



LE GRANDI COALIZIONI RICHIEDONO UNO STATUTO SPECIALE DEI DIRITTI DELL'OPPOSIZIONE?

di Astrid Zei¹

Le elezioni del **22 settembre 2013** hanno consentito al partito cristiano-democratico (CDU) di confermarsi quale maggiore forza politica del Paese (34,1% dei voti). Assieme ai cristiano-sociali (CSU: 7,4%) essi hanno raccolto complessivamente il 41,5% dei voti, e ciò ha immediatamente assegnato all'ex Cancelliere Angela Merkel il compito di condurre i negoziati per la formazione del governo. Il partito socialdemocratico, pure conquistando solamente il 25,7% dei consensi, ha comunque registrato una crescita del 2,7% rispetto alla precedente legislatura. Questa tornata elettorale, che dunque ha premiato i due maggiori partiti, ha registrato al contempo un tracollo del partito liberale (FDP), che si è collocato al di sotto (4,8%) della soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge elettorale. Il partito “Alternativa per la Germania” (“*Alternative für Deutschland*”), costituitosi solamente il 6 febbraio 2013, aveva contribuito ad animare la campagna elettorale cavalcando alcune tematiche popolari in una prospettiva anti-europea, ma ha raccolto solo il 4,7% dei voti a livello federale. Solamente i partiti dei Verdi (8,4%) e della Sinistra (*Die Linke*: 8,6%) hanno avuto accesso alla ripartizione dei seggi del Bundestag. Complessivamente, il 15,7% per voti sono stati assegnati a partiti (*Zweitstimme*) che non hanno superato la soglia di sbarramento.

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

Quando il nuovo Bundestag si è riunito per la prima volta, il **22 ottobre**, le trattative per la redazione di un accordo di “grande coalizione” erano già state avviate. Tale circostanza ha imposto da subito una riflessione sui diritti dell'opposizione, giacché i gruppi parlamentari della Sinistra (64 seggi) e dei Verdi (63 seggi) riuniscono assieme solamente 127 deputati, vale a dire un quinto dei 631 seggi del Bundestag. Sebbene la formazione di una “grande coalizione” rappresenti una soluzione istituzionale già sperimentata in passato – nel triennio 1966-1969 e nell'intero quadriennio 2005-2009 – nel corso della XVII legislatura (2005-2009) i gruppi dell'opposizione assommavano il 27% dei seggi del Bundestag, e tale circostanza consentiva di utilizzare alcuni importanti istituti del controllo parlamentare per i quali la Legge Fondamentale richiede il quorum di un quarto dei deputati. Ora, invece, i seggi assegnati ai partiti dell'opposizione si collocano al di sotto di tale soglia. Per questo già nel corso della prima seduta del Bundestag, il **22 ottobre**, il tema dei diritti della minoranza è stato posto al centro del dibattito. Le iniziative e le decisioni che da quel giorno stanno animando la XVIII legislatura del Bundestag si riassumono, da un lato, nella ricerca di maggiori garanzie per i diritti dell'opposizione, e dall'altro, nella necessità di una migliore organizzazione dei lavori dell'assemblea, ora ancora più ampia, perché formata da 631 deputati, con uno spostamento d'accento a favore del principio di maggioranza.

Nel corso della prima seduta del Bundestag il neoeletto Presidente dell'assemblea Norbert Lammert (CDU) ha illustrato quelli che appaiono come i principali profili problematici nell'organizzazione dei lavori parlamentari della XVIII legislatura, enunciando i punti salienti e i principali obiettivi di una possibile riforma del regolamento del Bundestag, su cui si sarebbe già registrato un accordo di massima con i gruppi nell'ambito del Consiglio degli Anziani (*Ältestenrat*) [si veda il resoconto stenografico].

Si tratterebbe, anzitutto, di scongiurare un uso ostruzionistico degli istituti del diritto parlamentare.

In secondo luogo, occorrerebbe individuare regole e strumenti atti a ridurre o contingentare le iniziative all'esame del parlamento, considerando a questo proposito che

nella precedente legislatura il numero degli atti depositati ha sfiorato la cifra di 15mila e le proposte di legge esaminate sono state circa 900.

In terzo luogo si è posto l'accento sull'opportunità di procedere ad una nuova disciplina degli istituti delle interpellanze e del *question-time*, rivitalizzando tali strumenti di controllo parlamentare.

Infine, il Presidente ha preannunciato un'ulteriore modifica della legge elettorale, con l'intento di semplificare e rendere maggiormente intelleggibili le procedure per la trasformazione dei voti in seggi, e al contempo, di ridurre il numero dei mandati assegnati in eccedenza e dei mandati compensativi, 33 in tutto.

All'ordine del giorno, oltre all'elezione del Presidente del Bundestag, vi era l'approvazione del regolamento parlamentare e dei regolamenti che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dei suoi organi. L'assemblea ha deliberato al riguardo con i voti contrari dei gruppi della Sinistra e dei Verdi [v. il resoconto della prima seduta], i quali si sono espressi immediatamente per una revisione delle regole che disciplinano lo statuto dell'opposizione, tenendo conto dell'attuale composizione del Bundestag.

Quanto al rispetto del principio di maggioranza, l'assemblea ha assunto una prima decisione atta ad incidere sull'organizzazione dei lavori parlamentari, approvando l'applicazione del criterio proporzionale per la formazione del Presidium del Bundestag.

Si votava, infatti, anche sull'elezione dei vice-presidenti del Bundestag. Al riguardo il regolamento parlamentare (art. 2, primo comma) prevede l'elezione di “almeno” un vicepresidente per ogni gruppo. Finora tale norma veniva intesa nel senso di attribuire un peso paritetico a tutti i gruppi, ma l'assemblea ha accolto la proposta dei socialdemocratici (SPD) e dei cristiano democratici (CDU/CSU) atta ad assegnare due membri a ciascuno dei due gruppi più numerosi, portando così a sei il numero dei membri del Presidium. I Verdi e la Sinistra (*Die Linke*) hanno votato in senso contrario, chiedendo continuità con la prassi previgente [v. il resoconto della prima seduta].

Sull'opportunità di una riforma regolamentare si è formato da subito un ampio consenso, tanto che l'accordo di coalizione formalizzato il **27 novembre** a questo

riguardo impegna i partiti di governo a tutelare i diritti dell'opposizione e a promuovere in parlamento una risoluzione parlamentare atta a consentire l'esercizio dei diritti delle minoranze, tenendo conto, in particolare, del gruppo di appartenenza nell'assegnazione dei tempi di parola agli oratori (p. 128).

Il **16 dicembre** i gruppi dell'opposizione hanno proposto una modifica del regolamento parlamentare [BT Drs. 18/183], con l'introduzione di nuovo art. 126a, atto a chiarire che tutte le disposizioni del regolamento concernenti i diritti della minoranza vanno intese in maniera da consentirne l'esercizio anche solo a due gruppi parlamentari, indipendentemente dalla loro consistenza numerica; si stabilisce inoltre che i tempi del dibattito parlamentare debbano essere distribuiti tra maggioranza e opposizione senza considerare il numero dei deputati iscritti ai singoli gruppi.

Ulteriori modifiche del quadro normativo vigente, a costituzione invariata, sono racchiuse in un altro disegno di legge [BT Drs. 18/184] che interviene sulle legge che disciplina le Commissioni parlamentari di inchiesta, sulla legge sui compiti e le funzioni del Tribunale costituzionale federale, e sulle leggi che disciplinano i diritti di partecipazione del Bundestag al processo di integrazione europea.

In sintesi si tratta di consentire anche a due soli gruppi parlamentari l'esercizio dei diritti di minoranza che il legislatore ha riservato finora ad almeno un quarto dei membri del Bundestag.

Con riguardo alle questioni dell'Unione europea le modifiche riguardano, in particolare, l'obbligo del governo di partecipare ad un dibattito sui progetti europei su richiesta di un quarto dei deputati (art. 8, quinto comma, terzo alinea della Legge sulla collaborazione del Governo federale e del Bundestag nelle questioni dell'Unione europea), ovvero la facoltà di richiedere che si svolgano delle audizioni dinanzi alla Commissione per il Bilancio del Bundestag (ai sensi dell'art. 70 del regolamento del Bundestag) riguardo alle procedure europee per la stabilità dei mercati finanziari su richiesta di un quarto dei suoi membri (art. 4, quinto comma, della Legge sul meccanismo europeo di stabilità e art. 5, sesto comma, della Legge sulla partecipazione finanziaria al Meccanismo Europeo di Stabilità), e soprattutto l'obbligo per il Governo

federale di presentare un ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia quando un quarto dei parlamentari del Bundestag denunci una violazione del principio di sussidiarietà, ai sensi dell'art. 8 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona (art. 12, primo comma, della Legge sulla responsabilità per l'integrazione).

Attraverso una modifica della legge sul Tribunale costituzionale federale, i proponenti mirano a garantire all'opposizione parlamentare la possibilità di introdurre un controllo astratto di costituzionalità, richiamandosi ad un parere redatto dal Prof. Markus Krajewski dell'Università di Erlangen-Norimberga, in cui si argomenta la possibilità di intervenire sui requisiti soggettivi di un ricorso di costituzionalità a costituzione invariata, con legge ordinaria.

Per quanto concerne l'organizzazione e il funzionamento delle Commissioni parlamentari di inchiesta, si propone l'introduzione di un nuovo articolo 37, che consenta espressamente ai rappresentanti iscritti a due gruppi parlamentari di esercitare i diritti di minoranza e di opporsi alle delibere per le quali la legge richieda una maggioranza qualificata.

Va detto che la proposta mira all'introduzione di una disciplina transitoria, che rimarrebbe in vigore solamente per la durata della corrente legislatura, come precisato espressamente all'art. 7 del disegno di legge. Per i Verdi si tratterebbe dunque di una "soluzione pragmatica" - così si legge nella relazione illustrativa di accompagnamento - senza escludere però che il legislatore possa approvare una volta per tutte, in via generale ed astratta, un pacchetto di regole - una sorta di regolamento di riserva - che si applica quando ricorrono le particolari condizioni politico-istituzionali legate alla formazione di un governo di grande coalizione.

Nel frattempo, a margine di un dibattito parlamentare sullo scandalo legato alle intercettazioni telefoniche non autorizzate condotte dalla *National Security Agency* statunitense in Germania, in cui l'assemblea non aveva approvato le risoluzioni proposte dal gruppo della Sinistra [BT Dr. 18/56] e dei Verdi [BT Drs. 18/65], il capogruppo della Sinistra Gregor Gysi ha ipotizzato un ricorso al Tribunale costituzionale federale atto ad

ottenere in via giurisprudenziale la tutela giuridica dei diritti dell'opposizione. Al di là delle contingenze politiche che ispirano tale presa di posizione, il quesito è estremamente interessante, e cioè, se e in che misura sia possibile ricavare direttamente dal principio democratico e dal principio rappresentativo la necessità di uno statuto speciale dell'opposizione, applicabile quando i gruppi che sostengono il governo dispongano di maggioranze ultra-qualificate.

ELEZIONI

ELEZIONI POLITICHE 2013: V. INTRODUZIONE

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE SI PRONUNCERÀ DI NUOVO SULLA SOGLIA DI SBARRAMENTO IMPOSTA PER LE ELEZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO

La nuova legge sull'elezione del Parlamento europeo è stata approvata il **7 ottobre 2013** (BGBl. I, p. 3749). Tenendo conto della sentenza del Tribunale costituzionale federale del **9 novembre 2011**, che aveva dichiarato incostituzionale la soglia di sbarramento del 5% imposta per la ripartizione dei seggi tedeschi, essa fissa ora al 3% dei voti la soglia minima necessaria per partecipare alla distribuzione dei seggi.

Diversi partiti minori, peraltro in maggioranza accomunati da certe prese di posizione assai critiche rispetto alle recenti dinamiche del processo di integrazione europea, rischiano comunque di non superare neppure il nuovo limite introdotto dal legislatore. Per questo, prima ancora che la legge venisse approvata definitivamente, alcuni partiti (il Partito Nazionale tedesco, la Lega federale della Libertà, il Partito dei Pirati, Il Partito) avevano sollevato un conflitto di attribuzione dinanzi al Tribunale costituzionale federale – cui hanno successivamente aderito altri piccoli partiti – avverso la delibera del Bundestag, paventando una ennesima violazione dei principi dell'eguaglianza del voto e dell'uguaglianza delle chances ricavabili dall'art. 3, primo comma, LF e dall'art. 21 LF.

All'indomani dell'entrata in vigore della legge sono stati presentati altri tre ricorsi (da parte dei partiti dei Liberi elettori, dei Repubblicani e del Partito per il lavoro, l'ambiente e la famiglia), basati anch'essi su un conflitto di attribuzione

Il **18 dicembre 2013** si è svolto il primo dibattito pubblico. Le argomentazioni invocate dai ricorrenti si riallacciano ai contenuti della sentenza del **9 novembre 2011**, con cui il Tribunale costituzionale federale aveva decretato l'illegittimità della soglia di

sbarramento del 5% fino a quel momento prevista dalla legislazione tedesca. Le stesse ragioni e argomentazioni, secondo i partiti che si sono rivolti al Tribunale, si opporrebbero all'introduzione di una soglia di sbarramento solo un poco più bassa, al punto che alcuni ricorrenti sostengono che il Parlamento abbia sostanzialmente disatteso la pronuncia del Tribunale, violando quindi anche il principio del *Organtreneu*.

Il **9 novembre 2011** il Tribunale costituzionale federale aveva posto alla base della sua pronuncia i principi dell'eguaglianza del voto e della parità delle chance per i candidati iscritti nella Legge Fondamentale [BVerfG 2BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10]. Fermo restando che l'introduzione di una soglia di sbarramento del 5% da parte del legislatore nazionale non confligge con il diritto dell'Unione europea, che invece lascia agli stati membri il compito di stabilire la procedura elettorale [art. 7 dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto allegato alla decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, Euratom del 20 settembre 1976], purché basata su una formula proporzionale, e prevede espressamente la possibilità di fissare una soglia di sbarramento non superiore al 5% [2002/772/CE, Euratom: Decisione del Consiglio, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom], il Tribunale ha ritenuto che la scelta di introdurre tale correttivo non sia sostenuta dalle stesse ragioni che giustificano il mantenimento di una soglia di sbarramento per l'elezione delle assemblee rappresentative a livello nazionale. Il Tribunale finora ha avallato l'applicazione di una soglia di sbarramento del 5% per le elezioni del Bundestag, e ha avuto modo di chiarire più volte che i principi dell'eguaglianza del voto e dell'uguaglianza delle *chances* dei partiti politici cui si informa la legislazione elettorale, non hanno carattere assoluto, ma si prestano ad una ponderazione da parte del legislatore, e ad una operazione di bilanciamento da parte del giudice di costituzionalità, considerando la concorrenza di altri obiettivi meritevoli di tutela, quale quello di assicurare la funzionalità delle assemblee rappresentative e la stabilità dei governi che ad esse rispondono. Al contempo, sulla scia di tali argomentazioni, il Tribunale ha anche riaffermato a più riprese l'esigenza di valutare, caso per caso, quali siano i compiti e le funzioni delle assemblee che risulterebbero compromessi dall'adozione di una soglia di sbarramento, fino a giustificare, in certi casi, una pronuncia di illegittimità.

Con riguardo alle elezioni europee, i giudici di Karlsruhe, nella **sentenza del 9 novembre 2011**, avevano chiarito un'eventuale “frammentazione” partitica degli eurodeputati eletti in Germania non sarebbe in grado di condizionare negativamente la funzionalità del Parlamento europeo - dove oggi risultano comunque rappresentate 162 diverse liste nazionali – dal momento che, anche considerando i poteri più incisivi poteri del Parlamento riguardo all'elezione del Presidente della Commissione europea iscritti nel

Trattato di Lisbona, esse restano comunque diverse da quelle rimesse al Parlamento nazionale, e ciò a maggior ragione ove si consideri la prospettiva della formazione di un sistema europeo dei partiti politici, tendenzialmente trasversale rispetto alle rappresentanze nazionali.

PARTITI

ESTERNAZIONI DEL PRESIDENTE FEDERALE SUL PARTITO NAZIONALE TEDESCO (NPD) DURANTE LA CAMPAGNA ELETTORALE: IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE PER IL MOMENTO RESPINGE LA RICHIESTA DI UNA MISURA CAUTELARE IN VISTA DELLE IMMINENTI ELEZIONI POLITICHE

Il **17 settembre 2013** il Tribunale costituzionale federale si è pronunciato sulla richiesta di una misura cautelare, ai sensi dell'art. 32, primo comma, della Legge sul Tribunale costituzionale federale, formulata dal Partito nazionale tedesco nell'ambito di un ricorso in cui si contestano alcune esternazioni del Presidente federale perché in contrasto con il principio della parità delle chances tra i partiti politici [BverfG 2 BvE 4/13].

Si trattava, in particolare, di un commento circa una manifestazione organizzata dal partito alla fine di agosto, dunque in piena campagna elettorale, per protestare contro l'apertura di un centro di accoglienza per i richiedenti asilo. Alcuni cittadini si erano mobilitati in una contro-manifestazione, e questo riguardo si era espresso il Presidente Gauck, esortando i cittadini a “scendere in strada per mostrare ai deliranti i confini” da rispettare.

Secondo i ricorrenti pronunciando queste parole il Presidente federale avrebbe espresso un giudizio di valore negativo circa le loro finalità e le loro azioni.

Nel corso dell'udienza, tuttavia, il Capo dello Stato si è dichiarato consapevole del rischio di una compromissione della campagna elettorale e ha assicurato che si sarebbe astenuto dall'esprimere giudizi di valore sui partiti che concorrono alle elezioni del Bundestag. Con ciò la richiesta di una misura cautelare è stata respinta. Per quanto concerne il merito del ricorso, il Tribunale costituzionale federale dovrebbe pronunciarsi nei primi mesi del 2014.

DECURTAZIONE DEL FINANZIAMENTO PUBBLICO SPETTANTE AL PARTITO NAZIONALE TEDESCO (NPD)

Il Presidente del Bundestag aveva accertato alcune irregolarità nel bilancio presentato dal partito Nazionale tedesco (NPD) per l'anno 2007. Secondo quanto stabilito dalla legge elettorale (art. 31b, primo alinea) in tali casi l'ammenda da pagare ammonta al doppio dell'importo contestato. Si era pertanto stabilito di decurtare tale somma dalla quota di finanziamento pubblico spettante al partito che sarebbe stata erogata in due tranches a maggio e ad agosto 2013. Il 31 gennaio 2013 il Presidente del Bundestag aveva pertanto ingiunto al partito il pagamento di una multa pari a 303.414 euro. Il partito aveva impugnato tale decisione dinanzi al Tribunale amministrativo federale, chiedendo una sospensione della sanzione fino alle elezioni politiche del 22 settembre.

In considerazione dell'imminenza delle votazioni, e della necessità di finanziare la campagna elettorale, i ricorrenti si erano successivamente rivolti al Tribunale costituzionale federale, paventando una compromissione irreparabile delle attività di propaganda politica del Partito Nazionale tedesco.

Il Tribunale costituzionale federale si era espresso al riguardo il **14 maggio 2013** con una pronuncia cautelare [2BvR 547/13], ingiungendo al Presidente del Bundestag di procedere al versamento degli importi senza sottrarre, per il momento, le somme dovute dal partito.

Il **15 giugno 2013** il partito aveva formalizzato che non vi era più luogo a provvedere sul ricorso presentato al Tribunale amministrativo federale, e i giudici avevano stabilito di dividere i costi processuali tra le parti, ammettendo la sussistenza di un vuoto normativo circa l'ammissibilità e le modalità di uno storno delle sanzioni dalla quota di finanziamento pubblico.

I giudici di Karlsruhe si sono espressi in maniera definitiva l'**11 novembre 2013** [2 BvR 547/13], decretando questa volta l'obbligo di procedere allo storno dell'ammenda dalla quota di finanziamento pubblico spettante al partito, il cui versamento era previsto il **15 novembre 2013**. Secondo i giudici, i ricorrenti avrebbero dovuto previamente esperire tutte le vie legali disponibili per chiedere un ulteriore congelamento della sanzione fino alle elezioni europee del 2014. Stante il carattere meramente sussidiario del ricorso al Tribunale costituzionale federale, in mancanza di un'azione da parte del Partito nazionale, non ci sarà alcun ulteriore congelamento dell'ammenda.

PROCEDIMENTO CIRCA L'INCOSTITUZIONALITÀ DEL PARTITO NAZIONALE TEDESCO (NPD): FINALMENTE CONSEGNATO IL PLICO DEL RICORSO AL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE

Sul Partito Nazionale tedesco grava un procedimento dinanzi al Tribunale costituzionale federale, teso all'accertamento della sua compatibilità con i canoni iscritti nell'art. 21 della Legge Fondamentale, su iniziativa del Bundesrat.

Quest'ultimo aveva deliberato all'unanimità circa l'introduzione del ricorso circa un anno fa, nella seduta del **14 dicembre 2012**. Sulla *homepage* del Bundesrat da allora è presente una sezione dedicata al procedimento, che dà conto anche delle posizioni assunte nel frattempo dal Bundestag e dal Governo federale, che finora hanno annunciato a più riprese di rinunciare a depositare analoghi ricorsi, ciò soprattutto per l'incertezza che sembra gravare sull'esito del procedimento. Vi sarebbe soprattutto il timore che su eventuale sentenza di incostituzionalità possa essere chiamata ad esprimersi anche la Corte europea per i diritti dell'uomo, che si è pronunciata in passato su questioni analoghe, adottando criteri assai più restrittivi di quelli ricavabili dalla Legge Fondamentale per avallare l'esclusione di un partito politico dalle elezioni per la formazione di assemblee rappresentative.

In un eventuale giudizio dinanzi ai giudici di Strasburgo i risultati elettorali, che finora non hanno consentito al Partito nazionale tedesco di superare la soglia di sbarramento del 5% per l'accesso al Bundestag (1,3% nelle ultime elezioni politiche), assieme ad un'analisi del concreto contesto politico-istituzionale in cui il partito si troverebbe ad agire, saldamente ancorato ad una consolidata tradizione democratica nazionale ed europea, potrebbero assumere un rilievo determinante, come è già accaduto nelle pronunce sul "Partito della prosperità" turco (*Refah Partisi* del 13 febbraio 2003), il quale aveva presentato un ricorso contro il decreto di scioglimento pronunciato il 16 gennaio 1998 dalla Corte Costituzionale turca, e sul partito bulgaro "Organizzazione Unita Macedone Ilinden" – Partito per lo sviluppo economico e l'integrazione della popolazione (*United Macedonian Organisation Ilinden* del 30 ottobre 2005), già dichiarato incostituzionale dalla Corte Costituzionale di Sofia il 29 febbraio 2000. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha difatti considerato decisiva la sussistenza di un pericolo concreto per le istituzioni democratiche quale presupposto per un'eventuale decreto di scioglimento di un partito politico. Sin dalla sentenza del 1952 sull'incostituzionalità del partito neonazista *Sozialistische ReichPartei*, il Tribunale ha invece ritenuto irrilevante la sussistenza di un pericolo concreto di compromissione del carattere liberale e democratico dell'ordinamento costituzionale, vale a dire che la consistenza dei voti che un partito potrebbe realisticamente raccogliere non incide sulla valutazione dei giudici di Karlsruhe, che si basa invece solamente sul programma e sulla volontà del partito di pianificare un'aggressione contro le istituzioni democratiche o contro l'esistenza della Repubblica federale tedesca.

Nel frattempo l'incarico di rappresentare l'istanza del Bundesrat è stato affidato ai costituzionalisti Christoph Möllers e Christian Waldhoff, dell'Università von Humboldt di Berlino. Il **6 maggio 2013** la Conferenza dei Ministri degli Interni dei Länder ha costituito un Gruppo di lavoro con il compito di seguire il procedimento in stretto raccordo con i legali incaricati.

Secondo quanto comunicato alla stampa dal Presidente del Bundesrat, il ricorso sarebbe stato materialmente trasmesso al Tribunale costituzionale federale solamente il **3 dicembre 2013**. Questi ha precisato che si tratta di testo corposo di 250 pagine, redatto in piena intesa con i Ministri degli Interni dei Länder, in cui si argomenta il carattere antisemita, razzista e xenofobo del Partito Nazionale tedesco.

GOVERNO

FORMAZIONE DEL GOVERNO: NON SPETTA AI GIUDICI DECIDERE CIRCA LA CONSULTAZIONE INTERNA DEL PARTITO SOCIALDEMOCRATICO SULLA FORMAZIONE DEL GOVERNO FEDERALE

Le consultazioni circa la formazione del governo si sono protratte fino al **27 novembre 2013**, il che di per sé non è né illegittimo – posto che la Legge Fondamentale non pone vincoli al riguardo – né eccezionale, dal momento che in passato è sempre occorso un certo lasso di tempo dalle elezioni: fino a 65 giorni nel 2005, quando appunto si formò il primo governo di grande coalizione guidato da Angela Merkel.

L'accordo è stato dunque raggiunto, anche se faticosamente, ma il partito socialdemocratico ha subordinato il suo assenso ai risultati di una consultazione interna al partito, da tenere di lì a qualche giorno.

Nel frattempo il partito socialdemocratico (SPD) si è rivolto al Tribunale costituzionale federale, chiedendogli di inibire, con una decisione cautelare, la deliberazione dei membri del partito circa la formazione di una Grande coalizione con i partiti dell'Unione cristiano-democratica (CDU-CSU).

Si argomentava, infatti, che siffatta decisione avrebbe violato il principio del libero mandato parlamentare e il principio democratico iscritto nell'art. 38, primo comma, LF che ad esso è connesso, determinando un illegittimo condizionamento sui deputati chiamati ad eleggere il Cancelliere e a sostenere il futuro Governo.

Il **6 dicembre 2013** [2 BvQ 55/13] la richiesta è stata respinta, precisando inoltre che un eventuale *Verfassungsbeschwerde* risulterebbe comunque inammissibile, dal momento che secondo il Tribunale costituzionale federale i partiti politici, pur influenzando sull'esercizio dei pubblici poteri, non costituiscono parte dello Stato, e conseguentemente l'istanza concernerebbe un atto – la deliberazione degli iscritti al partito – che non può essere qualificato quale esercizio di un pubblico potere.

Il Tribunale costituzionale federale si è soffermato sul ruolo dei partiti nella formazione dell'indirizzo politico dello Stato e sul legame che intercorre tra i deputati e i loro partiti e gruppi parlamentari di appartenenza, “tollerato e voluto” della

costituzione, sottolineando però, la cogenza del principio del libero mandato parlamentare, da cui deriva la libertà dei deputati di disattendere in ogni caso le indicazioni dei partiti e dei capigruppo.

All'inizio di dicembre sono iniziate le operazioni necessarie ad organizzare il voto per posta dei 369.680 membri della SPD, da concludersi entro il **13 dicembre**. Il 78% degli aventi diritto ha partecipato alla consultazione e il 75,96% dei votanti si è espresso a favore della formazione di un governo con i partiti dell'Unione cristiano-democratica (CDU/CSU).

Il **16 dicembre** Angela Merkel (CDU), Horst Seehofer (CSU) e Sigmar Gabriel (SPD) hanno firmato il contratto di coalizione.

Nel corso della seduta del **19 dicembre 2013** il Bundestag ha eletto Angela Merkel alla carica di Cancelliere federale con 462 voti a favore, 150 contrari e 9 astensioni. Considerando la consistenza dei gruppi parlamentari, questo risultato significa che almeno 42 deputati della maggioranza non hanno votato per il Cancelliere.

Il Governo è formato da sedici Ministri: sei dicasteri sono andati al partito cristiano-democratico (CDU), tra cui gli Interni, le Finanze, e la Difesa, tre al partito cristiano-sociale (CSU), sei al partito socialdemocratico (SPD), tra cui gli Esteri, la Giustizia, il Lavoro e gli Affari sociali; Sigmar Gabriel (SPD) ha assunto la carica di Vice-Cancelliere.

PARLAMENTO

DELEGA DI TUTTI I COMPITI RIMESSI ALLE COMMISSIONI PERMANENTI DEL BUNDESTAG AD UNA COMMISSIONE PRINCIPALE, FINO ALLA FORMAZIONE DEL GOVERNO FEDERALE

Il protrarsi delle consultazioni circa la formazione del Governo non ha consentito la costituzione delle Commissioni permanenti del Bundestag fino al **19 dicembre**. Per far fronte a questa *empasse*, per quanto temporanea, il **28 novembre** il Bundestag ha assunto una decisione del tutto inedita nella storia della Repubblica federale, istituendo una Commissione principale (*Hauptausschuss*) cui ha delegato tutte le funzioni che la Legge Fondamentale e il regolamento del Bundestag riservano alle sue Commissioni permanenti, precisando che essa sarebbe stata automaticamente sciolta non appena fossero state istituite le Commissioni, e che allora i provvedimenti in esame sarebbero stati trasferiti alle commissioni competenti per il proseguo della trattazione.

Si tratta di una decisione senza precedenti, che non trova un fondamento espresso nella Legge Fondamentale e neppure nel regolamento del Bundestag, giustificata dalla necessità di facilitare l'esercizio delle funzioni del Bundestag per un periodo di tempo

limitato, che deroga, da un lato, all'attribuzione tassativa di talune competenze alle Commissioni *ad hoc* espressamente menzionate dalla Legge Fondamentale (si pensi, ad esempio, alle Commissioni per il bilancio, per gli affari dell'Unione europea, per la Difesa), dall'altro rimette molti importanti compiti del Parlamento ad un organo che riunisce solamente un sesto di tutti i deputati, e per questo si tratta di una decisione non esente da critiche anche tra le file dei costituzionalisti tedeschi.

La proposta [BT Drs. 18/101] è stata formulata dai gruppi dei socialdemocratici (SPD) e dei cristiano-democratici (CDU/CSU) ed è stata approvata con il voto contrario dei gruppi della Sinistra (*Die Linke*) e dei Verdi

Essa è formata da 47 deputati, scelti in maniera da rispettare le proporzioni numeriche tra i gruppi: 23 seggi sono stati riservati ai partiti dell'Unione (CDU/CSU), 14 ai socialdemocratici, 5 ciascuno agli altri gruppi. La Presidenza è stata assegnata al Presidente del Bundestag, senza diritto di voto.

Una volta costituitosi il Governo federale, nel corso della seduta del **19 dicembre**, il Bundestag [BT 18/211] ha deliberato l'istituzione di 22 Commissioni permanenti.

TRIBUNALI

SCELTE DIDATTICHE E LIBERTÀ DI FEDE: IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO FEDERALE SI PRONUNCIA SULL'ESENZIONE DEGLI STUDENTI DALLE ATTIVITÀ SCOLASTICHE PER MOTIVI RELIGIOSI

Con una pronuncia dell' **11 settembre 2013** [BVerwG, 6 c 12.12] il Tribunale amministrativo federale ha respinto il ricorso di alcuni genitori che si opponevano alla decisione delle autorità scolastiche di imporre al loro figlio la partecipazione ad un'attività didattica ritenuta lesiva della loro libertà di fede. Ciò in quanto il ragazzo avrebbe dovuto prendere parte ad una gita scolastica, per assistere alla proiezione di un film che affronta il tema dello spiritismo. Il lungometraggio di genere fantastico “Krabat e il mulino dei dodici corvi” del regista Marco Kreuzpaintner si basa su un racconto di Ottfried Preussler, un autore di libri per ragazzi, e mostra alcune situazioni legate alla pratica della magia nera. I ricorrenti sono testimoni di Geova, e avevano chiesto alla scuola di esonerare il figlio da questa attività didattica, argomentando che il loro credo religioso gli vieta di avvicinarsi a tali pratiche. Nonostante il rifiuto opposto dalle autorità scolastiche, il ragazzo non aveva partecipato alla proiezione.

Al contempo i genitori si erano rivolti al giudice amministrativo, ritenendo illegittimo il rifiuto opposto dalla scuola. Il Tribunale amministrativo aveva respinto l'istanza, ma il

Tribunale amministrativo superiore (*Oberverwaltungsgericht*) di Munster gli aveva successivamente dato ragione, ritenendo relativamente trascurabile il contenuto didattico dell'iniziativa rispetto alla tutela del diritto dei genitori di fornire ai loro figli un'educazione religiosa, ricavabile dagli artt. 6, secondo comma e 4, primo comma, della Legge Fondamentale.

Il Tribunale amministrativo federale ha però accolto un'istanza di revisione presentata dal Land.

Secondo i giudici l'esonero dalle attività didattiche, pure astrattamente possibile quando risulti altrimenti lesa la libertà di credo e di coscienza, si configura come una soluzione eccezionale, che si legittima laddove si acclari una compromissione particolarmente grave delle convinzioni religiose degli studenti, e richiede pertanto una valutazione caso per caso, attraverso una operazione di bilanciamento, per accertare se un contenuto didattico risulti davvero relativamente trascurabile rispetto al suo impatto sulla libertà di coscienza.

Al riguardo occorre considerare che la Legge Fondamentale lascia ai Lander un ampio margine di discrezionalità in materia scolastica, pur nel rispetto delle norme a tutela dei diritti fondamentali iscritti nella Legge Fondamentale, che richiede sempre una delicata operazione di bilanciamento. L'art. 43, terzo comma, primo alinea della Legge sulla scuola del Land Renania settentrionale – Vestfalia consente ai genitori di esonerare i figli dalla scuola o da singole attività solamente per “gravi motivi”. Tale clausola generale va interpretata alla luce delle norme che la costituzione federale pone a presidio del diritto dei genitori all'educazione dei figli (art. 6, terzo comma, LF) e della libertà di fede e di coscienza (art. 4, primo comma, LF), ma richiede un'operazione di bilanciamento poiché viene in rilievo anche il compito dello Stato di vigilare sul sistema scolastico nel suo complesso (art. 7, primo comma, LF). A questo riguardo, i giudici hanno anche precisato che la scelta di esonerare i figli dalle attività didattiche non può essere accettata come “soluzione di routine” per risolvere le situazioni di conflitto tra norme e valori sistematicamente a vantaggio del diritto dei genitori a decidere circa l'educazione dei figli, ma deve invece essere considerata come una misura di carattere eccezionale.

Tale decisione si giustifica dunque solamente laddove la lesione dei diritti dei genitori e degli studenti, valutata caso per caso, e non in astratto e una volta per tutte, risulti particolarmente grave.

Ciò si verifica quando i genitori ritengano che un determinato divieto, dettato dalla fede, abbia carattere imperativo, e non quando una specifica attività appaia solamente in grado di influire, in modo non vincolante, su una condotta di vita conforme a certe convinzioni religiose.

Nel caso in esame, non risulta che la partecipazione del ragazzo alla proiezione del film, avrebbe violato in modo “grave” le convinzioni religiose dei genitori, essendo

solamente in grado di suggestionare il giovane, senza suscitare un “realistico” conflitto di fede. Non sussisterebbero, dunque, i “gravi motivi” per i quali la legge della Renania settentrionale-Vestfalia consente di esonerare gli studenti dalle attività scolastiche.

Nella stessa giornata il Tribunale amministrativo federale ha affrontato nuovamente il tema dei limiti alla libertà di religione con riguardo alle attività scolastiche potenzialmente lesive delle norme di comportamento imposte dal proprio credo, pronunciandosi sulla richiesta di esenzione dalla didattica coeducativa formulata da una studentessa di credo musulmano [BVerwG 6 C 25.12].

All'origine della pronuncia vi era infatti la richiesta dei genitori di una ragazzina undicenne che frequentava un Ginnasio di Monaco di essere esonerata dal frequentare le lezioni di nuoto organizzate dalla scuola. Il corso riuniva gli studenti di entrambi i sessi, e per i genitori, di credo musulmano, l'esposizione della giovane in costume da bagno e l'eventualità di contatti fisici con i compagni di scuola durante l'ora di sport sarebbero stati incompatibili con le norme di comportamento imposte dal Corano. L'istanza era già stata respinta dal giudice amministrativo di prima istanza, giacché questi aveva argomentato la possibilità di superare i problemi paventati indossando un particolare costume da bagno femminile, denominato “burkini”, che copre tutto il corpo, ad eccezione del viso, delle mani e dei piedi, concepito proprio nel rispetto dei dettami dell'Islam.

La ragazza aveva successivamente presentato un'istanza di revisione al Tribunale amministrativo federale, il quale, però ha respinto il ricorso.

L'iter argomentativo utilizzato ricalca quello utilizzato nella pronuncia diano richiamata che riguardava l'esenzione di uno studente dalla proiezione di un lungometraggio.

Anche in questo caso, pur riconoscendo che le lezioni di nuoto in modalità coeducativa tendono a comprimere il libero esercizio del credo religioso, in quanto limitano la libertà di manifestare all'esterno, attraverso i comportamenti, la fede professata, non si rinviene una lesione di tale gravità da giustificare un'esenzione dalle attività, che si configura come una soluzione del tutto eccezionale.

In particolare, secondo i giudici, la ricorrente non avrebbe chiarito sufficientemente per quale ragione e in quale misura l'uso del burkini durante le lezioni di nuoto violerebbe le prescrizioni del Corano circa l'abbigliamento delle donne. Più in generale, secondo i giudici, la libertà di credo religioso non vale a fondare la pretesa di evitare un confronto, nell'ambito delle attività scolastiche, con persone che hanno altre abitudini di comportamento, anche con riguardo all'abbigliamento, che sono comunque diffuse in molti altri luoghi o in determinati periodi dell'anno. L'obbligo scolastico, in altre parole, non è soggetto alla condizione che le attività educative celino alcuni aspetti della realtà sociale che potrebbero confliggere con le concezioni religiose individuali. Per quanto

concerne il rischio di un contatto fisico con gli studenti di sesso maschile, secondo il Tribunale sarebbe bastato chiedere agli insegnanti una supervisione più attenta durante delle elezioni in piscina, ovvero la stessa ricorrente avrebbe potuto prendere provvedimenti idonei a scongiurare tale pericolo.