” (par. ). Non è la prima volta che i giudici menzionano la necessità di applicare le norme del regolamento in modo “equo e leale” [[BVerfGE 1, 144](#) (149); [80, 188](#) (219)], e ciò anche prima di pronunciarsi sui ricorsi presentati da *Alternativa per la Germania* [[BVerfGE 160, 368](#) (389)]. In questa pronuncia, però, tale principio risulta molto più articolato. Ciò non toglie che, secondo i giudici, il principio dell'autonomia del Bundestag imponga una operazione di bilanciamento particolarmente prudente, che esige che un'eventuale violazione sia anche “evidente” e quindi manifestamente incostituzionale. Finora ciò non sarebbe avvenuto. Tuttavia, queste argomentazioni sembrano schiudere le porte ad un sindacato sull'organizzazione dei lavori del parlamento che in futuro potrebbe farsi più pervasivo.

### 3.2. Sul carattere assoluto dell'autonomia regolamentare dell'assemblea

Il **26 settembre**, la prima seduta del Landtag della Turingia è infiammata per il diniego opposto dall'ufficio provvisorio di presidenza di mettere ai voti una modifica del regolamento parlamentare prima ancora dell'elezione del Presidente del Landtag, che

tradizionalmente viene riguardata come atto costitutivo dell'assemblea. L'ordine del giorno trasmesso dal vecchio presidente del Landtag assieme alla convocazione stabilisce infatti che le modifiche regolamentari debbano precedere la costituzione dell'ufficio definitivo di presidenza. Gli eletti sarebbero pertanto chiamati a modificare immediatamente proprio le norme che disciplinano l'elezione del Presidente, perché altrimenti il regolamento previgente imporrebbe, di fatto, il candidato designato dal gruppo Alternativa per la Germania (AfD). Per superare l'*impasse* tutti i gruppi del Landtag - a parte Alternativa per la Germania - hanno presentato un'istanza al Tribunale costituzionale del Land, chiedendo l'adozione di una misura cautelare, atta ad imporre l'esecuzione dell'ordine del giorno contestato.

Il *Verfassungsgerichtshof* della Turingia si è [pronunciato](#) il **27 settembre** concedendo il rimedio richiesto, che in questo caso non fa capo ad un procedimento principale, ma esaurisce il contendere.

La questione presenta diversi profili interessanti. Per stabilire se l'assemblea neoeletta sia vincolata, all'atto della sua prima costituzione, alle norme del regolamento parlamentare già in vigore, e, in particolare, al rispetto delle procedure ivi prescritte per l'elezione del Presidente, il Tribunale costituzionale è chiamato infatti ad accertare anzitutto quando avvenga la costituzione, a partire, cioè, da quale momento l'assemblea sia in grado di deliberare. In secondo luogo, è tenuto a chiarire la portata e i limiti del principio dell'autonomia funzionale e organizzativa del Landtag.

La Costituzione della Turingia disciplina l'organizzazione del Landtag all'art. 57, prescrivendo, anzitutto (primo comma), l'elezione del Presidente e degli organi che compongono l'ufficio di Presidenza (vice-Presidenti e Segretari) e, da ultimo (quinto comma), l'adozione del suo regolamento.

Già la lettera della costituzione potrebbe pertanto suggerire un primato logico-sistematico dell'elezione rispetto agli altri adempimenti di carattere organizzativo.

La ricostruzione è inoltre complicata dalla vigenza di una [legge sul regolamento del Landtag](#) della Turingia del 19 luglio 1994 che stabilisce che esso “rimane in vigore fino all'approvazione di un nuovo regolamento”.

Secondo i ricorrenti, invece, l'autonomia costituzionalmente garantita dell'organo ricomprende non solamente la sua potestà regolamentare, ma anche l'organizzazione di tutte le sedute, compresa la prima, attraverso la libera determinazione dell'ordine del giorno.

Nella sentenza i giudici sottolineano come il principio della discontinuità, che affranca l'assemblea neocostituita dalle determinazioni di quella pregressa, si configuri come espressione dell'autonomia del Parlamento, il quale, come già chiarito dal Tribunale costituzionale federale in una delle sue prime pronunce [BVerG 1, 144 (148) del 6 marzo 1952], è soggetto solamente alle norme costituzionali.

Secondo i giudici, dal momento che la Costituzione della Turingia stabilisce espressamente che il mandato dell'assemblea parlamentare si conclude “con la riunione del nuovo Landtag”, quest'ultimo, in forza dei principi della discontinuità e dell'autonomia,

verrebbe a trovarsi inizialmente in una sorta di “stato di natura”, così che l’assemblea non sarà funzionale fino a quando non si sia data delle regole organizzative (pag. 20 della decisione). Ciò, secondo i giudici, può avvenire per fatti concludenti, vale a dire con la tacita adozione del regolamento approvato dalla precedente assemblea, ovvero in forza di una determinazione espressa, ma costituisce comunque un passaggio ineludibile.

Le norme della legge ordinaria del 1994 sul regolamento del Landtag della Turingia – secondo cui il regolamento rimane in vigore finché non ne venga approvato uno nuovo – secondo i giudici devono essere considerate funzionali ad una “mera semplificazione dei lavori di un Landtag neoletto”, e non inficiano il principio dell’autonomia regolamentare che ha invece un fondamento costituzionale.

Riguardo alla necessità di chiarire esattamente in quale momento del suo iter costitutivo l’assemblea possa emendare il regolamento, le risposte dei giudici presentano contorni un po’ sfumati, poiché si afferma che “la decisione su un nuovo regolamento (...) può essere adottata da un *Landtag* neoletto al momento del suo costituirsi (lett. “*nella cornice della sua costituzione*”). L’adozione del regolamento consisterebbe in uno degli atti costitutivi dell’assemblea, pur non essendo espressamente disciplinato dalla Costituzione del Land, che “non detta regole circa la sequenza delle singole operazioni”, e neppure dal regolamento del Landtag. In questo silenzio, i giudici non ravvedono alcuna norma che limiti la libertà della maggioranza di decidere circa il proprio ordine del giorno. In conclusione, “il Landtag è in grado di deliberare già nella fase della sua costituzione” (pag. 23 della decisione).

Venendo al merito delle modifiche proposte, il Tribunale costituzionale ne ha confermato la legittimità, dopo aver chiarito che le norme del diritto costituzionale non prescrivono, ma neppure escludono l’elezione di un Presidente che non sia espressione del gruppo di maggioranza relativa, come confermato anche dalla varietà di soluzioni rinvenibili nelle Costituzioni degli altri Länder tedeschi, la maggioranza delle quali sono formulate in modo tale da consentire a tutti i gruppi la presentazione di una candidatura.