

“Per Mario Galizia”

Fulco Lanchester, *Introduzione*

Giuliano Amato, *In ricordo di Mario Galizia*

Silvio Beretta, *Mario Galizia e “il Politico”*

Enzo Cheli, *Mario Galizia e la tradizione giuspubblicistica*

Paolo Grossi, *Mario Galizia e lo stile fiorentino*

Fernanda Bruno, *Il metodo di Mario Galizia: prime riflessioni*

Salvatore Bonfiglio, *La Resistenza come momento fondativo della Costituzione repubblicana*

Roberto Borrello, *Mario Galizia: la trasparenza della cultura come dono agli altri*

Luca Borsi, «L’ha letto?» *Un ricordo di Mario Galizia*

Giulia Caravale, *Mario Galizia: ricordo di un Maestro*

Tommaso Edoardo Frosini, *Ricordo di un Maestro: Mario Galizia*

Paola Piciacchia, *L’eredità umana e culturale di Mario Galizia*

Maria Grazia Rodomonte, *Il mio ricordo del Prof. Mario Galizia*

Antonio Zorzi Giustiniani, *Il mio ricordo di Mario Galizia*

Giuseppe Allegri, *Il costituzionalismo dell’eguale e giusta libertà: un’ipotesi per il futuro, in ricordo di Mario Galizia*

Anteprima

“Tra parte e tutto: il partito e le sue radici”

Fulco Lanchester, *Introduzione*

Luca Borsi, *Il costituzionalismo italiano e il partito politico*

Maurizio Fioravanti, *La necessità di una appropriata prospettiva storica*

Vincenzo Lippolis, *Le trasformazioni del partito politico e la personalizzazione della politica*

Oreste Massari, *La natura del partito politico e gli interventi pubblicistici*

Giorgio Rebuffa, *La necessità del partito politico*

Massimiliano Gregorio, *Intervento*

Damiano Palano, *Intervento*

Anteprima

SAGGI

- Matteo Pati, *Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali*

Anteprima

- Katalin Egresi, *Le conseguenze giuridiche e politiche delle elezioni parlamentari ungheresi*

Anteprima

NOTE E COMMENTI

- Ascenzo Forte, *I poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale*

Anteprima

CRONACHE COSTITUZIONALI DALL'ESTERO

Cronache costituzionali settembre-dicembre 2014

- FRANCIA: Paola Piciacchia, *Le elezioni parziali del Senato, l'attuazione dell'art. 68 Cost. sulla destituzione del Presidente e la riforma delle Regioni: un panorama francese in evoluzione tra crisi e impasse del quinquennato (pensando a "l'avenir des institutions")*

Anteprima

- GERMANIA: Astrid Zei, *Come si calcola la maggioranza relativa con un solo candidato? L'impasse istituzionale sfiorata in Turingia*
Anteprima

- REGNO UNITO: Giulia Caravale, "It's England's turn now"? *Prospettive per il futuro assetto territoriale britannico all'indomani del referendum scozzese*
Anteprima

- SPAGNA: Laura Frosina, *Dopo la consultazione popolare del 9 novembre quali scenari si aprono per il futuro politico della Catalogna?*
Anteprima

- STATI UNITI: Giulia Aravantinou Leonidi, *Il declino della democrazia americana. Paralisi e disfunzione di un ordinamento. Le sfide della lame-duck presidency di Obama*
Anteprima

RASSEGNE CRITICHE, RECENSIONI E SCHEDE

Rassegne critiche

- Simone Ferraro, *Rassegna critica, Fenomeno partigiano e partito politico. A proposito di alcune recenti pubblicazioni in tema di partiti*
Anteprima

Recensioni

- Jan Sawicki, *Recensione a Giancarlo Doria, Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione (Prefazione di Fulco Lanchester), Roma, Carocci, 2014, pp. 200*
Anteprima

- Amaury Silveira Martins, *Recensione a Olivier Beydon, Introduction à la pensée juridique chinoise, (Introduzione al pensiero giuridico cinese), 1^a ed., Bruxelles,*

Editore Larcier, 2014, pp. 616

Anteprima

- **Valentina Tonti, Recensione a G. Pepe, *La primazia negli organi collegiali pubblici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 234**

Anteprima

DOCUMENTAZIONE

- **La decisione di bilancio e i suoi strumenti di Enrico Morando**

Anteprima

Questa voce è stata pubblicata in: [Fascicoli](#), [Fascicoli 2014](#), [Indice](#), [Nomos](#) Contrassegna il [Permalink](#).

• Rivista telematica

• Registrata presso il
Tribunale di Roma

• ISSN 2279-7238

• Informativa privacy

Nomos



COME SI CALCOLA LA MAGGIORANZA RELATIVA CON UN SOLO CANDIDATO? L'IMPASSE ISTITUZIONALE SFIORATA IN TURINGIA

di Astrid Zei¹

Il 14 settembre 2014 si sono svolte le elezioni per il rinnovo dell'assemblea legislativa della Turingia, cui ha partecipato solamente il 52,7% dell'elettorato. Il Land è considerato una delle roccaforti del partito cristiano-democratico (CDU). Quest'ultimo ha conquistato la maggioranza relativa dei voti (33,5%), ma i partiti dell'area della sinistra, vale a dire i socialdemocratici (SPD) e il partito della Sinistra (*Die Linke*), hanno convinto, assieme, il 40,6% dell'elettorato. Alternativa per la Germania (*Alternativ für Deutschland*, abbr. AfD) con il 10,7% dei voti ha superato abbondantemente la soglia di sbarramento imposta dalle legge elettorale, riuscendo a far eleggere 11 consiglieri nel Landtag (con 10 mandati diretti e un *Überhangmandat*). I Verdi hanno conquistato appena il 5,7% dell'elettorato. Tra i partiti che non hanno partecipato alla ripartizione dei seggi, non avendo raggiunto la soglia minima necessaria, vi sono i liberali (FPD: 2,5%) e il Partito Nazionale Tedesco (NPD: 3,6%).

Con queste premesse si è avviato in Turingia un esperimento mai tentato finora neppure nei Länder dell'Est: all'indomani delle elezioni il partito socialdemocratico (SPD) si è dichiarato disponibile ad una apertura a sinistra, proponendo la formazione di un governo di coalizione guidato dal partito della Sinistra (*Die Linke*). Quest'ultimo infatti, presentando quale candidato capolista Bodo Ramelow, si è affermato come secondo partito di maggioranza relativa, raccogliendo più del doppio dei voti (28,2%) rispetto al partito socialdemocratico (12,4 %).

¹Professore aggregato di diritto pubblico comparato – “Sapienza” Università di Roma

Sui negoziati avviati tra i partiti si era espresso subito assai criticamente il Presidente federale Joachim Gauck, paventando l'im maturità politica del partito della Sinistra, che non avrebbe ancora completato un vero processo di rielaborazione delle proprie responsabilità politiche nell'ambito della DDR.

Ulteriori perplessità erano legate alla consistenza numerica della maggioranza di governo: una coalizione delle sinistre (SPD e *Die Linke*) e dei Verdi sulla carta sarebbe stata sostenuta da 46 deputati, vale a dire solamente uno in più rispetto all'opposizione; tuttavia, anche ipotizzando la formazione di una coalizione di governo tra i socialdemocratici (SPD) e i cristiano-democratici (CDU), la maggioranza avrebbe potuto contare sugli stessi numeri, vale a dire solamente su un voto in più rispetto agli altri gruppi politici del *Landtag*.

La Costituzione del Land, all'art. 70, terzo comma, prevede l'elezione del *Ministerpräsident* a maggioranza assoluta da parte dell'Assemblea. Nel caso in cui tale quorum non venga raggiunto, si prescrive un secondo scrutinio, e, eventualmente, un terzo, in cui risulta eletto il candidato che abbia ottenuto "la maggioranza dei voti".

Nella prima votazione i voti a favore di Bodo Ramelow sono stati 45 su 91, tra i quali un'astensione e una scheda nulla. La maggioranza assoluta richiesta, pertanto, non è stata raggiunta.

La formazione del Governo, sul piano giuridico, è stata complicata dalla mancanza di candidature alternative: il gruppo dei cristiano-democratici (CDU), difatti, non ha indicato alcun nome per la prima votazione, chiarendo anche che non avrebbe presentato alcuna candidatura neppure per la seconda deliberazione. Alla vigilia del secondo, ed eventualmente del terzo voto si andava dunque prospettando uno scenario anomalo, con un solo candidato, il quale, in un eventuale terzo scrutinio, sarebbe stato eletto solamente ove avesse ottenuto "la maggioranza dei voti".

Attorno a quest'ultima locuzione si è pertanto sviluppato un serrato dibattito che ha coinvolto anche alcuni costituzionalisti. La prescrizione della "maggioranza dei voti" corrisponde ad un'elezione a maggioranza semplice, atta a consentire la formazione di un governo di minoranza ove non sia possibile esprimere una scelta politica che assicuri al governo in carica più solide maggioranze. L'alternativa è l'autoscioglimento, deliberato

a maggioranza dei due terzi, secondo quanto disposto dall'art. 50, secondo comma, n. 1 della Costituzione della Turingia. Tale istituto, che non è incardinato nella disciplina del procedimento di formazione del governo, può essere utilizzato in ogni momento dall'assemblea per ricorrere alle elezioni anticipate

Il Servizio Studi del Landtag il **14 novembre** aveva licenziato un dossier di approfondimento [*Wahl des Ministerpräsidenten gemäß Art. 70 Abs. 3 ThürVerf und § 47 GO*], che accogliendo un'interpretazione letterale della disposizione, pretendeva, anche al terzo scrutinio, la maggioranza (assoluta) dei voti favore sul totale dei voti espressi: tale tesi muove dal presupposto di un innalzamento della soglia di rappresentanza via via che il numero dei candidati si riduce, fino a che, con un solo candidato, i voti necessari finiscono col coincidere con la maggioranza assoluta dei voti espressi. Le astensioni, invece, non sarebbero state considerate.

Ciò si spiega considerando il tipo di scheda utilizzata per le votazioni. Si tratta infatti di una scheda prestampata: qualora vi siano più candidati è possibile solamente apporre una croce accanto al nome prescelto; nel caso di un candidato unico, la scheda consente di scegliere se apporre un segno a favore, contrario, ovvero barrare la casella dell'astensione. L'adozione di questo tipo di scheda è stata formalizzata dall'assemblea della Turingia sin dal 1998, riallacciandosi ad una pronuncia della Commissione del Bundestag per la verifica delle elezioni, le immunità e il regolamento resa nel 1997 [13/16 del 27 novembre 1997].

Si sarebbe dunque prospettata una *impasse*, superabile, semmai, nella terza votazione, solo ove fossero state espresse altre candidature. In questo scenario si spiega la richiesta, apparentemente paradossale, formulata in quei giorni dal partito della Sinistra, che aveva sollecitato la *Ministerpräsidentin* uscente Christine Lieberknecht (CDU) a concorrere per un nuovo mandato, e l'ancora lanciata dal gruppo dei cristiano-democratici, che aveva infine prospettato la candidatura dell'ex Rettore dell'Università di Jena, il politologo Klaus Dicke, una personalità sicuramente schierata, ma non strettamente incardinata nella politica dei partiti.

Non si tratta, comunque, di una situazione senza precedenti: un caso analogo si verificò nel lontano 1951. Le elezioni dell'Assemblea dello Schleswig-Holstein del 9

luglio 1950 confermarono il partito socialdemocratico quale partito maggioranza relativa (27,8%), ma con un crollo di 16,3 punti percentuali rispetto alle elezioni del 1947. Lo Schleswig-Holstein, che confina con la Danimarca, in quegli anni si trovava ad affrontare, accanto ai problemi della ricostruzione, anche l'afflusso di masse di profughi fuggiti, o espulsi, dai territori liberati dall'occupazione tedesca e dall'Europa dell'Est. Molti dei voti perduti andarono a favore del nuovo partito Lega dei rifugiati e degli espatriati (*Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten*, abbr. BHE) (23,4%), che nel 1952 si costituirà come partito federale, ottenendo il 5,9% dei voti di lista nelle elezioni politiche del 1953. Il partito cristiano-democratico (CDU), il partito liberale (FDP) e il Partito tedesco (DP), si presentarono assieme (concordando le candidature nei collegi uninominali), raccogliendo quasi il 36,4% dei consensi. All'indomani del voto si formò un governo di coalizione, cui aderirono tutti i partiti menzionati, tranne il partito socialdemocratico (SPD). La carica di *Ministerpräsident* venne affidata ad un esponente del partito-cristiano democratico (CDU). Di lì a poco il direttivo della CDU chiese le dimissioni del governatore del Land, offrendo l'incarico al consigliere Friedrich Wilhelm Lübke (fratello maggiore del secondo Presidente federale tedesco). La Costituzione dello Schleswig-Holstein disciplina l'elezione del *Ministerpräsident* in maniera analoga alla Costituzione della Turingia. Al momento della votazione a Lübke venne a mancare il sostegno del BHE, così che non si raggiunse la maggioranza assoluta dei voti richiesta nei primi due scrutini. Il 25 giugno 1951 Lübke si presentò alla terza votazione quale unico candidato. Nonostante si fossero registrati 28 voti a favore, 37 contrari e due astensioni, questi venne dichiarato eletto.

Nel mese di novembre al Prof. Martin Morlok, dell'Università di Düsseldorf, è stato chiesto di redigere un [parere](#) riguardo al caso Ramelow, vale a dire di rispondere al quesito: ai sensi dell'art. 70, terzo comma della Costituzione della Turingia, quanti voti sono necessari per l'elezione del *Ministerpräsident* al terzo scrutinio qualora vi sia un unico candidato?

Il Professor Morlok ha argomentato la sua soluzione muovendo anzitutto dal concetto di votazione, distinguendo le votazioni elettive da quelle deliberative, considerando solo queste ultime aperte anche ad una non-decisione: se non si raggiunge

un accordo si mantiene lo *status quo*. Le votazioni per la preposizione di persone a cariche elettive si configurano invece come strumenti indispensabili per la democrazia, in quanto servono a consolidare il circuito democratico della rappresentanza. In questa prospettiva un risultato non può mancare. L'alternativa all'elezione è lo scioglimento anticipato, inteso come autoscioglimento, ovvero, come avviene per la formazione del Governo federale, quale atto rimesso alla discrezionalità del capo dello stato. Al riguardo, Morlok distingue, da un lato, gli ordinamenti che esigono quorum elevati per l'elezione, e subordinano lo scioglimento anticipato a condizioni relativamente semplici da soddisfare (quorum non particolarmente elevati), quando non prevedano addirittura uno scioglimento automatico una volta che sia trascorso inutilmente un determinato periodo di tempo dall'avvio del procedimento di formazione del governo. Dall'altro, si collocano tutte le regole che servono a favorire la formazione di un governo anche minoritario, e che subordinano il ricorso ad elezioni anticipate ad una votazione assunta con una maggioranza ultra-qualificata.

Le disposizioni iscritte nella Costituzione della Turingia andrebbero dunque interpretate alla luce di questa particolare concezione della forma di governo parlamentare razionalizzata, basata su un maggiore *favor* nei confronti dei governi di minoranza. La possibilità di eleggere il *Ministerpräsident* con un voto a maggioranza relativa, presuppone che i voti non-a-favore dell'eletto, siano o non siano a sostegno di altre candidature, siano la maggioranza di tutti i voti. In questo senso, l'assenza di concorrenti non inficia l'elezione, quale che sia il numero dei voti a favore dell'unico candidato.

Un dibattito interessante quanto inutile: Bodo Ramelow è stato eletto il **5 dicembre** al secondo scrutinio a maggioranza assoluta, e la Turingia ha consegnato alla recente storia istituzionale il primo governatore della Sinistra.

ELEZIONI

ELEZIONI IN TURINGIA: V. INTRODUZIONE

ELEZIONI IN BRANDEMBURGO

Il **14 settembre 2014** si è votato in Brandeburgo per il rinnovo del Landtag. Sebbene il legislatore nel 2012 abbia abbassato a 16 anni l'età dell'elettorato attivo, in Brandeburgo si è registrata la più bassa percentuale di partecipazione al voto dalla caduta del Muro: solamente il 47,9% dell'elettorato si è pronunciato sul rinnovo dell'assemblea regionale.

La legge elettorale consente all'elettore di esprimersi a favore di un partito e al contempo di concorrere alla ripartizione di 44 mandati diretti nell'ambito di collegi uninominali. Nell'ipotesi in cui vengano assegnati dei mandati diretti "in eccedenza" rispetto agli 88 seggi del Landtag, si procede contestualmente all'attribuzione di un certo numero di mandati "compensativi", in maniera da non alterare il riparto proporzionale dei seggi in base al voto di lista. Il partito socialdemocratico, con il 31,9% dei voti si è confermato quale partito di maggioranza relativa, mentre il partito cristiano democratico ha conquistato il 23% dei voti affermandosi quale seconda forza politica del Land. La Sinistra ha registrato invece un rovinoso crollo dei consensi, perdendo 8,6 punti percentuali rispetto alle consultazioni del 2009. Il Partito Alternativa per la Germania, che si presenta per la prima volta alle elezioni in Brandeburgo, ha conquistato il 12,2% dell'elettorato e 11 seggi nell'assemblea regionale. Il partito dei Liberi elettori (*Freie Wähler*), pur non superando la soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge elettorale (2,7% dei voti) è riuscito a conquistare tre mandati aggiuntivi, mentre sia il "vecchio" partito liberale (FDP) che l'emergente, e transeunte, partito dei Pirati hanno convinto solamente l'1,5% dell'elettorato, così che oggi non sono rappresentati nell'assemblea del Brandeburgo.

All'indomani del voto il partito socialdemocratico (SPD) ha concordato il rinnovo della coalizione di governo con il partito della Sinistra (*Die Linke*), alla guida del Land dal 2009.

LEGITTIMITÀ DELLA SOGLIA DI SBARRAMENTO DEL 5% IMPOSTA IN BAVIERA PER L'ELEZIONE DEL LANDTAG

Il Tribunale costituzionale della Baviera si è pronunciato il **14 ottobre** sulla legittimità delle elezioni regionali del 15 settembre 2013 [[Bay. Vf. 25-III-14](#)]. I giudici erano stati chiamati ad esprimersi sulla soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge elettorale. I

ricorrenti denunciavano una violazione del principio di uguaglianza del voto, del principio democratico, e di uguaglianza delle *chances* tra i partiti politici, ed ipotizzavano la necessità di introdurre un eventuale correttivo, come la possibilità per l'elettore di esprimere una seconda preferenza, modificando il tipo di scheda ovvero con un secondo turno, da conteggiare nell'eventualità che la lista prescelta non superi la soglia di sbarramento. Il Tribunale costituzionale, respingendo il ricorso, si è richiamato alla sua pregressa giurisprudenza, ricollegandosi ad una pronuncia resa il 10 maggio 2010 [[Bay. Vf. Vf. 49-III-09](#)] con la quale era già stata acclarata la conformità delle regole iscritte nella legge all'art. 42, quarto comma, secondo alinea, della Costituzione della Baviera. La scelta del legislatore di disciplinare l'elezione dei consiglieri regionali in maniera che l'elettore si esprima con una sola scelta categorica, e di escludere dal riparto dei seggi le liste che non abbiano raggiunto una percentuale minima di voti, sebbene non sia l'unica possibile, costituisce espressione della discrezionalità politica dell'assemblea, e, rendendo semplice ed intellegibile la trasformazione dei voti in seggi, si informa altresì ad un principio di trasparenza che risulta parimenti meritevole di tutela.

PARLAMENTO

VERSO UNA RISERVA D'ASSEMBLEA PER L'ELEZIONE DEI GIUDICI DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE

Un disegno di legge di revisione costituzionale [BT Drs. [18/2737](#)] presentato il **7 ottobre** da tutti i gruppi politici del Bundestag prevede che l'elezione dei giudici del Tribunale costituzionale federale sia riservata all'assemblea. La Commissione per le elezioni si limiterebbe a formulare una proposta su cui si voterebbe in Aula, con voto segreto, ed un quorum funzionale pari ai due terzi dei votanti, purché si raggiunga la maggioranza assoluta dei deputati del Bundestag.

L'art. 94 LF stabilisce che i giudici debbano essere eletti per metà da ciascuna delle due Camere del Parlamento, senza imporre una riserva d'assemblea. Mentre il Bundesrat delibera in seduta plenaria, oggi la legge sul Tribunale costituzionale federale affida l'elezione alla Commissione per le elezioni del Bundestag, formata da 12 deputati.

Affinché l'autorevolezza dei giudici non venga compressa da un dibattito pubblico sui loro titoli prima ancora dell'elezione, e per preservare la possibilità di una valutazione dei curricula dei candidati quanto più obiettiva e serena rispetto alle dinamiche della politica dei partiti, il testo riserva comunque la proposta alla Commissione per le elezioni, che lavora a porte chiuse, e prevede in Aula il voto segreto, senza dibattito, in analogia con quanto previsto per l'elezione del Cancelliere e del Presidente federale.

VERSO UN'INTERPRETAZIONE PIÙ FLESSIBILE DEI LIMITI ALL'INDEBITAMENTO DELLA FEDERAZIONE E DEI LÄNDER

Il Ministro federale delle Finanze Wolfgang Schäuble (CDU) si è sbilanciato a favore di un minor rigore nell'applicazione delle norme sui limiti all'indebitamento dei Länder iscritte nella Legge Fondamentale.

Nel corso delle trattative sulla riforma delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo il Ministro ha infatti preannunciato, anche nel 2020, una deroga al divieto di ricorso al credito per finanziare l'indebitamento a favore dei Länder che oggi registrano gravi squilibri finanziari.

Secondo quanto previsto dalla riforma costituzionale del 2009 lo stesso divieto si imporrà quale vincolo al bilancio della Federazione a partire dal 2016 – anche se le finanze federali sono tornate in pareggio sin dal 2012 - , ma con un margine di flessibilità pari allo 0,35% del PIL, che oggi equivale a circa 10 miliardi di euro. La proposta del Ministro Schäuble prevede un'eventuale “cessione” ai Länder maggiormente indebitati di una parte dello 0,35% della Federazione. In altre parole, la Federazione imporrebbe a sé stessa limiti più rigorosi con l'obiettivo di lasciare invariata la soglia dello 0,35% del PIL quale percentuale massima di indebitamento complessivo per le finanze della Federazione e dei Länder.

La proposta prevede contestualmente un rafforzamento dei poteri di controllo attribuiti al Consiglio per la Stabilità (*Stabilitätsrat*), che potrà imporre sanzioni nell'ipotesi di una violazione dei parametri iscritti nella Legge Fondamentale, e sottoporre al sindacato del Tribunale costituzionale federale i bilanci che presentino un ricorso eccessivo all'indebitamento.

Non tutti i Governatori dei Länder che siedono al tavolo della discussione si sono espressi in maniera favorevole. La Renania-Palatinato, la Sassonia-Anhalt, Amburgo, la Bassa Sassonia – tutti Länder retti da una coalizione di centro-sinistra – nonché l'Assia – roccaforte cristiano-democratica - si sono espressi a favore della linea del rigore, e avverso ogni ipotesi di attribuire al Consiglio per la Stabilità poteri sostitutivi e paragiurisdizionali.

Oggi esistono forti disparità tra le economie dei Länder, parzialmente temperate dalle regole che disciplinano il sistema di perequazione fiscale, che però, secondo quanto stabilito dall'art. 143d LF, dovranno essere riviste entro il 2019. La ricca Baviera contribuisce da sola per più della metà al volume complessivo delle risorse destinate alla perequazione. In base agli ultimi dati pubblicati dalla Federazione nella prima metà del 2014 le sue rimesse sarebbero aumentate di quasi 14 punti percentuali, fino a raggiungere circa 2,62 miliardi di euro, vale a dire il 56% del totale. Gli altri Länder che alimentano la

perequazione orizzontale sono il Baden-Württemberg (1,26 miliardi di euro nel primo semestre 2014), l'Assia (680 milioni), e Amburgo (1,26 miliardi). A beneficiarne di più è Berlino, cui nella prima metà dell'anno sono stati trasferiti ben 1,73 miliardi di euro. Nel frattempo davanti al Tribunale costituzionale pende un ricorso avverso le attuali regole che disciplinano la perequazione fiscale tra Federazione e Länder, presentato dall'Assia e dalla Baviera.

AUTONOMIE

NESSUNA INVOCAZIONE A DIO NELLA NUOVA COSTITUZIONE DELLO SCHLESWIG-HOLSTEIN

L' **8 ottobre** l'assemblea regionale dello Schleswig-Holstein ha approvato, con la maggioranza richiesta dei due terzi dei voti, il testo della nuova Landes-Verfassung. Il 26 aprile 2013 l'Assemblea aveva costituito una Commissione speciale [\[18/715\]](#) incaricata di preparare il testo da sottoporre all'assemblea, sviluppando una serie di obiettivi e di istituti, tra i quali l'introduzione di un Preambolo atto a chiarire l'inclusione dello Schleswig-Holstein tra le Regioni del Mare occidentale e le Regioni europee, l'introduzione di un catalogo dei diritti fondamentali, la tutela delle minoranze attraverso l'istruzione scolastica, il rafforzamento dei poteri di indirizzo e controllo dell'assemblea nei confronti del Governo del Land, e possibilità di imporre al Governo la presentazione di un ricorso al Tribunale costituzionale su richiesta del Landtag.

Le proposte licenziate il 4 luglio scorso dalla Commissione [\[18/2115\]](#) e [\[18/2116\]](#) sono state approvate con poche variazioni, fatto salvo il vistoso stralcio dell'invocazione a Dio - “.. responsabile davanti a Dio e agli Uomini..” – originariamente contenuto nel Preambolo. La Costituzione è entrata in vigore il **2 dicembre**.

TRIBUNALI

LO STATUTO “SPECIALE DELL'OPPOSIZIONE AL VAGLIO DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE

Il **29 settembre** il partito della Sinistra (*Die Linke*) ha depositato un ricorso presso il Tribunale costituzionale federale teso ad accertare l'incostituzionalità delle nuove norme del Regolamento del Bundestag sui diritti dell'opposizione approvate lo scorso aprile [\[BGBl. I n. 20 del 16/05/2014\]](#).

Il nuovo art. 126 a del regolamento reca una serie di disposizioni derogatorie, vevoli

solamente per la legislatura in corso, che consistono in una riduzione del *quorum* necessario per l'esercizio di taluni importanti strumenti di controllo parlamentare. La riforma nasce dall'esigenza di garantire uno Statuto dell'opposizione ai 127 deputati che non fanno parte della maggioranza di governo. I gruppi della Sinistra (64 seggi) e dei Verdi (63 seggi), infatti, riuniscono assieme poco più di un quinto dei 631 deputati del Bundestag. Benché la formazione di una Grande coalizione di governo sia un esperimento politico non nuovo in Germania (1966-1969 e 2005-2009), le elezioni politiche del 2013 hanno da subito iscritto nell'agenda del Bundestag il tema delle garanzie dei diritti delle minoranze, di cui si è discusso già nel corso della prima seduta dell'assemblea neo-costituita. Da allora erano state presentate diverse proposte, tutte tese ad una riduzione del quorum di un quarto deputati prescritto per l'utilizzo di molti istituti del controllo parlamentare, e tutte orientate ad introdurre una disciplina derogatoria che si giustificava considerando la particolarissima composizione dell'Assemblea, ma con criteri diversi [v. A. Zei, *Le Grandi coalizioni richiedono uno statuto speciale dell'opposizione?*, in *questa Rivista*, n. 3/2013]: per quanto concerne il contenuto delle modifiche, i gruppi dell'opposizione, senza indicare cifre o percentuali, proponevano di riservarne l'esercizio anche solo a due gruppi parlamentari, indipendentemente dalla loro consistenza numerica [[BT Drs. 18/183](#), [BT, Drs. 18/184](#), [BT, Drs. 18/380](#)], mentre la maggioranza aveva ipotizzato l'introduzione di uno statuto eccezionale dell'opposizione basato su quorum molto ridotti [[BT Drs. 18/481](#)]; riguardo alla specialità della disciplina, i gruppi dei socialdemocratici e dei partiti dell'Unione (CDU/CSU) erano orientati all'introduzione di uno statuto valevole solamente per la legislatura in corso, mentre soprattutto i Verdi proponevano l'approvazione, una volta per tutte, in via generale ed astratta, di un pacchetto di regole - una sorta di regolamento di riserva - applicabile ogni volta che ricorrano le particolari condizioni politico-istituzionali legate alla formazione di un governo di grande coalizione.

L'orientamento della maggioranza, a favore di una disciplina condizionale e a termine, nasceva dal timore di un uso ostruzionistico di tali istituti una volta conclusa l'esperienza delle Grandi coalizioni, nonché nell'ipotesi, tutt'altro che liminale, di un prossimo ingresso in Parlamento del Partito Nazionale tedesco (NPD).

La Sinistra e i Verdi avevano dunque proposto anzitutto l'introduzione di nuovo art. 126a, atto a chiarire che tutte le disposizioni del regolamento concernenti i diritti della minoranza dovevano essere intese in maniera da consentirne l'esercizio anche solo a due gruppi parlamentari, indipendentemente dalla loro consistenza numerica; si stabiliva inoltre che i tempi del dibattito parlamentare avrebbero dovuto essere distribuiti tra maggioranza e opposizione senza considerare la consistenza dei singoli gruppi [[BT Drs. 18/183](#)]. In secondo luogo si proponeva la modifica della legge che disciplina le Commissioni parlamentari di inchiesta, della legge sui compiti e le funzioni del Tribunale costituzionale federale, e delle leggi che disciplinano i diritti di partecipazione del

Bundestag al processo di integrazione europea [BT Drs. 18/184]. Il secondo articolato, in particolare, prevedeva, a Costituzione invariata, la riduzione del quorum prescritto per l'introduzione di un controllo astratto di costituzionalità con lo stesso criterio, subordinando la presentazione di un ricorso ad una sottoscrizione da parte di due gruppi.

I gruppi dell'opposizione il 14 gennaio 2014 avevano inoltre proposto di emendare la regola iscritta nell'art. 126 del regolamento parlamentare, che consente di derogare alle norme del regolamento con una decisione assunta con la maggioranza dei due terzi, assegnando un potere di veto a due gruppi parlamentari [BT. Drs. 18/379], e il 29 gennaio avevano presentato un disegno di legge [BT. Drs. 18/380] sulla modifica della legge federale sulle Commissioni parlamentari di inchiesta, della legge sul Tribunale costituzionale federale, e delle leggi che disciplinano i diritti di partecipazione del Bundestag negli affari dell'Unione europea (le leggi sulla collaborazione del governo federale e del Bundestag negli affari dell'Unione europea, sul finanziamento del meccanismo europeo di stabilità, sul meccanismo di stabilità, e sulla responsabilità del Bundestag nel processo di integrazione) così da attribuire i diritti delle minoranze anche a due soli gruppi parlamentari, indipendentemente del numero dei deputati iscritti. L'11 febbraio 2014 il gruppo parlamentare della Sinistra (*Die Linke*) aveva anche presentato una proposta di revisione costituzionale, modificando i presupposti per l'esercizio di taluni strumenti di controllo parlamentare, in maniera da renderli disponibili anche ai gruppi meno numerosi dell'assemblea [BT Drs. 18/838].

Tutte le proposte menzionate sono state respinte, e le ultime due [BT. Drs. 18/380, BT Drs. 18/838] oggi sono sul tavolo del Tribunale costituzionale, in quanto, secondo i ricorrenti, il voto contrario dell'assemblea avrebbe comportato una violazione dei diritti dell'opposizione iscritti nel principio democratico. Una revisione costituzionale [BT Drs. 18/838] anche se non strettamente necessaria per procedere ad una riduzione dei quorum prescritti del regolamento e dalle leggi menzionate, avrebbe infatti aperto la strada di un eventuale conflitto di attribuzioni nell'ipotesi di una violazione dei diritti della minoranza [v. A. Zei, *Il Presidente federale sotto lo sguardo di Karlsruhe*, in *questa Rivista*, n. 2/2014]

Il 23 aprile 2014, infatti, la maggioranza ha approvato un nuovo art. 126 a del regolamento parlamentare, intitolato "utilizzo particolare dei diritti dell'opposizione nella 18esima legislatura" [BT Drs. 18/481]. La soluzione accolta è dunque quella più "pragmatica", come più volte affermato nell'ambito del dibattito in Aula. I quorum necessari all'esercizio di una serie di strumenti del controllo parlamentare vengono (momentaneamente) ridotti a 120 deputati, vale a dire meno di un quinto dei 631 deputati del Bundestag, ovvero vengono resi disponibili ai "gruppi che non sostengono il governo federale". Le norme riguardano la determinazione degli argomenti di indagine della Commissione per la difesa disciplinata dall'art. 45 a LF e tutti i diritti di

partecipazione altrimenti attribuiti ad un quarto dei suoi membri, la convocazione del Bundestag, l'introduzione di un ricorso di sussidiarietà sugli atti normativi dell'Unione europea disciplinato dall'art. 23, comma 1 a, LF, la convocazione di un'audizione del governo sui progetti normativi dell'Unione europea (ai sensi dell'art. 8, quinto comma, della legge sulla collaborazione del governo federale e del Bundestag negli affari dell'Unione europea), la convocazione di un'audizione parlamentare nel quadro della legge federale sul finanziamento del Meccanismo europeo di stabilità (art. 5, quarto e sesto comma della legge), e della legge sul meccanismo di stabilità (art. 4, quinto comma), la convocazione di audizioni da parte delle Commissioni permanenti del Bundestag sugli oggetti al loro esame, il passaggio all'aula delle discussioni che si svolgono nell'ambito delle Commissioni parlamentari, e infine l'istituzione delle commissioni parlamentari di inchiesta., per le quali si prevede anche che un quarto dei seggi venga riservato ai gruppi dell'opposizione. E' anche su quest'ultimo istituto che si incentra il ricorso di 96 pagine inoltrato ai giudici di Karlsruhe, posto che le regole iscritte (per ora) solamente nel regolamento parlamentare contrastano con le prescrizioni della Legge Fondamentale, che all'art. 44, primo comma, impone al riguardo una richiesta sottoscritta da almeno un quarto dei deputati.