



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI  
STUDI E LE RICERCHE  
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2018

«Il procedimento legislativo ordinario  
in prospettiva comparata»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

*giugno 2018*



## Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VIII
I. L'Italia	1-132
II. La Francia	133-252
III. La Spagna	253-352
IV. La Germania	353-478
V. L'Unione europea	479-575



**IV**  
**La Germania**

di

Andrea Gatti

Giuliana Marra

Giacomo Menegus

Alessandro Antonio Pracilio

Elvira Salemme

Giulia Vasino

**Sommario:** Introduzione al lavoro di ricerca. Capitolo I – Parte I (A. Gatti, G. Menegus) Fonti del diritto e sindacabilità dei vizi del procedimento 1. Le fonti del diritto in tema di procedimento legislativo. 2. Cenni sulla sindacabilità della violazione delle norme sul procedimento legislativo. Capitolo I – Parte II (G. Menegus) Gli attori del procedimento legislativo ordinario tedesco 1. Premessa. 2. Il Bundestag. I soggetti politici. 2.1. I gruppi parlamentari (Fraktionen). 2.2. I gruppi riconosciuti (Gruppen). 2.3. Singoli deputati non iscritti a gruppi (fraktionlose Abgeordnete). 3. Il Bundestag. Gli organi parlamentari. 3.1. Gli organi direttivi. Il Presidente del Bundestag. 3.2. (segue) L’Ufficio di Presidenza (Präsidium). 3.3. (segue) L’Ältestenrat. 3.4. Le commissioni (Ausschüsse). 4. Il Bundesrat. 4.1. Gli organi direttivi. Il Presidente del Bundesrat. 4.2. (segue) L’Ufficio di Presidenza (Präsidium). 4.3. (segue) Il Consiglio permanente (Ständiger Beirat). 4.4. Le commissioni (Ausschüsse). 4.5. Il Segretariato (Sekretariat). Capitolo II (G. Vasino) Il procedimento legislativo in generale e l’iter in assemblea 1. Premessa. I tipi di procedimento legislativo: Zustimmungsgesetze e Einspruchsgesetze. 2. La Föderalismusreform del 2006 e il suo impatto sull’iter legis. 2.1. L’introduzione della legislazione in deroga. 2.2. La riduzione del numero di Zustimmungsgesetze: un effetto sopravvalutato? 3. La fase dell’iniziativa e il ruolo chiave del Bundesregierung. 4. L’espressione dei pareri: l’importanza dell’erster Durchgang. 5. La trattazione delle proposte: il lavoro istruttorio degli Arbeitsgruppen. 6. La prima lettura. 7. La seconda e la terza lettura. Capitolo III – Parte I (G. Marra) L’esame in commissione 1. Premessa, costituzione e compiti delle commissioni e delle sottocommissioni. 2. Le commissioni competenti per il merito e il rapporto con il Plenum. 3. L’iter in commissione. 3.1. Convocazione delle sedute, ordine del giorno, nomina del relatore e numero legale. 3.2. Discussione e lavori in commissione, presentazione di mozioni e chiusura della discussione. 4. Pubblicità dei lavori in commissione (sedute segrete e trattazione di documenti segreti; discussioni pubbliche allargate; sedute pubbliche per audizioni; processo verbale). Capitolo III – Parte II (G. Marra) Il passaggio al Bundesrat Capitolo IV (G. Menegus) Il procedimento di mediazione, le fasi ulteriori dell’iter legislativo e la promulgazione 1. La Commissione di mediazione tra Parlamentarismus e Bundesstaatsprinzip. 2. Fonti e principi che informano il procedimento di mediazione. 3. Composizione della Commissione. 4. Introduzione del procedimento. 5. Svolgimento dei lavori e proposta d’intesa (Einigungsvorschlag). 6. I limiti dell’attività della Commissione. 7. Il prosieguo del procedimento a valle della mediazione. 8. Redazione della versione originale e promulgazione della legge. 9. L’esperienza della Commissione di mediazione. Capitolo V (A. Gatti) Governo e opposizione nel procedimento legislativo ordinario in Germania 1. Le recenti dinamiche strutturali del sistema politico tedesco: la trasformazione del ruolo del Governo e dell’opposizione. 2. Lo statuto del Governo in parlamento. 2.1. L’iniziativa legislativa del Governo. 2.2. Il potere di impostazione dell’agenda parlamentare: strumenti interni ed esterni di direzione. 2.3. Il favor per il Governo: potere di veto e diritti di intervento. 3. L’opposizione come “bene costituzionale”. 3.1. L’iniziativa legislativa: l’obbligo di esame delle proposte dell’opposizione. 3.2. Luoghi e strumenti di dialogo parlamentare. 3.3. I poteri di influenza del procedimento legislativo ordinario esterni al Bundestag: veto del Bundesrat e controllo astratto di costituzionalità. 3.4. La questione della costituzionalità delle “super-maggioranze”. 4. Conclusione: la “via politica” come principale strumento di influenza sulla maggioranza. Capitolo VI (A. A. Pracilio) Istruttoria legislativa, contributo delle lobbies e qualità della normazione in Germania 1. Posizione del problema: la valutazione legislativa come obbligo costituzionale. 2. Relazioni interistituzionali e strumenti a presidio della qualità della normazione: l’iniziativa legislativa. 3. L’istruttoria legislativa in seno al Bundestag e l’acquisizione di pareri esterni: le audizioni pubbliche. 3.1. Audizioni «a porte chiuse» e segretezza dei lavori in Commissione. 4. Gli organi parlamentari per il controllo normativo. 5. Il «Consiglio nazionale per il controllo della normazione». 6. Il contributo delle lobbies. Conclusioni Bibliografia

### *Introduzione al lavoro di ricerca.*

Il presente lavoro di ricerca ha ad oggetto lo studio del procedimento legislativo ordinario in Germania. Espressione primaria dell’indirizzo politico e momento di composizione delle tensioni fra Centro e periferia che attraversano lo Stato federale, il *Gesetzgebungsverfahren* rappresenta un punto di vista privilegiato per comprendere il

funzionamento dell'ordinamento tedesco nel suo complesso. È in questa attività che tipo di Stato e forma di Governo imprimono le tracce più profonde ed emergono nelle loro caratteristiche peculiari.

Per queste ragioni si è preferito adottare un metodologia di analisi che non si limita alla descrizione delle diverse fasi in cui si articola l'*iter legis* ma, per ogni argomento, cerca di mantenere il medesimo approccio critico e rimanere ancorato alle seguenti questioni: 1) ruolo svolto dai diversi soggetti coinvolti nel procedimento legislativo, modalità di funzionamento degli organi, peculiarità delle varie fasi, analisi dei punti di forza e debolezze rispetto al nostro sistema costituzionale; 2) come le diverse sedi/fasi diventino luogo di composizione del conflitto, sia in relazione ai rapporti maggioranza opposizione, sia con riferimento al rapporto fra *Bund* e *Länder*; 3) discrepanza fra dato normativo e dato reale, se presente, valutato attraverso i dati statistici, e quindi eventuale iato fra costituzione formale e costituzione materiale.

Prima di passare a una disamina approfondita delle diverse fasi del procedimento, si è inteso affrontare in un *capitolo introduttivo* tutti quei temi che si collocano, per così dire, “a monte” del procedimento legislativo: si guarda innanzitutto alle regole che disciplinano la materia, dal *Grundgesetz* ai Regolamenti, fino alle fonti non scritte. Viene inoltre spiegato in che misura – e con quali limitazioni – una violazione delle norme sul procedimento possa essere sindacata dal *Bundesverfassungsgericht*. Una seconda parte del capitolo si concentra invece brevemente sugli attori protagonisti del procedimento, descrivendone natura, funzioni e modalità di intervento.

Il *secondo capitolo* introduce il tema d'indagine con la descrizione dei due tipi di procedimento legislativo ordinario che si differenziano per il diverso grado di partecipazione dalla seconda Camera, valutando inoltre l'impatto della riforma del federalismo del 2006 sulla disciplina dell'*iter legis*. Si procede poi alla descrizione delle fasi costituzionalmente prescritte che precedono il procedimento, per poi esaminare la fase dell'iniziativa, il lavoro istruttorio degli *Arbeitsgruppen* e la trattazione dei progetti di legge all'interno dell'Assemblea.

Si è poi voluto dedicare un contributo specifico alle commissioni parlamentari. Nel *terzo capitolo* si descrive nel dettaglio la composizione, il funzionamento e i principi che guidano l'attività di tali organi interni, i quali, pur potendo agire soltanto nelle vesti di soggetti referenti, acquistano sempre di più una posizione cardine all'interno dell'*iter*, erodendo la capacità decisionale del *Plenum*. Un *focus* particolare è dedicato alla pubblicità dei lavori in Commissione che gode di una disciplina particolare all'interno di tale sistema. Una seconda parte del capitolo si sofferma brevemente su posizione e ruolo del *Bundesrat* nella successiva fase del procedimento.

Il *quarto capitolo* ha ad oggetto l'analisi del procedimento di mediazione fra *Bundestag* e *Bundesrat* che avviene all'interno della *Vermittlungsausschuss*, organo costituzionalmente prescritto e *unicum* nel panorama costituzionale europeo per le sue caratteristiche, per poi valutare l'efficacia di questo strumento in termini di attenuazione della conflittualità fra Camere. Segue la trattazione delle fasi successive, a seconda dell'esito della mediazione, fino alla fase che perfeziona l'atto legislativo, la promulgazione.

Il ruolo esercitato dal Governo e delle opposizioni verrà esaminato nel *quinto capitolo*. Si analizzeranno gli istituti che permettono ad essi di influenzare il procedimento legislativo ponendoli in correlazione con i dati ufficiali sulla legislazione aggiornati all'ultima

legislatura. Con riferimento al *Bundesregierung*, ci si concentrerà anche sui poteri di veto. Infine, si analizzeranno le problematiche messe in evidenza dal Tribunale costituzionale federale nella sua giurisprudenza in relazione alle funzioni di tali soggetti.

Il *sesto capitolo* chiuderà la ricerca con un'indagine sugli strumenti, le sedi e i soggetti a cui è demandato il controllo sulla qualità del prodotto legislativo. In particolare, verrà messa in luce l'importanza del Tribunale costituzionale federale e del *Nationale Normenkontrollrat (NKR)*, organo di controllo indipendente deputato alla valutazione dell'impatto delle leggi. Infine, si passerà al vaglio il contributo delle *lobbies* nel procedimento, anche in assenza di una formalizzazione del loro ruolo, l'importanza dell'attività istruttoria e delle audizioni.

Seguono poi le conclusioni nelle quali verranno elaborate considerazioni finali sul funzionamento del procedimento legislativo in Germania alla luce delle questioni poste in evidenza all'inizio di questa introduzione.

## CAPITOLO I – PARTE I

### FONTI DEL DIRITTO E SINDACABILITÀ DEI VIZI DEL PROCEDIMENTO

di *Andrea Gatti e Giacomo Menegus\**

SOMMARIO: 1. Le fonti del diritto in tema di procedimento legislativo. - 2. Cenni sulla sindacabilità della violazione delle norme sul procedimento legislativo.

#### *1. Le fonti del diritto in tema di procedimento legislativo.*

Come è noto, all'apice della gerarchia delle fonti dell'ordinamento tedesco si pone il *Grundgesetz (GG)* e, in particolare, i principi irrinunciabili posti da quest'ultimo. All'art. 79 c. 3° *GG* i costituenti hanno proceduto a sancire alcuni fondamentali principi ed a sottrarli ad ogni possibile modifica da parte del legislatore costituzionale. Tra essi rientrano, oltre ai diritti fondamentali sanciti nei primi diciannove articoli della Costituzione, il carattere democratico e sociale dell'ordinamento tedesco, il principio dello stato di diritto (rispettivamente art. 20, c. 2° e c. 3° *GG*)<sup>1433</sup>, così come l'articolazione dello Stato federale in *Länder*, e – conseguentemente – la partecipazione di quest'ultimi all'attività legislativa

---

\* Il paragrafo I è stato redatto dal dott. Andrea Gatti; il paragrafo II dal dott. Giacomo Menegus. All'attività di ricerca per la stesura del Capitolo I – Parte I ha collaborato la dott.ssa Elvira Salemmè.

<sup>1433</sup> «(2) Tutto il potere statale emana dal popolo. Esso è esercitato dal popolo per mezzo di elezioni e di votazioni e per mezzo di organi speciali investiti di poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. (3) il potere legislativo è vincolato al rispetto dell'ordinamento costituzionale, il potere esecutivo e il potere giurisdizionale al rispetto della legge e del diritto».



(art. 19 c. 1° GG). Il *Grundgesetz* ha proceduto anche a definire i rispettivi ambiti di competenza *Bund-Länder* (artt. 70-76 GG) e ad impostare la disciplina generale della procedura legislativa ordinaria (art. 77-78 GG), prevedendo, in linea generale, che entrambe le camere (*Bundestag* e *Bundesrat*) partecipino al procedimento legislativo<sup>1434</sup>. I principi fondamentali inderogabili sono stati poi successivamente estesi attraverso l'opera esegetica del Tribunale Costituzionale federale (*BVerfG*), così da ricomprendere, tra i vari gli elementi imprescindibili dell'ordinamento liberal-democratico, anche la sovranità popolare, la divisione dei poteri, la responsabilità del Governo di fronte al Parlamento, il principio maggioritario e il cd. statuto dell'opposizione<sup>1435</sup>.

Passando a trattare le fonti di rango sub-costituzionale, la più rilevante ai nostri fini è senza dubbio dal Regolamento interno del *Bundestag* (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, di seguito *GO-BT*). In esso si trovano le regole formali specifiche che disciplinano il procedimento legislativo. La sua natura giuridica è ancora discussa. Per la dottrina prevalente e per la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, esso è riconducibile alla indeterminata categoria dei cd. *autonome Satzungen* (statuti di autonomia), all'interno della quale sono altresì ricompresi i vari documenti fondativi degli enti dotati di autonomia funzionale o territoriale<sup>1436</sup>. In ragione di ciò, per sottolineare la peculiare funzione e natura dei regolamenti parlamentari, altri autori preferiscono usare l'espressione *Verfassungssatzung* (statuti costituzionali)<sup>1437</sup>. Altri ancora ritengono di dover definire il Regolamento normativo come disposizione giuridica interna al Parlamento (*parlamentarischer Innenrechtssatz*), per sottolineare la sua sottoposizione gerarchica non solo alla Costituzione, ma anche alla legge ordinaria<sup>1438</sup>.

Due sono le peculiarità che vanno evidenziate del *GO-BT*: il principio della discontinuità dell'organo e la derogabilità delle sue norme da parte dell'Aula. Da una parte, il Regolamento del *Bundestag*, in ossequio al principio di discontinuità degli atti parlamentari, deve essere formalmente riadottato ad ogni inizio di legislatura. Il Tribunale costituzionale federale, ha confermato la necessità di tale prassi in un caso analogo riguardante i

---

<sup>1434</sup> V. *infra* Cap. II.

<sup>1435</sup> Tra le pronunce fondamentali in merito Cfr. *BVerfGE* 5, 85 del 17 agosto 1956 (cd. sentenza *KPD*), dove si afferma il principio di maggioranza e il valore dell'opposizione come bene costituzionale (§ 604). Cfr. anche la recente sentenza (30 maggio 2016) sui diritti dell'opposizione: *BVerfGE* 142, 25. Sul tema v. *infra*, Cap. V, § 3 ss.

<sup>1436</sup> Si pensi, ad esempio, agli statuti delle Università o dei Comuni. In tal senso, K. STERN, *Das Staatsrechts des Bundesrepublik Deutschland*, Vol. II, C.H. Beck, München, 1980. Per la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, Cfr. *BVerfGE* 1,144 (148) del 15 febbraio 1952.

<sup>1437</sup> W. BOCKENFÖRDE, *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Duncker & Humblot, Berlin, 1998.

<sup>1438</sup> T.I. SCHMIDT, *Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, n. 4/2003, pp. 608-648.

regolamenti governativi<sup>1439</sup>. Dall'altra parte, l'art. 126 del *GO-BT* prevede espressamente la possibilità per l'aula di disapplicare una norma del regolamento in forza di un voto a maggioranza qualificata. La disponibilità della procedura parlamentare e il suo adattamento al contesto concreto, come anche nel caso italiano, rappresenta la valvola di sfogo per il corretto funzionamento delle istituzioni parlamentari, caratterizzate di per sé da un forte dinamismo. Il criterio della flessibilità – che risulta dunque lo strumento necessario per adeguare l'attività parlamentare alla continua mutevolezza dei rapporti giuridici e politici che si consumano in Parlamento – incontra il suo unico limite nella clausola del *neminem contradicente*, ovvero nel divieto di derogare a quanto disciplinato espressamente dalla Costituzione. Al Regolamento si accompagnano, inoltre, sette allegati che disciplinano alcuni aspetti della vita parlamentare: si va dalle norme di comportamento (allegato 1), alla registrazione dei partiti (allegato 2), fino al tema dell'immunità dei membri (allegato 7) e alla disciplina delle interrogazioni parlamentari (allegati 5 e 7).

Le osservazioni appena svolte sul *GO-BT* valgono, *mutatis mutandis*, anche per il Regolamento del *Bundesrat*.

Una parte della disciplina del diritto parlamentare è contenuta anche in alcune leggi ordinarie. Oltre all'influenza indiretta che possono rivestire le due leggi in materia elettorale<sup>1440</sup>, un significativo impatto sul procedimento legislativo ordinario deriva dalla legge sui membri del Parlamento (*Abgeordnetengesetz*) del 18 febbraio 1977, nel quale sono delineate le regole volte a definire lo *status* dei membri del *Bundestag* e quello delle *Fractionen*, oltre che naturalmente gli ambiti propri dell'autodichia parlamentare (in senso lato)<sup>1441</sup>.

Da ultimo è necessario affrontare l'importante tema delle regole non scritte (*Ungeschriebene Regeln*). Molto spesso infatti, come è noto, i lavori parlamentari sono una combinazione inestricabile tra regole formali e informali. All'interno di quest'ultima categoria la dottrina ravvisa due diversi ordini di regole non scritte: le consuetudini (*Gewohnheitsrechte*) – vere e proprie fonti del diritto informale – e le convenzioni costituzionali e parlamentari (dette *Parlamentsbrauche*, ma anche *Übunge*, *Konventionalrechte*, *Courtoisie*)<sup>1442</sup>. Le regole attinenti all'abbigliamento, ma anche l'astensione da critiche esplicite al Presidente federale all'interno dell'aula, sono riconducibili a quest'ultima categoria. Diversamente, il principio secondo cui i gruppi debbano godere di un tempo di parola proporzionale alla loro consistenza (*Proporzregeln*) o a quello secondo cui maggioranza e opposizione debbano, in linea di massima, cooperare alla formazione dell'ordine del giorno in seno al Consiglio degli Anziani

---

<sup>1439</sup> Cfr. *BVerfGE* 91, 148 dell'11 ottobre 1994.

<sup>1440</sup> Ci si riferisce qui al *Wahlprüfungsgesetz* del 12 marzo 1951, in materia di controllo dei risultati elettorali e al *Bundeswahlgesetz*, in materia di procedure elettorali.

<sup>1441</sup> Per una trattazione approfondita Cfr. PH. AUSTERMANN – S. SCHMAL (a cura di), *Abgeordnetengesetz*, Baden-Baden, Nomos, 2016.

<sup>1442</sup> P. CANCIK, *Rechtsquellen des Parlamentsrechts*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2016, § 9, in part. pp. 386-387.

(*Kooperationsregeln*) sono da ricomprendersi, invece, tra le consuetudini<sup>1443</sup>. La distinzione degli usi tra *Parlamentsbrauch* e *Gewohnheitsrecht* è tutt'altro che secondaria, dal momento che, in questo secondo caso, un certo grado di vincolatività giuridica delle regole permette, a chi ne lamenta la violazione, di adire le opportune sedi di controllo (normalmente la Commissione per il Regolamento, ma non è escluso un certo sindacato del *BVerfG*).

## 2. Cenni sulla sindacabilità della violazione delle norme sul procedimento legislativo.

La violazione delle norme sul procedimento legislativo può condurre a differenti conseguenze a seconda della natura e della gravità del vizio in questione.

La violazione di una norma regolamentare, secondo la dottrina maggioritaria<sup>1444</sup>, è irrilevante ai fini del giudizio di costituzionalità e non comporta ripercussioni sulla conformità della legge al *Grundgesetz*. Ai sensi dell'art. 40 c. 1° II p. *GG*, le disposizioni regolamentari costituiscono infatti mero diritto parlamentare interno (*Parlamentsinnenrecht*) con valenza di fonte statutaria<sup>1445</sup> e si collocano pertanto ad un livello inferiore rispetto alle norme costituzionali. Qualora tuttavia la norma regolamentare violata costituisca la mera riproduzione di una norma di rango costituzionale ovvero la sua coerente concretizzazione, il vizio provoca le medesime conseguenze che produce la violazione diretta di una norma sul procedimento contemplata nel *Grundgesetz*<sup>1446</sup>.

In proposito – cioè rispetto a vizi procedurali che derivino dalla violazione di norme costituzionali – è necessario distinguere tra la violazione di norme a carattere tassativo (*zwingenden Vorschriften*) e di norme a carattere meramente ordinatorio (*bloßen Ordnungsvorschriften*). La distinzione è naturalmente rimessa, in ultima istanza, all'interpretazione offerta caso per caso dal *Bundesverfassungsgericht*.

La violazione delle norme a carattere tassativo conduce all'illegittimità e alla dichiarazione di nullità della legge (*Nichtigkeit*); è il caso, per lo più, di quelle disposizioni che garantiscono la partecipazione degli organi costituzionali al procedimento legislativo. Si possono ricondurre nel novero di tali norme, ad esempio, l'art. 76 c. 2° I p. *GG*, qualora il disegno di legge governativo non sia trasmesso al *Bundesrat*; o ancora l'art. 77 c. 1° II p. *GG*, qualora la deliberazione legislativa licenziata dal *Bundestag* non sia introdotta nel *Bundesrat*.

---

<sup>1443</sup> H. SCHULTZE-FIELITZ, *Parlamentsbrauch, Gewohnheitsrecht, Observanz*, in H.-P. SCHNEIDER – W. ZEH (a cura di), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, De Gruyter, Berlin, 1989, § 11, pp. 359-381.

<sup>1444</sup> Cfr., tra gli altri, J. PIETZCKER, *Schichten des Parlamentsrechts: Verfassung, Gesetze und Geschäftsordnung*, in H.-P. SCHNEIDER – W. ZEH (a cura di), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, De Gruyter, Berlin - New York, 1989, § 10 Rn. 42.

<sup>1445</sup> V. *supra* Cap. I, § 1.

<sup>1446</sup> In tal senso, Cfr. M. NOLTE – C. TAMS, *Das Gesetzgebungsverfahren nach dem Grundgesetz*, in *JURA – Juristische Ausbildung*, 2000, pp. 158-164.

La violazione di norme a carattere meramente ordinatorio, di contro, non comporta la dichiarazione di nullità della legge<sup>1447</sup>. In quest'ambito vanno ricomprese tutte le norme che non abbiano carattere tassativo (si tratta, dunque, di una categoria residuale). Ciò vale, ad esempio, per la violazione dell'art. 76 c. 2 I p. GG nei casi in cui il disegno di legge governativo sia trasmesso simultaneamente tanto al *Bundesrat* quanto al *Bundestag*, laddove la norma prevede la trasmissione in via prioritaria al *Bundesrat*; o ancora per il caso di un superamento del termine di cui all'art. 77 c. 1° II p., dal momento che non è pregiudicata la partecipazione del *Bundesrat* al procedimento legislativo. Un ulteriore esempio – ricorrente nella dottrina sul tema – è costituito dalla violazione del § 76 c. 1° GO-BT, nelle ipotesi in cui la proposta di legge provenga da un numero di deputati inferiore al 5% dei componenti del *Bundestag*. In quest'ipotesi, anche qualora si volesse intendere la disposizione regolamentare come diretto sviluppo dell'art. 76 GG, ne andrebbe comunque escluso il carattere tassativo, dal momento che la *ratio* della norma è quella di limitare iniziative prive di prospettive di successo; se la legge invece è stata approvata, la questione non si pone.

## CAPITOLO I – PARTE II

### GLI ATTORI DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO TEDESCO

di Giacomo Menegus

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il *Bundestag*. I soggetti politici. - 2.1. I gruppi parlamentari (*Fractionen*). - 2.2. I gruppi riconosciuti (*Gruppen*). - 2.3. Singoli deputati non iscritti a gruppi (*fraktionlose Abgeordnete*). - 3. Il *Bundestag*. gli organi parlamentari. - 3.1. Gli organi direttivi. il Presidente del *Bundestag*. - 3.2. (segue) l'ufficio di presidenza (*Präsidium*). - 3.3. (segue) L'*Ältestenrat*. - 3.4. Le commissioni (*Ausschüsse*). - 4. Il *Bundesrat*. - 4.1. Gli organi direttivi. Il Presidente del *Bundesrat*. - 4.2. (segue) L'Ufficio di presidenza (*Präsidium*). - 4.3. (segue) Il Consiglio permanente (*Ständiger Beirat*). - 4.4. Le commissioni (*Ausschüsse*). - 4.5. Il segretariato (*Sekretariat*).

#### 1. Premessa.

Per ragioni di chiarezza e sintesi espositiva – prima di procedere alla descrizione del procedimento legislativo ordinario tedesco – si è ritenuto opportuno delineare brevemente le caratteristiche salienti degli attori che intervengono nel processo decisionale; in questa sede si è guardato in particolare all'articolazione interna di *Bundestag* e *Bundesrat*, rinviando ogni approfondimento sul ruolo del Governo federale all'apposita sezione<sup>1448</sup>.

---

<sup>1447</sup> Cfr., ad esempio, *BVerfGE* 44, 308 del 10 maggio 1977; *BVerfGE* 91, 148 del 11 ottobre 1994.

<sup>1448</sup> V. *infra* Cap. V, §§ 1 e 2.

## 2. Il Bundestag. I soggetti politici.

### 2.1. I gruppi parlamentari (Fraktionen).

Le *Fraktionen* rappresentano il perno attorno al quale ruota l'intera attività del *Bundestag*. Da un lato costituiscono infatti la struttura politica del *Bundestag* stesso, tanto che si è parlato in dottrina di un *Fraktionenparlament*<sup>1449</sup>; dall'altro, assicurano l'efficace svolgimento dei lavori parlamentari, attraverso il proprio ruolo di coordinamento, integrazione e canalizzazione dell'attività dei singoli parlamentari, oltre ad assicurare il collegamento del *Bundestag* con la società in quanto «espressione dei partiti in Parlamento».

La facoltà dei deputati di associarsi e riunirsi in *Fraktionen* è ritenuta generalmente espressione della più ampia libertà di mandato che compete a ciascun parlamentare in forza dell'art. 38 c. 1° *GG*.

La disciplina delle *Fraktionen* non è contenuta nella Legge fondamentale – che le menziona solo all'art. 53a *GG* in relazione alla Commissione comune – ma prevalentemente negli artt. 45-54 *AbgG* (legge sullo *status* giuridico del membro del *Bundestag*, *Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages* o, in breve, *Abgeordnetengesetz, AbgG*)<sup>1450</sup> e, in parte, nel Regolamento del *Bundestag*, cui fa rinvio l'art. 45 c. 2° *AbgG*.

Ai sensi dell'art. 10 c. 1° *GO-BT*, la costituzione di una *Fraktion* dipende dal ricorrere di due presupposti: in primo luogo, è necessario un numero minimo di partecipanti che corrisponda almeno al 5% dei membri del *Bundestag* (c.d. *Mindeststärke*)<sup>1451</sup>; in secondo luogo, è richiesto che i componenti appartengano «allo stesso partito o a partiti che non

---

<sup>1449</sup> U. THAYSEN, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Leske, Opladen, 1976, p. 69.

<sup>1450</sup> Articoli che costituiscono l'undicesimo capo della legge e sono stati introdotti con la 16<sup>a</sup> legge di riforma della disciplina menzionata del 11 marzo 1994 (c.d. *Fraktionsgesetz*; *BGBI. I*, 526).

<sup>1451</sup> Tale percentuale riflette la percentuale della soglia di sbarramento prevista dalla legge elettorale per il *Bundestag* (§ 6 c. 6° *BWahlG*). Ciò comporta che i parlamentari eletti sulla base di una *Grundmandatsklausel* (ovvero della regola che consente al partito che abbia vinto un *Direktmandat* in una o più circoscrizioni di accedere al Parlamento anche se non dispone della percentuale minima su base federale) non siano tuttavia in grado di formare un vero e proprio gruppo parlamentare, ma possano organizzarsi esclusivamente come un gruppo riconosciuto. Inizialmente il regolamento del *Bundestag* del 20 settembre 1949 prevedeva che per la costituzione di una *Fraktion* fossero necessari almeno 10 deputati; la modifica nel senso descritto si deve alla c.d. *Kleine Parlamentsreform* del 1969, che ha condotto alla modifica regolamentare del 22 maggio 1970.

siano in competizione tra di loro in nessun *Land*» (c.d. *omogeneità politica* del gruppo)<sup>1452</sup>. Da quest'ultimo requisito derivano importanti corollari: un parlamentare non può aderire contemporaneamente a più gruppi (c.d. *Verbot der Doppelmitgliedschaft*), come pure membri del medesimo partito non possono dar vita a più gruppi distinti tra loro (c.d. *Verbot der Fraktionsvermehrung*).

Ai sensi dell'art. 10 c. 2° *GO-BT*, le *Fraktionen* possono accogliere al loro interno *membri ospiti* (*Gäste*) ovvero deputati indipendenti o comunque non aderenti ad alcun gruppo. Di tali membri, si tiene conto ai fini del calcolo della quota dei seggi per la composizione del Consiglio degli anziani (*Ältestenrat*) e delle Commissioni (*Ausschüsse*), nonché ai fini della distribuzione delle presidenze delle Commissioni stesse.

I gruppi si costituiscono di norma all'inizio della legislatura e cessano con la conclusione della stessa in virtù di un principio di discontinuità tra le legislature<sup>1453</sup>.

Le funzioni esercitate dalle *Fraktionen* nei lavori parlamentari possono distinguersi in quattro categorie<sup>1454</sup>: creative, legislative, di controllo e di pubblicità.

Nella prima categoria (funzione creativa) si tende a ricondurre tutti quei casi in cui l'apporto delle *Fraktionen* è necessario per la formazione degli organi di natura funzionale del *Bundestag* (Presidente, Vice-Presidenti e Segretari, *Ältestenrat*, commissioni, sottocommissioni, ecc.); nella seconda si riportano tutte le prerogative di cui godono i gruppi parlamentari nell'esercizio della funzione legislativa; nella terza categoria si annoverano tutti gli strumenti di cui dispongono le *Fraktionen* ai fini dell'esercizio della tipica funzione parlamentare di controllo (in particolare interrogazioni e interpellanze); infine, nell'ambito della funzione di pubblicità si conducono tutti i poteri di cui dispongono le *Fraktionen* per orientare e organizzare il dibattito e i lavori nel *Plenum* (si pensi alla votazione dell'ordine del giorno nell'*Ältestenrat*, alla designazione del soggetto che prenderà la parola, alla ripartizione dei tempi per gli interventi, ecc.).

È bene sottolineare che, se da un lato le *Fraktionen* condividono un nucleo fondamentale di uguali diritti, dall'altro vi sono molteplici frangenti in cui la "misura" di tali diritti è data

---

<sup>1452</sup> Tale previsione è stata introdotta attraverso la menzionata modifica del Regolamento ed è stata definita "*CSU-Klausel*", proprio perché volta a consentire a *CDU* e *CSU* di formare una singola *Fraktion* (fino ad allora era richiesta l'appartenenza al medesimo partito). Al ricorrere dei detti presupposti, il riconoscimento del gruppo parlamentare avviene automaticamente, senza che sia necessario il voto del *Plenum*. Qualora invece vi siano parlamentari che intendano creare un gruppo pur non essendo stati eletti in liste differenti e con orientamento politico diverso è necessario il voto del *Plenum*, volto ad evitare il sorgere di gruppi dall'orientamento politico eterogeneo che potrebbero nuocere ai lavori del *Bundestag*. Cfr. H. BUTZER, *GG Art. 38 [Wahl]*, in V. EPPING – C. HILLGRUBER (a cura di), *BeckOK - Grundgesetz*, Rn. 138 ss., in part. 141.

<sup>1453</sup> Qualora però il numero dei componenti scenda al di sotto del 5%, il gruppo parlamentare è sciolto prima del termine della legislatura (con alcune eccezioni); Cfr. H.H. KLEIN, § 17. *Fraktionen*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2016, pp. 531-532.

<sup>1454</sup> Si riprende qui la categorizzazione di H.H. KLEIN, *Art. 38*, in T. MAUNZ – G. DÜRIG, *Grundgesetz - Kommentar*, Beck, München, 2012, Rn. 47.

in proporzione alla loro consistenza. Si pensi, ad esempio, ai tempi per gli interventi assegnati a ciascun gruppo, oppure al numero di componenti negli organi collegiali. Sotto questo secondo profilo, particolarmente rilevante è il c.d. “principio di specularità” (*Grundsatz der Spiegelbildlichkeit*) che informa la composizione di tutti quegli organi del *Bundestag* che partecipano al processo decisionale, quali *in primis* commissioni e subcommissioni<sup>1455</sup>.

## 2.2. I gruppi riconosciuti (Gruppen).

I deputati che intendono aggregarsi stabilmente in ragione dell'appartenenza al medesimo partito o in virtù della condivisione dei medesimi obiettivi politici, ma non arrivino a rappresentare il 5% dei membri del *Bundestag* non possono formare una *Fraktion*. Tuttavia, in ragione del diritto di aggregarsi per svolgere in comune il lavoro parlamentare (art. 38 c. 1° GG), il gruppo in parola «può essere *riconosciuto*» dall'Assemblea ai sensi del § 10 c. 4° *GO-BT*. Generalmente si ritiene che la decisione di riconoscere o meno il gruppo dipenda dalla discrezionalità politica dell'aula; ma il riconoscimento diviene sostanzialmente obbligato quando la consistenza del gruppo sia tale da dare accesso a taluni diritti (si pensi, in particolare, alla ripartizione dei posti in commissione)<sup>1456</sup>.

Il Regolamento del *Bundestag* non prevede espressamente alcuna disciplina dei compiti e dei poteri dei gruppi riconosciuti; finora, si è proceduto redigendo di volta in volta le regole per il caso specifico<sup>1457</sup>. In via generale, si può sostenere che il ruolo e l'ampiezza dei diritti dei gruppi riconosciuti si avvicinano, di volta in volta, più a quello dei singoli parlamentari o a quello di una vera e propria *Fraktion* in ragione della relativa consistenza numerica. Ciò è evidente in rapporto alla composizione delle commissioni: qualora, in ragione dell'ampiezza della commissione, restino vacanti dei posti, il gruppo deve poter concorrere alla composizione della commissione in ragione del principio di proporzionalità<sup>1458</sup>. Nelle attività della commissione, i membri nominati delle *Fraktionen* e dai *Gruppen* godono delle medesime prerogative, senza distinzione alcuna. Questo, tuttavia, non comporta l'insorgere di un vero e proprio diritto in capo ai *Gruppen* a prender parte alle

---

<sup>1455</sup> Cfr. § 12 *GO-BT*. Ciò non vale per la Commissione di Mediazione; V. *infra* Cap. IV, § 3.

<sup>1456</sup> Nel 1960 fu riconosciuto il gruppo del *Deutsche Partei (DP)* con 6 membri, dopo che 9 membri lasciarono la *Fraktion* per quella della *CDU*; nella XII Legislatura sono stati riconosciuti i gruppi dei *Bündnis90/Die Grünen* con 8 membri e del *PDS/Die Linke* con 17 membri; nel 2002, è stato invece negato il riconoscimento del gruppo ai soli due deputati del *PDS* eletti, dal momento che si sono ritenuti necessari almeno 3 membri.

<sup>1457</sup> Si vedano, ad esempio, le regole redatte dall'*Ältestenrat* con riferimento ai gruppi *Bündnis90/Die Grünen* e dei *PDS/Die Linke* della XVII Legislatura (BT-Drs. 12/149 e 12/150), nonché ai *PDS* nella XIII Legislatura (BT-Drs. 13/684).

<sup>1458</sup> Cfr. *BVerfGE* 84, 304 del 16 luglio 1991 (c.d. *Erste PDS-Entscheidung*).

commissioni, con tutto ciò che ne consegue in merito alla partecipazione concreta al processo decisionale laddove non vi siano posti vacanti cui concorrere<sup>1459</sup>.

### 2.3. Singoli deputati non iscritti a gruppi (fraktionlose Abgeordnete).

Diversamente da quanto previsto nell'ordinamento italiano, il deputato eletto non è necessariamente tenuto ad aderire a una *Fraktion* o a un gruppo riconosciuto. Non è infatti prevista l'esistenza di una componente del *Bundestag* analoga al nostro gruppo misto, che anzi contrasterebbe con il summenzionato principio di omogeneità politica.

Nella prassi, i deputati privi di gruppo sono per lo più parlamentari che si sono dimessi o sono stati espulsi dal relativo gruppo nel corso della legislatura<sup>1460</sup>.

I deputati in questione godono di una capacità di incidere sui lavori parlamentari significativamente minore rispetto a quella dei deputati organizzati in *Fraktionen*. Basti considerare che i membri di una *Fraktion* hanno ciascuno il diritto a sedere in almeno una commissione permanente con pienezza di diritti, mentre i singoli deputati *fraktionslose* hanno diritto di essere ammessi in commissione solo nella veste di *membro a titolo consultivo* e dispongono perciò del solo diritto di parola e proposta (*Rede- und Antragsrecht*), ma non di quello di voto: se fosse altrimenti, verrebbero alterati eccessivamente i rapporti di forza in commissione, i quali devono – come si è visto – rispecchiare quelli presenti in aula<sup>1461</sup>. Considerevolmente ridotti sono pure gli strumenti di controllo, in quanto è loro concessa la facoltà di presentare mere domande orali o scritte ai sensi del § 105 *GO-BT*, ma non interrogazioni e interpellanze, riservate alle sole *Fraktion* o a aggregazioni di deputati che raggiungano il 5% del *Bundestag*.

I singoli deputato *fraktionlos* mantiene pertanto la pienezza dei diritti (in particolare, diritto di parola e di voto) esclusivamente nella sede plenaria, nell'ambito della quale gode delle medesime prerogative degli altri deputati.

Nel complesso tuttavia – e in particolar modo, con riferimento specifico al processo decisionale, che si concentra prevalentemente nell'attività delle commissioni – il singolo

---

<sup>1459</sup> Cfr., in part., *BVerfGE* 96, 264 del 17 settembre 1997 (c.d. *Zweite PDS-Entscheidung*), che riconosce la legittimità della differente disciplina tra *Fraktionen* e *Gruppen* in quanto funzionale a prevenire che «il pericolo che una miriade di istanze di piccoli gruppi – da ultimo, senza prospettive – intralci i lavori parlamentari».

<sup>1460</sup> Da ultimo, si veda il caso dei deputati dell'*AfD*, Frauke Petry e Mario Mieruch.

<sup>1461</sup> La partecipazione del singolo deputato alle commissioni, con diritto di parola e proposta, si atteggia come un vero e proprio diritto dello stesso deputato in virtù dell'art. 38 *GG*; Cfr., in tal senso, *BVerfGE* 80, 188 del 13 giugno 1989 (c.d. *Wüppesahl-Urteil*) annotata diffusamente in lingua italiana da N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. cost.*, 1989, p. 1147 ss.



deputato non aderente ad alcun gruppo è destinato a condurre un'«esistenza di marginalità politica»<sup>1462</sup>.

### 3. Il Bundestag. Gli organi parlamentari.

#### 3.1. Gli organi direttivi. Il Presidente del Bundestag.

Il Presidente del *Bundestag* (detto anche *Bundestagspräsident*) è la seconda carica dello stato tedesco dopo il Presidente federale e rappresenta – ai sensi del § 7 c. 1° *GO-BT* – il *Bundestag*, sia sotto il profilo istituzionale (come *Repräsentant*) sia sotto quello più strettamente giuridico (come *Vertreter*)<sup>1463</sup>.

Esercita una molteplicità di funzioni, tra le quali emerge la conduzione «equa e imparziale» dei lavori del *Plenum*: il Presidente apre e chiude i lavori dell'Aula (§ 22 *GO-BT*), chiama i punti dell'ordine del giorno, dà la parola ai deputati ed assicura – attraverso un articolato insieme di strumenti – l'ordine all'interno del *Bundestag*. Il Presidente è inoltre il vertice dell'amministrazione parlamentare<sup>1464</sup>, gestisce le proprietà del *Bundestag* ed esercita i poteri di polizia all'interno degli edifici parlamentari (art. 40 c. 2° *GG*). È parte tanto dell'Ufficio di Presidenza, quanto dell'*Ältestenrat*. Il Presidente del *Bundestag* è eletto – a maggioranza assoluta e scrutinio segreto – dall'Assemblea (art. 40 c. 1° *GG*), nel corso della prima seduta della nuova legislatura, che è presieduta dal c.d. *Presidente decano* (§ 1 c. 1° e 4° *GO-BT*).

Finora, la massima carica del *Bundestag* è sempre stata assegnata alla *Fraktion* più consistente, senza particolari scontri al momento dell'elezione<sup>1465</sup>.

#### 3.2. (segue) L'Ufficio di Presidenza (*Präsidium*).

L'Ufficio di Presidenza del *Bundestag* (*Präsidium*) è un organo collegiale che si compone del Presidente e dei suoi Vice (§ 5 *GO-BT*). Il numero complessivo dei membri non è prefissato nel Regolamento, ma ogni *Fraktion* – a partire dal 1994 – deve poter

---

<sup>1462</sup> H. SCHULTZ-FIELITZ, *Der Fraktionslose im Bundestag: einer gegen alle?*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1989, p. 836.

<sup>1463</sup> Cfr. *amplius* T. WILRICH, *Der Bundestagspräsident*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 2002, p. 152 ss.

<sup>1464</sup> In questa vede provvede, ad esempio, ad assunzione, licenziamento e congedo dei dipendenti e alla nomina del Direttore del *Bundestag*.

<sup>1465</sup> Unica eccezione si è riscontrata nel 1954 quando – deceduto il Presidente in carica – è stato necessario arrivare alla terza votazione per scegliere tra il candidato della *CDU/CSU* e quello della *SPD*; Eugen Gerstenmaier (*CDU/CSU*) fu eletto solo al terzo ballottaggio.

disporre di almeno un Vice-Presidente<sup>1466</sup>. I Vice-Presidenti, oltre ai compiti svolti nell'ambito del *Präsidium* e dell'*Ältestenrat*, sostituiscono il compito di sostituire il Presidente nella pienezza dei poteri nelle ipotesi di impedimento dello stesso e gli subentrano, a rotazione, nella conduzione dei lavori parlamentari.

Le funzioni dell'organo non sono individuate puntualmente dal regolamento<sup>1467</sup>; in linea di massima, si può affermare che compete all'Ufficio, in primo luogo, una funzione consultiva nei confronti del Presidente, nonché un potere di intervento in una serie di materie – talora in via autonoma, talora d'intesa con il Presidente – tra le quali si ricordano, ad esempio, gli affari amministrativi (in particolare, il lavoro alle dipendenze del *Bundestag*), le questioni controverse nella gestione del dibattito in aula e nell'applicazione del regolamento, il controllo del rispetto delle norme di comportamento dei deputati, le pubbliche relazioni. Il *Präsidium* può inoltre redigere dichiarazioni preliminari alle sedute dell'*Ältestenrat* (senza valore vincolante, ma con rilevante significato politico)<sup>1468</sup>.

Nonostante le funzioni elencate possano apparire piuttosto limitate, nel corso del tempo l'Ufficio di Presidenza ha assunto via via un ruolo politico sempre più rilevante, al punto da essere definito come «una specie di camera di compensazione in vista degli accordi che si stringono nel vero consiglio d'amministrazione, l'*Ältestenrat*»<sup>1469</sup>.

### 3.3. (segue) L'*Ältestenrat*.

Il Consiglio degli Anziani è un organo collegiale, composto dal Presidente, dai Vice-Presidenti e da altri 23 deputati (tra i quali sono in genere ricompresi i rispettivi capigruppo) designati dalle *Fraktion* in proporzione alla loro consistenza numerica. In via di prassi, alle

---

<sup>1466</sup> All'ingresso nel *Bundestag* del partito nazionalista di destra *Alternative für Deutschland (AfD)* non è seguita tuttavia l'elezione di un Vice-Presidente della relativa *Fraktion*: il candidato Albrecht Glaser non ha infatti ottenuto i voti necessari per accedere alla carica, in quanto osteggiato da una parte consistente dei deputati per alcune dichiarazioni su libertà religiosa ed Islam. Il posto riservato all'*AfD* rimane pertanto attualmente vacante.

<sup>1467</sup> Per lungo tempo questa incertezza ha comportato la scarsa operatività dell'organo (che si occupava esclusivamente della conservazione delle registrazioni delle sedute del *Bundestag*; Cfr. H. TROBMANN, *Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages*, Beck, München, 1977, § 5, nota 2), tanto che si è parlato di “Bella Addormentata” (così il deputato dell'*SPD*, Karl Mommer; V Legislatura, 225<sup>a</sup> Seduta del 27 marzo 1969, Resoconto stenografico, Bd. 69, p. 12373). Il *Präsidium* ha iniziato a operare “a pieno regime” solo a partire dalla riforma parlamentare del 1969.

<sup>1468</sup> Cfr., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, P. BLUM, § 21. *Leitungorgane*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2016, p. 700 ss.

<sup>1469</sup> W. ZEH, § 42. *Gliederung und Organe des Bundestages*, in J. ISENSEE – P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts*, II, C.F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen - Hamburg, 1998, Rn. 33.

sedute del Consiglio presenza anche un membro del Governo (di regola, lo *Staatsminister*), il quale tuttavia non fa tecnicamente parte dell'organo e non esercita pertanto diritto di voto.

Il collegio si riunisce settimanalmente ed è presieduto e convocato dal Presidente. Le decisioni sono di regola assunte per *consensus*.

L'*Ältestenrat* svolge compiti che, presso il Senato e la Camera italiani, sono riconducibili in parte alla Conferenza dei Capigruppo, in parte all'Ufficio di Presidenza<sup>1470</sup>: da un lato, infatti, esercita un'importante funzione di supporto al Presidente, specie per quanto riguarda le questioni organizzative del *Bundestag* (§ 6 c. 2° p. I *GO-BT*); dall'altro, ha competenza residuale su tutti gli affari interni che non ricadono nella competenza del solo Presidente o del *Präsidium* (§ 6 c. 3° p. I *GO-BT*).

Sotto il primo profilo, l'*Ältestenrat* promuove, ad esempio, l'intesa tra le *Fraktion* in ordine alla ripartizione dei Presidenti e dei rispettivi Vice delle singole commissioni (§ 6 c. 2° p. III *GO-BT*); o ancora la suddivisione dei tempi di parola tra le varie componenti parlamentari; ma soprattutto elabora il piano dei lavori del *Bundestag* per l'anno successivo, nonché il calendario delle sedute per la settimana seguente e l'ordine del giorno<sup>1471</sup>.

Al di là delle specifiche funzioni attribuitegli dal Regolamento, il Consiglio degli Anziani riveste un ruolo cruciale – unanimemente riconosciuto dalla dottrina – quale sede della mediazione delle forze politiche per assicurare la piena funzionalità del *Bundestag*. Si è detto efficacemente in proposito che l'*Ältestenrat* è il «vero organo politico di organizzazione e direzione dell'intera attività del Parlamento»<sup>1472</sup>.

### 3.4. Le commissioni (Ausschüsse).

Le commissioni rappresentano gli organi collegiali di base del *Bundestag* e al loro interno si concentra la gran parte dei lavori parlamentari.

Il *Bundestag* conta ad oggi ventitré commissioni permanenti<sup>1473</sup> (Finanze; Bilancio; Economia ed energia; Interni; Affari esteri; Difesa; Affari dell'Unione europea; Salute; Lavoro e affari sociali; Istruzione, ricerca e valutazione dell'impatto tecnologico; Agenda digitale; Trasporti e infrastrutture digitali; Alimentazione e agricoltura; Famiglie, anziani, donne e giovani; Cultura e media; Diritti umani e aiuti umanitari; Cooperazione e sviluppo; Diritto e protezione dei consumatori; Sport; Turismo; Ambiente, protezione della natura, costruzione e sicurezza dei reattori; Petizioni; Verifica delle elezioni, immunità e regolamento). Generalmente le commissioni sono ricostituite e rinominate all'inizio di ciascuna legislatura; tuttavia, talune non sono nella disponibilità del *Bundestag* in quanto

---

<sup>1470</sup> In tal senso anche N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare»*, cit., p. 1157.

<sup>1471</sup> Cfr. § 20 *GO-BT*.

<sup>1472</sup> A. VERSTEYL, *Art. 40*, in: I. v. MÜNCH – P. KUNIG (a cura di), *Grundgesetz-Kommentar*, II, Beck, München, 2001, Rn. 10.

<sup>1473</sup> Il numero può variare anche considerevolmente: basti pensare che durante la I Legislatura si erano costituite quaranta commissioni, mentre già dalla sesta erano scese a diciassette.

previste dal *Grundgesetz*<sup>1474</sup> ovvero da disposizioni di rango legislativo. La maggior parte delle commissioni parlamentari tende a corrispondere all'articolazione in ministeri del Governo federale, in modo tale che a ciascun Ministero corrisponda una commissione competente per le medesime materie.

Ogni commissione si compone di un Presidente, di un Vice-Presidente e di un numero variabile di deputati. I seggi in commissione sono ripartiti tra i gruppi parlamentari in conformità al principio di specularità, in modo tale che anche nella composizione del collegio siano riproposti i rapporti di forza intercorrenti in Aula. L'assegnazione dei singoli deputati ad una specifica commissione è frutto della scelta della rispettiva *Fraktion* (art. 57 c. 2° *GO-BT*), tendenzialmente orientata in base alle competenze e agli interessi del singolo<sup>1475</sup>. Ciascun gruppo parlamentare nomina un coordinatore (*Obmann*) dei propri membri in modo tale da assicurare un indirizzo coerente dei lavori in commissione.

Compito principale delle commissioni è quello di svolgere la funzione referente, in qualità di «organi decisionali preparatori del *Bundestag*» (§ 62 c. 1° II p. *GO-BT*): i disegni di legge sono introdotti, discussi e rielaborati nelle commissioni competenti per poi essere sottoposti al voto del *Plenum*<sup>1476</sup>.

#### 4. Il Bundesrat.

##### 4.1. Gli organi direttivi. Il Presidente del Bundesrat.

Il Presidente del *Bundesrat* rappresenta la Repubblica federale tedesca in tutte le materie nelle quali è prevista l'intervento del *Bundesrat* (§ 6 *GO-BR*) e dirige la relativa amministrazione (in particolare per quanto concerne il personale); nei casi di impedimento o cessazione anticipata dalla carica esercita le funzioni di *Bundespräsident* (art. 57 *GG*). Il Presidente è eletto senza dibattito per la durata di un anno (art. 52 *GG* in combinato disposto con § 5 *GO-BR*). In seguito alla controversa elezione del 1949, che ha visto eletto Presidente il Primo ministro del *Nordrhein-Westfalen* in luogo del candidato bavarese su cui i *Länder* si erano precedentemente accordati, si è deciso di rinunciare a procedere ad una

---

<sup>1474</sup> Sono espressamente previste dal *Grundgesetz* la Commissione per gli Affari esteri (art. 45a *GG*), per la Difesa (art. 45a *GG*), per le Petizioni (art. 45c *GG*) e per gli Affari dell'Unione europea (art. 45 *GG*), cui va aggiunta (sebbene sia in realtà un organo collegiale paritetico) la Commissione comune (art. 53a *GG*) – composta per due terzi da membri del *Bundestag* e un terzo da membri del *Bundesrat* – la quale è chiamata ad intervenire come una sorta di “parlamento d'emergenza” in casi eccezionali di difesa (art. 115e *GG*).

<sup>1475</sup> Giocano un ruolo importante pure la provenienza regionale e sociale; Cfr. G. KRINGS, § 17 *Fraktionen. D. Die Rolle der Fraktionen im parlamentarischen Verfahren*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., p. 541.

<sup>1476</sup> V. *infra* Capp. II e III.

elezione vera e propria volta per volta: con l'accordo concluso alla conferenza del 30 agosto 1950 di Königstein/Taunus (c.d. *Königsteiner Abkommen*)<sup>1477</sup>, i rappresentanti dei *Länder* hanno convenuto di procedere a rotazione in senso decrescente a partire dal Primo ministro del *Land* più popoloso. La votazione del Presidente quindi, sin dal 1950 adottata costantemente all'unanimità, è divenuta la sostanziale ratifica di tale meccanismo.

#### 4.2. (segue) L'Ufficio di Presidenza (Präsidium).

Il *Präsidium* è un organo collegiale formato dal Presidente e dai suoi Vice<sup>1478</sup>. Come nel *Bundestag*, anche nel *Bundesrat* i Vice-Presidenti coadiuvano il Presidente nell'esercizio delle funzioni e, in caso di impedimento, lo sostituiscono.

Il collegio si occupa, in via principale, della preparazione del bilancio del *Bundesrat*, oltre che della preparazione delle sedute del *Bundesrat* e degli affari amministrativi nei casi in cui gli stessi non spettino allo *Ständiger Beirat* o al *Bundesrat* (§ 8 c. 2° *GO-BR*); ad ogni modo, quest'ultimo può delegare la trattazione di talune questioni all'Ufficio di Presidenza.

#### 4.3. (segue) Il Consiglio permanente (Ständiger Beirat).

Il Consiglio permanente riveste un ruolo di particolare importanza nel funzionamento del *Bundesrat* – assai prossimo a quello dell'*Ältestenrat* – e rappresenta la sede privilegiata di coordinamento dell'organo con il Governo federale. Alle sedute, che si tengono settimanalmente, ha facoltà di partecipare con diritto di parola il Ministro federale per gli affari del *Bundesrat* e dei *Länder* (§ 9 c. 3° *GO-BR*)<sup>1479</sup>. Sotto il profilo strettamente organizzativo, il Consiglio permanente esercita a sua volta compiti di supporto all'attività della Presidenza, limitandosi tuttavia nella prassi alla gestione delle questioni più significative o controverse.

Il Consiglio permanente è composto dal Presidente e dai plenipotenziari dei *Länder*.

#### 4.4. Le commissioni (Ausschüsse).

---

<sup>1477</sup> Nella conferenza dei presidenti dei *Länder* del 20-21 dicembre 1990 si è nuovamente stabilito l'ordine di successione sulla base del numero dei rispettivi abitanti (che vale sino al 2016/2017). Cfr. H. RISSE – M. WISSER, § 18. *Die Gesetzesberatung im Bundesrat und seinen Ausschüssen*, in W. KLUTH – G. KRINGS (a cura di), *Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, C.F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen - Hambur, 2013, p. 432, nota 26.

<sup>1478</sup> Eletti anch'essi secondo l'ordine previsto per i Presidenti: il primo Vice è il Presidente dell'anno precedente; il secondo quello dell'anno venturo.

<sup>1479</sup> Cfr. H. RISSE – M. WISSER, § 18. *Die Gesetzesberatung im Bundesrat und seinen Ausschüssen*, in W. KLUTH – G. KRINGS (a cura di), *Gesetzgebung*, cit., p. 435.

La maggior parte dell'attività del *Bundesrat* si concentra nelle commissioni permanenti alle quali, similmente a quanto accade per il *Bundestag*, compete una *funzione referente*, in quanto predispongono e preparano le deliberazioni del *Bundesrat*. Vi sono attualmente sedici commissioni permanenti<sup>1480</sup> (Finanze; Interni; Europa; Economia; Difesa; Affari esteri; Salute; Famiglie e Anziani; Lavoro, integrazione e politiche sociali; Donne e giovani; Politiche agrarie e tutela dei consumatori; Edilizia abitativa; Diritto; Ambiente; Trasporti; Cultura), ma è consentito istituire commissioni per questioni particolari (§ 11 *GO-BR*).

Nella composizione delle commissioni, i *Länder* sono rappresentati in modo paritario, secondo il c.d. principio di *Staatsgleichheit* e hanno ciascuno diritto ad un voto.

Generalmente nelle commissioni Difesa e Affari esteri, i *Länder* sono rappresentati dal vertice del Governo statale (si discorre pertanto di “commissioni politiche”<sup>1481</sup>; mentre alle altre commissioni specializzate partecipano, di norma, i ministri statali competenti. Un aspetto di grande rilievo è rappresentato dalla possibilità che i membri “politici” della commissione possano farsi sostituire da un delegato (art. 52 c. 4° *GG*), ovvero un funzionario ministeriale statale, che può assicurare la necessaria competenza per la trattazione delle materie più specialistiche<sup>1482</sup>.

Una parte considerevole del dialogo tra *Länder* e Governo federale si realizza nell'ambito dell'attività delle commissioni: tanto il Cancelliere quanto i ministri federali hanno il diritto di partecipare (e se richiesti, il dovere) alle sedute di ogni commissione, oltre al diritto di essere sentiti in qualunque momento (art. 53 *GG*). I lavori delle commissioni non sono pubblici (art. 37 *GG*).

#### 4.5. Il Segretariato (Sekretariat).

Dal momento che i singoli ministri statali o comunque i rispettivi delegati per lo più non risiedono a Berlino, ma vivono ed operano prevalentemente nel proprio *Land*, un ruolo fondamentale nell'assicurare la continuità, il coordinamento e, in ultima istanza, la

---

<sup>1480</sup> L'articolazione delle commissioni tende a rispecchiare la struttura del Governo federale – come per il *Bundestag* – in modo tale che le competenze di una commissione corrispondano a quelle di un ministero federale. Il numero delle commissioni si è attestato a sedici a partire dal 1991, in modo tale che ogni singolo *Land* possa ottenere la presidenza di una commissione. Cfr. H. RISSE – M. WISSER, § 18. *Die Gesetzesberatung im Bundesrat und seinen Ausschüssen*, in W. KLUTH – G. KRINGS (a cura di), *Gesetzgebung*, cit., p. 434, nota 42.

<sup>1481</sup> Alla Presidenza di tali commissioni si applica il meccanismo di rotazione descritto per il Presidente del *Bundesrat*.

<sup>1482</sup> B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 44, osserva che tale facoltà «è stata in realtà la chiave attraverso la quale la burocrazia locale è riuscita ad insediarsi in maniera significativa anche nella attuale struttura del *Bundesrat*, e ad acquisire uno specifico peso nel processo decisionale».

funzionalità dell'organo (e delle commissioni in particolare) è assunto dagli apparati burocratici del *Bundesrat*.

Il Segretariato del *Bundesrat* è presieduto dal Direttore, nominato dal Presidente in conformità alla votazione del *Bundesrat*; questi è assistito da un Vice-Direttore. Tanto il Direttore, quanto il Vice esercitano un'importante funzione di supporto alle attività della Presidenza (art. 14 *GO-BR*)<sup>1483</sup>, specie per quanto attiene alla direzione delle sedute plenarie: il Direttore redige l'ordine del giorno, assiste il Presidente per quanto attiene l'applicazione delle regole procedurali e lo coadiuva nella conta dei voti<sup>1484</sup>.

## CAPITOLO II

### IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO IN GENERALE E L'ITER IN ASSEMBLEA

di *Giulia Vasino*

SOMMARIO: 1. Premessa. I tipi di procedimento legislativo: *Zustimmungsgesetze* e *Einspruchsgesetze*. - 2. La *Föderalismusreform* del 2006 e il suo impatto sull'*iter legis*. - 2.1. L'introduzione della legislazione in deroga. - 2.2. La riduzione del numero di *Zustimmungsgesetze*: un effetto sopravvalutato? - 3. La fase dell'iniziativa e il ruolo chiave del *Bundesregierung*. - 4. L'espressione dei pareri: l'importanza dell'*erster Durchgang*. - 5. La trattazione delle proposte: il lavoro istruttorio degli *Arbeitsgruppen* - 6. La prima lettura. - 7. La seconda e la terza lettura.

#### *1. Premessa. I tipi di procedimento legislativo: Zustimmungsgesetze e Einspruchsgesetze.*

L'art. 77 c. 1° della Legge fondamentale individua il *Bundestag* come unico organo titolare della funzione legislativa<sup>1485</sup>. Tuttavia, in virtù del principio di necessario contemperamento fra interessi federali e interesse nazionale che è posto a fondamento dell'ordinamento costituzionale tedesco, è previsto il coinvolgimento indiretto dei *Länder* nell'attività legislativa dello Stato. È infatti la Costituzione a stabilire che, in seguito all'approvazione da parte del *Bundestag*, un testo di legge venga trasmesso al *Bundesrat*

---

<sup>1483</sup> Cfr. H. RISSE – M. WISSER, § 18. *Die Gesetzesberatung im Bundesrat und seinen Ausschüssen*, in W. KLUTH – G. KRINGS, *Gesetzgebung*, cit., p. 435.

<sup>1484</sup> Invero, osserva ancora B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale.*, cit., pp. 46-47, che «dato il rapido avvicendamento nella carica di presidente, nonché il contemporaneo assorbente impegno alla guida di un governo di Land, e date le frequenti assenze (...), il ruolo del segretario ha assunto una importanza essenziale, tanto più evidente quando si osservi che viene ricoperta ininterrottamente per periodi assai lunghi».

<sup>1485</sup> Art. 77 c. 1° I p. GG: «*Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen*».

Una volta che il progetto perviene al Consiglio federale<sup>1487</sup>, questo può, entro tre settimane dalla trasmissione dell'atto, chiedere la convocazione della Commissione di conciliazione (*Vermittlungsausschuss*) avente il compito di avanzare proposte di integrazione, modifica o addirittura di abrogazione del testo approvato dal *Bundestag*<sup>1488</sup>. Tale peculiare meccanismo di riesame si applica “a ogni tipo di legge”, come si evince dalla lettera dell'art. 77 c. 2° della Costituzione, comprese le leggi di revisione costituzionale<sup>1489</sup>. Da questo momento in poi, tuttavia, si interrompe la disciplina costituzionale comune a ogni tipo legge ordinaria e il procedimento legislativo può seguire percorsi differenti<sup>1490</sup>.

La prima rilevante distinzione che occorre operare, infatti, con riferimento alla generale disciplina dell'*iter* legislativo ordinario, concerne il grado di partecipazione della seconda camera. Sulla base di questo criterio si possono individuare due grandi categorie di leggi ordinarie<sup>1491</sup>:

- le leggi semplici (*Einspruchsgesetze*) o “a prevalenza del *Bundestag*”, che per la loro approvazione non necessitano del voto favorevole del *Bundesrat*. A quest'ultimo è consentito, nel corso del procedimento, di porre solamente un veto sospensivo che al termine della procedura può essere superato con una votazione che prevede un meccanismo di maggioranze crescenti a seconda del “livello” di opposizione manifestato dalla seconda camera<sup>1492</sup>. Se il *Bundesrat* delibera a maggioranza, il *Bundestag* deve adottare la sua

---

<sup>1486</sup> L'art. 50 della Legge fondamentale stabilisce che «Attraverso il *Bundesrat* i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e agli affari dell'Unione Europea». Sul punto Cfr. F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn, Introduzione e testi*, II ed., Giuffrè, Milano, p. 112 ss. e J. ISENSEE, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, II ed., Duncker & Humblot, Berlin, 2001, p. 130 ss.

<sup>1487</sup> La procedura all'interno del *Bundesrat* è nota nella prassi come “*zweiter Durchgang*” (secondo passaggio). Sul punto v. *infra* Cap. III – Parte II.

<sup>1488</sup> V. *infra* Cap. IV.

<sup>1489</sup> Qualora per una legge sia necessario il parere favorevole del *Bundesrat*, anche il *Bundestag* e il Governo federale possono chiedere la convocazione della commissione (art. 77 c. 2° IV p. GG).

<sup>1490</sup> E. DI SALVATORE, *Germania. Scritti di diritto costituzionale*, Gaalad Edizioni, Giulianova, 2013, p. 42.

<sup>1491</sup> È possibile individuare la categoria a cui appartiene la legge dalla formula di promulgazione (*Verkündungsformel*) che introduce il testo legislativo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale federale (*Bundesgesetzblatt*). Per una legge bicamerale la formula è «il *Bundestag*, con il consenso del *Bundesrat*, ha approvato la seguente legge» («*Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen*»); in caso contrario compare la semplice locuzione «Il *Bundestag* ha approvato la seguente legge» («*Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen*»).

<sup>1492</sup> G. PICCIRILLI, *Föderalismusreform e ruolo del Bundesrat: la genesi della revisione costituzionale tedesca del 2006 e la riduzione delle leggi “bicamerale”, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)*, 2006, p. 4.



decisione a maggioranza assoluta, tuttavia, se l'opposizione del Consiglio federale è espressa a maggioranza dei due terzi «essa necessita, per essere respinta dal *Bundestag*, della maggioranza di almeno due terzi dei votanti, non inferiore comunque alla maggioranza dei membri del *Bundestag*» (art. 77 c. 4° GG);

- le leggi bicamerali (*Zustimmungsgesetze*) o “a consenso necessario”, per le quali l'assenso del *Bundesrat* diviene indispensabile per l'adozione dell'atto. Ciò significa che la manifestazione del consenso del Consiglio federale è indefettibile e la sua assenza impedisce alla legge di raggiungere la sua perfezione formale. A ben vedere, è solo in questa sede che si può parlare in modo non improprio di partecipazione (*Mitbestimmung*) del *Bundesrat* all'*iter legis*, poiché solo in tal caso esso opera nelle vesti di una seconda camera propria dei sistemi parlamentari a bicameralismo perfetto, non dovendosi scambiare il ruolo svolto dal Consiglio federale nella fase eventuale di convocazione della *Vermittlungsausschuss*, dove è possibile avanzare una proposta legislativa congiunta (*Einigungsvorschlag*), con l'esercizio di un potere decisionale analogo a quello espletato dal *Bundestag*<sup>1493</sup>.

## 2. La Föderalismusreform del 2006 e il suo impatto sull'*iter legis*.

La categoria delle leggi bicamerali, immaginata dal Costituente come una modalità di legiferazione avente natura eccezionale, ha assunto nel tempo un peso notevole, tanto che, alla vigilia della riforma organica del federalismo, rappresentava, in media, circa il 50% delle leggi approvate, con un picco del 60,6% registratosi nella X Legislatura<sup>1494</sup>.

Uno degli obiettivi perseguiti dall'ambizioso progetto riformatore elaborato dalla Commissione bicamerale per la modernizzazione dell'ordinamento federale del 2006 era quello di colpire la preoccupante ipertrofia delle leggi a consenso necessario<sup>1495</sup>. Nel testo della Legge fondamentale non ancora modificato erano individuabili 49 ambiti materiali contenuti in 35 articoli che richiedevano l'assenso del *Bundesrat* mentre nel 1949 erano

---

<sup>1493</sup> E. DI SALVATORE, *Germania. Scritti di diritto costituzionale*, cit., p. 44.

<sup>1494</sup> F. PALERMO e J. WOELK, *Germania*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 36; Camera dei deputati, *Morfologia delle leggi e strategie di riordino normativo in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, XV Legislatura, 2008, p. 24.

<sup>1495</sup> Dopo un iniziale fallimento, determinato dall'impossibilità di pervenire a un accordo fra *Bund* e *Länder*, la Commissione ha ripreso a funzionare con la formazione del I governo Merkel. Interessante sottolineare che l'*iter* di approvazione della legge di revisione costituzionale si sia svolto in parallelo all'approvazione della normativa di attuazione, in H. WOLLMAN, *Il “pendolo” del federalismo tedesco. Da un assetto omogeneo e decentrato ad uno eterogeneo e ricentralizzato?*, in L. VANDELLI – G. GARDINI – C. TUBERTINI, *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi economica*, Maggioli Editore, Roma, 2017, p. 8 ss.

Per ulteriori approfondimenti sul ruolo svolto dalla Commissione e sulle tappe che hanno condotto all'approvazione del testo, in senso cronologico, v. A. DE PRETIS, *Il fallimento della Commissione per la riforma del federalismo in Germania*, in *Rivista AIC*, 2004 e G. PICCIRILLI, *Föderalismusreform e ruolo del Bundesrat*, cit.

soltanto 12<sup>1496</sup>. L'intervento di revisione non ha destrutturato questo modello ma ha prodotto modifiche circostanziate in grado però di incidere profondamente sulla mole degli atti legislativi bicamerali, agendo su due fronti: da un lato ha ampliato la sfera della *Zustimmung*, introducendo l'obbligatorietà del consenso della seconda camera in materie non previste<sup>1497</sup>, manovra necessaria per ottenere il *placet* del *Bundesrat* sulla riforma<sup>1498</sup>. Dall'altro, per ridurre l'entità di questa categoria di leggi, è stato eliminato l'assenso necessario della seconda camera per le leggi approvate in attuazione dell'art. 84 *GG*, disposizione che aveva sempre costituito la base giuridica del maggior numero di *Zustimmungsgesetze*. A queste seguivano, per numero di leggi bicamerali approvate, quelle adottate in forza dell'art. 105 c. 3° della Legge fondamentale<sup>1499</sup> relativo alle competenze legislative in materia fiscale<sup>1500</sup>.

### 2.1. L'introduzione della legislazione in deroga.

Il tentativo di dar luogo a un incisivo ridimensionamento del ruolo del *Bundesrat* nel procedimento legislativo, il cui necessario consenso in determinate materie contribuiva a incrementare la farraginosità della procedura, viene però compensato dalla previsione che

---

<sup>1496</sup> B. BRYDE, *Art. 77*, in I. MÜNCH – P. KUNIG (a cura di), *Grundgesetzkommentar*, III, Monaco di Baviera, 2003; R. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), evidenzia come questa dilatazione della sfera di competenza sia principalmente imputabile a una giurisprudenza costituzionale che ha avallato un'interpretazione estensiva dell'art. 84 c.1° *GG*, determinando uno "scollamento" fra quadro costituzionale formale e materiale. Si trattava - e tuttora si tratta - di un elenco tassativo (*Enumerationprinzip*) non suscettibile di applicazioni di tipo analogico, in H. GEORGII – S. BORHANIAN., *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform. Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre?*, 2006, p. 10.

<sup>1497</sup> Disciplina dei poteri ispettivi dell'Ufficio federale di polizia investigativa per quanto riguarda il terrorismo internazionale; regolamentazione del pubblico impiego nei *Länder* e nei Comuni; approvazione della disciplina di dettaglio concernente la responsabilità solidale di *Bund* e *Länder* nell'ipotesi di "sforamento" dei parametri del Patto di stabilità e in caso di violazione degli obblighi sopranazionali ed internazionali.

<sup>1498</sup> Sulla ricostruzione del processo di riforma e delle ragioni poste alla base Cfr. J. WOELK, *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, p. 193 ss.

<sup>1499</sup> Articolo 105 c. 3° *GG*: «Le leggi federali sulle imposte, i cui proventi spettano in tutto o in parte ai *Länder* o ai Comuni (o a unioni di Comuni), necessitano dell'approvazione del *Bundesrat*».

<sup>1500</sup> H. GEORGII - S. BORHANIAN., *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform*, cit., p. 11.

consente ai *Länder* di adottare la legislazione in deroga<sup>1501</sup>.

Il primo comma del “nuovo” art. 84 *GG* stabilisce infatti che, qualora il legislatore federale intervenga con legge a disciplinare l’istituzione di pubbliche autorità e il procedimento amministrativo nei *Länder*, questi possono adottare delle disposizioni derogatorie. Una volta che il *Land* abbia legiferato, «le disposizioni federali che intervengono successivamente a disciplinare l’istituzione delle autorità e il procedimento amministrativo entrano in vigore non prima di sei mesi dalla loro pubblicazione, salvo che con l’assenso del *Bundesrat* non si stabilisca diversamente». Inoltre, il consenso del *Bundesrat* ritorna a essere imprescindibile laddove il legislatore intenda imporre una disciplina unitaria a livello federale, precludendo il ricorso alla legislazione in deroga ai *Länder* (art. 84 c. 1° IV e V p. *GG*).

In altre parole, in seguito all’adozione della legge da parte dello Stato centrale, il *Land* può, entro sei mesi o entro il diverso termine espresso dalla legge, manifestare la propria volontà di derogare alla legislazione statale. Sull’interpretazione da attribuire al modo di operare della “legislazione in deroga” e sulla qualificazione degli effetti giuridici scaturenti da tale intreccio normativo, la dottrina non è concorde. Sembra prevalere l’idea che

---

<sup>1501</sup> Sembra opportuno chiarire come, dal 1949 in poi, si sia assistito a un’evoluzione del *Bundesrat* da sede di accoglimento degli interessi regionali a strumento politico per influenzare l’attività della Federazione. L’assunzione del ruolo di *veto player* è stata particolarmente rilevante nei casi in cui nel *Bundesrat* si sono formate maggioranze di colore diverso. Si è realizzata una sorta di “*cohabitation all’allemande*” in cui il *Bundesrat* diveniva la sede per esercitare un’opposizione efficace, capace di bloccare le iniziative del *Bundestag* anche in assenza di un mutamento dell’opinione pubblica su un determinato tema. Sul punto Cfr. G. PICCIRILLI, *Föderalismusreform e ruolo del Bundesrat*, cit., p. 2 nonché F. PALERMO - J. WOELK, *Il Bundesrat tedesco tra riforma e continuità*, in *Le Regioni*, 1999, p. 1097; H. MEYER, *Il compromesso tra Federazione e Länder sulla riforma del federalismo tedesco*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), evidenzia come fossero in particolare i capi di governo gli “usufruttuari” di questo sistema poiché utilizzavano il *Bundesrat* come “palcoscenico politico” senza però essere responsabili nei confronti degli elettori federali; R. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, cit., commenta che questo intreccio politico (*Politikverflechtung*, nel linguaggio dei politologi e dei costituzionalisti tedeschi) venutosi a creare prima della riforma dava luogo a un sistema politico bloccato, estremamente burocratizzato e incapace di adottare decisioni in maniera rapida e innovativa. A dimostrazione di questa impasse si adduce il fatto che per l’adozione degli atti di legge politicamente più controversi la maggioranza era spesso costretta a ricercare il consenso dei due terzi. In un’ottica più ampia si può dire che, alla base del disegno di revisione costituzionale, oltre alle sopraesposte ragioni di natura tecnica - miglioramento della capacità decisionale dell’organo spesso bloccato dall’ostruzionismo della seconda camera - giacesse l’esigenza politica di «rendere più chiara e trasparente, secondo il principio democratico, la responsabilità delle forze politiche di fronte ai cittadini», in A. GRAGNANI, *Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2005.

l'intervento successivo del *Land* non avrebbe un'effettiva portata derogatoria ma produrrebbe una situazione di "prevalente applicazione" (*Anwendungsvorrang*) della normativa adottata successivamente, escludendo così che tale sovrapposizione fra atti legislativi possa generare un'antinomia fra diverse fonti del diritto<sup>1502</sup>. Non saremmo, quindi, in presenza del principio del *lex posterior derogat priori* ma di fronte all'affermarsi del postulato del *lex (posterior) specialis derogat generali* che concretamente consiste nell'applicazione prevalente della legge successiva. L'esercizio di potestà legislativa in via sussidiaria da parte di uno Stato non produrrebbe effetti sulla vigenza della norma ma sulla sua applicazione, mantenendo così la legge federale in una condizione di temporanea quiescenza, sospesa nella sua efficacia ma destinata a ritrovare applicazione nel caso in cui la legge del *Land* venga abrogata o si riveli costituzionalmente illegittima<sup>1503</sup>.

Uno degli strumenti cardine della riforma del federalismo è costituito dunque dal superamento del sistema della legge quadro in favore di un meccanismo di legislazione in deroga che si fonda sul riconoscimento, in favore dei *Länder*, del cosiddetto diritto di divergere (*Abweichungsrecht*). Viene però introdotto, al contempo, un potere di recupero in capo allo Stato federale che ha la possibilità di superare le deroghe legiferando nuovamente in materia. Si tratta di un assetto delle competenze legislative, frutto di un compromesso, che fa in modo che nessuno dei due livelli territoriali coinvolti possa avere l'ultima parola. Qualora il *Bund* decida di intervenire ulteriormente con l'adozione di una nuova legge federale quest'ultima, al contrario, avrebbe l'effetto di abrogare la legge statale, ferma restando comunque la possibilità per il *Land* di adottare una nuova legge a partire dai sei mesi che ancora una volta decorrono per l'entrata in vigore della legge dello Stato federale senza poter far salva, però, l'efficacia della sua precedente normativa che deve ritenersi senza dubbio abrogata<sup>1504</sup>.

Questa complessa soluzione si espone facilmente a critiche perché produrrebbe una situazione di concorso, potenzialmente infinito, di interventi normativi federali e statali che è stato negativamente definito come "effetto ping pong", capace di dar luogo, a sua volta, a una condizione di incertezza normativa e di frammentazione del diritto<sup>1505</sup>.

La scarsa chiarezza dovrebbe essere in parte compensata, tuttavia, dall'obbligo per il *Land*, anche in assenza di un'esplicita previsione costituzionale, di dichiarare espressamente la propria volontà di discostarsi dalla legge federale, segnalando l'atto che intende derogare con una notifica alla Federazione<sup>1506</sup>. Al contempo, per fugare l'ipotesi di un'eccessiva

---

<sup>1502</sup> Sul punto Cfr. D. SCHEFOLD, *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>1503</sup> E. DI SALVATORE, *Germania. Scritti di diritto costituzionale*, cit., p. 65 ss.

<sup>1504</sup> E. DI SALVATORE, *Germania. Scritti di diritto costituzionale*, cit., p. 67.

<sup>1505</sup> J. LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2007.

<sup>1506</sup> C. DEGHEHART, *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der abweichungsgesetzgebung*, in *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 2012, p. 424, afferma che l'espressa manifestazione della volontà di derogare è un adempimento necessario per garantire la certezza del diritto e assicurare chiarezza giuridica (*Rechtsklarheit*) e trasparenza democratica (*demokratische Transparenz*).

frammentazione, sarebbe opportuno operare mediante deroghe puntuali e motivate realmente dalla necessità di adattare l'attività regolatoria del *Bund* alle specificità territoriali e alle esigenze dei cittadini, evitando una asfittica concorrenza fra diversi livelli territoriali sospinta da logiche partitiche e celante rivalità fra dimensione federale e statale.

Anche il rischio di un ping pong senza fine, paventato dalla dottrina, sembra trovare soluzione nella fiducia nello spirito di collaborazione fra i due diversi livelli di governo, non essendo state accolte soluzioni che consentano allo Stato federale di esercitare l'ultima parola e di ergersi a organo legislativo "di chiusura" in nome di una clausola di interesse nazionale<sup>1507</sup>.

## 2.2. La riduzione del numero di *Zustimmungsgesetze*: un effetto sopravvalutato?

Da un esame dei dati statistici raccolti dal Servizio studi del *Bundestag*, appare chiaro come la riforma abbia prodotto un evidente ridimensionamento delle leggi di concordanza<sup>1508</sup>. È opportuno, tuttavia, non sopravvalutare da un punto di vista quantitativo la correlazione fra la revisione costituzionale e la contrazione del numero di *Zustimmungsgesetze*<sup>1509</sup>.

Se, infatti, si prendono in esame quei provvedimenti approvati prima della riforma con una procedura bicamerale alla luce della nuova disciplina costituzionale emerge sorprendentemente come molti di questi verrebbero comunque attratti nella sfera della *Zustimmung*, non più in virtù dell'art. 84, ma sulla base del nuovo art. 104a c. 4° GG. Quest'ultimo stabilisce l'indefettibilità del consenso della seconda camera per quelle leggi che impongano ai *Länder* prestazioni di tipo finanziario o l'erogazione di beni e servizi in favore di terzi che prevedano oneri per le finanze<sup>1510</sup>. Una delle modifiche introdotte con la

---

<sup>1507</sup> J. LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, cit.

<sup>1508</sup> I dati statistici pubblicati sul sito del *Bundestag* dimostrano comunque una riduzione progressiva del numero delle leggi bicamerali sul totale delle leggi approvate: 56,6% nella XII Legislatura, 59,5% nella XIII, 54,6% nella XIV, 50,8% nella XV, 41,8% nella XVI, 38,3% nella XVII, 35,8% nella XVIII (dati aggiornati al 05.03.2018), in Servizio studi Bundestag, *Datenhandbuch: Statistik zur Gesetzgebung*, tabella *Zustimmungsbedürftigkeit bei den Gesetzentwürfen*, 2018, p. 10, reperibile in [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de).

<sup>1509</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Riforme istituzionali - *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale. Paesi europei: Germania, Spagna, Francia, Regno Unito*, 2015, p. 39, in [www.riformeistituzionali.gov.it](http://www.riformeistituzionali.gov.it).

<sup>1510</sup> H. GEORGII – S. BORHANIAN., *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform*, cit., pp. 144-148, analizzano puntualmente una serie di provvedimenti approvati prima della riforma avanzando delle ipotesi sul procedimento con cui sarebbero stati adottati all'indomani dell'entrata in vigore della legge di revisione. L'analisi complessiva dei

riforma del 2006 consiste infatti nell'eliminazione del limite del 25%: secondo l'originaria formulazione dell'art. 104 c. 3° terzo periodo *GG* solo «se la legge dispone che i Länder sopportino un quarto o più della spesa, la legge stessa dev'essere approvata anche dal Bundesrat». Oggi il consenso della seconda camera è sempre necessario in tutti i casi in cui la legge introduca obblighi che hanno una ricaduta finanziaria sugli Stati, a prescindere dalla loro entità.

Già durante la fase di sviluppo e approvazione della riforma organica si era avanzata l'ipotesi che i condizionamenti derivanti dall'eccessivo "protagonismo legislativo" dell'art. 84 *GG* si riproducessero con più pervasività in forza dell'articolo 104a, capace di atteggiarsi come strumento di *federal check* persino più penetrante<sup>1511</sup>. Questa valutazione, che si poneva in evidente contrasto con l'eccessiva fiducia nutrita dai sostenitori della riforma sulla capacità di quest'ultima di mitigare la complessità dell'*iter legis*, sembra trovare riscontro empirico<sup>1512</sup>.

Inoltre, nell'esprimere una valutazione più ampia sull'effettiva operatività delle semplificazioni introdotte nel 2006, si può osservare come per l'adozione delle decisioni chiave della politica governativa permanga una ricerca costante del consenso del *Bundesrat*. E ciò non solo in ragione della sopraccitata cogenza dell'art. 104a o delle altre prescrizioni costituzionali che impongono l'assenso del Consiglio federale. Accade spesso che il timore che i *Länder* si avvalgano della legislazione in deroga in senso difforme, o persino antitetico rispetto agli obiettivi perseguiti dal legislatore federale, induca il Governo a promuovere l'adozione di una legge che precluda il ricorso alla *Abweichungsgesetzgebung* da parte degli Stati, soluzione per la quale il *Grundgesetz* richiede obbligatoriamente l'assenso del *Bundesrat*. Infine, per comprendere pienamente l'approccio dei soggetti coinvolti nel procedimento legislativo alla nuova disciplina costituzionale – e quindi la discrepanza fra dato normativo e applicazione pratica – non si può trascurare l'influenza della realtà politico-partitica. Il perenne stato di campagna elettorale in cui si trova il Governo tedesco, soprattutto nelle fasi di costituzione di una grande coalizione, disincentiva interventi legislativi strutturali o di riforma senza il consenso della seconda camera<sup>1513</sup>.

---

dati sembrava già da allora frenare gli entusiasmi sugli effetti dirompenti della riforma del federalismo.

<sup>1511</sup> Fra gli autori che hanno espresso dei rilievi critici su questo punto poco tempo dopo l'adozione della riforma Cfr. M. HORETH, *Zur Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen: Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 38, 2007, p. 712 ss. e H. RISSE, *Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 38, 2007, p. 707 ss.

<sup>1512</sup> Per una panoramica ampia e aggiornata sulla correlazione fra riforma del federalismo e procedimento legislativo Cfr. C. STECKER, *The effects of the federalism reform on the legislative process in Germany*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 26, *Issue 5: Ten years of federalism reform in Germany*, 2016, p. 603 ss.

<sup>1513</sup> Per un approfondimento di queste considerazioni Cfr. i contributi di M. HÖRETH – K. AUER, in C. MOORE – W. JACOBY, *German federalism in Transition: Reforms in a Consensual State*, Routledge, New York, 2010.

Non è inusuale, peraltro, che si verifichi il caso che le Camere assumano posizioni discordanti sul procedimento legislativo da adoperare<sup>1514</sup>. In tali situazioni l'ordinamento riconosce al *Bundesrat* e ai governi dei *Länder* il potere di ricorrere al Tribunale costituzionale federale per conflitto di attribuzione o per controllo astratto di costituzionalità della legge<sup>1515</sup>. Quest'ultimo, peraltro, ha adottato una giurisprudenza estremamente favorevole al rafforzamento del ruolo della seconda camera nell'*iter legis*, elaborando una sorta di criterio di prevalenza: è sufficiente che una sola disposizione della legge sia qualificabile come "*zustimmungsbedürftig*" perché l'assenso del *Bundesrat* diventi indispensabile<sup>1516</sup>. Per questa ragione si è affermata ultimamente la tecnica del ritaglio normativo che consiste nell'isolamento della parte della proposta legislativa che richiede l'assenso necessario del Consiglio federale dall'insieme delle disposizioni su cui esso può esprimere un veto solamente sospensivo (*zustimmungsfrei*), prassi che è stata ritenuta legittima dal giudice costituzionale in quanto rientrante nella discrezionalità del legislatore<sup>1517</sup>.

Anche nell'esaminare la conflittualità fra le due camere in merito alla natura dell'atto legislativo, non ci si può esimere dal valutare l'influenza dei condizionamenti politici: in continuità con quanto si dirà in relazione all'esercizio del veto sospensivo, la formazione di una *Große Koalition* favorisce la formazione di maggioranze politiche omogenee nelle due camere, fatto che scoraggia il ricorso agli strumenti di contestazione che l'ordinamento pone a disposizione della seconda camera per assicurare il rispetto delle sue prerogative nel procedimento legislativo.

---

<sup>1514</sup> Numero di leggi per le quali il *Bundesrat* ha rivendicato invano l'applicazione del procedimento legislativo per le leggi bicamerali: 14 nella XII Legislatura (1990-1994), 17 nella XIII (1994-1998), 12 nella XIV (1998-2002), 25 nella XV (2005-2009), 12 nella XVI (2009-2013), 4 nelle ultime due XVII -XVIII (2009-2013/2013-2017), da Servizio Studi del Bundestag, *Datenhandbuch: Statistik zur Gesetzgebung*, tabella "*Zustimmungsbedürftigkeit bei den Gesetzentwürfen*", reperibile in [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de), p. 10.

<sup>1515</sup> Camera dei deputati - XV Legislatura - Dossier di documentazione "*Morfologia delle leggi e strategie di riordino normativo in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*", 2008, p. 27.

<sup>1516</sup> Viene accolta la teoria del "*Einheitslehre*" quella che sostiene la necessaria unitarietà dell'atto legislativo bicamerale e comporta che il consenso del Consiglio federale venga espresso sulla legge nel suo complesso e non alle sue singole disposizioni, Cfr. *BVerfGE* 8, 274 del 12 novembre 1958; *BVerfGE* 55, 274 del 10 dicembre 1980. Per quanto riguarda le leggi di modifica la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* afferma, però, che il fatto che esse incidano su una legge bicamerale non basti per qualificarle come "*zustimmungsbedürftig*", ma è sufficiente che il Consiglio federale si esprima solamente sull'emendamento, Cfr. *BVerfGE* 37, 363 del 25 giugno 1974; *BVerfGE* 48, 127 del 13 maggio 1980; *BVerfGE* 105, 313 del 17 luglio 2002.

<sup>1517</sup> G. PICCIRILLI, *Föderalismusreform e ruolo del Bundesrat*, cit., p. 4.

### 3. La fase dell'iniziativa e il ruolo chiave del Bundesregierung.

La Legge fondamentale limita fortemente il cerchio dei soggetti titolari dell'iniziativa legislativa.

L'art. 76 del *Grundgesetz* stabilisce che i progetti possano essere presentati dal Governo federale, dai membri del *Bundestag* e dal *Bundesrat*. La Costituzione non riconosce alcuna forma di iniziativa popolare, soluzione che appare coerente con un ordinamento poco incline a concedere spazi di rilievo agli istituti di democrazia diretta<sup>1518</sup>.

I dati raccolti dal Servizio studi del *Bundestag* dimostrano come la maggior parte delle leggi promulgate siano di origine governativa, tendenza comune nella maggior parte delle forme di governo parlamentari dei Paesi a democrazia avanzata. È inoltre possibile individuare un sostanziale incremento nel passaggio dalla diciassettesima (2009-2013) alla XVII Legislatura (2013-2017), laddove, sul totale di leggi promulgate, quelle di iniziativa governativa sono passate dall'essere il 78,8% all' 88, 0 % del totale<sup>1519</sup>.

Un ulteriore fenomeno che si registra è che gli attori responsabili della elaborazione materiale del testo legislativo non sono più gli uffici amministrativi dei Ministeri per le proposte di iniziativa governativa e i gruppi parlamentari per le proposte di origine parlamentare. Appare una costante, oramai, il coinvolgimento di soggetti terzi, studi legali, istituti di ricerca, società di consulenza e gruppi di interesse, in particolare. Le ragioni di questa "esternalizzazione" della fase prodromica al procedimento legislativo sembrano ritrovarsi nella carenza, in capo ai soggetti tradizionalmente deputati allo svolgimento di questa attività, delle risorse tecniche e specialistiche oggi indispensabili per la redazione di una proposta<sup>1520</sup>.

L'assunzione dell'iniziativa legislativa da parte del Governo e del *Bundesrat* è preceduta da una deliberazione *ad hoc* (*Beschluss*) secondo le regole contenute nei regolamenti che disciplinano il funzionamento dei due organi<sup>1521</sup>.

---

<sup>1518</sup> F. PIAZZA, *Germania*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011, p. 132.

<sup>1519</sup> Tale "supremazia" governativa nella *Gesetzgebungverfahren* può essere facilmente dedotta anche *a contrario* se si osservano i dati relativi alle leggi non promulgate. Focalizzandosi solo sulla XVIII Legislatura si può vedere come, sul totale di progetti che non hanno concluso il loro *iter*, solo il 17,9 % è di origine governativa contro il 42,1 % di iniziativa del *Bundesrat* e il 40,0% di iniziativa del *Bundestag* (dati aggiornati al 05 marzo 2018), in Servizio Studi del *Bundestag*, *Datenhandbuch: Statistik zur Gesetzgebung*, tabelle *Verkündete Gesetze, aufgeschlüsselt nach Initiatoren* e *Nicht Gesetz gewordene Entwürfe, aufgeschlüsselt nach Initiatoren*, [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de), p. 8.

<sup>1520</sup> S.U. PIEPER, §40. *Gesetzgebungverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, Nomos, Baden - Baden, 2016, p. 1226.

<sup>1521</sup> §§ 15 c. 1° lett. a), 24 e 28 del *Geschäftsordnung der Bundesregierung* (Regolamento interno del Governo federale) e § 30 del Regolamento del *Bundesrat*.



Le proposte di legge di origine parlamentare, invece, devono essere sottoscritte da un gruppo parlamentare o dal cinque per cento dei membri del *Bundestag*, salvo che il Regolamento (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages - GO-BT*) non consenta o prescriva diversamente (art. 76 *GO-BT*). L'art. 76 c. 2° *GO-BT* indica gli obblighi relativi alla giustificazione della proposta di legge, stabilendo che i progetti di legge di iniziativa parlamentare debbano essere accompagnati da una motivazione. L'art. 96 c. 3° *GO-BT*, invece, impone che i progetti di legge di natura finanziaria debbano essere accompagnati da una motivazione che specifichi le conseguenze finanziarie dell'atto di cui si propone l'approvazione<sup>1522</sup>.

La Costituzione, però, non impone alcun obbligo di motivazione dei progetti di legge, si tratta dunque di un adempimento privo di "aggancio" costituzionale<sup>1523</sup>. Nella prassi, tuttavia, quasi tutti i progetti di legge sono accompagnati con una o più ampie motivazioni. Fungono da modello le motivazioni che vengono allegate ai disegni di legge del Governo, poiché esso è tenuto a seguire regole di redazione formale e materiale contenute nel *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)*<sup>1524</sup>.

Nella sezione sesta della *GGO*, dedicata appunto alla redazione delle proposte di legge governative, vengono individuati gli elementi strutturali di cui deve essere dotato un disegno di legge: bozza del testo legislativo (*Gesetzwürfe*), motivazione (*Begründung*) nota esplicativa del disegno di legge (*Vorblatt*)<sup>1525</sup>. Devono essere allegati, inoltre, quando presenti, anche il parere del *Nationaler Normenkontrollrat* e la presa di posizione del Governo<sup>1526</sup>.

Inoltre, l'art. 43 c. 2° *GGO*, individua un ulteriore obbligo di motivazione stabilendo che in materia di legislazione concorrente, con riferimento all'art. 74 c. 1° n. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 e 26 della Legge fondamentale, il progetto di legge debba giustificare

---

<sup>1522</sup> Si tratta dei cosiddetti "*Finanzvorlage*" quelli che, come spiega il c. 1° dell'art. 96 del *GGO*, «a causa del loro significato essenziale o della loro portata finanziaria siano idonee ad incidere in modo rilevante sulle finanze pubbliche della Federazione o dei Länder».

<sup>1523</sup> S.U. PIEPER, §40. *Gesetzgebungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., p. 1212 ss.

<sup>1524</sup> § 42 sezione sesta della *GGO*, dedicata appunto alla struttura delle proposte di legge governative "*Gesetzesvorlagen der Bundesregierung*".

<sup>1525</sup> La legge definisce a sua volta in maniera dettagliata quali elementi debbano essere espressi nella motivazione, fra i quali: 1) lo scopo del progetto di legge e delle sue disposizioni nello specifico; 2) quali fatti hanno condotto alla redazione del disegno di legge e le fonti di cui si è fatto uso; 3) possibili interventi alternativi a quello che si propone di porre in essere, in particolare se è possibile raggiungere i medesimi scopi mediante l'azione dei privati, quali fattori hanno portato a ritenere l'intervento pubblico più consono e se il differimento eventuale dell'entrata in vigore si giustifica sulla base degli artt. 72 c. 3° e 84 c. 1° terzo periodo della Costituzione (§ 43 c. 1° par. 1 2 3 7 *GGO*).

<sup>1526</sup> Sul ruolo e le funzioni del *Nationaler Normenkontrollrat* v. *infra*, Cap. VI.

l'intervento legislativo federale<sup>1527</sup>.

Il Governo detiene riserva di iniziativa sulla legge di bilancio compresi gli interventi di modifica puntuali e le “*Nachtragsvorlagen*”, che potremmo definire come proposte di modifica più ampie e consistenti a questa categoria di leggi<sup>1528</sup>. Anche le *Vertragsgesetze* richiedono una proposta governativa e ciò è imputabile al ruolo preponderante che riveste il Governo nella stipula dei trattati, egemonia che si riversa, seppur limitatamente alla fase dell'iniziativa, nel procedimento legislativo<sup>1529</sup>.

#### 4. L'espressione dei pareri: l'importanza dell'ersten Durchgang.

L'art. 76 cc. 2° e 3° della Legge fondamentale disciplina l'espressione di pareri sulle proposte legislative da parte del *Bundesrat* e del Governo. Nel definire una procedura chiasmica che impone a ciascuno di questi due soggetti di valutare previamente il progetto di legge l'uno dell'altro, la Costituzione ordina un confronto fra i due livelli territoriali coinvolti nel procedimento legislativo ancor prima che il *Plenum* inizi ad esaminare i progetti di legge. Il fatto che tale fase sia costituzionalmente prescritta rappresenta una peculiarità dell'ordinamento tedesco e sembra testimoniare, ancora una volta, la pervasività del principio federale nell'*iter legis*.

Le proposte di legge governative devono essere previamente trasferite al *Bundesrat*, il quale deve assumere una presa di posizione in merito (*Stellungnahme*). Il Consiglio federale dispone di sei settimane per esaminare l'atto ed esprimere un proprio parere a riguardo<sup>1530</sup>.

Lo svolgimento di questa procedura pre-parlamentare – fase nota, appunto, come *erster Durchgang* (primo passaggio), sebbene il procedimento legislativo non abbia tecnicamente ancora avuto inizio – è essenziale poiché consente ai *Länder*, mediante la seconda Camera, di esprimere un giudizio preliminare sull'atto, dato il quasi esclusivo monopolio che essi detengono nella attuazione della normativa federale<sup>1531</sup>. Il tempo per esprimersi può essere esteso, su richiesta del *Bundesrat*, a nove settimane, per particolari motivi o in relazione all'ampiezza del progetto.

---

<sup>1527</sup> Conformità all'art. 72 c. 2° della Legge fondamentale «quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso rendano necessaria una disciplina legislativa federale».

<sup>1528</sup> S.U. PIEPER, §40. *Gesetzgebungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., p. 1210.

<sup>1529</sup> S.U. PIEPER, §40. *Gesetzgebungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., p. 1210 ss.

<sup>1530</sup> Il disegno di legge di bilancio deve essere trasmesso ad ambedue le Camere allo stesso momento dal governo (art. 110 c. 3° *GG*) ma il *Bundesrat* mantiene comunque il diritto di esprimersi nei tempi stabiliti dalla Costituzione (§ 95 c. 2° *GO-BT*).

<sup>1531</sup> È lo stesso *Bundesrat* ad affermare che è in questa fase, definita non a caso “primo passaggio” l'esperienza degli Stati federali viene trasfusa nella legislazione, in [www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de).

Dal momento in cui il Governo riceve il parere, esso dispone di sei settimane, di norma, riducibili a tre per i provvedimenti dichiarati urgenti, per prendere posizione sulla valutazione espressa dal *Bundesrat*. La contro-valutazione (*Gegenüberung*) del Governo deve essere formulata dal Ministero proponente del disegno di legge su cui la seconda camera si è espressa sotto forma di proposta al Gabinetto e deve essere strutturata in modo speculare al parere espresso dal *Bundesrat*. Qualora il documento del Consiglio federale contenga proposte di modifica sostanziali queste dovranno essere inserite in un nuovo allegato. L'intenzione del Governo di soddisfare le richieste avanzate nel parere emergerà dalla risposta approvata dall'organo collegiale<sup>1532</sup>.

Conclusa questa fase, il progetto di legge viene trasmesso dal Governo, mediante missiva del Cancelliere federale, al Presidente di Assemblea. Con essa si formalizza la richiesta di esame del testo e si individua il Ministero investito in via principale dell'iniziativa e dell'istruttoria. L'atto viene corredato con i seguenti documenti: il parere del *Bundesrat* e la successiva presa di posizione del Governo<sup>1533</sup>.

Anche i progetti di legge del *Bundesrat* devono essere trasmessi dal Governo Federale al *Bundestag*, previo parere del Governo federale stesso.

Dalla data di ricevimento del progetto alla Cancelleria federale decorrono i tempi per l'espressione del *Stellungnahme* governativo. Al momento della trasmissione viene individuato il Ministero federale competente ad avanzare una proposta di parere. Parimenti a quanto prescritto per la seconda camera, la valutazione del Governo può contenere proposte legislative alternative le quali però devono essere accompagnate da una motivazione e contenere una bozza di testo. Se una dichiarazione finale non viene emessa entro il termine prescritto, i Ministeri sono comunque tenuti a concordare una dichiarazione finale da parte del *Bundesregierung*<sup>1534</sup>.

In ambedue i casi, qualora oggetto della legge sia una proposta di revisione della Costituzione o un trasferimento di diritti di sovranità di cui agli artt. 23 e 24 del *GG* il termine per i pareri è fissato a nove settimane dalla Costituzione stessa (art. 76 cc. 2° e 3° *GG*).

##### 5. La trattazione delle proposte: il lavoro istruttorio degli Arbeitsgruppen.

L'esame della proposta all'interno del *Bundestag* costituisce la fase centrale del procedimento legislativo, ben sintetizzata dalla cosiddetta "regola o legge di Struck", dal nome dell'ex leader della *SPD*, secondo la quale «nessuna legge esce fuori dal Parlamento così com'è stata introdotta»<sup>1535</sup>.

---

<sup>1532</sup> § 53 c. 1° *GGO*.

<sup>1533</sup> F. PIAZZA, *Germania*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, cit., p. 133.

<sup>1534</sup> § 57 c. 3° *GGO*.

<sup>1535</sup> S.U. PIEPER, §40. *Gesetzgebungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., p. 1227.

La trattazione della proposta ha luogo, di regola, tre giorni dopo la distribuzione degli stampati e si svolge in tre letture (*drei Lesungen*)<sup>1536</sup>. È il Regolamento di procedura del *Bundestag* a imporre un generale obbligo di tre letture e a individuare, al contempo, delle eccezioni: i trattati con Stati esteri e simili accordi che regolino le relazioni politiche della Federazione o riguardino una materia di competenza della legislazione federale (art. 59 c. 2° della Legge fondamentale) vengono esaminati mediante due letture e solo per espressa deliberazione dell'Assemblea mediante tre letture<sup>1537</sup>. Ulteriore eccezione a questa regola è costituita dal gruppo di provvedimenti che costituiscono la manovra annuale di finanza pubblica che consta dei disegni di legge di bilancio programmatico e annuale (*Haushaltplan* e *Haushaltgesetz*) e degli eventuali provvedimenti integrativi e di assestamento. Il procedimento di esame del disegno di legge non si differenzia da quello ordinario se non per la fase iniziale – perché, come detto, vige un obbligo di presentazione congiunta alle due camere – e, con riferimento ai provvedimenti integrativi, il Presidente del *Bundestag* li assegna, in linea di principio, senza prima lettura. Anche le proposte di assestamento possono, su richiesta del Consiglio degli anziani, essere assegnate dal Presidente senza prima lettura ed essere definitivamente esaminate con una sola lettura<sup>1538</sup>.

In linea generale, però, l'art. 77 *GO-BT* stabilisce che, una volta presentato, il testo debba essere stampato e distribuito a tutti i membri del *Bundestag*, del *Bundesrat*, del Governo e ai gruppi parlamentari. Questi ultimi, in questa fase, vengono ad articolarsi in *Ressorts*, gruppi di lavoro che rispecchiano, nella loro struttura, i vari rami dell'amministrazione e le Commissioni parlamentari e operano secondo un criterio di rigida divisione dei poteri e di gerarchia.

I gruppi di lavoro svolgono un'attività istruttoria essenziale che coinvolge principalmente quei parlamentari investiti durante la legislatura di specifiche questioni e che si caratterizza per l'elevato tasso di specializzazione<sup>1539</sup>. All'interno dei gruppi di lavoro (*Arbeitsgruppen*) i progetti di legge vengono assegnati ai singoli deputati i quali, nella prassi, intrattengono rapporti diretti con i colleghi di altri gruppi parlamentari che hanno in esame il medesimo disegno di legge.

L'attività istruttoria dei gruppi è fondamentale ed è finalizzata alla ricerca di compromessi politici e accordi trasversali ancora prima che l'esame dell'atto abbia inizio. Il suo espletamento consente, inoltre, di individuare anticipatamente il grado di priorità del provvedimento nell'ambito dei lavori del *Plenum*. Tale esame preliminare è caratterizzato, al contempo, da una logica di collegialità che tende a un coinvolgimento di tutti i membri del gruppo e la maggior parte degli argomenti è discussa da più organismi secondo diverse prospettive. Solo raramente sorgono delle controversie all'interno dei gruppi di lavoro e

---

<sup>1536</sup> Ai fini del computo dei termini non si tiene conto del giorno della distribuzione dello stampato (§ 123 *GO-BT*).

<sup>1537</sup> § 77 *GO-BT*.

<sup>1538</sup> § 96 c. 1° VI p. *GO-BT*.

<sup>1539</sup> F. PIAZZA, *Germania*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, cit., p. 133.

ogni singolo deputato ha comunque la possibilità di rivolgersi direttamente al relatore, di intervenire presso l'Ufficio del gruppo o di prendere la parola all'interno della *Fraktion*<sup>1540</sup>.

La distribuzione dei compiti e delle attività varia a seconda che si tratti di un gruppo di opposizione o di maggioranza ma anche a seconda delle dimensioni e dell'articolazione interna, potendosi osservare all'interno dei gruppi minori una sovrapposizione di funzioni. Tale divisione del lavoro richiede comunque un alto grado di fiducia nel lavoro dei parlamentari. I relatori presenti all'interno di ogni *Fraktion* devono mediare fra le diverse opinioni emerse all'interno del gruppo, tenere conto delle indicazioni dei capigruppo e prendere in esame le posizioni specifiche degli altri membri<sup>1541</sup>. Questo ruolo richiede un alto grado di capacità decisionale e spiccate qualità diplomatiche, nonché la capacità di mettere da parte le proprie opinioni personali su una singola questione. Nella prassi, comunque, si seguono le raccomandazioni del relatore<sup>1542</sup>.

#### 6. La prima lettura.

Il Consiglio degli anziani si riunisce successivamente per calendarizzare la prima lettura da parte del *Plenum*. Si tratta di un organo che ha in realtà solamente un potere di proposta poiché la decisione finale sull'ordine dei lavori spetta all'Assemblea<sup>1543</sup>. Nella prassi non emergono divergenze in merito alla programmazione dei lavori ed è facile giungere ad un accordo. L'art. 20 c. 2° del Regolamento stabilisce infatti che «l'ordine del giorno è comunicato ai membri del *Bundestag*, al *Bundesrat* ed al Governo federale. In mancanza di obiezioni, esso si considera validamente approvato». Tuttavia, qualora si manifestino delle opposizioni, uno o più deputati possono avanzare una proposta di modifica dell'ordine del giorno su cui l'Assemblea deve pronunciarsi a maggioranza semplice, a condizione che tale richiesta sia stata presentata al Presidente entro le ore 18 del giorno precedente<sup>1544</sup>.

Il Regolamento non riconosce al Governo federale degli strumenti per modificare l'ordine del giorno del *Bundestag*. In mancanza di essi, l'unica modalità di cui dispone è la richiesta di un voto di fiducia, secondo quanto previsto dagli artt. 68 e 81 *GG* e dall'articolo 98 del Regolamento parlamentare<sup>1545</sup>.

Le opposizioni, al contrario, godono di alcune garanzie: anzitutto, possono avanzare una richiesta ai sensi dell'art. 20 c. 4° del Regolamento. Esso stabilisce che, trascorse tre settimane dalla presentazione di una proposta, i sottoscrittori possano richiedere che essa venga inserita nell'ordine del giorno della seduta immediatamente successiva. In secondo

---

<sup>1540</sup> Cfr. G. KRINGS, *C. Binnenstruktur der Fraktionen*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., p. 538.

<sup>1541</sup> Cfr. G. KRINGS, *ult. op. cit.*, p. 539.

<sup>1542</sup> *Ibidem*.

<sup>1543</sup> Sulla composizione e funzione del Consiglio v. *infra* Cap. I – Parte II, § 3.3.

<sup>1544</sup> § 48. 2 *GO-BT*.

<sup>1545</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Riforme istituzionali - *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale. Paesi europei: Germania, Spagna, Francia, Regno Unito*, in [www.riformeistituzionali.gov.it](http://www.riformeistituzionali.gov.it), 2015, p. 26.

luogo, dopo dieci settimane di seduta dalla assegnazione di una proposta, una Frazione o il cinque per cento dei membri del *Bundestag* possono richiedere che la commissione, attraverso il Presidente o il relatore, riferisca in assemblea mediante la presentazione di una relazione scritta avente ad oggetto lo stato di avanzamento dell'esame. Quando i medesimi lo richiedano, la relazione deve essere inserita nell'ordine del giorno del *Bundestag*.

La prima lettura ha inizio con l'annuncio del provvedimento in Aula accompagnato da una discussione generale e da un intervento introduttivo sui principi del provvedimento solo se, prima della chiamata del relativo punto all'ordine del giorno, ne venga fatta richiesta, con raccomandazione, del Consiglio degli anziani, da un gruppo o dal cinque per cento dei membri presenti o nei casi previsti dall'art. 80 c. 4° *GO-BT*<sup>1546</sup>. Nella prassi, il dibattito in prima lettura avviene per principi e ha luogo solamente quando il progetto che è in discussione ha una determinata rilevanza politica per l'opinione pubblica e il procedimento di approvazione deve essere reso il più possibile trasparente<sup>1547</sup>. Durante la trattazione non sono ammesse mozioni sull'oggetto della discussione<sup>1548</sup>.

Il progetto non può essere approvato o respinto già dalla prima lettura. Questa previsione riflette una logica squisitamente garantista, quella di assicurare che tutti progetti di legge, anche quelli presentati delle opposizioni, possano comunque essere oggetto di un esame di merito.

A conclusione della prima lettura il progetto di legge è assegnato ad una commissione o può essere assegnato contemporaneamente a più commissioni, ma in tal caso deve essere definita quella competente per il merito<sup>1549</sup>.

Su richiesta di una *Fraktion* o del cinque per cento dei membri del *Bundestag* presenti, il *Bundestag* può decidere a maggioranza dei due terzi dei membri presenti di passare alla seconda lettura senza assegnazione ad una commissione<sup>1550</sup>.

In caso di proposte aventi natura finanziaria<sup>1551</sup>, la Commissione Bilancio deve avere sempre la possibilità di esprimersi e il suo parere, che non è considerato alla stregua di un

---

<sup>1546</sup> «Le proposte che per accordo unanime nel Consiglio degli anziani debbano essere esaminate con procedimento semplificato, sono riunite in uno specifico punto dell'ordine del giorno (...) Qualora per un provvedimento per cui sia previsto il procedimento semplificato venga richiesta da un membro del *Bundestag* la discussione, su tale richiesta si deve dapprima procedere alla votazione (§ 80 c. 4° primo e terzo periodo)».

<sup>1547</sup> Cfr. G. KRINGS, *C. Binnenstruktur der Fraktionen*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., p. 539.

<sup>1548</sup> § 79 *GO-BT*.

<sup>1549</sup> § 80 c. 1° *GO-BT*, sulla fase in Commissione v. *infra* Cap. III – Parte I.

<sup>1550</sup> § 80 c. 2° *GO-BT*, per la richiesta si applica il medesimo termine imposto per la modifica dell'ordine del giorno (§ 20 c. 2° III p. *GO-BT*).

<sup>1551</sup> § 96 c. 1° *GO-BT*: «Sono provvedimenti di natura finanziaria tutte le proposte che a causa del loro significato essenziale o della loro portata finanziaria siano idonee ad incidere in modo rilevante sulle finanze pubbliche della Federazione o dei *Länder* e che non siano provvedimenti di bilancio ai sensi del § 95 *GO-BT*».

parere espresso da un'altra commissione in sede consultiva, deve essere trasmesso in Aula in occasione della seconda lettura<sup>1552</sup>.

### 7. La seconda e la terza lettura.

Il regolamento impone alle commissioni di espletare i lavori “tempestivamente”<sup>1553</sup>. Come già annunciato, trascorse dieci settimane dall’assegnazione di una proposta di legge a una o più commissioni di merito, un gruppo parlamentare o il 5% dei membri del *Bundestag* può chiedere che la commissione assegnataria riferisca all’Assemblea sullo stato dei lavori, mediante l’intervento del relatore o del Presidente. In tal caso la relazione deve essere inserita nell’ordine del giorno del *Bundestag*<sup>1554</sup>.

La seconda lettura si apre con una discussione generale se raccomandata dal Consiglio degli anziani o se richiesta da un gruppo parlamentare o dal 5% dei membri del *Bundestag*. La discussione ha luogo il secondo giorno successivo alla distribuzione della relazione scritta del relatore o addirittura prima, qualora decidano in tal senso i due terzi dei membri dell’Assemblea. I tempi possono essere ulteriormente ridotti per i progetti di legge che il Governo ha dichiarato urgenti (art. 81 *GG*) con una decisione adottata a maggioranza dei membri della camera<sup>1555</sup>.

Il dibattito che si svolge in questa fase ha ad oggetto ogni singola disposizione, secondo l’ordine, e da ultimo la parte introduttiva e il titolo. I singoli parlamentari possono inoltre fare delle dichiarazioni di voto in forma orale e scritta quando il loro voto non sia conforme alle indicazioni del gruppo di appartenenza. Dopo la chiusura della discussione si vota su ogni singola disposizione ma su decisione del *Plenum* è possibile superare la votazione articolo per articolo, che avviene per alzata di mano, e votare congiuntamente sul provvedimento<sup>1556</sup>. In questa fase peraltro ogni parlamentare può proporre degli emendamenti i quali devono essere sottoscritti da almeno un parlamentare e possono essere accompagnati da una breve motivazione<sup>1557</sup>. Questa facoltà riveste un ruolo importante per quei parlamentari che non appartengono a nessun gruppo e riflette da un lato la ratio dell’art. 38 *GG* che disciplina lo *status* speciale di *Abgeordnete* e l’indipendenza dei singoli membri<sup>1558</sup>. Dall’altra parte, il diritto all’emendamento contribuisce a valorizzare l’importanza che dovrebbe avere la trattazione delle proposte che ha luogo in Assemblea<sup>1559</sup>.

Come già accennato, per i Trattati internazionali o simili accordi che attengano alle relazioni politiche della Federazione o riguardino una materia di competenza della

---

<sup>1552</sup> § 96 c. 4° *GO-BT*.

<sup>1553</sup> § 62 c. 1° *GO-BT*.

<sup>1554</sup> § 62 c. 2° III p. *GO-BT*.

<sup>1555</sup> § 81 c. 1° *GO-BT*.

<sup>1556</sup> § 81 c. 3° *GO-BT*.

<sup>1557</sup> § 82 c. 1° *GO-BT*.

<sup>1558</sup> Sul punto v. *supra* Cap. I – Parte II, § 2.3, nonché *infra* Cap. III – Parte I, § 1.

<sup>1559</sup> S.U. PIEPER, §40. *Gesetzgebungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., p. 1230.

legislazione federale, il regolamento prescrive due letture e vieta l'emendamento del testo, data la necessità di conservare immutato l'atto sul quale il Governo ha assunto un impegno internazionale<sup>1560</sup>.

Il progetto di legge può essere rinviato in tutto o in parte in commissione, comprese le parti già discusse, purché non sia avvenuta ancora la votazione finale<sup>1561</sup>. In caso contrario, il Presidente autorizza l'inserimento degli emendamenti eventualmente approvati nel testo e si procede verso la terza lettura. Se invece tutte le parti del disegno di legge sono state respinte la terza lettura verrà cancellata<sup>1562</sup>.

Quest'ultima può avvenire contestualmente alla seconda lettura se non siano stati approvati emendamenti. Di regola, però, ha luogo due giorni dopo la distribuzione degli stampati, pur essendo possibile anche in questa sede abbreviare i tempi secondo i modi e i tempi già previsti per la seconda lettura.

La *dritte Lesung* consiste nella votazione finale di un provvedimento ma può essere introdotta da una discussione generale qualora questa non abbia avuto luogo in seconda lettura o qualora sia stata raccomandata dal Consiglio degli anziani o richiesta dal 5 per cento dei membri del *Bundestag*. Anche in questa sede possono essere presentati degli emendamenti ma tale facoltà è limitata alle disposizioni che siano state oggetto di modifica in seconda lettura. È inoltre possibile un ulteriore rinvio in commissione e, qualora quest'ultima proponga delle modifiche che divergono dalla precedente deliberazione dell'Assemblea, è necessario che le raccomandazioni della commissione vengano riesaminate in seconda lettura<sup>1563</sup>.

### CAPITOLO III – PARTE I

#### L'ESAME IN COMMISSIONE

di *Giuliana Marra*

SOMMARIO: 1. Premessa, costituzione e compiti delle commissioni e delle sottocommissioni - 2. Le commissioni competenti per il merito e il rapporto con il *Plenum* 3. L'*iter* in commissione - 3.1 Convocazione delle sedute, ordine del giorno, nomina del relatore e numero legale - 3.2 discussione e lavori in commissione, presentazione di mozioni e chiusura della discussione - 4. Pubblicità dei lavori in commissione: (sedute segrete e trattazione di documenti segreti; discussioni pubbliche allargate; sedute pubbliche per audizioni; processo verbale).

*1. Premessa, costituzione e compiti delle commissioni e delle sottocommissioni.*

---

<sup>1560</sup> *Ibidem.*

<sup>1561</sup> § 82 c. 3° *GO-BT*.

<sup>1562</sup> § 83 *GO-BT*.

<sup>1563</sup> F. PIAZZA, *Germania*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, cit., p. 136.



La procedura parlamentare tedesca prevede che ogni disegno di legge venga discusso per tre volte nel *Plenum* del *Bundestag*. L'esame dei provvedimenti così strutturato segue l'archetipo britannico<sup>1564</sup>.

Il modello sopra delineato sembrerebbe porre il ruolo dell'aula in netta supremazia rispetto a quello delle commissioni (*Ausschüsse*)<sup>1565</sup>. Si avrà modo di vedere invece che queste ultime, come confermato dalla prassi nonché dalla giurisprudenza, sono considerate quali organi di importanza primaria per il processo di formazione della legge.

Entrando nel merito della trattazione, il procedimento legislativo ordinario prevede una prima lettura del progetto di legge in assemblea per discutere delle questioni fondamentali e, in esito alla stessa, la camera deve inviare il provvedimento alla commissione competente che ne valuta gli aspetti tecnici. Successivamente, il progetto di legge torna all'esame del *Plenum* per ulteriori due letture, alle quali segue l'approvazione finale.

L'attività legislativa e di lavoro tecnico sul testo avviene dunque nella fase intermedia e decentrata dell'esame in commissione. Quest'ultima dal momento dell'assegnazione da parte dell'assemblea, assume l'incarico di svolgere sul testo un lavoro di tipo istruttorio che si concretizza nell'espressione di un parere finale da trasmettere al *Plenum*.

Muovendo dalle premesse sin ora sinteticamente richiamate, si potranno meglio esporre gli aspetti concernenti la costituzione delle commissioni nonché comprenderne i possibili rilievi critici.

Non appena completata la formazione del Governo e determinati i Ministeri federali, vengono istituite le commissioni permanenti che rimangono in funzione per tutta la durata della legislatura. La costituzione delle commissioni deve avvenire nel rispetto della Legge Fondamentale e nei limiti in cui le leggi federali lo consentono.

In ordine al principio di suddivisione dei lavori, è stabilito che i deputati si organizzino in commissioni, sottocommissioni e gruppi di lavoro<sup>1566</sup>. I lavori in commissione permettono ai parlamentari che vi partecipano di discutere in modo capillare e intensivo il progetto di legge con il fine di formulare eventuali proposte emendative, rapporti e risoluzioni. Salvo che non venga disposto diversamente da leggi federali o da specifici regolamenti, il procedimento in commissione è disciplinato dal regolamento di procedura del *Bundestag* (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, di seguito anche *GO-BT*).

---

<sup>1564</sup> L. PEGORARO – A. RINELLA, *Introduzione al diritto pubblico comparato – metodologie di ricerca*, CEDAM, Padova, 2002, p. 35.

<sup>1565</sup> G. F. FERRARI, *Atlante di diritto pubblico comparato*, UTET Giuridica, Milanofiori Assago, 2010, p. 235.

<sup>1566</sup> I gruppi di lavoro, che generalmente sono composti da 5 a 20 membri, si prendono cura delle differenti aree specialistiche dei progetti inviati in commissione. Tali gruppi hanno il compito di occuparsi di una questione giuridica per un determinato periodo di tempo e devono riferire su qualsiasi argomento pertinente con il lavoro loro affidato sia in commissione che in assemblea. Sul punto, Cfr. diffusamente M. GORTEMAKER – E. HOLTSMANN – W. ISMAYER – M. CULLEN – V. WAGNER, *The German Parliament*, Barbara Budrich, Berlino, 2009, p. 151.

Come enunciato dall'art. 54 *GO-BT*, spetta al *Bundestag* costituire le commissioni permanenti che concorrono alla legislazione<sup>1567</sup>. È prevista altresì la possibilità di istituire commissioni speciali aventi il compito di esaminare singole questioni specifiche<sup>1568</sup>.

Delle ventitré commissioni permanenti attualmente presenti nel *Bundestag*<sup>1569</sup>, solo alcune sono considerate come necessarie e istituite perciò dalla stessa Legge Fondamentale (*Grundgesetz*, di seguito anche *GG*)<sup>1570</sup>.

Può accadere che il perdurare dei negoziati politici comporti un ritardo nella costituzione delle commissioni permanenti. Tale problematica è stata risolta con la possibilità di istituire una commissione principale (*Hauptausschuss*) che operi esclusivamente per il periodo transitorio<sup>1571</sup> e che si scioglia automaticamente nel momento in cui i provvedimenti oggetto di esame raggiungano la sede ordinaria di trattazione<sup>1572</sup>.

---

<sup>1567</sup> Si segnala che per le decisioni vertenti sul numero delle commissioni nonché sul trasferimento di una questione a una commissione, il *Bundestag* non può ricorrere al voto per appello nominale (§ 52 *GO-BT*).

<sup>1568</sup> È possibile istituire organi speciali come commissioni di inchiesta le quali si occupano quasi in via esclusiva di controllare l'operato del governo. Cfr. G. RAUER, *Fatti – il Bundestag in breve*, Deutscher Bundestag, Berlino, 2017, p. 3.

<sup>1569</sup> Il numero delle commissioni è variabile.

<sup>1570</sup> Le commissioni permanenti e necessarie nel *Bundestag* attualmente sono: la Commissione per gli Affari dell'Unione europea, la Commissione per la Difesa, la Commissione per gli Affari esteri, la Commissione per le Petizioni, la Commissione bicamerale paritetica.

<sup>1571</sup> È prevista anche nell'ordinamento italiano la possibilità di istituire, presso i due rami del Parlamento, una commissione speciale con poteri analoghi, così come previsto dal Regolamento del Senato della Repubblica (art. 24 RS) e della Camera dei deputati (art. 22 c. 2° RC). Detta commissione, nella corrente Legislatura (XVIII), è denominata "Commissione speciale per l'esame degli atti urgenti del Governo" ed è composta da membri in rappresentanza proporzionale dei Gruppi parlamentari. Essa esercita la competenza di merito sui singoli provvedimenti oltre ad assorbire le competenze, in sede consultiva, delle commissioni permanenti non ancora costituite, anche per ciò che attiene i pareri obbligatori.

<sup>1572</sup> La costituzione di un *Hauptausschuss* è avvenuta per la prima volta nella storia del *Bundestag*, il 28 novembre 2013, agli inizi della XVIII Legislatura. Composta da un totale di 47 membri titolari e supplenti, nominati durante la prima seduta plenaria, la commissione si è sciolta – dopo un breve periodo di operatività – nel mese di gennaio 2014. La *Hauptausschuss* è stata nuovamente costituita il 22 novembre 2017, all'inizio della XIX Legislatura, sotto la presidenza di Wolfgang Schäuble. La commissione si è pronunciata su tutte le questioni sottoposte dall'assemblea plenaria fino alla costituzione delle commissioni permanenti. La commissione principale, in virtù degli artt. 45 e 45a *GG*, funge anche da commissione per gli Affari dell'Unione europea e da commissione per gli Affari esteri e la Difesa. Le regole di queste ultime infatti, in conformità con il *GO-BT*, si applicano *mutatis mutandis* al *Hauptausschuss*. Cfr.

I componenti di ciascuna commissione<sup>1573</sup> vengono designati dalle *Fraktionen*<sup>1574</sup>, tranne i membri consultivi che, non appartenendo ad alcun gruppo parlamentare, sono nominati dal presidente (§ 57 *GO-BT*). Le commissioni hanno una consistenza numerica e sono ripartite, secondo la formula *Saint Laguë/Scheper*, in modo proporzionale rispetto alla composizione dei gruppi parlamentari. L'applicazione del principio di proporzionalità riguardo la composizione delle commissioni non è stabilito dal *Grundgesetz*, ma nonostante ciò nella pratica esso viene pedissequamente osservato.

I presidenti e i vicepresidenti sono nominati dalle commissioni stesse secondo quanto concordato dal Consiglio degli anziani (*Ältestenrat*) (§ 58 *GO-BT*). La scelta dei membri della presidenza delle commissioni avviene in maniera consensuale e, in mancanza di accordo, si applica anche qui la formula proporzionale di *Saint Laguë/Scheper*, con la *ratio* di dare rilievo ai gruppi parlamentari più consistenti<sup>1575</sup>.

Il tema della rappresentatività e proporzionalità nelle commissioni risulta strettamente legato a quello del libero mandato parlamentare. Per affrontare adeguatamente questo tema occorre richiamare la decisione del Tribunale Costituzionale Federale (*Bundesverfassungsgericht*, di seguito *BVerfG*) con riferimento al caso *Wüppesahl*<sup>1576</sup>.

Il *Bundesverfassungsgericht* in tale sentenza ha ribadito in via preliminare la costituzionalità del criterio di proporzionalità per la costituzione delle commissioni. Nella medesima sentenza sono state inoltre esaminate le criticità inerenti alla previsione di decadenza automatica dalla carica di membro della commissione qualora qualunque parlamentare avesse deciso di uscire dalla *Fraktion* di provenienza<sup>1577</sup>. Tale norma è stata

---

*Deutscher Bundestag, Hauptausschuss mit 47 Mitgliedern hat sich konstituiert*, in [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de), novembre 2017.

<sup>1573</sup> È previsto al § 57 c. 1° *GO-BT* che ogni membro del *Bundestag* deve per principio appartenere ad una commissione. I membri della commissione appartenenti allo stesso gruppo parlamentare possono essere coordinati da un collaboratore (§ 57 c. 3 *GO-BT*). In ogni commissione è ammesso un collaboratore per *Fraktion*.

<sup>1574</sup> Circa la natura giuridica delle *Fraktionen* quale organo collaborativo nello svolgimento delle attribuzioni del *Bundestag* Cfr. S. KÜRSCHNER, *Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen*, Duncker & Humblot, Berlin, 1995, p. 45 ss.

<sup>1575</sup> Si riporta il numero delle presidenze assegnate a ciascuna *Fraktion* nella XVIII legislatura seguendo il metodo di *Saint Laguë/Scheper*: *CDU/CSU* 12 commissioni, *SPD* 7 commissioni, *Die Linke e Bündnis90/Die Grünen* 2 commissioni ciascuno. La determinazione delle presidenze delle commissioni sulla base di tale criterio consente di svincolare la carica da qualsiasi ottica di tipo maggioritario, sul punto diffusamente Cfr. F. LONGO, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, il Mulino, Bologna, 2011, pp. 154-155.

<sup>1576</sup> *BVerfGE* 80, 188 del 13 giugno 1989.

<sup>1577</sup> Si segnala che nell'ordinamento italiano, precisamente in esito alla riforma organica del Regolamento del Senato adottata con delibera del 20 dicembre 2017, è stata introdotta la decadenza dalla carica di Vice Presidenti e di senatori Segretari per coloro che mutino gruppo in corso di mandato (art. 13 c. 2° RS). Per ciò che invece concerne le commissioni permanenti è prevista la decadenza dalla carica di componenti dell'Ufficio

dichiarata incostituzionale in quanto contraria al principio di divieto di mandato imperativo nonché al *Grundgesetz*. Tra le motivazioni è infatti emerso che il parlamento esprime comunque la rappresentatività nel suo complesso nonostante la scelta di alcuni parlamentari di abbandonare il gruppo di appartenenza<sup>1578</sup>. Tale abbandono perciò non può comportare l'automatica rimozione di quei compiti che sono stati assegnati al soggetto *ab initio* e che egli è deputato a svolgere fino alla fine della legislatura (tra i quali figura la partecipazione ai lavori in commissione).

In aggiunta, per quanto attiene alla libertà di mandato, il parlamentare deve comunque osservare una certa conformità tra le attività espletate in commissione e quelle svolte in aula<sup>1579</sup>. Quanto appena esposto, nonché quanto detto in precedenza sulla corrispondenza proporzionale tra commissione e *Plenum*, risulterebbe discutibile se raffrontato al fatto che i deputati che escono da un gruppo non possono esercitare il voto deliberativo in commissione e sono considerati meramente come dei membri consultivi.

Il sistema così come delineato si presta dunque ad un'ultima considerazione in un'ottica evolutiva: la libertà di mandato risulterebbe di fatto compressa in commissione a causa della negazione dell'espressione del voto al parlamentare uscente da un gruppo, supponendo che ciò non osti alla proporzionalità e rappresentatività nella decisione legislativa. Di fatto ne risulta un'asimmetria dello *status* di membro nelle due diverse sedi, ancor più se raffrontato con la crescente importanza che i lavori in commissione hanno acquisito<sup>1580</sup>. Sembrerebbe necessaria una rivalutazione della disciplina del voto in commissione per i parlamentari uscenti dal gruppo di appartenenza alla luce del rilievo che tale sede è venuta ad assumere,

---

di Presidenza qualora questi entrino a far parte di un gruppo diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione (27 c. 3°-bis RS). Le norme appartengono e a quel complesso di modifiche concernenti «la disciplina dei Gruppi parlamentari, in chiave dichiaratamente “antiframmentazione” e “antitrasformismo”». Cfr. A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, pp. 12 e 16.

<sup>1578</sup> Cfr. D.P. KOMMERS – R. A. MILLER, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham, 2012, pp. 174-176.

<sup>1579</sup> Con riferimento alla corrispondenza di attività del parlamentare tra *Plenum* e commissione Cfr. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 85 ss.

<sup>1580</sup> Sin dai primi anni '70 parte della dottrina tedesca aveva discusso sull'esistenza o meno del diritto di ogni deputato a partecipare ai lavori in commissione anche se non iscritto ad alcun gruppo. Ciò veniva valutato con riferimento all'importanza riconosciuta alla fase della commissione. Cfr. F. SCHÄFER, *Der Bundestag - Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform*, Springer, Berlino, 1967, p. 110 ss.; K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland - Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung*, volume II, C.H. Beck, Monaco, 1980, p. 103 ss. Si segnala anche una sentenza della Corte statale di Giustizia (*Staatsgerichtshof*), Brema, 13 luglio 1969, relativa all'espulsione di un parlamentare dal gruppo di appartenenza.

se solo questa previsione non avesse finalità di tutela impedendo così mosse politiche volte a manipolare le maggioranze in sede decentrata.

Altra questione, anch'essa di ordine preliminare, attiene alla possibilità per ogni commissione di poter organizzare i suoi lavori servendosi di sottocommissioni preposte allo svolgimento di incarichi specifici (§ 55 *GO-BT*), con il fine di formulare eventuali proposte di deliberazione o decisioni nei limiti dell'incarico.

I componenti della sottocommissione sono nominati dalle *Fraktionen*<sup>1581</sup>, le quali, in via eccezionale, possono indicare anche membri del *Bundestag* non appartenenti alla commissione di riferimento. Ai gruppi parlamentari spetta altresì decidere le presidenze delle sottocommissioni sempre con riferimento alla ripartizione della consistenza numerica interna. Ogni sottocommissione può essere sciolta in qualsiasi momento, eccetto il caso in cui venga costituita per un periodo di tempo determinato. Di quest'ultima può essere deliberato comunque lo scioglimento anticipato qualora un terzo dei membri della commissione non si opponga.

È dunque di evidente rilevanza il ruolo delle *Fraktionen* in tema di costituzione e composizione delle commissioni. Ruolo che non perde di importanza nel momento dell'organizzazione degli argomenti da iscrivere all'ordine del giorno in commissione. Ogni gruppo parlamentare deve infatti occuparsi del coordinamento del proprio operato anche con riferimento alle attività delle altre commissioni parlamentari nelle quali siano trattate questioni connesse e può farlo tramite la consultazione della direzione del gruppo parlamentare in seno all'Ufficio di Presidenza<sup>1582</sup>.

## 2. Le commissioni competenti per il merito e il rapporto con il Plenum.

Per definire in modo più preciso l'ambito operativo delle commissioni è utile determinare le attribuzioni delle stesse.

I compiti di ciascuna commissione sono ad essa affidati dal *Plenum*, da fonti normative, ovvero dalla commissione stessa<sup>1583</sup>.

Quest'ultima ipotesi può concretizzarsi in due forme di avocazione di competenza. La prima si verifica quando la commissione si ritiene competente circa un determinato progetto di legge e attrae verso la propria sede i lavori inerenti al provvedimento, con assunzione di responsabilità. Tale pratica, che prende il nome di *Selbstbefassung*, si è diffusa nella prassi a partire dagli anni '70<sup>1584</sup>. La seconda fattispecie, invece, si verifica nel caso in cui la

---

<sup>1581</sup> Con la regola che ciascun gruppo parlamentare presente in commissione debba essere rappresentato da almeno un membro nella sottocommissione (§ 55 c. 3° *GO-BT*).

<sup>1582</sup> Cfr. F. BILANCIA, *I regolamenti parlamentari del Bundestag*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, I, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 174-175.

<sup>1583</sup> Sul punto Cfr. H. WINKELMANN, § 23. *Parlamentarische Ausschussarbeit*, in M. MORLOK - U. SCHELIESKY - D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht, Nomos*, Baden-Baden, 2016, p. 754 ss.

<sup>1584</sup> H. WINKELMANN, § 23. *Parlamentarische Ausschussarbeit*, in M. MORLOK - U. SCHELIESKY - D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., p. 768, per tali

commissione decide di approfondire l'istruttoria di un progetto di legge avviato presso un'altra commissione, purché l'oggetto del provvedimento rientri nell'ambito delle proprie competenze. Tale pratica può realizzarsi senza alcuna richiesta di preventiva autorizzazione ed è conosciuta come *Zugriffsrecht* (§ 62 c. 1° *GO-BT*).

Tornando all'attività delle commissioni permanenti con particolare riferimento alla preparazione dei lavori<sup>1585</sup>, il regolamento parlamentare stabilisce che le stesse sono obbligate a svolgere i compiti loro assegnati. La commissione infatti quando è investita dell'esame di un provvedimento viene responsabilizzata in quanto competente nella materia di riferimento.

Risulta dunque importante definire, per meglio comprendere il rapporto tra commissione e *Plenum*, quanto l'apporto di tipo tecnico valutativo della prima incida sull'operato del secondo.

L'importanza crescente del ruolo delle commissioni nel procedimento legislativo ordinario ha trovato conferma nelle pronunce del Tribunale Costituzionale Federale<sup>1586</sup>.

Sin dal 1952 infatti è stata enfatizzata la natura della commissione quale organo di preparazione strutturale delle decisioni in parlamento<sup>1587</sup>. A partire da tale data le commissioni sono state considerate come veri e propri poli di formazione della decisione<sup>1588</sup> e nello svolgimento dell'attività parlamentare il lavoro del *Plenum* è risultato sempre più alleggerito.

La complessità dei lavori parlamentari unita all'aumento del numero dei progetti di legge da esaminare nel corso delle legislature, ha portato a un'evoluzione dell'organizzazione delle commissioni in base alle competenze<sup>1589</sup>. La giurisprudenza del Tribunale Costituzionale Federale conferma il parallelo accrescimento delle funzioni e della struttura della commissione rispetto all'importanza riconosciuta al ruolo della stessa.

In concreto le commissioni rappresentano in modo ristretto quanto avverrà poi nel *Plenum*. In Germania esiste un multipartitismo temperato<sup>1590</sup> determinato dalla presenza di due grandi partiti che, non ottenendo singolarmente la maggioranza assoluta dei seggi,

---

attribuzioni è infatti previsto un controllo di tipo eventuale da parte dell'*Ältestenrat* o del *Präsidium*. La procedura che segue all'autoassegnazione tuttavia non si differenzia da quella ordinaria in cui il *Plenum* attribuisce un disegno di legge alla commissione.

<sup>1585</sup> § 62 c. 1° I e II p. *GO-BT*.

<sup>1586</sup> Sul ruolo e del Tribunale Costituzionale Federale e, in particolare, sulle competenze dello stesso sull'interpretazione delle prerogative degli organi costituzionali e sul ricorso di singoli (anche parlamentari) che si considerano lesi in un loro diritto fondamentale da parte dei pubblici poteri, Cfr. L.VIOLINI, *Temi e problemi di diritto pubblico comparato*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 91 ss.

<sup>1587</sup> *BVerfGE* 1, 144 del 3 giugno 1952.

<sup>1588</sup> *BVerfGE*, 44, 308 del 10 maggio 1977.

<sup>1589</sup> Sul punto *BVerfGE* 80, 188 del 13 giugno 1989 nonché *BVerfGE* 130, 318 del 28 febbraio 2012.

<sup>1590</sup> Con riferimento ai caratteri del sistema partitico tedesco, Cfr. L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 195 ss.

costituiscono governi di coalizione con i partiti minori<sup>1591</sup>. Riguardo a quanto appena detto si osserva che la dinamica delle maggioranze nelle discussioni in commissione si pone in un concetto di continuità rispetto a quanto anticipato già in sede di prima lettura.

Il rapporto tra *Plenum* e commissioni, nella più recente storia del parlamento, è stato caratterizzato dallo scarico di responsabilità dall'assemblea alla commissione. Sono state messe in luce competenze delle commissioni parallele a quelle del *Bundestag*, soprattutto nei casi in cui dai lavori sono emersi rilievi critici circa l'operato di quest'ultimo.

La prassi conferma come il *Plenum* talvolta si occupi di questioni con un ambito di competenza operativo troppo esteso tralasciando dettagli invece rilevanti<sup>1592</sup>. In relazione a quanto appena detto, le discussioni parlamentari rischiano a volte di essere scarse sia a livello contenutistico che temporale rispetto a quanto necessario per trattare a fondo il tema oggetto di esame.

Come sancito a livello procedurale, la commissione ha il compito principale di proporre al *Bundestag* la soluzione da adottare rispetto ad un progetto di legge. Dal momento dell'assegnazione, infatti, la commissione è tenuta all'assolvimento tempestivo dei compiti in esito ad un approfondito esame delle questioni principali e correlate<sup>1593</sup>.

In sede di assegnazione possono anche verificarsi ipotesi particolari, come nel caso in cui più commissioni ricevono uno stesso progetto di legge da esaminare o come quando alla stessa commissione vengono inviate più proposte concernenti il medesimo oggetto. In quest'ultima ipotesi, sarà poi la commissione stessa a scegliere quale esaminare per poi riferirne al *Bundestag*. Nei casi in cui invece il progetto di legge è assegnato a più commissioni contemporaneamente (§ 80 c. 1° *GO-BT*), viene delegata una sola commissione competente per il merito che guida la fase istruttoria e coordina i lavori per poi relazionare all'aula.

Può accadere inoltre che diverse proposte vertenti sulle stesse tematiche vengano dichiarate "esaminate" anche se mai discusse o solo parzialmente discusse (§ 64 c. 2° *GO-BT*).

### 3. *L'iter in commissione.*

Come si è avuto modo di osservare, l'*iter* in commissione si colloca nella fase finale della prima lettura quando il parlamento procede con l'assegnazione per l'esame del progetto di legge.

Il procedimento legislativo di approvazione può essere tuttavia abbreviato ad opera del *Bundestag*.

Il *Plenum* può infatti deliberare l'invio del progetto di legge alla commissione competente senza effettuare la preventiva discussione sulle linee generali nel caso in cui ciò non venga esplicitamente richiesto dal Consiglio degli anziani (*Ältestenrat*), da un gruppo

---

<sup>1591</sup> G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2009.

<sup>1592</sup> H. WINKELMANN, § 23. *Parlamentarische Ausschussarbeit*, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., p. 76.

<sup>1593</sup> I provvedimenti oggetto di esame sono quelli di cui al § 62 c. 1° III p. *GO-BT*.

parlamentare o dal 5% dei presenti (§ 79 *GO-BT*). In alternativa, può procedere direttamente alla seconda lettura senza assegnazione del progetto di legge in commissione qualora ciò sia richiesto da un gruppo parlamentare o dal 5% dei membri presenti in assemblea e approvato a maggioranza qualificata dei 2/3 dei presenti (§ 80 c. 2° *GO-BT*).

L'*iter* legislativo trova nella fase dell'esame in commissione – dove i provvedimenti vengono assegnati a seconda delle diverse competenze – un momento di “specializzazione”, senza il quale il *Bundestag* non sarebbe in grado di valutare correttamente le proposte di legge spesso complesse e riguardanti i più diversi ambiti<sup>1594</sup>. È per tali motivi che la specificità delle commissioni viene spesso incoraggiata all'interno degli uffici parlamentari<sup>1595</sup>.

### 3.1. Convocazione delle sedute, ordine del giorno, nomina del relatore e numero legale.

La convocazione delle sedute spetta al presidente che è altresì responsabile della preparazione e direzione delle sedute nonché dell'esecuzione delle decisioni prese (§ 59 c. 1° *GO-BT*).

Per decidere quando convocare le sedute delle commissioni, è necessario collocarle nell'ambito del calendario delle riunioni che viene predisposto dal Consiglio degli anziani<sup>1596</sup>. Il presidente può altresì convocare in modo autonomo le sedute della commissione individuando la prima data utile nel calendario, qualora lo richieda 1/3 dei componenti della commissione o una *Fraktion* (§ 60 c. 1° e 2° *GO-BT*).

La convocazione delle sedute può avvenire anche al di fuori del calendario o addirittura al di fuori della sede del *Bundestag*, qualora venga richiesto da un gruppo parlamentare o dal 5% dei componenti del *Plenum* ovvero qualora venga deciso all'unanimità dalla commissione stessa e previa autorizzazione del presidente. Le sedute possono essere tolte o sospese sempre ad opera del presidente qualora non ne fosse garantito il regolare svolgimento.

La data e l'ordine del giorno vengono decisi appositamente dalla commissione stessa e solo in via residuale dal presidente. A fini di conoscibilità l'ordine del giorno deve essere comunicato ad ogni membro della commissione con tre giorni di preavviso nonché al Ministero federale competente e al *Bundesrat* (§ 61 c. 3° *GO-BT*). L'ordine del giorno<sup>1597</sup> è

---

<sup>1594</sup> Per maggiori approfondimenti sul ruolo delle commissioni parlamentari Cfr. G. LOEWENBERG, *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Rainer Wunderlich Verlag Hermann Leins, Tübingen, 1969, p. 387 ss.

<sup>1595</sup> Cfr. M. GORTEMAKER – E. HOLTSMANN – W. ISMAYER – M. CULLEN – V. WAGNER, *The German Parliament*, cit. p. 149 ss.

<sup>1596</sup> Le commissioni si riuniscono solitamente il mercoledì della settimana in cui sono fissati i lavori. I preparativi per le riunioni vengono effettuati nell'*Obleuterunden*.

<sup>1597</sup> Il § 80 c. 3° *GO-BT* prevede che le proposte concernenti le relazioni e i materiali informativi del *Bundestag* (di cui al § 75 c. 1° lett. e) *GO-BT*) possono essere assegnate in commissione senza porle all'ordine del giorno, qualora venga deciso in modo unanime dal Consiglio degli Anziani.



suscettibile di modifiche e di ampliamento da parte della commissione soltanto se 1/3 dei componenti o una *Fraktion* non si opponga.

Prima di procedere all'esame del testo vengono nominati, dal presidente o dalla commissione stessa, uno o più relatori sulla base delle indicazioni dei gruppi parlamentari<sup>1598</sup>. Gli stessi devono controllare il corretto svolgimento dell'*iter* e sono responsabili di redigere la relazione da presentare all'aula.

Il numero legale in commissione si raggiunge quando è presente la maggioranza assoluta dei membri e può essere verificato prima di ogni votazione su richiesta (art. 67 *GO-BT*)<sup>1599</sup>. La verifica del numero legale è effettuata tramite conteggio e può dar luogo al rinvio della votazione sulla quale è stata posta. Il mancato raggiungimento del numero legale porta quindi a una sospensione della seduta a tempo determinato e qualora la situazione di irregolarità dovesse perdurare anche in fase di riapertura della seduta, si procede alla discussione di un altro punto all'ordine del giorno rinviando così la votazione.

### 3.2. *Discussione e lavori in commissione, presentazione di mozioni e chiusura della discussione.*

Quando il testo del provvedimento giunge in commissione, questa è incaricata di valutare e fornire proposte di deliberazione che siano in grado di ottenere il consenso della maggioranza in parlamento. Il testo viene quindi in questa sede sottoposto a una verifica preventiva di natura tecnico-politica<sup>1600</sup>. Tale riscontro è volto a individuare se il progetto di legge interseca altre materie oltre a quella di riferimento e, in caso di risposta affermativa, il testo viene trasmesso alle altre commissioni competenti per l'espressione di un ulteriore parere.

La commissione deputata a riferire all'aula è però quella individuata come competente al momento dell'assegnazione. Ne discende che la commissione di merito dovrà rendere conto al *Plenum* sia dei pareri espressi che delle eventuali proposte emendative delle altre commissioni interpellate.

L'esame di merito inizia con l'illustrazione del provvedimento da parte del relatore o di un rappresentante del Governo, così come previsto dalla disposizione di cui all'art. 43 c. 2° *GG*, che permette ai membri del governo di accedere a tutte le sedute in commissione nonché di essere ascoltati in qualunque momento<sup>1601</sup>.

---

<sup>1598</sup> Cfr. § 65 *GO-BT* nel quale viene stabilito: «Salvo decisione della commissione, il presidente nomina uno o più relatori per ogni provvedimento oggetto di esame».

<sup>1599</sup> Occorre precisare che la commissione è considerata in numero legale e quindi abile a decidere fintanto che qualcuno non ne chieda la verifica.

<sup>1600</sup> Vedi F. PIAZZA, *Germania*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, 2011, p. 134.

<sup>1601</sup> Cfr. art. 43 del *GG*: «Il *Bundestag* e le sue commissioni possono richiedere la presenza di qualsiasi membro del Governo federale. I membri del *Bundesrat* e del Governo federale nonché i loro incaricati possono accedere a tutte le sedute del *Bundestag* e delle sue commissioni. Essi devono essere ascoltati in qualunque momento».

Il presidente è l'arbitro della discussione: egli infatti conferisce il diritto di parola in base all'ordine delle "iscrizioni a parlare" e organizza opportunamente la discussione creando un'alternanza tra interventi difformi<sup>1602</sup>. Inoltre, è stabilito che i partecipanti alle sedute di commissione debbano rispondere e siano soggetti all'autorità del presidente durante lo svolgimento della discussione.

Nel corso dell'esame in sede referente vengono affrontate le problematiche giuridiche, politiche ed economiche connesse al progetto di legge. In tale sede, possono essere auditi esperti in caso di particolare complessità tecnica e possono essere organizzati dibattiti con i soggetti interessati in modo tale da favorire il dialogo con le parti sociali con riguardo al provvedimento in corso di adozione.

Il regolamento prevede la possibilità di presentare mozioni in commissione (§ 71 *GO-BT*). Le mozioni possono essere proposte da qualunque membro della commissione in via autonoma, compresi i membri consultivi. Il concetto di autonomia nella presentazione è un importante presupposto per l'esercizio delle funzioni di controllo sull'operato del Governo nel *Bundestag*<sup>1603</sup>.

La mozione promossa da un membro della commissione che non risulta presente il giorno della discussione, può essere votata solo nel caso in cui la stessa venga fatta propria da un membro presente. Le mozioni possono essere proposte anche da membri del *Bundestag* non facenti parte della commissione di merito, ma in tal caso si presentano quali emendamenti al testo. In questa ipotesi è prevista la partecipazione del proponente alla votazione in commissione.

Le deliberazioni sul testo sono approvate a maggioranza semplice dei presenti, epurata dei presidenti delle commissioni che regolarmente non partecipano al voto. Al termine dell'esame deve essere redatta la relazione da presentare in assemblea (*Bericht*)<sup>1604</sup>.

Per comprovati motivi di urgenza, la votazione e la deliberazione possono avvenire anche al di fuori della seduta. La commissione deve deliberare la votazione urgente all'unanimità e il presidente deve trasmettere ai membri della commissione un progetto di raccomandazione contenente le indicazioni e i termini entro i quali pervenire alla votazione. A fini di pubblicità la votazione avviene per iscritto.

La relazione, che viene distribuita ad ogni membro del *Bundestag*, è presentata in forma scritta ed è preceduta da una parte introduttiva che esprime la *ratio* sottesa all'intervento<sup>1605</sup>.

Occorre evidenziare che la raccomandazione può fare riferimento solo alle domande presentate dal *Bundestag* alle commissioni o alle questioni ad esse direttamente collegate. In

---

<sup>1602</sup> Cfr. il principio espresso nel § 28 c. 1° II p. *GO-BT*.

<sup>1603</sup> S. LINN - F. SOBOLEWSKI, *So arbeitet der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise. Die Gesetzgebung des Bundes*, NDV Neue Darmstadter Verlagsanstalt, 2014, p. 40 ss.

<sup>1604</sup> Nel caso in cui vi siano più relatori, ognuno di essi dovrà presentare la propria relazione che verrà a sommarsi alle altre per formare il fascicolo dell'intera proposta della commissione.

<sup>1605</sup> Vedi art. 66 c. 1° *GO-BT*: «Le relazioni delle commissioni al *Bundestag* sulle proposte devono di regola essere presentate per iscritto. Possono essere esposte oralmente».

linea di principio dunque, le commissioni non sono autorizzate a decidere in via definitiva su una questione<sup>1606</sup>.

Alla parte di introduzione alla relazione segue una breve esposizione della soluzione legislativa consigliata; la parte intermedia si risolve nell'elenco di emendamenti e di modificazioni al testo, corroborato dalla lista dei nominativi dei proponenti firmatari appartenenti alla maggioranza e alla minoranza; la parte finale indica la soluzione normativa prescelta che viene motivata anche in relazione alle altre soluzioni prese in considerazione ma non adottate.

Il § 66 c. 2° *GO-BT* prevede infatti che le relazioni debbano obbligatoriamente contenere la raccomandazione motivata della commissione competente e le opinioni della minoranza e i pareri delle altre commissioni interpellate nel corso dell'esame. La relazione deve altresì tener conto dell'attuazione del provvedimento in termini di costi e di impatto sul bilancio statale.

Le commissioni sono tenute a svolgere il loro lavoro in tempi celeri. Qualora nell'esame siano coinvolte più commissioni, le stesse devono concordare con la commissione assegnataria un termine idoneo per la trasmissione del parere. Nel caso in cui suddetto termine non fosse rispettato o in mancanza di accordo, la commissione di merito può presentare al *Bundestag* una relazione ma non prima della quarta settimana di seduta successiva all'assegnazione.

Trascorse dieci settimane dalla assegnazione in commissione, un singolo gruppo o il 5% dei membri del *Bundestag* può domandare informazioni sullo stato di attuazione dei lavori. In tal caso il presidente o il relatore interpellati devono produrre una relazione che renda conto dei lavori *in itinere* e che deve essere inserita all'ordine del giorno del *Bundestag* (§ 63 c. 2° II p. *GO-BT*). Questo strumento, che può essere utilizzato da un numero comunque esiguo di componenti, consente alla minoranza e soprattutto all'opposizione, di esercitare pressioni sulle deliberazioni in seno alla commissione.

La votazione del testo proposto in assemblea può portare all'approvazione senza ulteriori modifiche o all'approvazione con emendamenti, ovvero al respingimento del provvedimento.

#### *4. Pubblicità dei lavori in commissione (sedute segrete e trattazione di documenti segreti; discussioni pubbliche allargate; sedute pubbliche per audizioni; processo verbale).*

Con riferimento alla pubblicità dei lavori in commissione, è espressione di un principio generale che le sedute non siano pubbliche. Le discussioni avvengono infatti regolarmente a porte chiuse e, solo in sede di esame finale delle proposte e previo accordo, sono pubbliche (§ 69 c. 1 primo periodo e § 70 c. 1° *GO-BT*)<sup>1607</sup>.

La discussione in commissione può vertere su documenti aventi particolare riservatezza. Il Regolamento di procedura del *Bundestag* prevede diversi livelli di segretezza dei

---

<sup>1606</sup> S. LINN - F. SOBOLEWSKI, *So arbeitet der Deutsche Bundestag*, cit. p. 42.

<sup>1607</sup> La partecipazione del pubblico al *Bundestag* non emerge tanto in riferimento ai lavori in commissione quanto piuttosto nelle discussioni plenarie, alle quali si può assistere tramite le tribune, le trasmissioni televisive o internet.

documenti a fini di tutela e per un corretto svolgimento dei lavori sugli stessi. Vengono così classificati i documenti in “rigorosamente segreti” (*str. geh.*), “segreti” (*geh.*), “riservati” (*VS-Vertr.*) e “solo per uso di servizio” (*VS-NfD.*)<sup>1608</sup>.

È previsto che qualora si discuta su un documento segreto di livello “riservato” o superiore si applichino le norme regolamentari sulla tutela del segreto del *Bundestag* (allegato 3). La classificazione di un documento come segreto implica infatti l’adozione di numerose cautele in sede di trattazione in commissione<sup>1609</sup>.

Delle sedute non pubbliche viene redatto processo verbale che non è considerato in via di principio un documento segreto ai sensi del regolamento del *Bundestag*<sup>1610</sup>.

La non pubblicità della discussione implica che la seduta si svolga a porte chiuse. Tuttavia, anche qualora la partecipazione sia limitata ai membri ordinari e ai sostituti, il proponente di un provvedimento non appartenente alla commissione può prendere parte alla seduta con il fine di esporre la motivazione dell’atto.

È ammessa, in casi particolari, la partecipazione di membri del *Bundestag* sia come uditori sia con voto consultivo (§ 69 *GO-BT*). È regolarmente ammessa invece, salvo i limiti di legge al diritto di accesso, la partecipazione dei capi delle *Fractionen* alle sedute delle commissioni permanenti e speciali in sede di voto consultivo (§ 69 c. 4° *GO-BT*). Anche i membri del governo sono generalmente ammessi alle sedute (art. 43 *GG*).

Inoltre, è previsto che qualora la commissione apporti modifiche al testo concernenti una determinata materia, essa non proceda da sola alla nuova stesura della disposizione ma si avvalga dell’ausilio di funzionari del dicastero competente in quella materia.

Nel caso in cui la commissione lavori a una proposta concernente interessi essenziali di Comuni e di associazioni di Comuni (circa le finanze pubbliche ovvero l’organizzazione amministrativa), è richiesto il parere degli stessi prima della decisione finale<sup>1611</sup>.

---

<sup>1608</sup> I livelli di segretezza sono definiti all’art. 2 dell’allegato 3 al *GO-BT* vertente sulla tutela del segreto dell’organo: «Sono classificati come “rigorosamente segreti” i documenti la cui conoscenza da parte di non autorizzati potrebbe mettere in pericolo l’esistenza della Repubblica Federale Tedesca o di uno dei suoi *Länder*. Sono classificati come “segreti” i documenti la cui conoscenza da parte di non autorizzati potrebbe mettere in pericolo la sicurezza della Repubblica Federale Tedesca o di uno dei suoi *Länder*, potrebbe arrecare seri danni ai loro interessi o alla loro immagine o costituire un grande vantaggio per uno Stato straniero. Sono classificati come “riservati” i documenti la cui conoscenza da parte di non autorizzati potrebbe ledere gli interessi o l’immagine della Repubblica Federale Tedesca o di uno dei suoi *Länder* o costituire un vantaggio per uno Stato straniero». In via residuale gli altri documenti acquisiscono il livello di segretezza “solo per uso di servizio”.

<sup>1609</sup> Cfr. più diffusamente art. 7 dell’allegato n. 3 *GO-BT*.

<sup>1610</sup> È previsto che qualora il processo verbale di una seduta in commissione non sia interamente accessibile al pubblico, esso sia dotato di un apposito contrassegno (§ 73 c. 2° *GO-BT*).

<sup>1611</sup> Questa previsione può subire deroghe nel caso di provvedimenti governativi aventi motivazione esplicativa del punto di vista dei Comuni (sono fatte salve le audizioni § 70 *GO-BT*).

Per “pubblicità” delle sedute si intende invece l’accesso di uditori o della stampa all’interno dei luoghi e nei limiti degli spazi dove queste si tengono. Le commissioni infatti, di concerto con le eventuali altre commissioni assegnatarie per il parere, nonché sentito il Consiglio degli anziani, tengono discussioni pubbliche per l’esame finale delle proposte assegnate. La pubblicità implica anche la comunicazione dell’ordine del giorno al *Bundestag*, al *Bundesrat* e al Governo federale (§ 69a *GO-BT*). Se la commissione competente opta per una discussione in forma pubblica allargata, un quarto dei membri può chiedere che la proposta venga trattata direttamente dal *Bundestag* nell’ambito di una discussione generale.

L’organizzazione della discussione pubblica in commissione, per ciò che concerne lo svolgimento e la durata, è stabilita dalla commissione competente per il merito. È il presidente di quest’ultima che dirige la seduta e che mantiene l’ordine tramite i poteri conferitigli ed equipollenti a quelli del presidente del *Bundestag*. Solo su impulso della commissione stessa si può autorizzare la pubblicità di parte o dell’intero testo esaminato.

Diverso dalla pubblicità è il caso di ampliamento dell’uditorio di una seduta a porte chiuse, quando cioè si consente l’accesso a coloro che, pur non appartenendo alla commissione, sono membri del *Bundestag*<sup>1612</sup>.

Ulteriore ipotesi di ampliamento delle presenze nelle sedute in commissione avviene nel caso in cui questa decida di convocare membri del Governo o esperti per audizioni<sup>1613</sup>.

Le audizioni sono per le commissioni uno strumento di consulenza che mira all’ottenimento di informazioni sugli argomenti di maggiore interesse generale nonché ad informarne conseguentemente l’opinione pubblica.

L’utilizzo di tali strumenti conferma ancor più l’importanza della potenzialità di questi collegi parlamentari di tipo ristretto. Ognuna di queste previsioni tenta di espletare al meglio la propria utilità nel processo decisionale per fare in modo che questo sia quanto più correttamente e completamente eseguito. Ne risulta un sistema complesso che deve coniugarsi efficacemente con le funzioni rappresentative di cui godono i parlamenti contemporanei.

## CAPITOLO III – PARTE II

### IL PASSAGGIO AL *BUNDESRAT*

---

<sup>1612</sup> Tale partecipazione può essere comunque limitata in specifici casi. Infatti, il § 69 c. 2° *GO-BT* stabilisce che «alle sedute a porte chiuse delle commissioni possono prendere parte come auditori membri del *Bundestag* non appartenenti alla commissione, salvo che il *Bundestag*, al momento della costituzione delle commissioni, decida di limitare il diritto di accesso per singole commissioni ai membri ordinari ed a quelli espressamente nominati loro sostituti. Tale limitazione può aver luogo successivamente per l’esame di specifiche questioni che rientrano nell’ambito di competenza della commissione. Per determinati provvedimenti oggetto di esame, le commissioni possono nel singolo caso disporre eccezioni alla limitazione del diritto di accesso».

<sup>1613</sup> V. *infra* Cap. V, § 2.3.

di *Giuliana Marra*

### *1. Funzioni e attività del Bundesrat nel procedimento legislativo.*

Nel sistema bicamerale tedesco la funzione della seconda camera si espleta nel rappresentare e sostenere la struttura federale<sup>1614</sup>.

Il *Bundesrat*, camera delle autonomie territoriali, coordina le attività dei *Länder* ed ha come finalità principale il corretto andamento del federalismo<sup>1615</sup>. È proprio in tale ottica di statualità federale (*Bundesstaatlichkeit*) che il *Bundesrat* riesce ad esprimere al meglio le sue funzioni.

Il concetto di federalismo è infatti riscontrabile nella ripartizione proporzionale delle rappresentanze dei *Länder* e nell'espressione del voto in seno alla seconda camera.

A ciò si aggiunga che i membri di ciascun *Land* si esprimono nel voto in modo unitario, questo in considerazione del fatto che la loro posizione deve apparire territorialmente coesa così come individualmente considerata<sup>1616</sup>.

Per quanto attiene all'attività legislativa, è previsto che il *Bundesrat* la eserciti in due diverse forme: approvando leggi deliberate dal *Bundestag* che richiedono espressa approvazione della seconda camera (*Zustimmungsgesetze*) ovvero sollevando opposizione<sup>1617</sup> per tutte quelle leggi che trattano materie per le quali non è prevista

---

<sup>1614</sup> I padri della Legge Fondamentale speravano di evitare l'emersione di un potente governo centrale; il *Bundesrat* dunque trova la sua collocazione quale organo attraverso cui i Governi dei *Länder* «partecipano all'attività legislativa e all'amministrazione della Federazione» (art. 50 GG). Cfr. K. VON BEYME, *The political system of the Federal Republic of Germany*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1983, p. 159 ss.

<sup>1615</sup> R. HRBEK, *Miterlebt-Mitgestaltet. Der Bundesrat im Rückblick*, Bonn Aktuell, Bonn, 1989, *passim*.

<sup>1616</sup> *BVerfGE* 106, 310 del 18 dicembre 2002, punti 138 e 139: «Da questa concezione della Legge fondamentale per il *Bundesrat* discende che il voto di un *Land* può essere contraddetto in qualsiasi momento da un altro membro del Consiglio federale dello stesso paese, eliminando così i prerequisiti per la *leadership* generale. Il Presidente del Consiglio federale riceve quindi il voto di un singolo membro dello stesso come voto per l'intero paese, a meno che un altro membro del rispettivo paese non decida di votare diversamente. I voti dei *Länder* devono essere presentati in modo uniforme ai sensi dell'art. 51, c. 3° II p. GG. Il voto è l'annuncio dei voti di ciascun *Land* come atto deliberato di donazione. I diversi voti dei membri del Consiglio federale di un paese devono coincidere».

<sup>1617</sup> Qualora per una legge non sia necessario l'assenso del *Bundesrat* infatti, questo può sollevare opposizione al termine della procedura espletata nella *Vermittlungsausschuss*, entro due settimane. I termini per l'opposizione decorrono: qualora la Commissione di conciliazione proponga una modifica del testo di legge «dal momento del ricevimento del testo di legge nuovamente adottato dal *Bundestag*»; in tutti gli altri casi invece «dal ricevimento della comunicazione del presidente della Commissione prevista al secondo comma, relativa alla conclusione della procedura davanti alla commissione stessa». (Cfr. art. 77 c. 3° GG).

l'approvazione obbligatoria da parte del *Bundesrat (Einspruchsgesetze)*<sup>1618</sup>. Muovendo dall'analisi della prima tipologia (di cui all'art. 78 GG), si può riscontrare che attualmente la seconda camera ha un potere decisionale su circa il 35% delle leggi in quanto aventi "contenuto federale"<sup>1619</sup>.

Circa la bipartizione tra le due tipologie di leggi, parte della dottrina ritiene che siano esclusivamente individuabili quelle "a prevalenza del *Bundestag*" (*Einspruchsgesetze*) e quelle di tipo bicamerale (*Zustimmungsgesetze*), altra parte della dottrina ritiene che questa rigida bipartizione rischi di ricondurre sotto una stessa tipologia tanto le leggi federali ordinarie quanto quelle costituzionali escludendo ulteriori categorie possibili<sup>1620</sup>.

Approfondendo il ruolo del *Bundesrat* nel procedimento legislativo si evidenzia che non di rado le due assemblee hanno assunto posizioni contrapposte su progetti di legge sottoposti all'esame parlamentare. Si può osservare che nel corso della XV legislatura furono comunque promulgate ventidue leggi sulle quali il *Bundesrat* aveva opposto il proprio veto.

È inoltre facilmente riscontrabile che il potere di veto del *Bundesrat* in concreto è tanto meno utilizzato quanto più è presente un governo di grande coalizione. In questa circostanza è prevedibile difatti una concordanza tra la maggioranza dei consiglieri del *Bundesrat* e i partiti del Governo. A conferma di questo si ricorda che nel corso della XVI legislatura, con il primo Governo Merkel, la seconda camera si è avvalsa del potere di veto assoluto solamente una volta e del potere di veto sospensivo per tre sole volte. Tale circostanza si è nuovamente verificata nel corso della XVII legislatura con il terzo Governo Merkel poiché il *Bundesrat* ha esercitato il veto assoluto soltanto due volte (Cfr. *infra* tabella n. 1)<sup>1621</sup>.

---

<sup>1618</sup> Alcuni autori fanno riferimento a un veto "sospensivo" tramite il quale si respingono le leggi semplici che vengono approvate dal *Bundestag* e a un veto "assoluto" con il quale invece vengono votate le leggi che riguardano direttamente competenze, funzioni e risorse dei *Länder*; in particolare, cfr. M. CICALI, *Rappresentanza e consenso in Germania - Bundesrat e Bundestag nella Repubblica Federale*, FrancoAngeli, Milano, 2016, pp. 9-10.

<sup>1619</sup> Si riassumono pertanto i casi in cui il *Bundesrat* collabora con il *Bundestag* nella funzione legislativa ordinaria divenendo "coautore" nel procedimento: le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei *Länder* (art. 104a cc. 3° e 4° GG e artt. 107 e 108 della GG); le leggi che interessano il sistema amministrativo dei *Länder* – in tal caso, in esito alla riforma, si fa riferimento solo a casi eccezionali, quando sussista una particolare esigenza di disciplina unitaria – (art. 84 GG); le leggi relative a modificazioni territoriali dei *Länder* (art. 29 c. 7° GG), trattamento economico e previdenziale dei dipendenti pubblici (art. 74a cc. 2° e 3° GG), determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei *Länder* (art. 91a c. 2°, GG), esercizio della funzione giurisdizionale della Federazione attraverso i *Länder* (art. 96 c. 5° GG). Sul punto v. Camera dei Deputati, Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione Straniera, *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, luglio 2014, n. 10, p. 16.

<sup>1620</sup> Cfr. T. MAUNZ – R. SCHOLZ, *Art. 50*, in T. MAUNZ – G. DÜRIG (a cura di), *Grundgesetz - Kommentar*, C.H. Beck, Monaco, 2017.

<sup>1621</sup> Con riferimento ai dati delle tabelle nn. 1 e 2, Cfr. Servizio Studi del *Bundestag*, *Statistik der Legislaturperiode*, in [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de).

<b>Tabella n.1</b>	delibere legislative del <i>Bundestag</i>	leggi ( <i>Zustimmungsgesetze</i> ) alle quali il <i>Bundesrat</i> ha opposto veto assoluto	leggi ( <i>Einspruchsgesetze</i> ) alle quali il <i>Bundesrat</i> ha opposto veto sospensivo	veto sospensivo superato dal <i>Bundestag</i>
XII (1990-1994)	507	21	5	4
XIII (1994-1998)	566	20	15	14
XIV (1998-2002)	559	19	5	2
XV (2002-2005)	400	21	22	22
XVI (2005-2009)	616	1	3	3
XVII (2009-2013)	553	12	1	1
XVIII (2013-2017)	555	2	0	0

Con la riforma del 2006 le prerogative codecisorie del *Bundesrat* hanno subito una notevole riduzione. Ciò ha contribuito all'ampliamento del novero delle leggi che non necessitano di un consenso espresso ma che comunque si prestano ad essere oggetto di l'opposizione (Cfr. tabella n. 2)<sup>1622</sup>.

<b>Tabella n. 2</b>	numero di leggi promulgate	leggi approvate con necessario assenso del <i>Bundesrat</i>	leggi approvate senza necessario assenso del <i>Bundesrat</i>
XII (1990-1994)	493	279	214
XIII (1994-1998)	552	328	223
XIV (1998-2002)	549	299	249
XV (2002-2005)	385	196	190
XVI (2005-2009)	613	256	357
XVII (2009-2013)	543	208	335
XVIII (2013-2017)	548	196	352

Si nota inoltre che prima della riforma del 2006, nel corso della XIV e XV (1998-2002 e 2002-2005) legislatura, il veto assoluto è stato esercitato per ben 30 volte in virtù dei poteri conferiti dalla norma di cui all'art. 84 c. 1° GG. Infatti, il necessario coinvolgimento del *Bundesrat* per la salvaguardia degli interessi territoriali non espletava più da tempo la sua finalità di tutela<sup>1623</sup>. Lo strumento piuttosto era usato con intenti ostruzionistici che spesso

<sup>1622</sup> Dati consultabili sul sito del Servizio studi del *Bundesrat*, *Statistik der parlamentarischen Arbeit des Bundesrates*, Berlin, 1990-2017.

<sup>1623</sup> A. GRAGNANI, *Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco - il tentativo di ridurre, nel complesso, i casi nei quali per la legislazione federale è richiesta l'approvazione del Bundesrat: l'art. 84 GG sulla disciplina del procedimento amministrativo e l'art. 104, IV comma, sull'esecuzione di leggi federali*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2005.



favorivano soluzioni di compromesso incoerenti in luogo di riforme invece necessarie. In esito alla riforma organica, la modifica dell'art. 84 GG ha portato a un ridimensionamento del ruolo della seconda camera e a una maggiore razionalizzazione dell'assetto delle competenze legislative<sup>1624</sup>.

Muovendo dalle funzioni che il *Bundesrat* svolge nel parlamento tedesco possono prendersi in esame parallelamente quei processi avviati nel nostro ordinamento per migliorare i rapporti fra Stato e Regioni<sup>1625</sup>. L'art. 11 della Legge costituzionale n. 3 del 2001 individuava nella Commissione per le questioni regionali l'organo che poteva supplire all'assenza di una camera federale su base regionale, riconoscendole un potere di veto sui progetti di legge concernenti materie di competenza legislativa concorrente e ammettendo altresì che alle attività della stessa partecipassero rappresentanti delle regioni, delle province e degli enti locali.

Con questa legge si è tentato, ispirandosi alle funzioni del *Bundesrat*<sup>1626</sup>, di implementare l'attività di tale commissione tramite l'attribuzione di specifici compiti. Si fa riferimento alle materie contenute negli artt. 117, c. 3°, e 119 della Costituzione italiana, materie queste che necessitano di una maggiore cooperazione tra lo Stato e le autonomie locali, alle quali si possono aggiungere anche tutte quelle che trasversalmente prevedono rapporti con l'Unione europea<sup>1627</sup>. Con l'attribuzione di tali compiti alla summenzionata Commissione si è voluto proseguire un processo già avviato nelle precedenti legislature ma che ancora può risultare incompleto riguardo all'istituzione, così come nell'ordinamento tedesco, di una camera di forte rappresentanza territoriale.

In conclusione, si può ritenere che il sistema bicamerale tedesco, grazie al controllo esercitato dal *Bundesrat* in tutte le sue forme, si distingue per la capacità di razionalizzare le crisi deliberative e per la prerogativa di proteggere i diversi interessi dei *Länder*, sia in materia finanziaria sia amministrativa. La seconda camera consente così ai soggetti periferici di esprimere una rappresentanza di tipo territoriale, peraltro molto efficace nei

---

<sup>1624</sup> Sul punto v. *supra* Cap. II, § 2.1.

<sup>1625</sup> Sulla peculiarità del regionalismo italiano e l'irriducibilità del modello alla «elaborazione dogmatica del Bundesstaat di derivazione tedesca» v. il contributo di P. RIDOLA, *Le suggestioni del Grundgesetz nella dottrina costituzionalistica italiana. Sessant'anni di rapporti tra le "culture" costituzionali tedesca e italiana*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, pp. 11-12; A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001, *passim*.

<sup>1626</sup> In generale, modello del *Bundesrat* tedesco è stato da sempre considerato come un esempio al quale ispirarsi per le riforme istituzionali da introdurre in Italia. Si segnalano i contributi di L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Giuffrè, Milano, 1989; B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania Federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990; A. D'ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994; F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, Giuffrè, Milano, 1995.

<sup>1627</sup> Per ulteriori approfondimenti, Cfr. G. D'AMICO, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle 'istituzioni territoriali' al 'camerino' degli 'enti territoriali'*, in *Quaderni costituzionali*, n. 11/2017; M. OROFINO, *Bundesrat e funzione unificante: alcuni spunti di comparazione con la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale 3/2001*, in [www.air.unimi.it](http://www.air.unimi.it), 2003.

momenti di particolare intesa fra i *Länder*, affermando in tal modo l'autonomia ad essi riconosciuta dall'art. 28 del *Grundgesetzes*.

## CAPITOLO IV

### IL PROCEDIMENTO DI MEDIAZIONE, LE FASI ULTERIORI DELL'ITER LEGISLATIVO E LA PROMULGAZIONE

di *Giacomo Menegus*

SOMMARIO: 1. La Commissione di mediazione tra *Parlamentarismus* e *Bundesstaatsprinzip*. - 2. Fonti e principi che informano il procedimento di mediazione. - 3. Composizione della Commissione. - 4. Introduzione del procedimento. - 5. Svolgimento dei lavori e proposta d'intesa (*Einigungsvorschlag*). - 6. I limiti dell'attività della Commissione. - 7. Il prosieguo del procedimento a valle della mediazione. - 8. Redazione della versione originale e promulgazione della legge. - 9. L'esperienza della Commissione di mediazione.

#### 1. La Commissione di mediazione tra *Parlamentarismus* e *Bundesstaatsprinzip*.

Il *Vermittlungsausschuss* (Commissione di mediazione) è un organo collegiale previsto dal *Grundgesetz* (art. 77 c. 2° *GG*) che riveste una fondamentale importanza per la funzionalità del procedimento legislativo: qualora, in rapporto ad una specifica legge, *Bundestag* e *Bundesrat* non sappiano trovare un accordo, il compito della Commissione è quello di assicurare – attraverso l'elaborazione di una soluzione di compromesso – l'esito positivo dell'*iter* legislativo, scongiurando l'opposizione del *Bundesrat* con riferimento ad una *Einspruchsgesetz* oppure assicurando l'approvazione del *Bundesrat* inizialmente non concessa ad una *Zustimmungsgesetz*.

La Commissione svolge pertanto un'importante funzione di collegamento (*Scharnierfunktion*) tra *Bundestag* e *Bundesrat* e rappresenta il momento istituzionale di contemperamento e integrazione tra due principi basilari del diritto costituzionale tedesco: da una parte, quello della democrazia parlamentare (o anche *Parlamentarismus*), che riconosce al *Bundestag* il ruolo centrale nell'esercizio della funzione legislativa quale camera direttamente legittimata dal popolo tedesco; e dall'altra, il principio federale (*Bundesstaatsprinzip*) che richiede la necessaria compartecipazione dei *Länder* all'esercizio della funzione legislativa, attuata per tramite del *Bundesrat*<sup>1628</sup>.

---

<sup>1628</sup> Cfr. *amplius* su tale significato della Commissione V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco. L'esperienza del Vermittlungsausschuss*, Jovene, Napoli, 2001, in part. p. 4 ss.

Sotto il profilo storico, inoltre, a fronte dell'incremento delle leggi bicamerali cui si è assistito sino alla riforma del 2006<sup>1629</sup>, la Commissione è arrivata ad assumere il ruolo di sede principale del confronto politico, tanto che si è parlato in proposito di un "Parlamento sussidiario" (*Ersatzparlament*)<sup>1630</sup>.

La descrizione sin qui tratteggiata del *Vermittlungsausschuss* rispecchia la *ratio* con la quale l'organo è stato inserito nel *Grundgesetz* e la sua funzione prettamente teorica nel sistema parlamentare tedesco. Nell'esperienza, tuttavia, la Commissione non è stata esclusivamente la sede di mediazione tra gli interessi del *Bund* e dei *Länder*, ma soprattutto il luogo nel quale la conflittualità tra la maggioranza di Governo e l'opposizione – specie quando quest'ultima controllava molti *Länder* e conseguentemente il *Bundesrat* – trovava una propria composizione<sup>1631</sup>.

## 2. Fonti e principi che informano il procedimento di mediazione.

Il procedimento di mediazione è disciplinato in modo assai poco dettagliato nel *Grundgesetz* che si limita ad indicare un vincolo finalistico all'attività della Commissione – ovvero l'elaborazione di una proposta d'intesa (*Einigungsvorschlag*) – lasciando al Regolamento della Commissione (*Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses*, di seguito *GO-VA*)<sup>1632</sup> la disciplina degli aspetti procedurali dell'attività dell'organo. Se si considera poi che neppure il regolamento – adottato dal *Bundestag* d'intesa con il *Bundesrat* – detta in realtà regole particolarmente stringenti per lo svolgimento dei lavori, risulta

---

<sup>1629</sup> Ci si riferisce alla nota riforma del federalismo tedesco del 2006 attraverso la quale, tra le altre cose, si è inteso ridurre il numero delle *Zustimmungsgesetze*; V. *infra* Cap. II, § 2 ss. Ricca la dottrina italiana sul tema; Cfr., senza pretesa di esaustività, G. PICCIRILLI, *Föderalismusreform e ruolo del Bundesrat: la genesi della revisione costituzionale tedesca del 2006 e la riduzione delle leggi "bicamerali"*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 21 dicembre 2006; J. WOELK, «Modernizzare» lo Stato federale tedesco: una fatica di Sisifo?, in *Le Regioni*, n.5/2005, p. 1119 ss.; ID., *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2007, p. 193 ss.; si vedano inoltre i contributi raccolti in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 73 ss., disponibili anche sul sito [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>1630</sup> Cfr. H. GEORGII – S. BORHANIAN, *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform. Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre?*, Deutscher Bundestag, Servizio studi, 2006, p. 8.

<sup>1631</sup> In proposito, V. *infra*, in questo capitolo, § 9.

<sup>1632</sup> Adottato il 5 maggio 1951 (Cfr. *BGBL.*, II, 1951, 103); ultima modifica del 30 aprile 2003 (Cfr. *BGBL.*, 2003, I, 677); il testo del regolamento è consultabile al seguente link (ultima consultazione 5 maggio 2018): [https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go\\_btg/vermittlungsausschuss/249302](https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/vermittlungsausschuss/249302).

chiaro come l'intento di fondo del Legislatore (costituzionale e non) sia quello di non irrigidire eccessivamente le maglie procedurali per favorire al massimo il raggiungimento del compromesso.

Sempre nell'ottica di facilitare la massima convergenza su una proposta comune vanno letti alcuni principi basilari che informano l'attività della Commissione.

Innanzitutto, va ricordato il fatto che i membri di nomina del *Bundesrat* non soggiacciono ad alcun vincolo di mandato (c.d. *Weisungsfreiheit*), diversamente da quanto avviene nell'ambito dei lavori del *Bundesrat*. L'assenza di vincoli o direttive specifiche avvicina pertanto i singoli membri di nomina statale più alla figura di veri e propri parlamentari che a quella di rappresentanti dei Governi dei *Länder*, assicurando agli stessi un ampio margine di manovra nel corso delle trattative in Commissione.

Altro principio di rilievo è quello della *riservatezza* (c.d. *Vertraulichkeit*) dei lavori della Commissione. Le sedute non sono pubbliche e vi è ammesso un numero assai ristretto di partecipanti: oltre ai membri della Commissione, ha il diritto di partecipare (e se richiesto, il dovere) solo il Governo tramite un proprio rappresentante<sup>1633</sup>. Ulteriori soggetti possono essere ammessi esclusivamente previa autorizzazione espressa della Commissione, che la concede piuttosto raramente. Inoltre, i resoconti dei lavori della Commissione possono essere pubblicati solo a distanza di due legislature rispetto a quella nella quale sono stati redatti, e solo su decisione della stessa Commissione assunta all'inizio di ogni nuova legislatura.

Un contributo significativo alla funzionalità e all'efficienza dell'organo è infine assicurato dalla sua peculiare composizione.

### 3. *Composizione della Commissione.*

Il *Grundgesetz* non disciplina puntualmente la formazione dell'organo, limitandosi a stabilire che la Commissione dev'essere composta da membri del *Bundestag* e del *Bundesrat* (art. 77 c. 2° I p. *GG*). La materia è pertanto lasciata all'autonomia regolamentare del Parlamento, che ha optato la composizione paritetica dell'organo (§ 1 *GO-VA*): il *Bundestag* e il *Bundesrat* contribuiscono con sedici membri ciascuno<sup>1634</sup>.

Per quanto attiene ai membri nominati dal *Bundesrat*, ciascun *Land* concorre con un rappresentante in virtù di un principio di parità tra i *Länder* (c.d. *Staatengleichheit*; § 11 c. 3° e 4° *GO-BR*) che deroga al principio costituzionale di cui all'art. 51 c. 2° *GG*, in forza del quale il voto del singolo rappresentante ha un peso determinato in proporzione alla popolazione del relativo *Land*. Possono essere nominati per il *Vermittlungsausschuss* esclusivamente membri del *Landesregierung*, cioè esponenti di spicco della politica statale, e non anche funzionari tecnici come invece avviene per le altre commissioni del *Bundesrat* (v. § 11 c. 2° *GO-BR*).

---

<sup>1633</sup> Oltre ovviamente ai funzionari parlamentari: Segretario, i funzionari addetti e due stenografi.

<sup>1634</sup> Prima dell'unificazione della Germania il numero dei componenti ammontava a ventidue, dato che i *Länder* occidentali erano undici.

Per quanto concerne i membri nominati dal *Bundestag*, vale il principio di specularità (c.d. *Spiegelbildlichkeit*), in virtù del quale la composizione di una commissione dev'essere tale da rispecchiare i rapporti di forza intercorrenti nel *Plenum*.

Il *Bundesverfassungsgericht* ha avuto occasione di riaffermare la vigenza di tale importante principio in una nota pronuncia del 2004<sup>1635</sup> riguardante la composizione della Commissione nella XV Legislatura. Seguendo il consueto meccanismo di computo e conversione dei voti, la componente del *Bundestag* nel *Vermittlungsausschuss* avrebbe visto l'opposizione rappresentata in misura eguale alla maggioranza di Governo: ciò aveva pertanto condotto il *Bundestag* a decidere (a maggioranza) un nuovo meccanismo di computo capace di riflettere il rapporto maggioranza-opposizione. In deroga al principio della specularità nella composizione delle commissioni, il *Vermittlungsausschuss* era stato formato ripartendo quindici dei sedici posti su base proporzionale, riservando alla *Fraktion* più consistente il posto rimanente. Il *BVerfG*, adito dall'opposizione, ha giudicato illegittima tale decisione, evidenziando che il principio maggioritario – specie in un organismo di intermediazione come il *Vermittlungsausschuss* – non può ricevere un riconoscimento tale da prevalere sulla necessaria composizione proporzionale delle commissioni.

Un ulteriore aspetto di rilievo – che accumuna tanto i membri di nomina federale, quanto quelli di nomina statale – è la circostanza che il regolamento limiti a sole quattro volte la possibilità di provvedere alla loro sostituzione nel corso di una legislatura (§ 4 *GO-VA*)<sup>1636</sup>.

Tutti gli aspetti descritti concorrono nel conferire ai lavori della Commissione un'alta valenza politica e a favorire quanto più possibile il raggiungimento del compromesso politico, riducendo l'influenza di fattori che potrebbero ostacolare la mediazione tra le parti<sup>1637</sup>.

---

<sup>1635</sup> Cfr. *BVerfGE* 112, 118 del 8 dicembre 2004. La maggioranza di governo era composta da *SPD* e *Bündnis90/Die Grünen*, mentre l'opposizione da *CDU/CSU* e *FDP*. Se per la ripartizione dei posti si fosse seguito il metodo *St.Laguë/Schepers*, il risultato avrebbe visto una parità tra maggioranza e opposizione secondo la seguente proporzione: sette seggi alla *SPD*, sette alla *CDU/CSU*, uno alla *Fraktion FDP* e uno ai *Bündnis90/Die Grünen*. Cfr. S.U. PIEPER, § 40. *B. Vermittlungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, Nomos, Baden Baden, 2016, pp. 1265-1266.

<sup>1636</sup> La *ratio* di tale limite deve rinvenirsi nell'intento «di facilitare la ricerca di soluzioni di compromesso, poiché si ritiene che in un gruppo, la cui composizione sia stabile, tale ricerca sia più agevole che non tra ignoti»; così L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli a confronto*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 49-50. Cfr. anche V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco*, cit., pp. 71-72, che discorre di una soluzione volta a «non pregiudicare una sostanziale coerenza e continuità della linea di condotta della mediazione politica che rischierebbe di rallentarne o impedirne la riuscita».

<sup>1637</sup> Cfr., tra gli altri, V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco*, cit., 49, il quale evidenzia – ad esempio – come la

#### 4. Introduzione del procedimento.

In conformità al dettato costituzionale il procedimento di mediazione si colloca in un momento cronologicamente successivo alla deliberazione legislativa del *Bundestag* e precedente al definitivo passaggio della stessa al *Bundesrat*.

La facoltà di introdurre il procedimento è riconosciuta al *Bundesrat*, al *Bundestag* e al Governo federale, seppur con alcune distinzioni.

Innanzitutto, il *Bundesrat* ha l'onere di adire la Commissione di mediazione nel caso in cui intenda sollevare opposizione rispetto alla delibera legislativa votata dal *Bundestag* (si tratta in questo caso quindi di *Einspruchsgesetze*; Cfr. art. 77 c. 3° I p. *GG*); quando invece si tratti di *Zustimmungsgesetze*, la scelta se introdurre o meno il procedimento è rimessa alla discrezionalità politica del *Bundesrat* stesso.

In quest'ultima ipotesi, quando sia chiaro che il *Bundesrat* non intende approvare la deliberazione del *Bundestag* oppure è decorso inutilmente il termine per la detta approvazione (art. 77 c. 2° a *GG*), è però consentito il ricorso alla mediazione tanto da parte del *Bundestag* quanto del Governo federale (art. 77 c. 2° IV p. *GG*), i quali intervengono evidentemente a difesa della deliberazione legislativa in questione<sup>1638</sup>.

Sul ricorso il Governo decide attraverso una deliberazione del Gabinetto a maggioranza semplice, mentre il *Bundestag* decide a maggioranza. L'art. 52 c. 3° I p. *GG* richiede invece la maggioranza assoluta per il *Bundesrat*.

Il termine per proporre il ricorso alla Commissione da parte del *Bundesrat* è di tre settimane e decorre a partire dal ricevimento della deliberazione legislativa del *Bundestag* da parte del Presidente del *Bundesrat* (art. 77 c. 2° I p. *GG*), senza distinzione tra *Einspruchsgesetze* o *Zustimmungsgesetze*. Non è previsto espressamente un termine per il ricorso da parte del *Bundestag* e del Governo, ma si ritiene in dottrina che possa applicarsi in via analogica il termine stabilito per il *Bundesrat*<sup>1639</sup>.

La "chiamata" o ricorso alla Commissione (*Anrufung*) può fare riferimento tanto a singole disposizioni della deliberazione legislativa su cui non si riesce a formare un accordo, tanto all'intera legge in discussione. Frequente – specie in passato – è stata la formulazione di "chiamate aperte" (*offene Anrufungen*)<sup>1640</sup>, ovvero di ricorsi alla

---

scelta di escludere i tecnici, tendenzialmente poco inclini a soluzioni di compromesso, sia indice della «dimensione esclusivamente politica del confronto».

<sup>1638</sup> Sulla diversa finalità con la quale ricorrono alla Commissione rispettivamente il *Bundesrat*, da una parte, e il Governo e il *Bundestag*, dall'altra, Cfr. J. ELSNER, *Die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren*, Springer, Wiesbaden, 2017, p. 92 ss.

<sup>1639</sup> Cfr., in tal senso, S.U. PIEPER, § 40 – *B. Vermittlungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., p. 1273.

<sup>1640</sup> Sul tema, Cfr. V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco*, cit., p. 137 ss. La necessità di giustificare l'ampliamento dei margini di manovra della Commissione per favorire la mediazione politica ha condotto in passato all'elaborazione della c.d. *dottrina della pagina bianca*

Commissione redatti in termini ampi e poco definiti, i quali se, da un lato, lasciano ampio margine alle forze politiche in sede di trattative, presentano però non pochi problemi nel tracciare il perimetro del contenuto ammissibile dell'*Einigungsvorschlag*<sup>1641</sup>.

#### 5. Svolgimento dei lavori e proposta d'intesa (*Einigungsvorschlag*).

Una volta promosso il ricorso alla Commissione, questa è convocata dal Presidente della stessa tramite l'invio dell'ordine del giorno (§ 2 *GO-VA*). La Commissione si riunisce dopo cinque giorni dalla convocazione (§ 7 c. 2° *GO-VA*).

Il procedimento è assai spedito e si articola di norma in due sedute: già dalla seconda seduta ogni membro – qualora non si sia ancora raggiunto un accordo – può chiederne la conclusione (§ 12 c. 1° *GO-VA*). Se neppure entro la terza seduta si è formata una maggioranza su una proposta d'intesa, il procedimento è concluso d'ufficio (§ 12 c. 2° *GO-VA*).

La decisione della Commissione è presa a maggioranza dei presenti (§ 8 *GO-VA*). Per l'approvazione della proposta d'intesa è richiesta tuttavia la presenza di almeno sette membri del *Bundestag* e di altrettanti del *Bundesrat* (§ 7 c. 3° *GO-VA*), al fine di scongiurare l'eventualità di “colpi di mano” da parte di una delle due componenti dell'organo<sup>1642</sup>. La Commissione può elaborare una proposta d'intesa (*Einigungsvorschlag*), confermare la deliberazione legislativa del *Bundestag* oppure non raggiungere alcuna convergenza al proprio interno.

Il procedimento si conclude con la relazione sui risultati comunicata dal Presidente della Commissione ai presidenti di *Bundestag* e *Bundesrat* (§ 12 c. 4° *GO-VA*).

#### 6. I limiti dell'attività della Commissione.

Un aspetto particolarmente rilevante e controverso del procedimento di mediazione è rappresentato dalla delimitazione dell'ambito di manovra della Commissione; il relativo perimetro dovrebbe tendenzialmente essere individuato sulla base dell'*Anrufung* e dalla deliberazione legislativa cui questa è connessa; ma – come si è visto – spesso il ricorso è piuttosto generico e, d'altra parte, sul punto né il *Grundgesetz* né il regolamento della Commissione offrono indicazioni puntuali all'interprete.

---

(*Theorie vom weißen Blatt*), in forza della quale si sosteneva – in estrema sintesi – che il rifiuto da parte del *Bundesrat* di approvare la deliberazione legislativa avrebbe determinato la sostanziale inesistenza del testo licenziato dal *Bundestag*, con la conseguente necessità di provvedere alla riformulazione integrale della legge in sede di *Vermittlungsausschuss*. Cfr. ancora V. BALDINI, *ult. op.*, cit., p. 144 ss.; inoltre M. DIETLEIN, *Die, Theorie vom weißen Blatt“- ein Irrweg*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1987, pp. 177-183.

<sup>1641</sup> V. *infra*, in questo capitolo, § 6.

<sup>1642</sup> Cfr. già B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 77.

La questione è stata pertanto sostanzialmente rimessa alla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, che dal 1986 sino ad oggi è ripetutamente intervenuto a chiarire e – in ultima istanza, a circoscrivere – l’ampiezza dell’attività della Commissione. Per una migliore comprensione dei punti fissati dal Tribunale costituzionale federale e degli importanti principi di rilievo costituzionale implicati, non si può prescindere dal tracciare una seppur breve ricostruzione dell’evoluzione della giurisprudenza in materia. Si tratta di sei pronunce, dal 1986 al 2017<sup>1643</sup>.

Nelle prime decisioni in materia<sup>1644</sup>, il *BVerfG* è sembrato lasciare ampio margine di manovra alla Commissione, consentendo alla stessa significativi interventi sulla deliberazione del *Bundestag* anche laddove gli stessi avevano una debolissima connessione con il testo licenziato; viene enfatizzato, in questi casi, il fondamentale obiettivo di formare il compromesso tra le forze politiche e portare a conclusione il procedimento legislativo.

Ma già si individuano alcuni “paletti” che precludono all’evoluzione in senso più restrittivo della giurisprudenza costituzionale: in particolare, si sottolinea come la Commissione non abbia alcun potere decisionale e che spetti pertanto sempre al *Bundestag* la decisione vera e propria sulla proposta di legge.

---

<sup>1643</sup> Per una attenta e approfondita ricostruzione della giurisprudenza in questione (salvo l’ultima pronuncia, intervenuta in corso di stampa), Cfr. J. ELSNER, *Die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren*, cit., p. 104 ss.

<sup>1644</sup> Le prime due decisioni del *BVerfG* (*BVerfGE* 75, 175 del 13 maggio 1986 e *BVerfGE* 78, 249 del 8 giugno 1988) concernono la seconda legge di miglioria della struttura di Bilancio (2. *HStruktG* del 1981); il *Bundesrat* aveva dato parere negativo al disegno di legge di iniziativa governativa, sull’assunto che la proposta necessitasse di un rafforzamento delle politiche di edilizia abitativa sociale (facendo peraltro riferimento a proposte di legge già avanzate in entrambe le camere). Il *Bundestag* non aveva tuttavia recepito l’indicazione e aveva approvato la legge nella sua versione originale. Il *Bundesrat* aveva allora negato la propria approvazione, con il conseguente ricorso del Governo alla Commissione di mediazione. Quest’ultima aveva elaborato una proposta d’intesa con molteplici modifiche alla deliberazione del *Bundestag*, ivi inclusa una serie di misure per l’edilizia popolare. La legge – poi approvata in via definitiva da *Bundestag* e *Bundesrat* – era stata oggetto di due *Verfassungsbeschwerden* (ricorsi diretti) e di un ricorso in via incidentale (*Normenkontrollverfahren*). Il *BVerfG* aveva sostenuto la legittimità della legge, in quanto «conforme ad una prassi seguita costantemente e finora rimasta non contestata»; ma aveva pure ammesso che si era giunti ai limiti dell’ammissibilità, dal momento che la disciplina concernente le politiche di edilizia abitativa non rientravano nella richiesta avanzata con la *Anrufung* né erano state dibattute nella seconda e nella terza lettura nel *Bundestag*. La vicenda è ricostruita anche in V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell’ordinamento tedesco*, cit., p. 143 ss.



Più stringente la pronuncia del 7 dicembre 1999<sup>1645</sup>: in questo caso, il *BVerfG* dichiara l'illegittimità costituzionale della legge impugnata, dal momento che una delle previsioni introdotte dalla Commissione era stata stralciata già nel corso dell'esame nella commissione competente e non era quindi stata arrivata alla discussione in aula. Il Tribunale costituzionale federale precisa pertanto che: «La commissione di mediazione può proporre un emendamento, un'integrazione o la soppressione delle previsioni approvate dal *Bundestag* solo qualora e nella misura in cui la proposta d'intesa si mantenga nella cornice della chiamata e del procedimento legislativo cui questa si riferisce»<sup>1646</sup>.

Tale limite può essere desunto – sostiene il *BVerfG* – dal ruolo attribuito al *Vermittlungsausschuss* dal *Grundgesetz*: la Commissione, da un lato, non dispone di alcun potere decisionale e deve pertanto limitarsi ad avanzare delle proposte; dall'altro, non rientrando tra i soggetti che hanno diritto di iniziativa legislativa (*Initiativrecht*) ai sensi dell'art. 76 c. 1° *GG*, le è preclusa l'elaborazione di soluzioni del tutto autonome, dovendosi la stessa limitare a mediare tra le alternative di regolamentazione contemplate nel corso del procedimento parlamentare tra *Bundestag* e *Bundesrat*.

Confermano l'orientamento rigoroso inaugurato con la sentenza del 1999 altre due pronunce del 2008<sup>1647</sup> e 2009<sup>1648</sup>, che arrivano ad individuare puntualmente i principi

---

<sup>1645</sup> La terza decisione (*BVerfGE* 101, 297 del 7 dicembre 1999) riguarda la legge tributaria annuale del 1996 (*Jahressteuergesetz* 1996); il Governo aveva proposto la legge come particolarmente urgente al *Bundesrat*; la maggioranza di Governo aveva a sua volta presentato un identico disegno di legge nel *Bundestag*. Nessuno delle due proposte prendeva in considerazione la possibilità di introdurre limiti alla deducibilità delle spese sostenute per un *häusliches Arbeitszimmer*; la proposta era stata invece avanzata dalla *Fraktion Bündnis90/Die Grünen*, ma era stata dibattuta esclusivamente nella prima lettura e stralciata dalla Commissione Finanza del *Bundestag*. Dopo un complesso *iter* legislativo – che vede la *Vermittlungsausschuss* chiamata in causa per ben due volte – la legge viene definitivamente approvata con la detta previsione concernente i limiti di deducibilità.

<sup>1646</sup> *BVerfGE* 101, 297 (306).

<sup>1647</sup> La quarta decisione in tema di limiti della *Vermittlungsausschuss* (*BVerfGE* 120, 56 del 15 gennaio 2008) riguarda una legge relativa alla riforma della tassazione delle società (*Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform 1997*). La questione affrontata dal *BVerfG* ruota intorno ad una disposizione (relativa ad un tetto massimo di imponibile per le società) prevista nella *Einigungsvorschlag* della Commissione, che non trovava alcun precedente nel dibattito parlamentare e risultava pertanto introdotta nell'*iter* legislativo solo nel corso del procedimento di mediazione. Un'iniziativa parlamentare che contemplava la modifica in questione era stata poi avviata quando già la Commissione era stata adita e, pertanto, anche sotto il profilo meramente temporale era impossibile ricondurre la proposta d'intesa elaborata dalla Commissione (con riferimento alla disposizione *de qua*) al precedente *iter* parlamentare.

<sup>1648</sup> La quinta pronuncia (*BVerfGE* 125, 104 del 8 dicembre 2009) concerne la legge di accompagnamento del bilancio 2004 (*Haushaltbegleitgesetz* 2004); come nella precedente decisione del Tribunale costituzionale federale, si verte su una serie di

costituzionali che restringono le possibilità di azione della Commissione: «Per garantire la divisione delle competenze federale, i diritti dei parlamentari, la pubblicità del dibattito parlamentare e con questo il controllo democratico sulla legislazione, la commissione deve proporre quegli emendamenti, integrazioni o soppressioni che si muovano nei limiti tracciati dalla chiamata e dal procedimento legislativo di riferimento»<sup>1649</sup>.

La Commissione dunque non può adottare indipendentemente l'atto legislativo, perché un requisito fondamentale per l'approvazione della legge rimane pur sempre il dibattito pubblico, che – come si è visto – manca del tutto nel procedimento di mediazione. Il dibattito parlamentare è inoltre la sede nella quale il singolo parlamentare ha la possibilità di discutere le proposte, avanzare alternative e cercare di aggregare una maggioranza: una soluzione normativa introdotta per la prima volta nella fase di mediazione comporterebbe un irrimediabile pregiudizio a tali prerogative.

Consentire alla Commissione di adottare soluzioni del tutto avulse dai contenuti della chiamata e del relativo procedimento parlamentare, significherebbe pertanto condurre a una de-parlamentarizzazione (*Entparlamentarisierung*) del procedimento legislativo, che finirebbe peraltro con l'alterare il bilanciamento tra gli organi – *Bundestag* e *Bundesrat* – coinvolti nell'esercizio della funzione legislativa.

---

previsoni (riguardanti nello specifico alcuni tagli a sussidi) che non avevano trovato un'adeguata trattazione nel dibattito parlamentare precedente al ricorso alla Commissione di mediazione. Le previsioni *de quibus* trovavano infatti il loro fondamento in un documento elaborato da un gruppo di lavoro esterno al *Bundestag* (detto *Documento Koch/Steinbrück*, dai nomi dei ministri statali che l'avevano promosso) che aveva fatto il suo ingresso nell'*iter* parlamentare in modo irrituale durante i lavori in commissione per tramite di altri due ministri statali (Dickmann e Riebel), privi invero di poteri di iniziativa legislativa. Il fatto che nel corso del procedimento legislativo si fosse più volte fatto riferimento al menzionato documento non è parso sufficiente al *BVerfG* a giustificare l'elaborazione *ex novo* da parte della Commissione di una serie di previsioni che trovavano solo nel documento il proprio fondamento: «La competenza della Commissione di mediazione si limita a gettare un ponte, con la proposta di intesa, tra alternative normative che già erano state discusse o in ogni caso erano già riconoscibili nell'ambito degli organi legislativi. Non è consentito alla Commissione di mediazione con la relativa proposta né rivendicare un diritto di iniziativa legislativa che non le compete né abbreviare il procedimento legislativo parlamentare né ancora sottrarsi al controllo pubblico. La proposta di intesa dev'essere strutturata in modo da essere attribuibile al *Bundestag* sulla base del precedente dibattito parlamentare. Deve perciò limitarsi a quegli oggetti normativi che sono stati portati avanti sino all'ultima lettura nel *Bundestag* nell'ambito del procedimento legislativo. Non è necessario che si tratti di una proposta di legge. Ma l'oggetto della normativa deve essere determinato in modo tale che la sua portata concreta sia in sostanza riconoscibile. Una formulazione di intenti generica non è quindi sufficiente».

<sup>1649</sup> *BVerfGE* 120, 56, 74.

L'ultima pronuncia sul tema<sup>1650</sup>, recentissima, segna infine un temperamento del rigore descritto: pur mantenendosi intatto il principio di fondo che vuole la proposta d'intesa circoscritta alla chiamata e al precedente *iter* parlamentare, il *BVerfG* acconsente a che un emendamento alla deliberazione legislativa originaria contemplato nell'*Einigungsvorschlag* possa ritenersi ricompreso nell'ambito del pregresso procedimento parlamentare – e sia quindi ammissibile – anche qualora il detto emendamento sia stato proposto e rigettato solo in commissione e non sia stato quindi riproposto e discusso nel *Plenum*.

### 7. Il prosieguo del procedimento a valle della mediazione.

Qualora la Commissione di mediazione sia giunta ad elaborare una proposta d'intesa, il *Bundestag* è tenuto ad esaminarla ai sensi dell'art. 77 c. 2° V p. *GG*, nell'ambito di quella che può essere definita una sorta di “quarta lettura”<sup>1651</sup>. Non è tuttavia tenuto ad approvare l'*Einigungsvorschlag*, ben potendo respingerla. Quello che non gli è consentito è invece incidere attivamente sul contenuto della proposta avanza dalla Commissione.

Per l'approvazione delle proposte d'intesa della Commissione di mediazione valgono alcune regole difformi da quelle vigenti nel normale dibattito del *Plenum*.

In primo luogo, il voto è strettamente limitato all'*Einigungsvorschlag*: qualsiasi altra questione è inammissibile (§ 10 *GO-VA*). La Commissione di mediazione può inoltre – pur a fronte di molteplici interventi puntuali della stessa sulla deliberazione legislativa licenziata dal *Bundestag* – far sì che la proposta venga votata in modo unitario (§ 10 c. 3° I p. *GO-VA*), in modo tale da impedire che il voto disgiunto sui singoli emendamenti apportati nel corso del procedimento di mediazione possa sostanzialmente alterare i termini del compromesso politico raggiunto al suo interno. Infine, non c'è discussione sulla proposta d'intesa; le singole *Fractionen* possono esclusivamente fare una dichiarazione di voto (§ 10 *GO-VA*), in modo tale da chiarire la propria posizione rispetto alla proposta.

Dopo la decisione del *Bundestag*, la deliberazione legislativa passa al *Bundesrat*. Laddove non si sia raggiunto un compromesso in Commissione o il *Bundestag* non abbia dato la propria approvazione alla proposta, la deliberazione è sottoposta al *Bundesrat* nella sua versione originaria, precedente al procedimento di mediazione. Il procedimento si distingue a questo punto a seconda che si tratti di leggi monocamerali o bicamerali.

---

<sup>1650</sup> Cfr. *BVerfG*, decisione del 24 luglio 2017. La pronuncia è stata provocata da una *Verfassungsbeschwerde* proposta da un cittadino algerino considerato pericoloso per la pubblica sicurezza (*Gefährder*) nell'ambito della legge sulla residenza (*Aufenthaltsgesetz - AufenthG*); il ricorrente lamentava il fatto che la previsione impugnata (§ 58a della legge, che prevedeva l'espulsione immediatamente esecutiva di soggetti considerati pericolosi) fosse stata inserita nella deliberazione legislativa solo nell'ambito del procedimento di mediazione e che non trovasse riscontri nel precedente dibattito parlamentare. Cfr., in merito alla pronuncia, S. PERNICE-WARNKE, *Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren – aktuelle Entscheidungen des BVerfG*, in *Juristische Ausbildung*, 2018, pp. 162-164.

<sup>1651</sup> Cfr. S.U. PIEPER, § 40 – *B. Vermittlungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., p. 1276.

Per quanto riguarda le *Einspruchsgesetze*, se la Commissione di mediazione non ha proposto modifiche o il *Bundestag* ha riapprovato la deliberazione legislativa con o senza le modifiche proposte, la legge entra in vigore nei casi previsti dall'art. 78 GG, ovvero: quando il *Bundesrat* l'approva a sua volta; non ricorre alla Commissione di mediazione ai sensi dell'art. 77 c. 2° GG; non solleva opposizione nel termine previsto ex art. 77 c. 3° GG o l'eventuale opposizione è superata dal voto del *Bundestag*.

Qualora il *Bundesrat* intenda sollevare opposizione rispetto alla legge elaborata dalla Commissione e votata dal *Bundestag*, il termine è di due settimane ai sensi dell'art. 77 c. 3° I p. GG e decorre dall'invio della legge approvata dal *Bundestag* al *Bundesrat*; quando non ci siano state modifiche da parte della Commissione, il *dies a quo* è individuato nella comunicazione del Presidente sulla chiusura del procedimento (art. 77 c. 3° II p. GG e § 12 GO-VA). L'opposizione riguarda l'intero atto legislativo, non dev'essere motivata e può eventualmente essere ritirata (art. 78 GG).

Il *Bundestag*, dal canto suo, può superare l'opposizione del *Bundesrat*: in tal senso l'opposizione del *Bundesrat* si qualifica generalmente come un *veto sospensivo*. La richiesta di rigetto dell'opposizione deve essere presentata da una *Fraktion* o da deputati pari al 5% del *Bundestag*. Non c'è discussione sulla proposta, ma solo dichiarazioni di voto. Per l'approvazione è richiesta la maggioranza assoluta ovvero – nel caso di opposizioni votate a maggioranza dei 2/3 dal *Bundesrat* – la *doppia maggioranza qualificata*.

Nella prassi, il superamento dell'opposizione del *Bundesrat* è operazione particolarmente complessa per le *Fractionen* che hanno promosso il rigetto e che generalmente corrispondono alla maggioranza di Governo<sup>1652</sup>; ciò è vero soprattutto quando l'opposizione sia contraria alla legge e si faccia forte del sostegno politico del *Bundesrat* attraverso i Governi dei *Länder* che controlla. Per il successo del voto di rigetto dell'opposizione è pertanto necessaria un'ampia partecipazione dei membri di maggioranza del *Bundestag*, che è di regola assicurata attraverso la richiesta di un voto nominale o il c.d. *Hammelsprung*<sup>1653</sup>. Se l'opposizione viene superata, la legge è approvata; altrimenti è definitivamente stralciata.

Le *Zustimmungsgesetze* richiedono invece una chiara approvazione da parte del *Bundesrat*: non è consentita la reinterpretazione di altre decisioni del consesso nel senso di un'approvazione<sup>1654</sup>. Senza approvazione la legge in questione è respinta. Pertanto, il *Bundesrat* è obbligato ai sensi dell'art. 77 GG ad adottare in tempi ristretti (tre settimane) una decisione (a partire dalla proposta o dall'infruttuoso esperimento della mediazione). Se il *Bundesrat* non si esprime, la legge non è approvata definitivamente. Contrariamente, la legge è approvata (art. 78 GG). La decisione è assunta a maggioranza (art. 52 c. 3° I p. GG).

---

<sup>1652</sup> Cfr. S.U. PIEPER, § 40 – B. *Vermittlungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., p. 1278.

<sup>1653</sup> Si tratta di una peculiare forma di votazione disciplinata dal § 51 c. 2° GO-BT: i deputati lasciano l'aula per poi rientrarvi attraverso tre porte contrassegnate dalle parole "SÌ", "NO", "ASTENSIONE"; presso ciascuna porta si collocano due segretari che procedono alla conta dei voti.

<sup>1654</sup> Cfr. in tal senso J. MASING, *Artikel 77*, in H. v. MANGOLDT – F. KLEIN – C. STARK (a cura di), *Kommentar zum Grundgesetz: GG, II*, Vahlen, München, 2010, Rn. 96.

Oltre che sul contenuto concreto della deliberazione legislativa, possono insorgere contrasti tra *Bundestag* e *Bundesrat* anche sulla natura dell'atto legislativo in questione: può cioè essere in discussione se sia o meno necessaria l'approvazione da parte del *Bundesrat*<sup>1655</sup>.

Qualora il *Bundesrat* neghi l'approvazione, ciò non significa che in caso di controversia sulla natura dell'atto, la mancata approvazione si possa intendere come opposizione; il *Bundesrat* resta tuttavia libero di sollevare l'opposizione espressamente in via precauzionale. In ultima istanza è ad ogni modo il Presidente federale, nell'ambito del procedimento di promulgazione, a valutare se la legge in questione richiedesse o meno l'approvazione del *Bundesrat* (*zustimmungsbedürftiges* o *nicht zustimmungsbedürftiges Gesetz*).

#### 8. Redazione della versione originale e promulgazione della legge.

Una volta approvata la legge, il Cancelliere informa il Ministero competente che ne promuove la stesura nella versione originale a cura della redazione della Gazzetta ufficiale federale (*Bundesgesetzblatt*; § 58 c. 1° I p. *GGO*). È particolarmente importante sottolineare come in questa fase non possono essere apportate modifiche al testo: qualora nel prosieguo del procedimento emergano errori di stampa o inesattezze evidenti, la relativa correzione può essere adottata esclusivamente dal ministero competente con il consenso dei Presidenti di *Bundestag* e *Bundesrat* (§ 61 c. 2° *GGO*).

Adottate tutte le formalità prescritte dal § 58 c. 2° *GGO*, il testo della legge è trasmesso al Governo affinché il Cancelliere o il Ministro competente procedano alla controfirma (*Gegenzeichnung*) ai sensi del combinato disposto degli artt. 58 e 82 c. 1° *GG*; l'atto è quindi trasmesso, a cura della Cancelleria stessa, all'Ufficio di Presidenza federale (§ 59 c. 2° *GGO*).

Il Presidente procede ad una verifica della conformità della legge al dettato costituzionale, tendenzialmente limitata al rilievo di eventuali violazioni manifeste (*evident*)<sup>1656</sup>. Nel caso in cui dovesse ritenere costituzionalmente conforme la disciplina di

---

<sup>1655</sup> Cfr. S.U. PIEPER, *ult. op. cit.*, pp. 1279-1280.

<sup>1656</sup> Secondo la dottrina prevalente e alla luce della prassi seguita sino ad oggi, tale controllo di legittimità (*Prüfungsrecht*) del Presidente è sia formale che sostanziale e non interferisce con le attribuzioni costituzionali del *BVerfG*. Cfr., *ex pluribus*, C. DEGENHART, *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*, C.F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen - Hambur, 2010, p. 292 ss., in part. p. 298; S.U. PIEPER, § 20. *Die ausfertigung der Gesetze*, in W. KLUTH – G. KRINGS (a cura di), *Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, C.F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen – Hambur, 2013, p. 487 ss., in part. 490-497. Nella storia della Repubblica federale tedesca, sono stati otto i casi in cui il Presidente ha rifiutato di apporre la propria firma: da ultimo, si vedano le due decisioni con le quali il presidente Horst Köhler (24 ottobre e 8 dicembre 2006) ha respinto due leggi ritenute manifestamente incostituzionali. Talora è avvenuto che il Presidente, nutrendo dubbi relativi alla legittimità del testo

legge, appone la propria firma con data. Il testo è quindi ritrasmesso alla redazione della Gazzetta Ufficiale per la promulgazione; della trasmissione sono informati il ministro competente e quelli interessati (§ 60 *GGO*). Dopo la promulgazione, la Gazzetta informa la Cancelleria e il Ministro competente.

La legge entra in vigore – salvo sia diversamente indicato nel testo legislativo stesso – dopo quattordici giorni dalla pubblicazione in Gazzetta. La versione originale della legge è conservata negli Archivi federali (§ 60 ult. p. *GGO*).

### 9. L'esperienza della Commissione di mediazione.

In dottrina si rimarca frequentemente la tendenza di fondo per il consensualismo e la collaborazione tra istituzioni che contraddistingue l'esperienza costituzionale tedesca; si può affermare che la Commissione di mediazione sia senz'altro una delle rappresentazioni di maggior successo di questo tratto<sup>1657</sup>.

Tuttavia è bene segnalare – come già si è anticipato in apertura – che la Commissione è sì il momento di raccordo tra istanze federali e statali in caso di accesa conflittualità, ma che un ruolo di primo piano nell'ambito del procedimento legislativo l'ha giocato soprattutto nei casi in cui il conflitto tra Governo e Opposizione ha avuto ripercussioni sul rapporto Federazione-*Länder*; quando cioè la maggioranza di questi ultimi era guidata da partiti di opposizione e pertanto pure la maggioranza dei voti nel *Bundesrat* era in mano all'Opposizione. Minore è stato il rilievo avuto nel dirimere i contrasti attinenti propriamente agli interessi statali.

Ciò appare particolarmente chiaro se si guarda alle statistiche sulla produzione legislativa delle singole legislature, con le rispettive differenti articolazioni delle forze politiche nel *Bundestag* e nei *Länder*.

Nella VII Legislatura, ad esempio, che vedeva la maggioranza di governo social-liberale (guidata dapprima da Willy Brandt, poi da Helmut Schmidt) contrapposta ad una maggioranza unionista (*CDU/CSU*) nel *Bundesrat*, si è registrato un frequente ricorso alla procedura di mediazione (oltre cento casi), superiore persino al numero dei casi di *Anrufung* delle tre precedenti legislature complessivamente considerate<sup>1658</sup>.

---

sottopostogli che tuttavia non erano tali da giustificare il diniego alla promulgazione, abbia espresso in una lettera le proprie perplessità al Cancelliere e ai presidenti di *Bundestag* e *Bundesrat*.

<sup>1657</sup> Per un'analisi nel merito delle singole leggi approvate tramite il procedimento di mediazione (analisi che non è possibile affrontare in questa sede per ragioni di sintesi), si rinvia a J. ELSNER, *Die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren*, cit., p. 205 ss., il quale affronta con uno sguardo d'insieme l'attività della Commissione dalla I fino alla XVII Legislatura; si concentra, invece, sulla sola XII Legislatura V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco*, cit., p. 88 ss.

<sup>1658</sup> Cfr. V. BALDINI, *ult. op. cit.*, p. 60-61, nota 46. Per ulteriori riferimenti alle statistiche delle prime legislature, Cfr. *Ibidem*, note 45-46.

Nella XV Legislatura il Governo era formato da *SPD* e *Bündnis90/Die Grünen*, mentre la maggioranza dei Governi dei *Länder* era a guida *CDU/CSU*: anche in questo caso si è assistito ad una grande conflittualità, con la maggioranza *CDU/CSU* nel *Bundesrat* che bloccava sistematicamente le leggi approvate dal *Bundestag* attraverso il ricorso al procedimento di mediazione (anche in questo caso oltre cento “chiamate”)<sup>1659</sup>.

Nella successiva legislatura, invece, in presenza di un Governo federale sostenuto da una *Große Koalition* composta da *CDU/CSU* e *SPD*, il ricorso alla mediazione è stato piuttosto raro e sempre giustificato dalla tutela di interessi genuinamente statali piuttosto che legati a conflitti politici; anche in questo caso la mediazione si è conclusa sempre positivamente. Lo stesso può dirsi se si guarda alla XVIII Legislatura (che ha visto ancora una volta la formazione di una *Große Koalition*) ed è verosimile che un ridotto ricorso alla Commissione si verificherà anche nel corso della legislatura recentemente inaugurata dall'accordo di governo tra *CDU/CSU* e *SPD* a seguito delle elezioni del 24 settembre 2017.

Volendo trarre un bilancio del funzionamento e dell'attività del *Vermittlungsausschuss*, è sufficiente guardare al numero assai contenuto di leggi che, dopo l'esperimento del procedimento di mediazione, sono state definitivamente stralciate per riconoscere il successo dell'organo<sup>1660</sup>; successo testimoniato anche dai tentativi di riprodurre istituzioni analoghe in altri ordinamenti<sup>1661</sup>.

Non sono peraltro mancate critiche – talora particolarmente accese – al *Vermittlungsausschuss* e al suo modo di operare<sup>1662</sup>: si è temuto infatti che il crescente ricorso alla Commissione di mediazione – favorito dal carattere informale della procedura e dalla riservatezza dei negoziati – avrebbe finito con l'esautorare le sedi istituzionali della dialettica politica tra maggioranza e opposizione e a sottrarre l'esercizio della funzione legislativa alla pubblicità e alle forme del dibattito nel *Plenum*<sup>1663</sup>. Si è parlato così di

---

<sup>1659</sup> Cfr. S.U. PIEPER, § 40 – B. *Vermittlungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., p. 1281.

<sup>1660</sup> Cfr. *infra* Tabella sui procedimenti di mediazione (relativamente alle ultime sette legislature).

<sup>1661</sup> Si pensi, ad esempio, al Comitato di conciliazione dell'Unione europea o alle meno fortunate commissioni paritetiche con funzione di conciliazione previste dalla c.d. Bicamerale D'Alema o dal disegno di legge costituzionale sottoposto a referendum nel 2006. Per un'analisi comparatistica di organi analoghi, Cfr. J. ELSNER, *Die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses*, cit., p. 17 ss.

<sup>1662</sup> Cfr., tra gli altri, M.J. DIETLEIN, *Der Dispositionrahmen des Vermittlungsausschuss*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1983, p. 88 ss., in part. p. 80.

<sup>1663</sup> Per un'analisi ancora attuale delle criticità (specie sotto il profilo costituzionale) del procedimento di mediazione – sebbene nel frattempo sia intervenuta la giurisprudenza del *BVerfG* suesposta – Cfr. V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco*, cit., p. 63 ss., in part. 77-81 e 171-178.

*Ersatz- o Überparlament*<sup>1664</sup> o ancora di *Dunkelkammer der Gesetzgebung* (cioè di una camera oscura della legislazione)<sup>1665</sup>.

A tali preoccupazioni sembra, tuttavia, che la giurisprudenza costituzionale abbia offerto risposte, se non risolutive, quanto meno sufficienti a ridimensionare i punti di attrito con il dettato costituzionale<sup>1666</sup>.

Prescindendo dalle criticità menzionate, rimane comunque il fatto – come si è pure osservato<sup>1667</sup> – che i positivi risultati delle procedure di mediazione esperite finora rendono evidente come il *Vermittlungsausschuss* sia un organo fondamentale per la funzionalità ed efficienza del procedimento legislativo.

Procedimenti di mediazione	XII Legislatura (1990-1994) S-G*	XIII Legislatura (1994-1998) S-G*	XIV Legislatura (1998-2002) R-G*	XV Legislatura (2002-2005) R-G*	XVI Legislatura (2005-2009) S-R*	XVII Legislatura (2009-2013) S-G*	XVIII Legislatura (2013-2017) S-R*
<i>Leggi passate per la mediazione</i>	83	83	75	100	18	43	3
<i>Percentuale rispetto alle leggi in totale</i>	16,4%	14,7%	13,4%	25,0%	2,9%	7,8%	0,5%
<i>Due chiamate</i>	2	7	2	2	-	1	-
<i>Tre chiamate</i>	-	1	-	-	-	-	-
<i>Numero chiamate complessivo</i>	85	92	77	102	18	44	3
<i>di cui del Bundestag</i>	-	8	1	1	-	-	-
<i>del Bundesrat</i>	71	74	66	90	17	34	2

<sup>1664</sup> Ovvero T.L. BAUER, *Der Vermittlungsausschuss. Politik zwischen Konsens und Konkurrenz*, Heidelberg, 1998, p. 5.

<sup>1665</sup> Così C. DÄSTNER, *Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschuss*, Duncker und Humblot, Berlin, 1995, p. 22.

<sup>1666</sup> V. *supra*, in questo capitolo, § 6.

<sup>1667</sup> Cfr. S.U. PIEPER, § 40 – B. *Vermittlungsverfahren*, in M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., p. 1281.



<i>del Governo federale</i>	14	10	10	11	1	10	1
<i>Leggi promulgate</i>	70	73	63	88	18	34	2
<i>Leggi non promulgate</i>	13	10	12	12	-	9	1

Fonte: Deutscher Bundestag, *Das Datenhandbuch des Bundestages, Referat Parlamentsdokumentation, Statistik zur Gesetzgebung* (aggiornato al 5 marzo 2018); consultabile su [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)

\* S-G: *Schwarz-gelbe Koalition*, ovvero maggioranza di governo composta da *CDU/CSU* e *FDP*.

R-G: *Rot-grüne Koalition*, ovvero maggioranza di governo composta da *SPD* e *Bündnis90/Die Grünen*.

S-R: *Schwarz-rote Koalition (o Große Koalition)*, ovvero maggioranza di governo composta da *CDU/CSU* e *SPD*.

## CAPITOLO V

### GOVERNO E OPPOSIZIONE NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO IN GERMANIA

di *Andrea Gatti*

SOMMARIO: 1. Le recenti dinamiche strutturali del sistema politico tedesco: la trasformazione del ruolo del Governo e dell'opposizione. - 2. Lo statuto del Governo in Parlamento. - 2.1 L'iniziativa legislativa del Governo. - 2.2. Il potere di impostazione dell'agenda parlamentare: strumenti interni ed esterni di direzione. - 2.3 Il *favor* per il Governo: potere di veto e diritti di intervento. - 3. L'opposizione come bene costituzionale. - 3.1 L'iniziativa legislativa: l'obbligo di esame delle proposte dell'opposizione. - 3.2. Luoghi e strumenti di dialogo parlamentare. - 3.3 I poteri di influenza del procedimento legislativo ordinario esterni al *Bundestag*: veto del *Bundesrat* e controllo astratto di costituzionalità. - 3.4 La questione della costituzionalità delle super-maggioranze. - 4. Conclusione: la "via politica" come principale strumento di influenza sulla maggioranza.

#### *1. Le recenti dinamiche strutturali del sistema politico tedesco: la trasformazione del ruolo del Governo e dell'opposizione.*

Il tema riguardante l'apporto del Governo e dell'opposizione alla formazione dell'indirizzo politico nel procedimento legislativo ordinario è sottoponibile a vari livelli di lettura. Vi sono tematiche che riguardano i rapporti tra poteri, altre di stretto diritto parlamentare, altre ancora che attengono alla garanzia dei diritti fondamentali. Non è tuttavia possibile, per una piena comprensione dei meccanismi prettamente giuridici, prescindere dalla comprensione delle dinamiche che attengono più propriamente al sistema politico e alla sua influenza sulla forma di governo. Il consenso e l'indirizzo politico, in Germania come in ogni altra forma di governo parlamentare, si basa su una collaborazione tra Governo e Parlamento. L'esperienza tedesca, nell'ambito degli studi sulle democrazie

consensuali, occupa però un posto significativo. Con l'eccezione del Governo *CDU/CSU* nel 1960-1961 e di tre brevissimi e transitori governi di minoranza<sup>1668</sup> - tutti i trentuno Governi formati nella Repubblica Federale dal 1949 al 2018 sono stati Governi di coalizione. Da un punto di vista strutturale, il sistema politico-elettorale tedesco è caratterizzato da un delicato equilibrio che pone il Parlamento su una sottile linea di confine, una *Gratwanderung*, come è stata definita<sup>1669</sup>, tra le esigenze di stabilità e quelle di legittimazione. L'attuale legge elettorale con sbarramento al 5%, gli strumenti di razionalizzazione, i poteri di controllo e garanzia a disposizione dell'opposizione parlamentare realizzano una forma di governo che concilia finalità garantiste con esigenze di stabilità. Con le recenti elezioni, poco sembra mutato rispetto alla precedente legislatura e in generale rispetto all'impianto complessivo del sistema tedesco degli ultimi anni. Le risultanze elettorali, infatti, confermando (ed anzi accentuando) la frammentazione dei partiti, hanno permesso di riproporre ancora una volta il modello della *Grosse Koalition*<sup>1670</sup>.

---

<sup>1668</sup> Governi di minoranza si sono registrati sulla scena federale solo in tre episodi (28.10.1966-1.12.1966; 17.5.1972-22.9.1972; 17.9.1982-1.10.1982) ed ognuno di essi rappresenta un'esperienza che ha accompagnato la caduta di governi (di maggioranza) precedenti. Nell'aprile del 1972, W. Brandt aveva superato indenne una mozione di sfiducia costruttiva ed era restato in carica, con un governo di minoranza, fino al successivo mese di novembre nuove elezioni gli avrebbero conferito di nuovo un sostegno pieno. La *CDU*, uscita sconfitta dalla mozione di sfiducia costruttiva, aveva però nei fatti contribuito (talora semplicemente con l'astensione) all'approvazione di una serie di disegni di legge caratterizzanti per il programma di governo, a cominciare dagli *Ostverträge*. Sul punto, J. PLÖHN, *40 Jahre nach dem ersten Misstrauensantrag im Deutschen Bundestag: Probleme einer Minderheitsregierung am Beispiel der ersten Regierung Willy Brandts*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, n.1/2013, pp. 76-92.

Non trascurabili, invece, le esperienze dei Governi di minoranza nei diversi *Länder*: Berlino (1983, 1989, 2001), Brandeburgo (1994), Hessen (1983, 2008), Nord Reno-Vestfalia (1950, 2010), Saarland (1975, 2012), Sachsen-Anhalt (1994, 2002), Bassa Sassonia (1950, 1976), Amburgo (1982, 1986, 2010).

<sup>1669</sup> T. OPPELLAND (a cura di), *Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität*, BWV, Berlin, 2015.

<sup>1670</sup> L'apparentamento di centro-destra tra Cristiano democratici (*CDU*) e Cristiano sociali (*CSU*), pur perdendo un significativo numero di elettori rispetto al 2009 (-10%), si è attestato al 32,9 % dei voti. Investito dalla stessa dinamica di crisi, il partito socialdemocratico *SPD* si è fermato al 20,5% (-5% dei voti rispetto al 2009). Il partito conservatore *Alternative für Deutschland*, raggiungendo il 12,6% dei voti, ha superato ampiamente la soglia di sbarramento prevista per l'ingresso nel *Bundestag*, a cui accede per la prima volta dalla sua fondazione. Il partito liberale ritorna in Parlamento con il 10,7% delle preferenze. Infine, la sinistra di *Die Linke* (9,2%) e di *Bündnis 90/Die Grünen* (8,9%) conferma nei numeri il rendimento ottenuto alle scorse elezioni. Il 4 marzo 2018, i circa 460.000 iscritti alla *SPD* hanno approvato la proposta di accordo di

Questa fotografia del sistema politico tedesco attuale, essenziale per capire non solo i numeri, ma anche la natura degli attori in gioco, lascia però solo trasparire quelle tendenze che hanno iniziato ad accennarsi fin dalla scorsa legislatura (la 18ma) e che stanno lentamente alterando l'equilibrio istituzionale della Repubblica federale. Tali smottamenti, per lo più carsici, riguardano particolarmente due fenomeni: il rapporto Governo-Parlamento e il rapporto maggioranza-opposizione.

Sotto il primo aspetto (rapporto Governo-Parlamento), se ad oggi in Germania la linea generale dell'indirizzo politico dello Stato è ancora saldamente in mano al sistema dei partiti cd. tradizionali, negli ultimi anni la dottrina ha sottolineato l'accentuazione di due fenomeni paralleli e, nello stesso tempo, connessi che stanno agendo sull'impianto del sistema politico. In primo luogo, quello che era considerato il tradizionale schema fondato su alleanze tra grandi partiti guida e piccoli partiti satelliti, di orientamento omogeneo al partito guida, sembra entrato ormai irrimediabilmente in crisi. La riscontrata tendenza degli ultimi anni a preferire un'alleanza tra partiti tradizionalmente avversi - è il caso delle ultime tre *Grosse Koalition* Merkel I (2005-2009), Merkel III (2013-2017) e Merkel IV (2018 - ?) - ha portato ad una perdita di omogeneità politica che sta dando luogo - come è stata definita - ad una sorta di "poligamia di coalizione". La scelta del partner di governo sarebbe rimessa solo ai meri rapporti di forza, con la diretta conseguenza di produrre, come è stato detto, *Koalitionen der Unwilligen*, "riluttanti", quindi sfilacciate, in continua lotta per evitare di apparire come la seconda forza dell'alleanza di Governo e senza una linea politica chiara<sup>1671</sup>. In secondo luogo, nonostante la maggioranza di cui godono nel *Bundestag* i partiti di Governo anche in questa legislatura, è in atto una riscontrabile crisi di legittimazione del sistema partitico, colonna portante dell'intera struttura politico-istituzionale della Repubblica federale<sup>1672</sup>. La crisi di fiducia nei partiti (tradizionali) si pone come una circostanza non secondaria nell'ambito della democrazia tedesca, definita come un *Parteienstaat* in virtù non solo del significativo apporto dei partiti nel sistema democratico parlamentare e pluralista, ma anche della loro concreta funzione di guida e di indirizzo all'interno del *Bundestag*. È anche a causa di tale crisi che si riscontra negli ultimi anni un'ascesa di movimenti e partiti politici anti-sistema (ed alcuni dei quali perfino estremisti), e, conseguentemente, l'esigenza di un loro contenimento attraverso strumenti politici e, in

---

governo che autorizza (ma allo stesso tempo obbliga) i vertici del partito a formare un governo insieme a *CDU/CSU* della legittimazione politica necessaria per creare un'alleanza di governo. Il 14 marzo nasceva così il IV Governo Merkel, che, dopo il Governo Klesinger 1966-1969, il Governo Merkel I 2005-2009 e Merkel III 2013-2017, rappresenta il quarto Governo sostenuto da una *Grosse Koalition*.

<sup>1671</sup> Entrambe le definizioni sono di B. VOLKER, *Komplexe Koalitionen, perplexer Waehler, perforierte Parteiprofile. Eine kritische Revision jüngerer Befunde zur deutschen Koalitionsdemokratie und ein Reformvorschlag*, in *Zeitschrift für Parlamentsfrage*, n. 1/2015, pp. 82-100

<sup>1672</sup> In tal senso, E.V. TOWFIGH, *Das Parteien-Paradox. Ein Beitrag zur Bestimmung des Verhältnisses von Demokratie und Parteien*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2015 e T. OPPELLAND (a cura di), *Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität*, cit.

alcuni casi, anche giuridici<sup>1673</sup>. La crisi dei partiti non interessa solo le dinamiche maggioranza-Governo, ma anche (e forse soprattutto), i rapporti maggioranza-opposizione.

Sotto questo secondo aspetto, la comparsa nel *Bundestag* di un partito considerato come *outsider* e anti-sistema anche dalle stesse tradizionali forze di opposizione, mette in discussione un pilastro del sistema democratico-consociativo tedesco, quello del *consensus* tra forze parlamentari<sup>1674</sup>. Il nuovo partito *AfD* presenta, per certi versi, un carattere antitetico ad un genuino pensiero rappresentativo, che lo rende espressione di tendenze plebiscitarie. L'ottimo risultato ottenuto nelle elezioni (l'*AfD* entra per la prima volta in Parlamento già come terzo partito in termini di presenza) è certamente un elemento che lo contraddistingue dalla dinamica di ascesa delle altre forze minori presenti in Parlamento (i *Grünen*, ad esempio, hanno fatto la loro comparsa in Parlamento nel 1983 con il 5,6%). Un ulteriore elemento di discontinuità risiede nel fatto che il suo successo prescinde da una forte organizzazione di base: la crisi progressiva delle forme tradizionali di aggregazione politica (come la struttura organizzativa del partito, il suo consenso capillare, il suo ruolo di *trait-d'union* con la società civile), sembra favorire la dinamica dell'*AfD*, che trova la sua forza più nei simpatizzanti che nei (davvero pochi) iscritti, più nell'impatto mediatico delle sue idee che nella accuratezza dei suoi programmi<sup>1675</sup>.

Entrambe queste linee di tendenza comportano, quale conseguenza diretta, una crisi del sistema democratico-consociativo che ha caratterizzato la *Bundesrepublik* fin dalla sua

---

<sup>1673</sup> Ci si riferisce al noto caso che riguarda la *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD), partito di ispirazione neo-nazista. A seguito della sua mancata messa al bando da parte del Tribunale costituzionale federale (sentenza 2 BvB 1/13 del 19 febbraio 2017), il legislatore federale ha inteso delineare una nuova disposizione di rango costituzionale al fine di ostacolare quei partiti antisistema che tuttavia non raggiungono la soglia minima di per essere definiti incostituzionali e dunque essere messi al bando. Le nuove disposizioni (in vigore dal 20 luglio 2017) prevedono un procedimento parallelo a quello "tradizionale", che permette l'utilizzo di «sanzioni graduate» (*abgestufte Sanktionsmöglichkeiten*) per i partiti anticostituzionali, ovvero l'esclusione dal finanziamento statale e la perdita dei benefici fiscali (Art 21 c. 3 GG). Si consenta un rinvio a A. GATTI, *Il Parteiverbot e la nuova inconstituzionalità a geometria variabile nell'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017 ed anche E. CATERINA, *La metamorfosi della "democrazia militante" in Germania. Appunti sulla sentenza NPD del Tribunale Costituzionale federale e sulla successiva revisione dell'art. 21 della Legge Fondamentale*, in *DPCE*, n. 1/2018, pp. 239-258.

<sup>1674</sup> Sulla nascita e lo sviluppo della democrazia consociativa tedesca, Cfr. U. KRANENPOHL, *Konkordanzdemokratie, Konsensusdemokratie, Verhandlungsdemokratie. Versuch einer terminologischen und typologischen Strukturierung*, in S. KÖPPL – U. KRANENPOHL (a cura di), *Konkordanzdemokratie, Nomos*, Baden-Baden, 2012, pp. 13-31

<sup>1675</sup> A fronte di 443.000 iscritti alla SPD, 427.143 alla CDU, 141.000 alla piccola CSU e circa 160.000 tra *Die Linke* e *Bündnis 90/Die Grünen*, *AfD*, nonostante il suo peso parlamentare, conta solo 29.000 tesserati.

nascita e un accentramento del luogo di unità di decisione politica all'interno del Governo, o addirittura, ad un livello ancora più apicale e ristretto<sup>1676</sup>.

## 2. Lo statuto del Governo in Parlamento.

Come è noto, il grosso dell'attività legislativa nel *Bundestag* è svolta in seno alle commissioni e non all'aula. In entrambi gli organi, però, i partiti – sacralizzati nei gruppi parlamentari (detti *Fraktionen*) – rivestono il ruolo degli attori dominanti. Il loro ruolo primario è istituzionalizzato dal regolamento del *Bundestag* che non infrequentemente accorda ad essi poteri e facoltà che non accorda, invece, ai singoli membri o a quei raggruppamenti che vanno sotto il nome di *Gruppen*<sup>1677</sup>.

Inoltre, nella prassi, una buona parte dell'agenda parlamentare viene concepita e regolata dal cd. *Ältestenrat* (Consiglio degli Anziani), organo direttivo e di coordinazione del lavoro del *Bundestag*, costituito dal Presidente dello stesso e da ventitré parlamentari, delegati dai rispettivi gruppi parlamentari in proporzione alla loro grandezza<sup>1678</sup>.

Anche la dinamica parlamentare, almeno da un punto di vista formale, risente tuttora dell'impostazione tradizionale che trova le sue origini fin nell'era monarchica e di conseguenza si struttura ancora su una stretta contrapposizione tra Governo e maggioranza. Nonostante le tendenze della prassi recente, che vede una progressiva “governamentalizzazione” delle decisioni, l'organizzazione dell'attività legislativa - con le eccezioni che si vedranno nel proseguo - è quasi interamente controllata dal *Bundestag* stesso.

Ciò premesso, cosa resta al Governo in termini di influenza dell'indirizzo politico parlamentare? Il ruolo del Governo all'interno del procedimento legislativo tedesco è, dal punto di vista della Costituzione formale, assai debole. Tale circostanza trova le proprie ragioni, da un punto di vista storico, nella drammatica esperienza dell'ascesa del nazional-socialismo, da un punto di vista istituzionale, nella già richiamata conformazione partitica della forma di governo e del parlamentarismo tedesco.

In Germania, per espressa previsione costituzionale, si è esclusa l'attribuzione al Governo di un potere normativo autonomo di rango primario, anche d'urgenza. Nella Costituzione di Weimar (1919) i correttivi alla forma di governo parlamentare, lungi dal garantire una stabilità – come era nelle intenzioni dei costituenti – avevano favorito la

---

<sup>1676</sup> Pur non essendo l'oggetto principale di questo saggio, è importante sottolineare la progressiva concentrazione dell'indirizzo politico governativo tedesco in sedi sempre più elitarie ed ufficiose. A titolo di esempio, sembra ormai assodato che la tradizionale e quotidiana riunione ristretta del Cancelliere detta *Kleine Lage* sia, ormai già dall'era Kohl, seguita da un incontro ancora più ristretto (il *Küchenkabinett*), vero luogo di decisione di ogni questione politica di competenza governativa. Quella del Cancelliere, infatti, è notoriamente la figura centrale che caratterizza la forma di Governo tedesca e che la definisce come *Kanzlerdemokratie*. Cfr. K. KÖNIG, *Operative Regierung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2015.

<sup>1677</sup> V. *supra* Cap. I – Parte II, § 2.2.

<sup>1678</sup> V. *supra* Cap. I – Parte II, § 3.3.

frammentazione politica e reso ancora più fragile il già debilitato potere del parlamento<sup>1679</sup>. Sulla base di questo precedente la Legge fondamentale (*GG*), diversamente che dal caso italiano, non prevede un tale privilegio.

Anche l'istituto della delega legislativa al Governo (che permette al Governo, ai sensi dell'art. 80 *GG*, di emanare i cd. Regolamenti normativi) è, nei suoi contenuti e nelle sue forme, limitato da una copiosa giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale (*BVerfG*)<sup>1680</sup>.

Ciò premesso, si possono distinguere almeno tre dimensioni del potere di influenzare il procedimento legislativo ordinario da parte del Governo: il potere di iniziativa legislativa, i veri e propri poteri di definizione dell'agenda politica del Parlamento (ovvero la pianificazione dell'ordine del giorno, la determinazione della durata del dibattito parlamentare e la scansione temporale del voto) ed i vari poteri di veto. Oltre a questi tre aspetti, sono da trattare due istituti di primaria importanza: lo stato di emergenza legislativa e la questione di fiducia.

---

<sup>1679</sup> Con l'eccezione di alcune disposizioni transitorie adesso completamente obsolete (artt. 109 c. 4°, 119 e 132 c. 4° *GG*), i padri costituenti, nel momento in cui si apprestavano a concepire il nuovo assetto di rapporti Governo-Parlamento, avevano ben impresso la cd. lezione di Weimar e l'esperienza della cd. *Ermächtigungsgesetz* (legge di autorizzazione, 24 marzo 1933). Quest'ultima prevedeva eccezioni di forma e di sostanza all'approvazione delle leggi del Reich, riconoscendo, accanto a quello parlamentare, un vero e proprio potere governativo ad emanare leggi ordinarie (in deroga a quanto previsto dalla Costituzione) a patto che le istituzioni del Reich rimanessero intatte (art. 2). L'efficacia della legge di autorizzazione, non soggetta ad alcun termine temporale perentorio, fu originariamente prevista per 4 anni, ma fu successivamente prorogata fino alla caduta del III Reich. Cfr. H. SCHNEIDER, *Das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933. Bericht über das Zustandekommen und die Anwendung des Gesetzes*, in *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, n. 3/1953, pp. 197-221.

<sup>1680</sup> La legge deve definire il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione che concede e, a sua volta, il regolamento deve indicare il fondamento normativo di riferimento. In tal modo il potere dell'esecutivo proviene da una disposizione di legge formale che determina la competenza eccezionale. Tuttavia, il conferimento della potestà legislativa non incide sul valore formale dell'atto e di conseguenza il regolamento normativo non assume valore formale di legge, ma resta legge materiale, con tutte le conseguenze in termini di tutela giurisdizionale. Un'analisi approfondita dell'istituto si trova in J. SAURER, *Die Funktionen der Rechtsverordnung*, Duncker & Humblot, Berlin, 2005. Per le interpretazioni della Corte, si pensi a, *ex multis*, a *BVerfGE* 78, 249 – 272, sull'impossibilità per un Regolamento normativo di entrare in vigore prima che la legge di autorizzazione sia emanata; o a *BVerfGE* 83, 139 (142), sulla riserva al Parlamento delle materie che coinvolgono aspetti essenziali (*wesentlich*) dell'ordinamento.

## 2.1. L'iniziativa legislativa del Governo.

Un primo aspetto di rilievo è connesso con il potere di iniziativa legislativa. Il Governo federale, è uno dei soggetti a cui la Legge fondamentale consente di presentare disegni di legge (art. 76 GG e il § 76 del Regolamento del *Bundestag* (*Geschäftsordnung des Bundestags, GO-BT*). Le proposte del Governo, a norma dell'art. 76 GG, prima di essere trasmesse al *Bundestag*, devono ottenere il parere favorevole del *Bundesrat*.

Fino alla XV legislatura le proposte di legge di iniziativa governativa erano già quasi la metà dei disegni di legge totali presentati al *Bundestag*<sup>1681</sup>. Un ulteriore aumento della produzione è riscontrabile a partire dalla XVI legislatura, quando le proposte del Governo federale (*Bundesregierung*) superano quelle di origine parlamentare fino ad arrivare al 67,3% nella legislatura appena trascorsa (XVIII), dove su 788 proposte, 530 provenivano dal Governo<sup>1682</sup>. Va tuttavia segnalato che, diversamente che dal caso italiano, l'Esecutivo è escluso dalla presentazione di emendamenti, che invece sono riservati ai singoli parlamentari (in II lettura) o ai gruppi (in III lettura) ai sensi dei §§ 82 e 85 *GO-BT*. Infine, ulteriore elemento di marginalizzazione dell'apporto dell'Esecutivo, è rappresentato dalla circostanza che, nella prassi, le commissioni permanenti del *Bundestag* riscrivono frequentemente i progetti di legge<sup>1683</sup>.

## 2.2. Il potere di impostazione dell'agenda parlamentare: strumenti interni ed esterni di direzione.

Per accertare se e in quale misura il Governo riesca ad assicurare in via diretta che il prodotto finale del *Bundestag* sia coerente con il proprio indirizzo politico-legislativo è necessario richiamare non solo istituti di direzione materiale del procedimento legislativo ordinario, ma anche i criteri e i principi che ne informano l'agire. Tra questi si trova innanzitutto la delimitazione dei contenuti delle norme: la prassi parlamentare prevede un'omogeneità di contenuto dei progetti di legge o degli emendamenti presentati dal

---

<sup>1681</sup> Nella XII legislatura (1990-1994), su 907 disegni presentati, quelli di iniziativa governativa erano 419, ovvero il 46,8%. Il 44,3 nella 13ma, il 44,4 nella XIV e il 47,6% nella XV. Cfr. *Deutscher Bundestag, Datenhandbuch (DHB) - Statistik zur Gesetzgebung*, 05.03.2018, in [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de).

<sup>1682</sup> Dei restanti progetti, 148 provenivano dallo stesso *Bundestag* e 110 dai *Länder* per le materie di competenza concorrente. Dei 148, 53 proposte erano state presentate congiuntamente dai tre partiti di governo, 5 da tutte le frazioni presenti in parlamento, 4 da singoli parlamentari senza appartenenze e 86 dalle frazioni all'opposizione. Parallelamente si registra un calo delle proposte di origine parlamentare, che decrescono quasi progressivamente (32,4%, 27,8%, 27,2%, 30%, 18%). Cfr. *Ibidem*.

<sup>1683</sup> E. KLEIN, *Gesetzgebung ohne Parlament?*, De Gruyter, Berlin, 2004 e ID., *The Bundestag - Still the Centre of Decision-Making?*, in L. HELMS, (a cura di), *Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of German*, McMillan, Palgrave (UK), 2000.

Governo. Tale criterio trova il suo fondamento in un parere della Commissione sulle elezioni, immunità e regolamento (*Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung*)<sup>1684</sup>. Quando tale “pertinenza” sia in discussione, la decisione spetta al *Plenum* che vota a maggioranza assoluta<sup>1685</sup>. Dall’altro lato, invece, il Regolamento impedisce, in tre casi, di alterare la “purezza” delle proposte del Governo, inserendo emendamenti nei progetti da questo presentati: quando si tratta di ratificare trattati internazionali, per i regolamenti normativi su cui è necessario il consenso del parlamento, per le proposte elaborate dalla Commissione di conciliazione (§ 82 c. 2° *GO-BT*)<sup>1686</sup>.

L’ordine del giorno, ai sensi del § 20 *GO-BT*, è normalmente concepito e stabilito in seno al Consiglio degli Anziani. A tale riunione è legittimato a partecipare, in qualità di osservatore, un componente del Governo<sup>1687</sup>. Anche se il rappresentante dell’Esecutivo non ha diritto di voto in senso al Consiglio, riveste una significativa funzione di coordinamento anche sotto l’aspetto temporale della programmazione dei lavori. Non esiste alcun diritto del Governo a vedersi inserire le proprie proposte o i propri emendamenti nell’ordine del giorno e la discussione di altre proposte presentate dal Governo dopo la fissazione dell’agenda, come in genere anche quasi tutte le proposte dei gruppi, richiedono l’unanimità delle Frazioni (§ 20 c. 3° *GO-BT*). Per tale ragione, molto spesso, la Cancelleria fa ricorso ai gruppi parlamentari di maggioranza<sup>1688</sup>.

Anche sotto il profilo dell’organizzazione temporale del lavoro il Governo ha un margine di manovra molto limitato. In plenaria, gli strumenti di accelerazione del procedimento legislativo, quali la distribuzione del tempo di parola (§ 28 *GO-BT*) e la chiusura anticipata della discussione (§ 25 *GO-BT*) sono tutti poteri in mano alle frazioni.

---

<sup>1684</sup> Sul punto, Cfr. H.P. SCHNEIDER - W. ZEH, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, De Gruyter, Berlin, 1989, p. 901.

<sup>1685</sup> U. SIEBERER, *Agenda Setting in the German Bundestag: a Weak Government in a Consensus Democracy*, in Atti del convegno “*The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*”, Granada 14-18 aprile 2005, testo in <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/854192dd-7ad6-41f4-bdc7-6de040be5e3e.pdf>.

<sup>1686</sup> Cfr. M. MORLOK - U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, Nomos Verl., Baden-Baden, 2016.

<sup>1687</sup> Dal momento che il fine è quello di assicurare la politica unitaria e generale del Governo, di solito, il delegato è un sottosegretario della Cancelleria.

<sup>1688</sup> Di tale prassi dà atto H. DÖRING, *Worauf gründet sich die Agenda-Setzer-Macht der Regierung? Theoretische und vergleichende Perspektiven auf den deutschen Fall*, in PH. MANOW - S. GANGHOF, *Mechanismen der Politik*, MPIgF Verl, Frankfurt a.M., 2005. Va segnalato che il Consiglio non detiene alcun potere formale di definizione dell’ordine, ravvisandosi solo un potere di proposta. Nella prassi, tuttavia, ove non vi siano obiezioni alla bozza approvata dal Consiglio, l’organizzazione temporale da esso decisa è considerata approvata nella sua interezza. Le decisioni prese in questa sede, che devono essere assunte quasi tutte all’unanimità, trovano una legittimazione implicita dalla rappresentanza proporzionale dei suoi componenti, ma non comportano un’estromissione assoluta dell’aula, che può riappropriarsi della questione decisa in sede di *Ältestenrat* con un voto a maggioranza semplice.



Allo stesso modo, anche per quanto riguarda le procedure di voto, il Governo incide nel procedimento solo per mezzo della propria maggioranza: non è previsto alcuno strumento di prioritizzazione per le proposte governative né altro potere che permetta al Governo di privilegiare le proprie proposte, modificando l'ordine di voto stabilito dalla Presidenza dell'Aula o determinando l'accorpamento di emendamenti<sup>1689</sup>.

Al di là della fisiologica attività endo-procedimentale del *Bundestag*, il Governo ha la possibilità di assumere su di sé la direzione materiale del procedimento legislativo ordinario attraverso il ricorso ad istituti che alterano il normale corso dell'attività legislativa ordinaria. Efficace strumento di pressione diretta sul lavoro legislativo è il ricorso alla questione di fiducia (art. 68 *GG*)<sup>1690</sup>. Con tale istituto il Governo è in grado di controllare sia l'oggetto dell'ordine del giorno sia i tempi legislativi dal momento che è esso interrompe (la scaletta) l'attività legislativa ordinaria. Tale strumento, tuttavia, non solo ha trovato scarsissimo utilizzo nella prassi (solo in quattro circostanze), ma in quasi tutti i casi il suo utilizzo è stato *de facto* un abuso dello strumento per come è stato concepito originariamente. Con un'unica eccezione (2001)<sup>1691</sup>, in tutti gli episodi (1972, 1983 e 2005)<sup>1692</sup> il ricorso alla questione di fiducia non è stato preordinato al passaggio di un progetto di legge né al ricompattamento della maggioranza attorno ad una linea politica, ma a provocare artificiosamente delle crisi di governo per andare al voto anticipato. È quella che è stata chiamata questione di fiducia fittizia (*unechte Vertrauensfrage*) e che, pur legittimata anche dalla giurisprudenza del *BVerfG*, secondo alcune autorevoli voci, ha alterato il testo

---

<sup>1689</sup> Saranno i gruppi parlamentari che appoggiano il Governo a modificare (a maggioranza semplice) l'ordine del voto proposto dalla Presidenza e dunque di adattarlo alle esigenze contingenti.

<sup>1690</sup> Art. 68 *GG*: «(1) Se una mozione di fiducia presentata dal Cancelliere federale non raccoglie l'approvazione della maggioranza dei membri del *Bundestag*, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere federale, entro ventuno giorni, sciogliere il *Bundestag*. Il potere di scioglimento viene meno qualora il *Bundestag* elegga, a maggioranza dei suoi membri, un altro Cancelliere federale. (2) Tra la presentazione della mozione e la votazione devono trascorrere quarantotto ore».

<sup>1691</sup> In questo caso la fiducia era stata posta su una proposta governativa, e cioè su una risoluzione parlamentare in merito all'invio delle forze armate in Afghanistan a supporto della missione internazionale per la lotta al terrorismo islamico.

<sup>1692</sup> Il primo caso, nel 1972, ha trovato come promotore il cancelliere Willy Brandt (*SPD*) il quale, ritenendo (elettoralmente) maturi i tempi chiese alla sua stessa maggioranza di respingere, come poi effettivamente accadde, la questione di fiducia da lui stesso posta. Il secondo utilizzo fu provocato da Helmut Kohl (*CDU*) nel 1983, cancelliere in carica a seguito di un voto di sfiducia costruttiva del parlamento che aveva visto i liberali, il cui voto era determinante per il raggiungimento della maggioranza, consegnare il proprio sostegno ai cristiano-democratici. Anche in questo caso Kohl chiese alla propria maggioranza di respingere la questione per andare anticipatamente alle urne e rafforzare, in tal modo, la nuova coalizione democristiana-liberale. La terza "finta" crisi di Governo, anch'essa conclusasi con successo, è quella provocata da Gerhard Schroeder (*SPD*) nel 2005.

costituzionale<sup>1693</sup>: ritenendo legittima la facoltà del Governo di porre una questione di fiducia mirata allo scioglimento del *Bundestag*, il Tribunale di Karlsruhe avrebbe sottratto tale facoltà dalla disponibilità piena del Presidente e l'avrebbe rimessa, almeno in parte, nelle mani del Governo, aumentando così considerevolmente, anche se solo in modo indiretto, il potere di indirizzo dello stesso<sup>1694</sup>.

Infine, è necessario un accenno ad un istituto che, pur mai utilizzato nella prassi, rappresenta un altro formidabile strumento di controllo dell'agenda parlamentare: lo Stato di emergenza legislativa (*Gesetzgebungsnotstand*), previsto all'art. 81 GG: l'ipotesi può scattare in caso in cui il *Bundestag* non abbia approvato la questione di fiducia presentata dal Cancelliere ma, nello stesso tempo, non sia stato in grado di sostituirlo (art. 68 GG). Se il Presidente non ritenga di procedere allo scioglimento del *Bundestag*, su richiesta del Governo e con l'assenso del *Bundesrat*, esso ha il potere di rimettere l'approvazione del progetto di legge sul quale il Governo è caduto (e di ogni progetto di legge nei sei mesi successivi) al voto del solo *Bundesrat*<sup>1695</sup>. L'emergenza legislativa non si pone su un piano di specialità, ma di correlazione rispetto al procedimento legislativo ordinario: la sua adozione non solo affiderebbe al Governo il pieno indirizzo politico ma consentirebbe anche al Governo di assumere su di sé particolari funzioni di carattere legislativo<sup>1696</sup>.

---

<sup>1693</sup> Così W.R. SCHENKE, *Die Bundesrepublik als Kanzlerdemokratie - Zur Rechtsstellung des Bundeskanzlers nach dem Grundgesetz*, in *Juristische Zeitung (JZ)*, n. 21/2015, pp. 1009-1018.

<sup>1694</sup> Durante la crisi del 2005 alcuni parlamentari dell'opposizione cercarono di denunciare la sostanziale illegittimità della finta crisi di governo voluta da Schröder (com'era possibile - si sosteneva - che le proposte del Governo avessero sempre ottenuto la maggioranza in ogni votazione tranne proprio in quella del voto di fiducia?) e sollevarono conflitto di attribuzione al Tribunale costituzionale. Il *BVerfG*, con sentenza del 25 agosto 2005 (2 BvE 4/05), legittimò l'azione del cancelliere ricorrendo all'argomento della *verdeckte Minderheitssituation*, ovvero l'esistenza di una minoranza nascosta che, una volta manifestata ufficialmente in sede di voto parlamentare, avrebbe minato la capacità politica del Governo di svolgere le sue funzioni. Questo criterio deve ritenersi valido anche nel caso in cui in futuro, per prevenire la perdita del sostegno parlamentare, il Governo dovesse trovarsi costretto a cambiare radicalmente la propria linea politica. Cfr. K. NICLAUB, *Kanzlerdemokratie, Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel*, Springer, Wiesbaden, 2015.

<sup>1695</sup> La legge si considera definitivamente adottata se il *Bundesrat* la approva (art. 81 c. 2° GG). Tale ipotesi si verifica anche quando il *Bundestag* non si esprime in proposito entro quattro settimane dalla sua presentazione. Lo stato di emergenza legislativa può avere una durata massima di sei mesi, e la sostituzione del *Bundesrat* può estendersi a tutti i disegni di legge presentati a partire dalla prima dichiarazione dello stato di emergenza legislativa. Decorso tale termine, non è ammessa, durante la permanenza in carica del medesimo Cancelliere federale, una successiva dichiarazione dello stato di emergenza legislativa.

<sup>1696</sup> È indiscusso che il Governo federale raccoglierebbe il testimone politico del *Bundestag* esautorato e assumerebbe su di sé il più ampio potere di proposta legislativa

### 2.3. Il favor per il Governo: potere di veto e diritti di intervento.

L'analisi condotta sull'organizzazione dei lavori parlamentari rivela quanto siano stretti i margini di influenza, in termini di direzione formale dei lavori della camera, concessi dai diffidenti Padri costituenti al Governo federale.

Nondimeno, l'ordinamento riconosce a quest'ultimo alcune facoltà speciali.

Innanzitutto, al Governo è riconosciuto, in alcuni casi, un vero e proprio potere di nulla osta. Oltre a rilasciare un parere obbligatorio per tutti i disegni di legge di iniziativa del *Bundesrat* (art. 76 c. 3° *GG*)<sup>1697</sup>, l'Esecutivo può apporre il proprio veto su disegni di legge del *Bundestag* che prevedano ulteriori spese nel bilancio o una riduzione delle sue entrate (art. 113 *GG* e § 87 *GO-BT*)<sup>1698</sup>. In tal caso il *Bundestag*, prima di approvare le norme, deve attendere il parere del Governo (o comunque un periodo di comporta di sei settimane). Il Governo, nel proprio parere, può chiedere una nuova decisione da parte della Camera: in tal caso il disegno di legge è rinviato sia alla commissione competente sia alla commissione bilancio. Anche qualora la legge sia già stata approvata dal *Bundestag*, il Governo ha facoltà, entro quattro settimane dalla sua approvazione di richiedere che il *Bundestag* riapprovi nuovamente la legge (art. 113 c. 2° *GG*).

Una procedura assai simile è applicabile, in generale, per tutti i provvedimenti di natura finanziaria (i cd. *Finanzvorlage* contemplati a § 96 *GO-BT*)<sup>1699</sup>. Nella prassi anche questo

---

e di direzione dell'agenda politica. Sull'importanza dello stato di emergenza legislativa ai fini dell'influenza sull'ordine del giorno, V. H. DÖRING – C. HÖNNIGE, *Vote of confidence procedure and Gesetzgebungsnotstand: Two toothless tigers of governmental agenda control*, in *Journal on German Politics*, n. 1/2006, pp. 1-26.

<sup>1697</sup> Ai sensi dell'art. 76, c. 1° *GG* i progetti del Governo federale devono essere trasmessi prima al *Bundesrat*. Il c. 2°, il Governo federale, anche se non ha ancora ricevuto il parere del *Bundesrat*, dopo tre settimane (o dopo sei settimane se il *Bundesrat* ha richiesto una proroga per il proprio parere) può sottoporre al *Bundestag* il disegno di legge che aveva trasmesso al *Bundesrat*, qualificandolo, in via eccezionale, come particolarmente urgente anche se il parere del *Bundesrat* non gli è ancora pervenuto. Ai sensi dell'art. 77 c. 2° *GG* il Governo ha anche la facoltà di richiedere la convocazione della Commissione di mediazione (*Vermittlungsausschuss*) in tutti i casi in cui l'assenso del *Bundesrat* sia necessario per l'approvazione di una legge.

<sup>1698</sup> Art. 113 *GG*: «Le deliberazioni del *Bundestag* e del *Bundesrat* che aumentano le spese proposte dal Governo federale nel bilancio preventivo, o che comportano, subito o in prosieguo di tempo, nuove spese, necessitano del consenso del Governo federale. Lo stesso vale per le leggi che comportano una diminuzione di entrate immediata o differita nel tempo. Il Governo federale può pretendere che il Parlamento sospenda la deliberazione su tali leggi».

<sup>1699</sup> § 96 *GO-BT*: «Sono provvedimenti di natura finanziaria tutte le proposte che a causa del loro significato essenziale o della loro portata finanziaria siano idonee ad

strumento riveste un'importanza relativa, sia perché è stato utilizzato assai raramente, sia per le numerose modalità con cui il *Bundestag* è capace di bypassarlo<sup>1700</sup>.

Sotto l'aspetto del dialogo con la Camera, viene riconosciuto infine al Governo anche un duplice diritto di accesso e di parola nel *Bundestag* (art. 43 c. 2° *GG*)<sup>1701</sup>: Il Governo, che è presente nel *Bundestag* tramite i propri ministri, ha la facoltà, in ogni momento, di accedere all'Aula (cd. *Zutrittsrecht*) e di presentare proprie dichiarazioni o comunicazioni, oltre che inviare proprie relazioni (cd. *Redeprivileg*).

### ***Tabella A.***

---

incidere in modo rilevante sulle finanze pubbliche della Federazione o dei *Länder* e che non siano provvedimenti di bilancio ai sensi del § 95».

<sup>1700</sup> Per le ulteriori spese o la riduzione delle entrate di bilancio, v. *supra*. Riguardo ai provvedimenti di natura finanziaria, il c. 4° del § 96 *GO-BT* fa salva la possibilità, da parte della Commissione bilancio, di presentare una proposta di copertura delle minori entrate o delle maggiori spese che il provvedimento comporti (frase 2) e di esprimersi sul merito del parere emesso dal Governo (frase 4). Qualora la Commissione Bilancio non possa fare alcuna proposta di copertura, il provvedimento è infine presentato al *Bundestag* il quale può, come ultimo tentativo, discutere (e decidere) sulla possibilità di una sua copertura.

<sup>1701</sup> Art. 43 c. 2° *GG*: «I membri del *Bundesrat* e del Governo federale, così come i loro delegati, possono accedere a tutte le sedute del *Bundestag* e delle sue commissioni. Essi devono essere ascoltati in qualunque momento».

**Prospetto sugli strumenti di impostazione dell'ordine del giorno nel Bundestag: i poteri del Governo federale**

Formazione dell'ordine del giorno			
<i>Istituti</i>	<i>Situazione nel Bundestag (BT)</i>	<i>Prerogativa dell'Esecutivo</i>	<i>Riferimenti normativi</i>
Decreti legge	--	NO	--
Decreti legislativi	La legge di autorizzazione deve definire il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione	SI	Art. 80 LF
Iniziativa legislativa	Governo, 5% dei deputati del BT, Bundesrat (BR)	SI	Art. 76 LF e § GO-BT
Iniziativa legislativa esclusiva	Il Governo sulla legge di Bilancio	SI	Art. 110 comma 3 LF
Formazione dell'ordine del giorno	Le frazioni nel Consiglio degli Anziani	NO	§ 20 GO-BT
Emendamenti	Singoli deputati in II lettura; frazioni o 5% dei deputati del BT in III lettura	NO	§§ 82, 85 GO-BT
Principio di coerenza	Il contenuto dei disegni di legge e gli emendamenti agli stessi devono essere omogenei	--	H.P. Schneider, W. Zeh, <i>Parlamentsrecht und Parlamentspraxis</i> , 1989.
Poteri di veto	Il Governo su provvedimenti finanziari o sulla modifica delle entrate del bilancio da lui presentato + BR (Zustimmungsgesetz o Einspruchsgesetz)	SI	Art. 113 LF; § 87 GO-BT + Artt. 73.74. 77 LF
Immodificabilità dei disegni di legge	(1) trattati internazionali, (2) proposte del comitato di mediazione, (3) regolamenti normativi che richiedono il consenso del BR	SI NO SI	§§ 82 e 90 GO-BT
Emergenza legislativa	Presidente federale può permettere che disegni di legge urgenti passino con il solo sostegno del BR	SI	Art. 81 LF; § 99 GO-BT
Questione di fiducia	Cancelliere federale può combinare un voto su un disegno di legge alla questione di fiducia	SI	Art. 68 LF
Tempi legislativi e procedure di voto			
Pianificazione dei tempi legislativi	Il Consiglio degli Anziani all'unanimità	NO	§ 20 GO-BT
Decurtazione del dibattito	Aula a maggioranza	NO	§ 25 GO-BT
Ordine di voto	Presidente del BT; può essere modificato a maggioranza	NO	§§ 46-47 GO-BT

### 3. L'opposizione come "bene costituzionale".

Uno sguardo alla Legge fondamentale tedesca mostra che il concetto giuridico di opposizione parlamentare non è scevro di ambiguità. Pur non essendo presente alcuna disposizione esplicita a tutela dell'opposizione, lo statuto di quest'ultima è venuto affermandosi soprattutto nella prassi parlamentare, a livello legislativo e regolamentare, per poi essere riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale e da alcune costituzioni dei *Länder*. L' art. 20, c. 1° e 2° *GG*<sup>1702</sup>, l'art. 21, c. 1° *GG*<sup>1703</sup> e l'art. 38, c. 1° II p. *GG*<sup>1704</sup>, costituiscono le norme base che inseriscono l'opposizione nell'impianto costituzionale e dalle quali la dottrina ha ricavato la sua essenziale funzione di tutela dell'ordine democratico e della libertà politica<sup>1705</sup>.

Se l'opposizione, da un punto di vista politico, risulta essere un vero e proprio elemento di legittimazione (*Legitimationsbaustein*) dello stesso Governo, da un punto di vista di teoria della Costituzione l'opposizione si delinea come un concetto complesso, un *Sammelsurium*, uno strumento composto da una pluralità di processi che realizza e si realizza in una pluralità funzioni. Secondo la definizione tradizionale, l'opposizione è quella forza parlamentare chiamata a controllare l'attività dell'esecutivo. Da questo punto di vista, almeno astrattamente, essa potrebbe comprendere l'intero arco parlamentare dal momento che una certa opposizione è attuata - in teoria - anche dagli stessi partiti che fanno parte della maggioranza<sup>1706</sup>. Nondimeno, l'opposizione parlamentare in Germania, contrariamente alla maggioranza, è ad oggi considerata un vero e proprio bene costituzionale (*Verfassungsgut*) con proprie funzioni e prerogative<sup>1707</sup>.

Un secondo elemento da tenere in considerazione è che, nel corso degli anni, il carattere protetto (o meglio militante, *wehrhafte*) della democrazia tedesca, ha permesso alle

---

<sup>1702</sup> La Repubblica Federale di Germania è uno Stato federale democratico e sociale. (2) Tutto il potere emana dal popolo.

<sup>1703</sup> I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo.

<sup>1704</sup> [I deputati del *Bundestag*] sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati né da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza.

<sup>1705</sup> Così H.P. SCHNEIDER - W. ZEH, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 325 ss.

<sup>1706</sup> Tuttavia, è incontrovertibile che, nell'attuale realtà costituzionale tedesca, il Governo e i partiti di maggioranza stiano diventando un'unità politica sempre più stretta, facendo venire a mancare del tutto o quasi la dialettica di scambio e confronto che permetta al Parlamento di controllare effettivamente il Governo.

<sup>1707</sup> In tal senso, A. INGOLD, *Das Recht der Oppositionen*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2015, in particolare § 5. L'opposizione è anche definita come *wesensmerkmal der freiheitliche demokratische grundordnung* (elemento proprio del libero ordine democratico), nella celebre sentenza sul *Sozialistische Reichspartei (SRP)* sull'istituto del divieto dei partiti incostituzionali previsto al secondo comma dell'art. 21 *GG*. Per la sentenza *SRP* del 1952 Cfr. *BVerfGE* 2, 1, (11) del 23 ottobre 1952.

opposizioni di assumere un atteggiamento non del tutto competitivo rispetto ai Governi ed anzi, si potrebbe dire, parzialmente cooperativo.

Su tali presupposti, l'ordinamento parlamentare tedesco appresta molti strumenti volti ad agevolare non solo il controllo, ma anche la collaborazione dell'opposizione all'attività della maggioranza e del Governo in Parlamento (dal diritto di formare frazioni a quello di imporre l'esame dei propri disegni di legge; dal diritto di parola a quello di influenzare l'organizzazione dei lavori parlamentari; dal diritto di ricevere informazioni dal Governo a quello di promuovere diversi ricorsi davanti al Tribunale costituzionale). Per queste ragioni, il grado di influenza che l'opposizione, direttamente o indirettamente, riesca ad esercitare sul procedimento legislativo, finisce per determinare l'efficacia generale dell'attività di controllo dell'opposizione<sup>1708</sup>.

### 3.1. L'iniziativa legislativa: l'obbligo di esame delle proposte dell'opposizione.

Innanzitutto, l'opposizione è uno dei soggetti legittimati, ai sensi dell'art. 76 GG e del § 76 GO-BT, a presentare disegni di legge ed emendamenti nel *Bundestag*<sup>1709</sup>. Ci si è recentemente posti il problema se esista anche una facoltà, in capo all'opposizione, di “forza la mano” e pretendere che, entro un dato termine, l'aula si pronunci sulle proposte da essa avanzate<sup>1710</sup>, ovvero, in altre parole, se il loro esame da parte della Camera sia un atto politico e discrezionale o piuttosto se sia giuridicamente vincolante. Il *BVerfG* (decisione 2 BvQ 29/17 del 14 giugno 2017) ha inteso trovare un equilibrio tra le due posizioni: il mancato esame di un progetto di legge – ha statuito la Corte - può astrattamente ledere i diritti dei suoi presentatori e costituire così un «abuso nei confronti della minoranza». Pur ribadendo il principio di discontinuità in virtù del quale non sussiste un obbligo che disegni di legge siano esaminati all'interno della legislatura di concepimento e pur riconoscendo al Parlamento potere (formale e sostanziale) di calendarizzazione dei lavori, la Corte ha ritenuto che un mancato inserimento del disegno nel calendario lavori svuota lo stesso diritto di iniziativa legislativa qualora si verifichi «in mancanza di sostanziali motivi». Tali motivi - che devono essere esplicitati su richiesta del/dei presentatore/i - devono inoltre

---

<sup>1708</sup> Sul punto v. D. MUNDIL, *Die Opposition. Eine Funktion des Verfassungsrechts*, Duncker & Humblot, Berlin, 2014.

<sup>1709</sup> Il § 76 GO-BT riserva la facoltà di presentare *proposte (Vorlagen)* a tutti i gruppi parlamentari o al 5% dei membri del *Bundestag*. Il termine “proposte” è riconducibile a una serie di atti che sono a loro volta elencati al § 75 GO-BT: tra essi vi rientrano, ovviamente anche disegni di legge e emendamenti.

<sup>1710</sup> La norma costituzionale prevede esplicitamente un obbligo per il Governo di emanare un parere e per il *Bundestag* di pronunciarsi sulla proposta entro un termine adeguato (c. 3°). Il § 76 GO-BT prevede invece che le proposte, che devono essere sottoscritte da una frazione o dal 5% dei membri del *Bundestag*, siano esaminate entro un breve termine (*Gesetzentwürfe müssen [...] mit einer kurzen Begründung versehen werden*) dal *Bundestag* (c. 2°).

essere di volta in volta valutati attentamente dalla Corte<sup>1711</sup>. Questa pronuncia non deve sorprendere: il *BVerfG* non fa altro che ribadire la sostanziale appartenenza dell'opposizione al novero dei soggetti istituzionali protetti dall'impianto liberal-democratico e, con ciò, va ad ampliare ulteriormente i suoi poteri, se non di indirizzo, almeno di controllo. Ciò che lascia perplesso della sentenza, a nostro avviso, è la mancata considerazione del fatto che l'opposizione, nell'ordinamento tedesco, possiede già una sede in cui la concertazione è spinta al massimo grado: non va dimenticato che il Consiglio degli Anziani, in cui è rappresentata anche l'opposizione, decide, di norma, all'unanimità sia sul contenuto che sulle tempistiche dell'ordine del giorno<sup>1712</sup>.

### 3.2. Luoghi e strumenti di dialogo parlamentare.

Come già anticipato, i gruppi parlamentari (*Fraktionen*) in Germania sono organi necessari della vita costituzionale, più che in altre esperienze costituzionali. La creazione di un gruppo non è importante solo per l'esercizio di alcune facoltà esclusive<sup>1713</sup>, ma anche per godere di facilitazioni derivanti da un pieno inserimento nel quadro istituzionale (ad esempio il finanziamento pubblico). La partecipazione dei partiti di opposizione alla definizione dell'ordine del giorno è prima di tutto assicurata dalla presenza di tutti i gruppi nel Consiglio degli Anziani, nel quale, come si è già ricordato, si concorda all'unanimità l'ordine del giorno e la sua tempistica (§ 20 *GO-BT*). Dal momento che l'ordine del giorno così fissato può essere successivamente modificato dallo stesso Consiglio degli Anziani a maggioranza assoluta, alla minoranza (una frazione o il 5% dei deputati) è stato concesso il potere di opporsi a tali modifiche rimettendo la decisione finale all'aula entro tre settimane dalla presentazione della opposizione (§ 20 c. 2° e 3° *GO-BT*). L'unità della maggioranza fa sì che l'opposizione, pur presentando di media circa 1/6 dei progetti di legge totali (17,2%), non riesca poi a far passare che uno 0,6 % delle proprie iniziative<sup>1714</sup>.

Anche le commissioni permanenti (previste ai §§ 54 e ss. *GO-BT*) rappresentano un luogo in cui si esplica l'attività dell'opposizione. Come nell'esperienza italiana, oltre ad essere strumento di snellimento del lavoro parlamentare e luogo di istruttoria, esse fungono da bacino di decantazione delle tensioni partitiche. Anche in questa sede la minoranza detiene alcuni poteri di definizione dei tempi legislative: quello di richiedere, dopo dieci settimane dall'inizio dell'esame della proposta, al presidente o al relatore designato, un

---

<sup>1711</sup> S. PERNICE-WARNKE, *Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren, aktuelle Entscheidungen des BVerfG*, in *Juristische Ausbildung (JURA)*, n. 2/2018, pp. 160-164.

<sup>1712</sup> Nel 95% dei casi le proposte devono essere decise all'unanimità (*einstimmig*). Sul tema, anche se risalente nel tempo, ancora valido è il contributo di H. FRANKE, *Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages*, Duncker & Humblot, Berlin, 1987, p. 129.

<sup>1713</sup> V. Cap. I – Parte II, § 2.1. e Cap. III, in part. § 1.

<sup>1714</sup> La media è stata calcolata sull'arco delle ultime dieci legislature. Di questi dati, oltre che nei *report* parlamentari su richiamati, è dato atto anche in V. FRANCO, *Rechtliche und politische Einflussmöglichkeiten der Opposition auf die Gesetzgebung*, BoD, Norderstedt, 2015.



rapporto dettagliato e motivato sullo stato dei lavori (§ 62 c. 2° *GO-BT*); o quello di opporsi alla dichiarazione di compiuto esame di una proposta non discussa o discussa solo parzialmente dalla commissione (art. 64 c. 2° *GO-BT*).

Ciò nondimeno, una delle più importanti linee di scontro tra la maggioranza di governo e l'opposizione nel procedimento legislativo ordinario si sostanzia nelle esternazioni nelle proprie opinioni e delle proprie linee di indirizzo politico.

Sotto tale aspetto viene in considerazione, innanzitutto, la distribuzione del tempo di parola (v. in particolare, §§ 28<sup>1715</sup>, 35<sup>1716</sup> e 38<sup>1717</sup> *GO-BT*). Ovviamente, l'opposizione, in virtù della sua minore rappresentatività, ha quote di parola inferiori (tale regola è tradizionalmente considerata una consuetudine parlamentare ed è conosciuta con il nome di *Proporzregeln*)<sup>1718</sup>. Ciò però non significa che essa abbia un tempo fisso e predeterminato. Tale previsione, infatti, avrebbe irrigimentato eccessivamente la capacità dell'opposizione di "gestire" il proprio tempo, appunto già limitato. Per questa ragione, l'art. 35 c. 1° II p. *GO-BT* prevede che, qualora nel Consiglio degli Anziani non si pervenga ad un accordo in base a quanto previsto dalla frase 1 o il *Bundestag* non decida diversamente, il singolo oratore può intervenire nella discussione per non più di 15 minuti. Tuttavia, dal momento che sono le Frazioni a detenere il diritto originario, a loro è rimessa la possibilità di derogare, seppur parzialmente, a tale disposizione concedendo ad un singolo oratore fino a

---

<sup>1715</sup> § 28 Ordine degli oratori: «(1) Il Presidente stabilisce l'ordine degli oratori. A tal fine deve aver cura per l'appropriato svolgimento e l'opportuna organizzazione della discussione nonché riguardo ai diversi schieramenti partitici, agli interventi a favore e contro ed alla consistenza numerica delle Frazioni; in particolare dopo il discorso di un membro o di un incaricato del Governo deve intervenire un'opinione difforme».

<sup>1716</sup> § 35 Durata del discorso: «(1) L'organizzazione e la durata della discussione su di una questione sono stabilite dal *Bundestag* su proposta del Consiglio degli Anziani. Qualora in quest'ultimo non si pervenga ad un accordo in base a quanto previsto dalla frase 1 o il *Bundestag* non decida diversamente, il singolo oratore può intervenire nella discussione per non più di 15 minuti. Su richiesta di una Frazione un suo oratore può avere a disposizione fino a 45 minuti. Il Presidente può prolungare tali disponibilità di tempo in ragione della natura della questione o dell'andamento della discussione. (2) Qualora un membro del Governo federale, del *Bundesrat* o un altro loro incaricato parli per più di 20 minuti, una Frazione che voglia esporre una opinione difforme può disporre per un proprio oratore di un analogo periodo di tempo. (3) Qualora un membro del *Bundestag* superi il tempo a sua disposizione il Presidente deve togliergli la parola dopo un unico preavviso».

<sup>1717</sup> § 38 Esclusione dei membri del *Bundestag*: «(1) A causa di una grave violazione dell'ordine, il Presidente può espellere dall'Aula per la durata della seduta un membro del *Bundestag* anche senza previo richiamo all'ordine. Prima della chiusura della seduta il Presidente deve comunicare per quanti giorni di seduta l'interessato sia escluso dall'Aula. Un membro del *Bundestag* può essere escluso dall'Aula fino a trenta giorni di seduta».

<sup>1718</sup> Cfr. P. CANCIK, *Rechtsquellen des Parlamentsrechts*, in M. MORLOK - U. SCHELIESKY - D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., § 9, p. 387.

45 minuti (frase 3 dello stesso articolo), con un ulteriore potere discrezionale del Presidente di concedere ulteriore tempo (frase 4).

Lo strumento giuridico più utilizzato dall'opposizione per orientare i lavori parlamentari e più precisamente, l'attività dell'Esecutivo, è senza dubbio il c.d. diritto di informazione (*Informationsrecht*)<sup>1719</sup>. Le norme regolamentari prevedono quattro tipi di interrogazione parlamentare: le interpellanze (*Grosse Anfragen*, previste dai §§ 100-103 *GO-BT*), le interrogazioni a risposta scritta (*Kleine Anfragen*, previste dal § 104 *GO-BT*), le domande dei singoli parlamentari (*Fragen einzelner Mitglieder*, previste al § 105 *GO-BT*) e le *Aktuelle Stunden* detto anche *Question time* (§106 *GO-BT*)<sup>1720</sup>. Le interpellanze (al Governo) devono essere presentate al Presidente del *Bundestag* e devono essere formulate in modo breve e preciso e possono essere accompagnate da una breve motivazione<sup>1721</sup>. Per ovviare a possibili tentativi di ostruzionismo da parte dell'opposizione, il Regolamento prevede tuttavia che, qualora le interpellanze siano così numerose da compromettere l'ordinato svolgimento dei lavori, il *Bundestag* può limitarne temporaneamente la discussione ad un determinato giorno di seduta settimanale (§ 103 *GO-BT*). Con le c.d. *Kleine Anfrage* una frazione può richiedere al Governo informazioni riguardo ad un ambito espressamente indicato e specifico<sup>1722</sup>; ciò che differenzia Interrogazioni, interpellanze e domande dei singoli, è il tempo di parola e l'autorevolezza che si riconduce a ciascuna di questi strumenti.

Secondo la giurisprudenza costituzionale il diritto di informazione fa sorgere il diritto di una piena e corretta risposta da parte del Governo<sup>1723</sup>.

---

<sup>1719</sup> Il *BVerfG* ritiene che le disposizioni costituzionali a fondamento del *Frage- o Informationsrecht* del *Bundestag* (i due termini sono sinonimi), siano da individuare all'art. 38 c. 1° frase 2 GG e art. 20 c. 2° II p. GG (*BVerfGE* 124, 161 del 1° luglio 2009). In tal senso anche Deutscher Bundestag, *Informationsrechte des Bundestages* (Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 314/14), 6 febbraio 2015, p. 5 ss, testo in [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de).

<sup>1720</sup> Maggiori direttive per condurre la loro discussione sono poi contenute negli Allegati 4 e 5 al *GO-BT*.

<sup>1721</sup> Il Presidente del *Bundestag* comunica al Governo l'interpellanza e richiede a questo di dichiarare se e quando intenda rispondere. Dopo la trasmissione della risposta, l'interpellanza è posta all'ordine del giorno. La discussione deve aver luogo se richiesta da una Frazione o dal 5% dei membri del *Bundestag* (§101 *GO-BT*). Qualora il Governo rifiuti di rispondere del tutto o nelle successive tre settimane alle interpellanze, il *Bundestag*, su richiesta di una Frazione o del 5% dei suoi membri, può porre l'interpellanza all'ordine del giorno per la discussione (§ 102 *GO-BT*).

<sup>1722</sup> Le interrogazioni sono diventate sempre più importanti nel corso degli anni, fino a raggiungere, nella 18ma legislatura, il numero record di 3953 (di cui 3907 dai due gruppi di opposizione). Cfr. Deutscher Bundestag, *Instrumente der Kontrolle*, testo in [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) e anche Deutscher Bundestag, *Statistik der Parlamentarischen Initiativen – Überblick 18. Wahlperiode*, in [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de).

<sup>1723</sup> Tale principio è stato ribadito anche in una recente sentenza del II Senato del Tribunale costituzionale federale (2 BvE 2/11 del 7 novembre 2017, in particolare §§

Ultimo importante strumento di dialogo parlamentare dell'opposizione è il cd. *Zitierrecht*, il diritto del *Bundestag* e delle sue commissioni di richiedere la presenza di qualsiasi membri del Governo federale (art. 43 c. 1° GG).

### 3.3. I poteri di influenza del procedimento legislativo ordinario esterni al *Bundestag*: veto del *Bundesrat* e controllo astratto di costituzionalità.

Il controllo dell'opposizione sul procedimento legislativo è esercitabile anche al di fuori del *Bundestag*, come ad esempio, nella seconda Camera. L'art. 50 GG afferma che "attraverso il *Bundesrat* i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione". Nella storia repubblicana, la maggioranza politica del *Bundesrat*, è stata molto spesso di segno opposto della coeva maggioranza nel *Bundestag*. Quando si presenta tale situazione il Consiglio federale può diventare, per l'opposizione, uno strumento di influenza del procedimento legislativo ordinario. Oltre al (più che altro simbolico) esercizio del "privilegio di parola" nel *Bundestag* (art. 43 GG), Il potere di partecipare al procedimento legislativo (la cd. *Mitwirkungsbefugnisse*) attribuito dalla disposizione costituzionale su richiamata consente a questa Camera di esercitare, nel quadro dei suoi diritti di partecipazione al procedimento legislativo, un potere di veto sulle decisioni del *Bundestag*<sup>1724</sup>. Dal momento che nella attuale legislatura (così come nella scorsa) tutte le regioni sono governate, pur con alleanze interne diverse, dai tre partiti che formano l'attuale Grande Coalizione, la maggioranza nelle due Camere è politicamente omogenea<sup>1725</sup>. Per

---

229 ss.) nella quale si afferma: che unico limite sostanziale a cui è soggetto tale diritto è quello della ragionevolezza e certamente comporta per il Governo di fornire una motivazione a tale rifiuto. Allo stesso modo, secondo il *BVerfG* - decisione 2 BvE 1/15 del 13 giugno 2017 - anche ove trattasi di informazioni riguardanti l'apparato di sicurezza dello stato (servizi segreti in particolare), predomina l'interesse parlamentare «qualora sia escluso un pericolo per gli interessi costituzionalmente protetti e quando non vi sia da temere una compromissione della funzionalità dei servizi» (*Leitsatz* 4).

<sup>1724</sup> Qualora si tratti di provvedimenti che incidano sulle finanze dei *Länder* (104a c. 3 GG) ovvero di leggi che disciplinano il procedimento amministrativo (art. 84 c. 2 GG), l'eventuale voto negativo del *Bundesrat* opera come veto assoluto; negli altri casi (artt. 77, 80) l'opposizione del *Bundesrat* è, invece, superabile (si parla qui di *Einspruchsgesetz*). Tale potere, utilizzato strumentalmente da parte dell'opposizione, ha portato talvolta ad una paralisi della funzione legislativa, soprattutto nelle materie nelle quali il consenso del *Bundesrat* è necessario per l'approvazione di una legge federale (*Zustimmungsgesetze*). Con la riforma costituzionale del luglio 2006 si è cercato di diminuire il peso del *Bundesrat* nel processo legislativo federale, riducendo il numero delle leggi "bicamerali perfette". Cfr. J. DIETLEIN, *Art. 77*, in AA.VV., *GG-Online Kommentar*, nn. 1-5, Beck.de, 2017; E. KERSTEN, *Art. 77* (n. 2), in T. MAUNZ - G. DÜRIG, *Grundgesetz - Kommentar*, Beck, München, 2013.

<sup>1725</sup> È tuttavia interessante notare che, nonostante la sostanziale identità tra le maggioranze politiche delle due Camere, i progetti di legge del *Bundesrat* presentano

tale ragione e per il fatto che, come è noto, tutti i voti di un singolo *Land* devono essere concordi, l'opposizione non può esercitare attualmente un vero potere di influenza del procedimento legislativo attraverso questa Camera.

Un secondo strumento giuridico di ausilio dell'opposizione parlamentare è il la cd. funzione legislativa negativa, consistente nella facoltà, attribuita a un quarto dei membri del *Bundestag*, di sottoporre una norma al controllo astratto di costituzionalità da parte del Tribunale Costituzionale federale (art. 93 c. 1° n. 2 *GG* e §§ 76-79 *BVerfGG*).

### 3.4. La questione della costituzionalità delle “super-maggioranze”.

Nella XVIII legislatura i partiti di minoranza non raggiungevano che il 18% dell'intera composizione del *Bundestag*. Per l'espletamento di molte delle azioni che rientrano nelle tradizionali funzioni di controllo dell'opposizione<sup>1726</sup>, il Regolamento del *Bundestag* prevedeva (e prevede tuttora) un *quorum* del 25% di voti in assemblea o in commissione. Alla richiesta dei gruppi *Bündnis 90/Die Grünen* e *Die Linke* di procedere ad una modifica costituzionale, i partiti di maggioranza, all'inizio della legislatura, risposero con una modifica temporanea del Regolamento, destinata ad esaurirsi con la fine della legislatura. Ai sensi del § 126a *GO-BT* la regola del 25% fu sostituita da un *quorum* minimo di 120 deputati (le opposizioni ne avevano 127 in tutto) mentre in altri casi fu previsto che la rappresentanza in Commissione dell'opposizione non potesse scendere sotto il 25%<sup>1727</sup>. Alcune previsioni restarono però inalterate: le disposizioni non toccarono la composizione delle Commissioni permanenti, che continuarono a basarsi su uno stretto principio di proporzionalità né i presupposti per il ricorso in via principale al Tribunale Costituzionale federale. Parte della dottrina concluse per la parziale inadeguatezza di tali misure<sup>1728</sup>. Sinistra e Verdi sollevarono conflitto di attribuzione alla Corte di Karlsruhe chiedendo un'ulteriore ampliamento delle garanzie e, soprattutto che la modifica avesse validità

---

una quota di successo assai bassa. Nella XVIII legislatura (2013-2017) solo il 9% delle proposte ad iniziativa del *Bundesrat* sono state promulgate, contro il 34% di quelle del *Bundestag* e l'87,1% di quelle governative. Cfr. *Bundesrat, Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen* (aggiornato al 22.11.2017), testo in [www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de).

<sup>1726</sup> Tra le più importanti è possibile citare i ricorsi contro atti dell'Unione europea in violazione del principio di sussidiarietà – art. 23 c. 1° *bis*; la richiesta di convocazione di assemblea - art. 39 *GG*; la costituzione di una commissione d'inchiesta o di una commissione per la difesa - artt. 44 c. 1°, 45 c. 2°, 53 *GG*; il ricorso al *BVerfG* sulla interpretazione conforme di norme federali o dei singoli *Länder* - art. 93 c. 1° *GG*.

<sup>1727</sup> Anche la prassi parlamentare italiana prevede che, in alcuni casi, la regola sulla rappresentanza proporzionale dei gruppi sia derogata nel caso in cui uno di essi non possa designare alcun membro. Ciò avviene ad esempio nelle commissioni d'inchiesta, dove i regolamenti di Camera e Senato prevedono la presenza di almeno un membro per ogni gruppo.

<sup>1728</sup> Sul punto, Cfr. S. HÖLSCHIEDT, *Die Rechte der Opposition im 18. Deutschen Bundestag*, in *Zeitschrift für Gesetzgebung*, n. 3/2015, pp. 246 - 259.

indefinita e non limitata alla situazione contingente<sup>1729</sup>. Nel suo pronunciamento in proposito, il Tribunale costituzionale (sentenza del 3.5.2016 – 2 BvE 4/14), dopo aver ricordato che il caso non fosse senza precedenti (anche tra il 1966 e il 1969 le opposizioni non costituivano che il 10% della forza del Parlamento), stabilì che la tutela dei diritti dell'opposizione, anche in caso di una maggioranza molto, non avrebbe richiesto un necessario rafforzamento dei diritti delle opposizioni attraverso una modifica costituzionale (e dunque definitiva), se fosse provata - come in effetti è stato - la possibilità di un'“effettiva” opposizione, anche per via extra-parlamentare. L'art. 38 GG, nel suo richiamo al "diritto individuale" di fare opposizione (che vive in capo ad ogni singolo parlamentare), ne afferma l'esercizio sia istituzionale sia - per così dire - adattandolo alle circostanze (*sowohl strukturellen als auch situativen*). Si tratterebbe dunque di una mera questione ermeneutica, facilmente superabile attraverso un'interpretazione estensiva delle già esistenti disposizioni di diritto costituzionale<sup>1730</sup>.

#### 4. Conclusione: la “via politica” come principale strumento di influenza sulla maggioranza.

Da quanto esposto nei paragrafi precedenti, è agile concludere che il procedimento legislativo sia ispirato a logiche prettamente assembleari e risulti un monopolio legislativo (*Gesetzgebungsmonopol*) complessivo a favore del Parlamento. Come si è visto, sia le norme costituzionali che quelle parlamentari sono volte a fornire, sì, strumenti di indirizzo dell'agenda politica, ma a riconoscerli non tanto in capo al Governo, quanto piuttosto alla maggioranza parlamentare di governo (v. tabella A). Le prerogative esplicite dell'Esecutivo nel procedimento legislativo ordinario sono deboli oppure, laddove teoricamente incisive, hanno natura eccezionale (si pensi alla questione di fiducia o allo stato di emergenza legislativa che si configurano come strumenti eteronomi rispetto alla fisiologia endo-parlamentare)<sup>1731</sup>. Sarebbe però sbagliato concludere che il *Bundesregierung* non sia dotato

---

<sup>1729</sup> Cfr. documento BT-Drs. 18/380, 2014.

<sup>1730</sup> A giudizio del *Bundesverfassungsgericht*, l'art. 38 GG, richiamandosi al “diritto individuale” di fare opposizione (che vive in capo ad ogni singolo parlamentare), ne affermerebbe l'esercizio sia istituzionale sia - per così dire - adattandolo alle circostanze (*sowohl strukturellen als auch situativen*). Si tratterebbe dunque di una mera questione ermeneutica, facilmente superabile attraverso un'interpretazione estensiva delle già esistenti disposizioni di diritto costituzionale e di adattamento del Regolamento interno della Camera. Così anche M. EIFERT, *Kein Verfassungsgebot zur Schaffung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte*, in *Juristische Ausbildung*, n. 8/2016, pp. 960-961.

<sup>1731</sup> Sulla poca incisività degli strumenti giuridici messi a disposizione dal GO-BT a tal fine e sul sostanziale monopolio degli strumenti di coordinamento e direzione del procedimento in mano alle frazioni, C. HÖNNIGE - U. SIEBERER, *Germany*, in B. E. RASCH - G. TSEBELIS (a cura di), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Routledge, London, 2011, pp. 21-36, i quali sostengono anche l'importanza

di una enorme capacità di influenza del procedimento legislativo ordinario: alla luce della Costituzione materiale l'egemonia formale del Parlamento sul Governo si stempera ed assume, invece, forme di stretta cooperazione tra maggioranza (parlamentare) e Governo tanto da portare ad un significativo ampliamento dell'ambito dell'azione governativa sul Parlamento (si veda anche solo l'elevato numero di disegni di legge presentati dal Governo, rispetto a quelli di iniziativa dello stesso *Bundestag*, tabella B).

Il potere di influenza del Governo sul Parlamento muta, ovviamente, a seconda della congiuntura politica e dal tasso di unità politica che lega questi due organi: nelle legislature a stampo maggioritario, quando un grande partito guida è sostenuto da piccoli partiti satelliti di orientamento omogeneo, il Parlamento è più libero di settare un programma dal momento che si presume guidato da una linea comune. Viceversa, dove due partiti tradizionalmente ostili si trovano a sostenere il medesimo Governo, sarà quest'ultimo a dover rappresentare l'elemento unificante (v. anche i dati presenti nella tabella B, i quali mostrano un aumento dell'attività legislativa del Governo in presenza di una *Grosse Koalition* e una conseguente contrazione dell'iniziativa della maggioranza parlamentare).

È dunque la via *politica* (legata alla capacità di guida e coesione interna della propria maggioranza) e non quella *giuridica* (legata a prerogative previste dal diritto parlamentare) ad assicurare il c.d. "successo legislativo" del Governo<sup>1732</sup>.

Un discorso assai simile vale per quanto riguarda la posizione dell'opposizione. L'analisi dell'insieme di diritti e poteri della minoranza nel procedimento legislativo (dal diritto di formare frazioni a quello di imporre l'esame dei propri disegni di legge; dal diritto di parola a quello di influenzare l'organizzazione dei lavori parlamentari; dal diritto di ricevere informazioni dal Governo a quello di promuovere diversi ricorsi davanti al Tribunale costituzionale), ci consente di intuire l'ambigua, duplice posizione dell'opposizione quale co-governante (*mit-regierende*) dell'indirizzo politico e, nello stesso tempo, di controllore della maggioranza (e del Governo). Se da una parte, come già rilevato nei paragrafi che precedono, nell'ordinamento tedesco le modalità di decisione legislativa sanciscono, in genere, un ruolo dell'opposizione più inclusivo, che competitivo (si ricordi ad esempio, ancora una volta, la natura necessariamente concertativa del procedimento di definizione dell'ordine del giorno in seno al Consiglio degli Anziani), non è tuttavia possibile sostenere che l'opposizione sia dotata di veri e propri poteri di influenzare la direzione dei lavori della maggioranza: se si guardano le statistiche infatti (tabella B), l'opposizione, in tutte le ultime 5 legislature, non è stata in grado di far passare alcuna delle proposte che essa aveva avanzato unilateralmente. Laddove è possibile, essa tende a spostare la sua azione fuori dal *Bundestag*.

Anche qui dunque, parimenti a quanto già osservato per il Governo, nonostante le proprie garanzie formali, il (limitato) volume di influenza dell'opposizione nel procedimento legislativo è condizionato anche e soprattutto dal grado di dialogo con la

---

dell'autorevolezza politica come unico strumento del Governo per imporre la propria linea.

<sup>1732</sup> Sul punto, v. anche H. DÖRING, *Parliament and Majority Rule in Western Europe*, MZES, Mannheim, 1995.

maggioranza<sup>1733</sup>. Ancora tutto da misurare, quindi, l'impatto dovuto all'ingresso del partito ritenuto anti-sistema *AfD* negli organi parlamentari di impostazione della agenda legislativa, se cioè esso porterà una (ulteriore) indebolimento del consociativismo tedesco o se, come non è azzardato pensare, sarà proprio *AfD* a venire, almeno parzialmente, assorbito dal sistema

consociativo

<sup>1734</sup>

---

<sup>1733</sup> Tra gli autori che hanno sottolineato tale aspetto, V. FRANCO, *Rechtliche und politische Einflussmöglichkeiten der Opposition auf die Gesetzgebung*, cit., p. 22 ss.

<sup>1734</sup> Se è vero che il comportamento dei parlamentari di *AfD* ha già dato luogo al ripristino di alcuni strumenti sanzionatori di mantenimento dell'ordine che erano quasi caduti in disuso, quali l'espulsione dall'aula o la contravvenzione pecuniaria, vi sono anche dei casi che testimoniano un inizio di collaborazione tra questa forza politica e le altre: nonostante *AfD* non sia riuscita a raccogliere i voti necessari per eleggere un vicepresidente del *Bundestag*, il suo candidato (Albrecht Glaser) è arrivato vicino al *quorum* necessario raccogliendo molti più voti di quelli nella diretta disponibilità di *AfD*. Inoltre, il *Bundestag*, in sua sostituzione, non ha (almeno al momento in cui si scrive) ancora nominato un suo sostituto lasciando la posizione volutamente vacante. Per un'analisi sulle novità riguardanti l'ingresso di *AfD* in Parlamento, V. C. SCHÖBERGER – S. SCHÖBERGER, *Die AfD im Bundestag*, in *JZ*, n.1/2018, pp. 105-114.

**Tabella B.**

**Prospetto sull'attività legislativa divisa per titolari dell'iniziativa**

(fonte: Deutsches Bundestag, Datenhandbuch - Statistik zur Gesetzgebung, 05.03.2018)

Proposte di legge	13ma legislatura 1994-1998		14ma legislatura 1998-2002		15ma legislatura 2002-2005		16ma legislatura 2005-2009		17ma legislatura 2009-2013		18ma legislatura 2013-2017	
	Governo CDU/CSU, FDP		Governo SPD, B 90/GR		Governo SPD B 90/GR		Governo CDU/CSU, SPD		Governo CDU/CSU, FPD		Governo CDU/CSU, SPD	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Governo	449	44,3	450	44,4	362	47,6	539	55,6	492	54,3	530	67,3
Länder (i.e. Bundesrat)	235	23,2	224	22,1	187	24,6	167	17,2	136	15	110	14
Comitato di conciliazione	6		11		3		2		/		/	
Bundestag	329	32,5	328	32,4	211	27,8	264	27,2	278	30,7	148	18,8
di cui: Tutti i partiti	/		4		/		2		2		2	
CDU/CSU, SPD, B 90/GR, FDP	6		9		5		8		10		/	
CDU/CSU, SPD, B 90/GR	/		2		3		2		/		3	
CDU/CSU, SPD, FDP	14		/		/		4		5		/	
CDU/CSU, SPD	3		/		/		97		84		53	
CDU/CSU, FPD	103		1		1		/		/		/	
SPD, B 90/GR	2		134		105		/		4		/	
CDU/CSU	1		55		46		/		/		/	
SPD	68		/		/		/		52		/	
B 90/GR	73		/		/		48		75		52	
FDP	2		59		49		44		/		/	
Die Linke	53		58		/		43		41		29	
B 90/GR, Die Linke	/		/		/		/		/		5	
Singoli membri	4		5		1		16		5		4	
<b>Proposte di legge totali</b>	<b>1019</b>		<b>1113</b>		<b>763</b>		<b>972</b>		<b>906</b>		<b>788</b>	
Leggi approvate	13ma legislatura 1994-1998		14ma legislatura 1998-2002		15ma legislatura 2002-2005		16ma legislatura 2005-2009		17ma legislatura 2009-2013		18ma legislatura 2013-2017	
	Governo CDU/CSU, FDP		Governo SPD, B 90/GR		Governo SPD B 90/GR		Governo CDU/CSU, SPD		Governo CDU/CSU, FPD		Governo CDU/CSU, SPD	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Governo	403	71,2	394	70,5	281	70,2	488	79,2	434	78,5	488	87,9
Länder (i.e. Bundesrat)	36	6,4	22	3,9	17	4,2	19	3,1	17	3,1	10	1,8
Comitato di conciliazione	6		9		3		/		/		/	
Bundestag	102	18	108	19,3	85	21,2	89	14,4	88	15,9	52	9,4
di cui: Tutti i partiti	/		3		/		2		2		2	
CDU/CSU, SPD, B 90/GR, FDP	5		7		5		8		10		/	
CDU/CSU, SPD, B 90/GR	/		2		3		2		/		3	
CDU/CSU, SPD, FDP	12		/		/		4		3		3	
CDU/CSU, SPD	3		/		/		70		/		/	
CDU/CSU, FPD	79		/		/		/		71		46	
SPD, B 90/GR	/		94		/		/		/		/	
CDU/CSU	/		/		/		/		/		/	
SPD	1		/		/		/		/		/	
B 90/GR	1		/		76		/		/		/	
FDP	/		/		/		/		/		/	
Die Linke	/		/		/		/		/		/	
B 90/GR, Die Linke	/		/		/		/		/		/	
Singoli membri	1		2		2		3		2		1	
<b>Leggi approvate totali</b>	<b>556</b>		<b>559</b>		<b>400</b>		<b>616</b>		<b>553</b>		<b>555</b>	



## CAPITOLO VI

### ISTRUTTORIA LEGISLATIVA, CONTRIBUTO DELLE *LOBBIES* E QUALITÀ DELLA NORMAZIONE IN GERMANIA

di *Alessandro Antonio Pracilio*

SOMMARIO: 1. Posizione del problema: la valutazione legislativa come obbligo costituzionale. - 2. Relazioni inter-istituzionali e strumenti a presidio della qualità della normazione: l'iniziativa legislativa. - 3. L'istruttoria legislativa in seno al *Bundestag* e l'acquisizione di pareri esterni: le audizioni pubbliche. - 3.1. Audizioni «a porte chiuse» e segretezza dei lavori in Commissione. - 4. Gli organi parlamentari per il controllo normativo. - 5. Il «Consiglio nazionale per il controllo della normazione». - 6. Il contributo delle *lobbies*.

#### *1. Posizione del problema: la valutazione legislativa come obbligo costituzionale.*

L'ultimo Rapporto ufficiale sullo stato della legislazione in Germania<sup>1735</sup> permette di osservare come l'ordinamento giuridico tedesco non sia immune alle piaghe dell'inflazione legislativa e dell'inquinamento normativo, le quali affliggono – unitamente ad una costante opulenza informativa – le principali democrazie contemporanee. Non che il problema sia nuovo; ma il superamento della soglia di tollerabilità del fenomeno riconduce l'attenzione, ancora una volta, alla questione della qualità delle leggi e, soprattutto, all'importanza che per essa ha l'istruttoria legislativa condotta a monte.

Ora, il legislatore non è espressamente obbligato dalla *Grundgesetz* a valutare gli effetti della legge che esso emana. Pur tuttavia, il giudice costituzionale tedesco ha elaborato, già a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, una giurisprudenza secondo la quale, nel caso in cui da una legge derivino incertezze sulla tutela e sull'esercizio dei *Grundrechte*, il legislatore è tenuto a svolgere, ad intervalli regolari di tempo, una valutazione retrospettiva degli effetti della legge ed in relazione ai risultati procedere alle necessarie correzioni, pena la possibilità di una declaratoria di incostituzionalità<sup>1736</sup>. Le stesse riserve di legge presenti nella Costituzione, se da un lato giustificano e limitano atti invasivi delle libertà (*Eingriffe*), dall'altro impongono all'Autorità quella che la dottrina tedesca definisce un'attività di “*Ausgestaltung*”, cioè di «perfezionamento e conformazione normativa»<sup>1737</sup>. Tale

---

<sup>1735</sup> Deutscher Bundestag, *Statistik zur Gesetzgebung (Stand: 11.1.2018)*, Referat *Parlamentsdokumentation*, in [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de), marzo 2018.

<sup>1736</sup> La giurisprudenza costituzionale in materia si è formata e precisata nel corso degli anni attraverso una serie di sentenze tra cui, senza alcuna pretesa di esaustività, si segnalano: *BVerfGE* 49, 89 dell'8 agosto 1978; *BVerfGE* 50, 290 del 1 marzo 1979; *BVerfGE* 84, 239 del 27 giugno 1991; *BVerfGE* 88, 203 del 28 maggio 1993; *BVerfGE* 101, 158 dell'11 novembre 1989.

<sup>1737</sup> Cfr. M. CORNILS, *Die Ausgestaltung der Grundrechte: Untersuchungen zur Grundrechtsbindung des Ausgestaltungsgesetzgebers*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2005.

conformazione può consistere nella predisposizione di istituti giuridici o nella disciplina di istituzioni pubbliche che gestiscono i mezzi di esercizio di una libertà, di guisa che vengano adempiuti specifici obblighi di prestazione o protezione<sup>1738</sup>.

In virtù di tale giurisprudenza, dunque, il Tribunale costituzionale assume che «se accade, dopo un periodo di osservazione sufficiente, che la legge non è in grado di garantire la protezione richiesta dalla Costituzione, il legislatore è tenuto ad agire modificando o completando le direttive esistenti»<sup>1739</sup>, presupponendo che in sede di istruttoria legislativa «faccia in modo di raccogliere ed utilizzare sistematicamente i dati necessari per la previsione e la valutazione degli effetti prodotti dalla legge»<sup>1740</sup>.

In tal senso, il *Bundesverfassungsgericht* mostra una particolare attenzione al controllo della bontà della normazione, soprattutto nella parte in cui intima al decisore pubblico l'adempimento di obblighi volti a sanare una situazione di incertezza normativa, come tale non conforme alla Costituzione. Pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore e del momento di opzione politica, quindi, i giudici di *Karlsruhe* pretendono dai processi di normazione una particolare attenzione all'istruttoria ed una verifica degli effetti delle leggi sia *ex ante* sia *ex post*<sup>1741</sup>.

---

<sup>1738</sup> Cfr. J. LUTHER, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il caso tedesco*, in A. RUGGERI – L. D'ANDREA – A. SAIITA – G. SORRENTI (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali Atti dell'incontro di studio svoltosi a Messina il 14 dicembre 2006*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 111-130.

<sup>1739</sup> BVerfGE 88, 203 del 28 maggio 1993.

<sup>1740</sup> BVerfGE 88, 203 del 28 maggio 1993.

<sup>1741</sup> Sulla scorta di tale giurisprudenza, il 23 gennaio 2013 il Comitato dei Segretari di Stato ha adottato la «Risoluzione per la riduzione della burocrazia», la quale costituisce il primo impegno ad effettuare una valutazione sistematica *ex post* delle leggi, da applicare in casi determinati. In particolare, deve essere condotta una valutazione *ex post* dai tre ai cinque anni dopo l'entrata in vigore della regolamentazione per la quale, in base all'analisi di impatto, sono previsti costi annuali di conformità superiori a: 1 milione di euro in costi materiali per i cittadini o 100.000 ore in dispendio di tempo; 1 milione di euro nel settore delle imprese; 1 milione di euro per le autorità pubbliche. Inoltre, sempre dal 2013 c'è l'obbligo di introdurre sistematicamente nei disegni di legge che comportano costi superiori a un milione di euro clausole valutative che impongano una valutazione *ex post* entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge, fatta salva la possibilità per il *Bundestag* di inserire – in ogni disegno di legge – una disposizione che obblighi il Governo ad effettuare una valutazione *ex post* degli effetti prodotti. Infine, individuando un difetto non marginale di tale disciplina, non manca chi osserva che «i rapporti di valutazione *ex post* elaborati dai Ministeri non sono pubblici, né sono inviati al Parlamento; essi sono indirizzati esclusivamente al Ministro competente, alla Cancelleria federale e al *National Normenkontrollrat*» (così Senato della Repubblica italiana, Ufficio di Valutazione Impatto, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*, a cura di A. Sansò, Esperienze n. 11, 2016, p. 19). In merito alle criticità di una schematizzazione *ex ante* - *ex post* della valutazione legislativa, v. le puntuali considerazioni di F.S. TONIATO – G.

In quest'ottica, non sorprende che lo stesso processo costituzionale finisca per essere qualificato da qualcuno come una sorta di “quarta lettura della legge”<sup>1742</sup>, attraverso cui compensare la mancata o insufficiente considerazione, in alcune decisioni del Parlamento, delle istanze della società civile ovvero coinvolgere minoranze e gruppi atti a contribuire, con le proprie osservazioni, allo svolgimento di un contraddittorio integrativo della dialettica parlamentare.

In virtù di tali osservazioni, insomma, le fasi del procedimento legislativo dedicate all'istruttoria e allo studio delle proposte di legge riscoprono un'importanza non trascurabile. Se si aggiunge che, a partire dagli inizi degli anni Ottanta e con l'affermarsi in Europa delle istanze di *deregulation*, la questione della riorganizzazione della legislazione ha cominciato ad intrecciarsi con quella della riduzione e semplificazione dell'intervento normativo del *Bund*, si comprende come la semplificazione dell'apparato burocratico statale e lo snellimento dello *stock* normativo abbiano cominciato ad esser visti anche come un obiettivo necessario per l'implementazione dell'efficienza sia del sistema economico che della pubblica amministrazione<sup>1743</sup>.

Pertanto, si è compreso che la preparazione di un progetto di legge richiede anche una valutazione specifica dell'opportunità, dell'applicabilità e degli effetti prevedibili dell'atto legislativo. I criteri filologici che guidano la redazione dei testi e i criteri economici che permettono il calcolo di costi e benefici dell'intervento normativo non sono sufficienti a garantire l'elevata qualità della legislazione. In uno stato democratico moderno, quale è la Repubblica federale tedesca, la procedura parlamentare è chiamata a garantire la considerazione delle istanze della società civile in quanto destinataria della legge, la necessità e la proporzionalità dell'intervento legislativo e la trasparenza delle decisioni dei rappresentanti, ovverosia quei principi essenziali che dovrebbero plasmare e condurre la fase dell'istruttoria in seno al Parlamento.

## 2. Relazioni interistituzionali e strumenti a presidio della qualità della normazione: l'iniziativa legislativa.

Nel procedimento legislativo ordinario, gli strumenti a presidio della qualità della normazione si strutturano su di un “doppio binario”: per un verso, taluni rimedi e correttivi si attivano già durante l'*iter* di formazione della legge; per l'altro, il procedimento presenta l'intervento di certi organismi e istituzioni il cui coinvolgimento è previsto talvolta come obbligo legislativo e dunque come condizione di procedibilità dell'esame parlamentare.

---

COPPOLA, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in A. MANZELLA – F. BASSANINI, *Due Camere, un Parlamento: per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editore, Bagno a Ripoli, 2017, pp. 151-177.

<sup>1742</sup> J. LUTHER, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il caso tedesco*, cit., p. 123.

<sup>1743</sup> Cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, III ed., 2004, pp. 163-171.

Quanto alla fase dell'iniziativa legislativa, la *Grundgesetz* si limita ad individuare i soggetti abilitati all'esercizio di tale potere<sup>1744</sup>; ma è evidente l'importanza di perseguire obiettivi di chiarezza fin dalla prima stesura del testo normativo. Per questa ragione, nel 1996 il «Regolamento comune dei Ministeri» (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien - GGO*) ha reso obbligatoria una "valutazione degli effetti della legge" (*Gesetzesfolgenabschätzung - GFA*) per le proposte del Governo federale. Analoga disposizione non vige però per il caso di progetti legislativi presentati dai membri del *Bundestag*, dal che si ritiene che non sarebbe per essi obbligatoria la GFA<sup>1745</sup>. A questa deduzione, consolidata ormai nella prassi del *Bundestag*, si conforma anche il *Bundesrat*<sup>1746</sup> il quale, mentre potrebbe in astratto predisporre una GFA per i propri progetti di legge (in quanto titolare della potestà di iniziativa legislativa), in concreto non si avvale di tale possibilità, limitandosi ad allegare le analisi predisposte dai *Länder*.

In seno al *Bundesregierung*, la responsabilità di svolgere la GFA compete ai singoli Ministeri<sup>1747</sup>. Il Ministero proponente, in sede di avvio dell'analisi, dirama la proposta ai

---

<sup>1744</sup> Art. 76 c. 1° GG: «I disegni di legge sono presentati al *Bundestag* dal Governo federale, da membri del *Bundestag* o dal *Bundesrat*».

<sup>1745</sup> Cfr. A. LENSCHOW, *Exploring the German RIA Puzzle*, ENBR Working Paper, 20, 2008.

<sup>1746</sup> Cfr. Senato della Repubblica italiana, Ufficio di Valutazione Impatto, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*, cit., p. 12.

<sup>1747</sup> V. § 43 e § 44 GGO. Il Ministero dell'Interno ha un ruolo centrale nel procedimento, in quanto ha collaborato nel 2000 alla redazione delle Linee guida (*Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*) e cura la Guida metodologica relativa all'analisi di impatto (*Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung*). L'*Arbeitshilfe* del Ministero dell'Interno fornisce una guida dettagliata per l'esecuzione della GFA. I passaggi chiave identificati sono: analisi dell'area regolamentare di intervento; definizione oggettiva dell'intervento; sviluppo di alternative; valutazione delle alternative; documentazione dei risultati. Per la valutazione degli impatti devono essere esaminati: impatti economici, ambientali e sociali; impatti di bilancio a livello federale, sui *Länder* e sui Comuni; impatti sull'economia, compresi gli impatti sulle imprese, sui consumatori e sui prezzi; impatti sui costi della burocrazia, costi amministrativi, costi di conformità; impatti in termini di sviluppo sostenibile; altri impatti, su richiesta dei Ministeri federali. La Guida prevede anche una valutazione di fattibilità, efficienza ed efficacia dell'opzione ritenuta strategica, e suggerisce fonti di dati e metodologie specifiche per le diverse fasi della GFA. Tuttavia, la Guida non è obbligatoria e, nella pratica, le metodologie utilizzate differiscono. Esistono inoltre direttive interne ai singoli Ministeri e direttive specifiche per i rispettivi settori. In relazione a tali aspetti della valutazione, si rinvia a Senato della Repubblica italiana, Ufficio di Valutazione Impatto, *Valutazione di ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*, cit., pp. 12-14; EUROPEAN PARLIAMENT, *Comparative study on the purpose, scope and procedure of impact assessment carried out in the member States of the EU*, 2011; L. ALLIO, *Understanding in Order to Learn*:

Ministeri competenti per materia, avviando procedure di consultazione con i Ministri concertanti e con soggetti esterni. I Ministeri consultati possono richiedere ulteriori valutazioni di impatto, nonché bloccare la proposta e determinare la chiusura immediata del procedimento.

Una volta completata la *GFA* e analizzati i diversi livelli di impatto della legislazione, ogni disegno di legge deve essere sottoposto al Ministero della Giustizia per un apposito esame giuridico «sotto i profili della sistematicità e formalità giuridica»<sup>1748</sup>. Conclusa la verifica delle formalità giuridiche – che si articola nell’analisi del progetto di legge sotto i profili della conformità alla Costituzione, compatibilità con le norme europee, comprensibilità del testo per i destinatari e unitarietà della struttura formale del testo – il Ministero della Giustizia rilascia il cosiddetto «attestato di formalità giuridica» (*Rechtsförmlichkeitsattest*). Soltanto allora il Ministero incaricato della stesura del progetto può trasmettere lo schema del testo alla Cancelleria federale, riportando nella lettera di trasmissione la formula «Il Ministro federale della Giustizia ha verificato le formalità giuridiche»<sup>1749</sup>.

A questo punto, la Cancelleria federale effettua un controllo sulle modalità di svolgimento della *GFA* dal punto di vista formale e procedurale, specialmente in relazione al puntuale rispetto delle regole contenute a proposito nel *GGO*<sup>1750</sup>.

Tuttavia, ottenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri sulla presentazione del progetto di legge, i risultati della valutazione di impatto devono essere illustrati brevemente sia nella prefazione che nella motivazione del testo trasmesso al Parlamento. La motivazione, che è pubblicamente accessibile, deve in particolare specificare la necessità e le possibili alternative, anche di svolgimento privato dell’obiettivo della legge, nonché un’analisi delle sue conseguenze (*Gesetzesfolgenabschätzung*)<sup>1751</sup>. In altri termini, quel che interessa ai fini del presente discorso sta nel fatto che i risultati a cui si giunge con lo svolgimento della *GFA* confluiscono tutti, mediante estrema sintesi, nella prefazione e nella motivazione del disegno di legge presentato al *Bundestag*, senza che la relativa documentazione sia effettivamente allegata<sup>1752</sup>. Tra l’altro, non è prevista alcuna

---

*Comparing Features and Performance of four RIA Systems in the EU. Report prepared as a part of the EU-Brazil Sector Dialogues, Final Version, 2013.*

<sup>1748</sup> V. § 46 *GGO*.

<sup>1749</sup> In merito alla «verifica delle formalità giuridiche», Cfr. la puntuale ricostruzione di R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., pp. 165-166.

<sup>1750</sup> All’interno della Cancelleria federale è stato creato un ufficio (*Geschäftsstelle Bürokratieabbau*) responsabile per l’attuazione operativa del programma di riduzione della burocrazia e per la qualità della legislazione (*Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*). L’ufficio, oltre a fungere da organismo consultivo del Ministro di Stato per la semplificazione, è per lo appunto deputato a controllare le analisi impatto e il calcolo dei costi adottati dai Ministeri federali.

<sup>1751</sup> V. § 43 e § 44 *GGO*.

<sup>1752</sup> In relazione a questo specifico aspetto, V. le riflessioni presenti in Senato della Repubblica italiana, Ufficio di Valutazione Impatto, *Valutazione di ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*, cit., p. 16.

pubblicazione formale; né attualmente esiste un *database* in cui siano raccolte tutte le analisi di impatto predisposte dai Ministeri federali.

### 3. *L'istruttoria legislativa in seno al Bundestag e l'acquisizione di pareri esterni: le audizioni pubbliche.*

Come che sia, un'ulteriore occasione di controllo sulla qualità dei progetti di legge viene poi offerta dall'istruttoria cui sono tenute le Commissioni parlamentari competenti per materia. Chiaramente, una efficace istruttoria legislativa presuppone un'approfondita conoscenza dell'oggetto da disciplinare. Nel procedimento legislativo ordinario, il principale strumento adoperato a tal fine è rappresentato dallo svolgimento di audizioni formali.

Mancando nella Legge fondamentale una esplicita disposizione dedicata a tale istituto, le norme di riferimento si rinvencono oggi nel § 70 del Regolamento di procedura del *Bundestag*. In precedenza, le audizioni pubbliche erano disciplinate altresì dal Regolamento del *Bundesrat* emanato nel 1950; ma la provenienza burocratico-governativa dei suoi membri e la brevità dei tempi a disposizione per l'esame dei testi legislativi fecero presto cadere in desuetudine l'istituto in parola, al punto tale da provocarne la rimozione dalle norme di organizzazione interna<sup>1753</sup>.

Ai sensi della disciplina vigente, le «*Anhörungen*» presentano una molteplicità di funzioni<sup>1754</sup>. Come appena detto, esse costituiscono innanzitutto lo strumento attraverso cui la Commissione di merito acquisisce le informazioni necessarie ad avere contezza delle fattispecie da disciplinare, mediante il coinvolgimento di soggetti esterni che forniscono pareri, osservazioni e posizioni in materia. Ed è proprio questa la funzione esplicitamente richiamata dal § 70 *GO-BT* che, per informazioni su questioni oggetto del proprio esame («*Zur Information über einen Gegenstand seiner Beratung*»), legittima le Commissioni ad intraprendere audizioni di individui esperti della materia («*Sachverständigen*»), portatori di interessi («*Interessenvertretern*») e – con clausola generale finale – «altre persone» in grado di fornire informazioni utili («*anderen Auskunftspersonen*»). Permettendo alla Commissione competente di acquisire autonomamente il materiale essenziale per lo studio della materia su cui legiferare, le audizioni mirano tra l'altro a provocare una riduzione della dipendenza del *Bundestag* dal *Bundesregierung*<sup>1755</sup>. Dal momento che la Camera è in grado di svolgere una propria analisi del progetto di legge e quindi formare una autonoma posizione, essa non risulta costretta a fare totale ed esclusivo affidamento su quanto

---

<sup>1753</sup> Sul punto si rinvia a P. MIKULI – G. KUČA, *The Public Hearing and Law-Making Procedures*, rinvenibile in [www.springerlink.com](http://www.springerlink.com), 27 febbraio 2016, p. 8.

<sup>1754</sup> Cfr. H. WINKELMANN, § 23. *PARLAMENTARISCHE AUSSCHUSSARBEIT*, IN M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2016, p. 785 ss.; U. LIEBERT, *Parliamentary Lobby Regimes*, in H. DÖRING (a cura di), *Parliament and Majority Rule in Western Europe*, Campus, Frankfurt a.M., 1995, pp. 407-477.

<sup>1755</sup> Cfr. H. WINKELMANN, § 23. *PARLAMENTARISCHE AUSSCHUSSARBEIT*, IN M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., pp. 785-787.

riportato dal Governo nella relazione illustrativa o sulla documentazione fornita dalla burocrazia ministeriale<sup>1756</sup>.

Alla naturale funzione informativa si aggiunge una finalità di implementazione della trasparenza della decisione legislativa, in modo da far risultare, in relazione a quanto appreso in sede di audizione formale, coerente o meno una determinata soluzione normativa. In tal modo, si intende rendere più evidente anche l'eventuale collegamento tra una disposizione inserita nel testo e quanto sollecitato dai rappresentanti di interessi, cosicché risulti maggiormente chiaro in che misura i fenomeni lobbistici abbiano fornito significativi apporti alla qualità del progetto e quanto invece abbiano teso a provocare effetti di "cattura" del decisore pubblico tra gli interessi di parte<sup>1757</sup>. Sotto quest'ultimo aspetto, tra l'altro, riveste un'importanza particolare il carattere pubblico delle audizioni, visto che – nei casi in cui non viene deliberata la procedura a porte chiuse<sup>1758</sup> – ciò le distingue manifestamente dalle consultazioni dei gruppi di interessi le quali, in sede di procedure governative, si svolgono senza pubblicità e senza rendicontazione presso le strutture ministeriali<sup>1759</sup>.

In terzo luogo, le «*Anhörungen*» presentano una finalità di natura propriamente politica. Poiché le informazioni necessarie per deliberare sono spesso già in possesso della Camera, lo svolgimento di audizioni viene utilizzato per conferire una più ampia visibilità mediatica al progetto in discussione, in modo da ricercare la formazione di un sostegno socialmente rilevante a favore del disegno di legge o ad esso contrario<sup>1760</sup>. A tal proposito, la prassi parlamentare non è affatto sfornita di casi in cui intere audizioni pubbliche sono state depauperate della propria finalità informativa, per essere utilizzate come strumenti di autentiche "politics"<sup>1761</sup>. Entro tale logica, allora, si comprende la disciplina contenuta nel § 70 (2) *GO-BT* a tutela delle minoranze: per le proposte assegnate, infatti, la Commissione di merito ha l'obbligo di intraprendere pubbliche audizioni qualora lo richieda un quarto dei suoi membri. In tale evenienza, devono essere convocati ed ascoltati i soggetti nominati dai membri della minoranza richiedente<sup>1762</sup>. Inoltre, qualora non si sia raggiunto il *quorum* prescritto, e la Commissione non abbia effettuato audizioni o le abbia limitate a singoli aspetti del progetto riguardanti solo la sua competenza, la Commissione eventualmente interpellata per un parere può decidere, previo accordo con la Commissione di merito, di procedere essa stessa allo svolgimento di audizioni formali<sup>1763</sup>. In quest'ultimo caso, però,

---

<sup>1756</sup> Cfr. U. LIEBERT, *Parliamentary Lobby Regimes*, cit., p. 412.

<sup>1757</sup> Cfr. U. LIEBERT, *ult. op. cit.*, p. 412 ss.; K. VON BEYME, *Interest Groups in Parliamentary Decisions in the German Bundestag*, in *Government and Opposition*, 33 (n. 01), 1998, pp. 38-55.

<sup>1758</sup> V. *infra*, § 2.1.

<sup>1759</sup> Cfr. P. MIKULI – G. KUČA, *The Public Hearing and Law-Making Procedures*, cit., p. 14.

<sup>1760</sup> D. SACK – S. FUCHS, *Wirtschaftskammern und Parlamente*, in T. VON WINTER – J. VON BLUMENTHAL (a cura di), *Interessengruppen und Parlamente*, Springer, Wiesbaden, 2014, p. 162.

<sup>1761</sup> Cfr. H. WINKELMANN, *ULT. OP. CIT.*, pp. 786-787.

<sup>1762</sup> § 70 c. 2° *GO-BT*.

<sup>1763</sup> § 70 c. 3° *GO-BT*.

devono essere comunicati alla Commissione competente per il merito il luogo e la data delle udienze, così come il novero delle persone da ascoltare. Durante l'audizione, infine, i membri della Commissione di merito hanno diritto di partecipare e addirittura di porre direttamente domande<sup>1764</sup>.

Come evidente, la *ratio* della disciplina posta a tutela delle minoranze si rinviene nella necessità di garantire che l'istituto delle audizioni formali venga adoperato al fine di far chiarezza in merito agli aspetti su cui legiferare, contribuendo così ad un oggettivo miglioramento della qualità della normazione. Proprio per questo motivo, la giurisprudenza ormai consolidata della Commissione per l'interpretazione del Regolamento del *Bundestag*<sup>1765</sup> (*Ausschuss für Geschäftsordnung*) ha precisato come il diritto delle minoranze di richiedere lo svolgimento di audizioni, data la sua importanza, non possa essere svuotato "di fatto", ad esempio mediante continui rinvii delle udienze ovvero omettendo di convocare i soggetti designati dalle minoranze stesse. Inoltre, qualora muti sostanzialmente l'oggetto del testo deliberato dalla Commissione di merito, così che ne risulti uno aggiunto o diverso, il diritto delle minoranze si deve ritenere ripristinato, per garantire la possibilità di audire pareri esterni e tecnici anche sui nuovi profili venuti in rilievo. Qualora però ciò non venga permesso – precisano ancora i pareri della Commissione per il Regolamento – è possibile per i singoli membri del *Bundestag* sollevare la questione procedurale in seno alla seduta plenaria della Camera<sup>1766</sup>, denunciando così una sostanziale violazione del Regolamento interno e del diritto delle minoranze ivi tutelato.

La medesima giurisprudenza, tuttavia, se da un lato chiarisce che l'istituto delle audizioni non è una esclusiva prerogativa della maggioranza, dall'altro lato pone una particolare attenzione affinché lo svolgimento delle audizioni stesse non venga adoperato per finalità ostruzionistiche<sup>1767</sup>. E proprio in quest'ottica si giustifica la norma posta dal § 70 (2) *GO-BT* secondo cui, al fine di evitare ritardi e lungaggini del procedimento legislativo, «qualora la Commissione stabilisca un limite al numero delle persone da ascoltare, rispetto a tale numero complessivo la minoranza può nominare solo la quota corrispondente alla propria consistenza numerica nella Commissione». In altri termini, il punto di equilibrio tra il diritto della maggioranza a procedere e il diritto delle minoranze a richiedere il parere di esperti viene posto dal Regolamento interno nel bilanciamento tra, da un lato, il potere della Commissione (*i.e.* della maggioranza) di dirigere le audizioni e fissare il limite massimo di soggetti da audire e, dall'altro, la possibilità per la minoranza di nominare, entro questo limite massimo, un numero di soggetti proporzionato alla consistenza di essa in Commissione.

---

<sup>1764</sup> § 70 c. 3° *GO-BT*.

<sup>1765</sup> *Auslegungsentscheidung* 10/17 Cfr. 07.11.1985 zu §70 *GO-BT*; *Auslegungsentscheidung* 12/9 Cfr. 08.10.1992 zu § 70 *GO-BT*; *Auslegungsentscheidung* 12/11 Cfr. 15.06.1994 zu § 70 *GO-BT*.

<sup>1766</sup> *Auslegungsentscheidung* 10/17 Cfr. 20.06.1985 zu § 70 *GO-BT*.

<sup>1767</sup> A tal proposito, Cfr. ancora P. MIKULI – G. KUČA, *The Public Hearing and Law-Making Procedures*, cit., p. 12.



### 3.1. Audizioni «a porte chiuse» e segretezza dei lavori in Commissione.

L'ultimo periodo del § 70 *GO-BT* recita letteralmente: «I commi da 1 a 6 si applicano anche alle audizioni a porte chiuse». In questo modo, la disposizione riconosce apertamente anche la possibilità di audizioni segrete, ricollegandosi alla regola generale stabilita dal primo comma del § 69 *GO-BT*: «Le discussioni delle Commissioni, per principio, non sono pubbliche». Chiaramente, il tema della pubblicità dei lavori parlamentari influenza in maniera notevole l'andamento dell'istruttoria legislativa<sup>1768</sup>, soprattutto perché il principio di pubblicità permette di maturare fiducia e consenso nei provvedimenti legislativi in discussione. Impedire l'accesso del pubblico ad un'audizione, invece, rischia di neutralizzare totalmente quella funzione di trasparenza che, come detto sopra, rientra tra le naturali caratteristiche delle «*Anhörungen*».

Per «audizioni a porte chiuse» si intendono quegli «incontri» organizzati tra le Commissioni ed altri soggetti estranei all'attività parlamentare, senza possibilità di accesso al pubblico<sup>1769</sup>. Tali incontri consentono ai soggetti auditi di esprimere il proprio pensiero e la propria posizione sui provvedimenti legislativi in esame, con immediatezza ed informalità assai maggiori dei pareri scritti od oralmente resi in sede di audizioni pubbliche. La caratteristica di tali audizioni è che, essendo per lo appunto «informali», non presentano alcuna delle consuete forme di pubblicità tipiche dei lavori parlamentari. Non viene redatto alcun resoconto della riunione, né nell'atto della convocazione della seduta si ha l'indicazione dell'oggetto dell'incontro il quale, invece, viene reso noto ai commissari mediante apposita lettera della presidenza della Commissione. La mancanza di qualsivoglia tipo di pubblicità è in tali casi giustificata, come in tutti i sistemi parlamentari che ammettono audizioni informali<sup>1770</sup>, dal carattere «non impegnativo» dell'incontro, il quale mira soltanto a fornire ai commissari utili elementi di conoscenza relativi al settore su cui legiferare.

Per tutti questi motivi, il tema della pubblicità dei lavori delle Commissioni in sede di istruttoria legislativa è stato ed è ancora oggi particolarmente studiato dalla dottrina tedesca. L'orientamento maggioritario<sup>1771</sup> continua ad esprimersi contro il normale regime di segretezza sancito dal Regolamento del *Bundestag*, posto che la prevalenza (numerica) delle sedute di Commissione su quelle del *Plenum* farebbe indirettamente prevalere il riserbo tipico della Commissione, privo però di alcuna garanzia costituzionale, sull'esigenza di pubblicità che invece la *Grundgesetz* apertamente proclama per le discussioni del

---

<sup>1768</sup> Cfr. H. WINKELMANN, § 23. *PARLAMENTARISCHE AUSSCHUSSARBEIT*, IN M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., pp. 778-780.

<sup>1769</sup> Cfr. H. WINKELMANN, *ULT OP.* cit., p. 778.

<sup>1770</sup> Cfr. G. LETTA, *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, pp. 161-172.

<sup>1771</sup> H. OBERREUTER, *Scheinpublizität oder Transparenz? Zur Öffentlichkeit von Parlamentsausschüssen*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 6, 1975, p. 77 ss.; H.P. SCHNEIDER – W. ZEH, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, De Gruyter, Berlin - New York, 1989, pp. 1159-1160.

*Bundestag*<sup>1772</sup>. Questa preoccupazione, poi, è variamente declinata in una serie di motivazioni volte a contrariare il ricorso ad audizioni informali: secondo alcuni, esse potrebbero essere utilizzate per ritardare l'esame di progetti di legge che invece già si potrebbero rapidamente approvare oppure potrebbero degenerare in un ostacolo all'obiettività di giudizio del *Gesetzgeber*, il quale potrebbe subire, in qualche modo, le pressioni dei rappresentanti di interessi.

Ovviamente, è indiscutibile che assicurare la pubblicità delle audizioni – e in generale dell'istruttoria legislativa – aiuterebbe a far divenire visibile un tratto fondamentale del quotidiano lavoro politico della democrazia, ovverosia il compromesso<sup>1773</sup>. E certamente la trasparenza «bene potrebbe togliere al compromesso quel sapore di guasto che del tutto a torto gli pesa addosso»<sup>1774</sup>. Tuttavia, a ben vedere, una esasperazione del principio di pubblicità durante l'istruttoria legislativa rischierebbe di rivelarsi – in ultima istanza – addirittura controproducente. Come sostenuto da altra parte della dottrina tedesca<sup>1775</sup>, vi sono almeno due considerazioni da tener presenti al riguardo. *In primis*, il Regolamento del *Bundestag* assicura anche nel caso di audizioni segrete la tutela delle minoranze, stante la medesimezza tra la disciplina applicata alle audizioni pubbliche e quella delle riunioni informali<sup>1776</sup>. *In secundis*, adottare il principio della piena e perenne pubblicità dei lavori istruttori potrebbe comportare il rischio di uno spostamento della discussione più propriamente politica in altre sedi, prima tra tutte quella dell'Ufficio di presidenza della Commissione la quale, essendo deputata mediante una procedura informale all'organizzazione e programmazione dei lavori, non presenta alcuna forma di pubblicità, neppure attraverso la pubblicazione di un resoconto sommario. È infatti nel corso dei lavori della Commissione che si costruisce, attraverso una discussione puntuale e ristretta, quella mediazione politica tra i diversi gruppi che conduce al compromesso volto a costituire il nucleo della decisione legislativa<sup>1777</sup>.

---

<sup>1772</sup> Art. 42 c. 1° GG: «I dibattiti del *Bundestag* sono pubblici.». Sul punto Cfr. P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari (Profili storico-comparatistici e aspetti attuali)*, in *Rass. parl.*, anno XXII (n. 3), Luglio - Settembre 1980, pp. 238-240.

<sup>1773</sup> Cfr. H. MEYN, *Zur Transparenz der politischen Ordnung der Bundesrepublik*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1968, B 40, p. 22; M. HERETH, *Die Oeffentlichkeitsfunktion des Parlaments*, in *Pol. Vierteljahresschrift*, XI ed., 1970, p. 29 ss.

<sup>1774</sup> P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari*, cit., p. 240.

<sup>1775</sup> F. SCHNEIDER, *Diskussion und Evidenz im parlamentarischen Regierungssystem*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6, 1968, pp. 3-15.

<sup>1776</sup> V. § 70 c. 7° GO-BT.

<sup>1777</sup> Cfr. F. SCHNEIDER, *Diskussion und Evidenz im parlamentarische Regierungssystem*, cit., p. 15. In particolare, l'Autore pone l'accento sul fatto che tutte le discussioni parlamentari possono, secondo la sua opinione, ricondursi a tre grandi categorie: a) discussioni interne, cioè quelle tradizionali in seno al *Bundestag*; b) discussioni segrete, cioè quelle prive di pubblicità ma sempre all'interno del *Bundestag*; c) discussioni esterne, ovverosia quelle condotte da membri del *Bundestag* al di fuori delle istituzioni parlamentari, in senso fisico-materiale, cioè al di fuori delle aule. Di queste, le ultime

In ogni caso, poste tali osservazioni e stante la disciplina contenuta nel Regolamento del *Bundestag*, la dottrina è generalmente concorde nel ritenere che, ad oggi, non vi siano strumenti per calcolare precisamente gli effetti delle audizioni sulla redazione del testo normativo o sugli emendamenti presentati in una successiva fase dell'*iter legis*<sup>1778</sup>. Certamente, la mancata conoscenza di quanto detto in un'audizione a porte chiuse e la assenza di resoconti delle relative sedute contribuiscono ad una marginalizzazione dell'istituto<sup>1779</sup>, oltre che alla difficoltà di comprendere, volta per volta, in che misura le audizioni abbiano inciso sul progetto di legge. L'assenza dell'obbligo di recepimento dei pareri esterni nel testo legislativo, e con essa la non obbligatorietà di audizioni, portano a concludere che l'istituto in parola può, a certe condizioni, contribuire al miglioramento della qualità della legge, ma non necessariamente.

#### 4. Gli organi parlamentari per il controllo normativo.

Come sottolineato in precedenza, per i progetti normativi di iniziativa parlamentare non è previsto alcun obbligo di effettuare valutazioni di impatto. Di conseguenza, il *Bundestag* non si è dotato di un'unità organizzativa deputata ad effettuare formalmente valutazioni della legislazione di iniziativa parlamentare.

Allo stesso tempo, però, il *Bundestag* non si è affatto mostrato insensibile al tema del miglioramento della qualità della normazione. A tal fine, infatti, la Camera si muove in due direzioni.

Da un lato, essa avanza esigenti pretese nei confronti del *Bundesregierung*, facendo utilizzo dei poteri che già le spettano in virtù del regime parlamentare. In particolare, nella pratica vengono adoperati gli strumenti di sindacato ispettivo e dei diritti di informazione al fine di «ottenere sulle valutazioni di impatto informazioni ulteriori rispetto a quelle che vengono fornite, in maniera spesso troppo succinta, nella motivazione del provvedimento»<sup>1780</sup>. Ancora una volta, si rivestono di importanza le audizioni formali, le quali si prestano come strumento utile ad ottenere informazioni dall'Esecutivo, attraverso la convocazione ed interrogazione dei Ministri o, come di regola avviene nella prassi, di segretari generali o altri dirigenti del Ministero interessato. Già costituzionalmente – e come espressione della funzione di controllo – le Commissioni hanno l'opportunità di convocare membri del Governo federale in una riunione<sup>1781</sup>. Il Regolamento parlamentare rafforza tale

---

due non sono affatto, secondo l'Autore, di minore importanza ed efficienza rispetto alle prime.

<sup>1778</sup> Cfr. P. MIKULI–G. KUČA, *The Public Hearing and Law-Making Procedures*, cit., pp. 14-15.

<sup>1779</sup> *Ibidem*.

<sup>1780</sup> Senato della Repubblica italiana, Ufficio di Valutazione Impatto, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*, cit., p. 17.

<sup>1781</sup> Per il *Bundestag*, Cfr. art. 43 GG: «Il *Bundestag* e le sue Commissioni possono richiedere la presenza di ciascun membro del Governo federale». Per il *Bundesrat*, Cfr.

possibilità prevedendo che – come nel caso di interrogazioni avanzate da gruppi politici e parlamentari in Assemblea – anche alle Commissioni si applichi il «principio di informazione esterna»<sup>1782</sup>, mediante risposte a domande ovvero relazioni scritte e verbali<sup>1783</sup>.

Dall'altro lato, il *Bundestag* ha istituito, in maniera innovativa rispetto al passato, un organo speciale con il compito di svolgere analisi di impatto che interessano trasversalmente diverse materie. A partire dalla XV legislatura, il *Bundestag* ad inizio mandato forma un «Comitato parlamentare consultivo per lo sviluppo sostenibile» (*Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung*) deputato a prendere in esame questioni connesse al tema della sostenibilità. Diversamente da quanto avviene per le Commissioni parlamentari, il Comitato è autonomo nella scelta delle questioni da prendere in esame. Il suo tratto fondamentale è dato dalla facoltà di trasmettere un proprio parere su progetti di legge all'esame delle Commissioni competenti per materia. Esso ha inoltre funzioni di controllo del procedimento legislativo allo scopo di assicurare che il Governo federale abbia assolto pienamente e in maniera formalmente corretta gli adempimenti previsti per l'esame di sostenibilità.

Ad ogni modo, quel che più interessa ai fini del presente discorso è la scelta compiuta dal sistema tedesco di conferire ad un Comitato parlamentare funzioni e prerogative modeste – e comunque limitate ai provvedimenti afferenti in qualche modo al tema della sostenibilità – mentre, al di fuori delle Camere, viene istituito nel 2006 con legge federale un organismo indipendente – il “Consiglio nazionale per il controllo della normazione” – deputato allo svolgimento di funzioni fondamentali nell'ambito della valutazione legislativa, “esternalizzando” così il controllo su specifici livelli di impatto del testo normativo da esaminare. Proprio questa collocazione esterna è infatti considerata discutibile da più parti, se è vero che la forma di governo parlamentare dovrebbe assegnare al Parlamento esattamente quelle funzioni di controllo che hanno per oggetto l'impatto della propria legislazione sull'amministrazione e sui cittadini.

##### 5. Il «Consiglio nazionale per il controllo della normazione».

La legge federale del 14 agosto 2006<sup>1784</sup> ha istituito il «Consiglio nazionale per il controllo della normazione» (*Nationaler Normenkontrollrat - NKR*) con il compito di

---

art. 53 *GG*: «I membri del Governo federale hanno il diritto e, se richiesti, il dovere di partecipare ai dibattiti del *Bundesrat* e delle sue Commissioni».

<sup>1782</sup> V. § 68 *GO-BT*: «Il diritto della Commissione di richiedere la presenza di un membro del Governo federale vale anche quando questo deve essere ascoltato in una seduta pubblica. Sulla relativa mozione si decide in seduta segreta.».

<sup>1783</sup> Cfr. H. WINKELMANN, § 23. *PARLAMENARISCHE AUSSCHUSSARBEIT*, IN M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., p. 785.

<sup>1784</sup> Legge del 14 agosto 2006 «*Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates*» (*NKRG*), pubblicata in *BGBI.*, parte I, p. 1866, successivamente modificata dall'art. 1 della legge del 16 marzo 2011 «*Gesetz zur Änderung des Gesetzes*

valutare le proposte di legge di iniziativa governativa in relazione agli oneri amministrativi, ai costi di adeguamento e ad altri aspetti come gli obiettivi e la necessità delle norme proposte<sup>1785</sup>. Il nuovo organismo è composto da dieci membri nominati per un periodo di cinque anni dal Presidente della Repubblica, su proposta del Cancelliere, tra coloro che vantano una consolidata «esperienza nelle questioni legislative, acquisita in istituzioni pubbliche o private» e che dispongono di solide «conoscenze in materia economica»<sup>1786</sup>.

In base alla disciplina vigente, dunque, i Ministeri sono tenuti a trasmettere al *NKR* la proposta di analisi di impatto prima della presentazione del testo normativo al Consiglio dei ministri<sup>1787</sup>. La funzione fondamentale del *NKR* è quella di informare il decisore politico, senza influenzare le sue determinazioni, facendo emergere dati oggettivi di costo che devono essere annessi a ciascuna iniziativa normativa. Evidentemente, l'intento è quello di consentire al Parlamento di assumere le proprie determinazioni in modo documentato, «scegliendo i casi nei quali il sacrificio in termini di costo sia giustificato dal valore politico dell'iniziativa»<sup>1788</sup>.

---

zur *Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates*», pubblicata in *BGBL.*, parte I, p. 420.

<sup>1785</sup> Come si è detto nella nota precedente, il Parlamento è intervenuto nel 2011 approvando una legge che ha ampliato lo spettro di attività del *NKR*, aggiungendo allo studio dei costi burocratici delle norme anche la «rappresentazione dei costi di adempimento delle nuove normative per i cittadini, l'economia e la pubblica amministrazione»; così che – a partire dall'inizio della seconda consiliatura del *NKR* nel settembre 2011 – il Consiglio è chiamato ad occuparsi dei costi complessivi apportati dalla nuova normativa, non limitandosi quindi al solo aggravio amministrativo causato alla platea dei destinatari, ma aggiungendo una compiuta disamina delle spese direttamente connesse alle innovazioni legislative proposte. Il passaggio dal primo compito del *NKR* (quantificazione degli oneri burocratici) al secondo (valutazione globale dei costi) è stato anticipato dalle diffuse critiche di chi ha invitato a non limitare l'approccio ai soli oneri amministrativi, dal momento che una visione così parziale rischia di ignorare il necessario bilanciamento tra tagli e benefici dal punto di vista qualitativo, ingabbiando l'attività della Pubblica amministrazione in una mera valutazione di semplicità. Cfr., in tal senso, J. B. WIENER, *Better Regulation in Europe*, in *Current Legal Problems*, vol. 59, Oxford, 2006, p. 500.

<sup>1786</sup> L'indipendenza dei membri è perseguita tramite la loro irrevocabilità nel corso del mandato e con una previsione molto ampia di incompatibilità dell'incarico con lo svolgimento di attività di lavoro autonomo o subordinato legate alla pubblica amministrazione (ad eccezione dell'insegnamento universitario), nonché con tutte le cariche elettive in organi legiferanti nazionali o locali.

<sup>1787</sup> V. § 45 *GGO*.

<sup>1788</sup> Senato della Repubblica italiana, Servizio per la qualità degli atti normativi, *Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il Nationaler Normenkontrollrat (NKR)*, a cura di C. PAGOTTO – L. DI GIAMBATTISTA, Dossier n. 12 (XVII Legislatura), 2016, p. 7. Inoltre, da luglio 2015, il *NKR* applica alle proposte legislative pervenute il principio

Completata la propria valutazione, il *NKR* rende un parere finale, che viene allegato al testo presentato al Parlamento, senza alcun potere di veto: il Consiglio dei Ministri e le Camere possono tranquillamente scegliere di ignorare un parere negativo del *NKR* e proseguire nel procedimento normativo, assumendosene ovviamente la responsabilità politica e mediatica.

Tuttavia, durante il procedimento legislativo ordinario si instaura un rapporto diretto tra il Parlamento e il *NKR*, visto che il parere finale viene allegato al disegno di legge da esaminare e quindi messo a disposizione dei parlamentari senza alcuna mediazione. Tra l'altro, tale collegamento è rafforzato dalla possibilità delle Commissioni – non di rado utilizzata nella prassi parlamentare – di convocare in audizione membri del *NKR* per ottenere chiarimenti e specificazioni in merito a taluni aspetti di costo del provvedimento normativo<sup>1789</sup>. Ciò non toglie ovviamente che, dal punto di vista strettamente giuridico, quello del *NKR* resti un parere obbligatorio ma non vincolante.

Sotto quest'ultimo aspetto, in particolare, è addirittura possibile riscontrare una qualche somiglianza con il Comitato per la legislazione presente nel sistema italiano all'interno della Camera dei deputati<sup>1790</sup>. Sia il *NKR* che il Comitato per la legislazione, infatti, svolgono funzioni preziose per l'implementazione della qualità della normazione, senza però alcun diritto di veto. La mancata conformazione ad un loro parere può al limite esaltare la responsabilità politica del decisore pubblico dinanzi al corpo elettorale, ma certamente non può impedire la prosecuzione del procedimento legislativo. Tra l'altro, entrambi gli organismi emanano il loro parere sul testo base, ovverosia in un momento del procedimento che precede il lavoro delle Commissioni parlamentari, allorquando le istanze politiche si ingeriscono nel tessuto tecnico, stravolgendo di regola il testo iniziale e dandone vita ad uno sostanzialmente diverso, sul quale però gli organismi in questione non hanno alcuna possibilità di esprimersi.

Nonostante queste comunanze, tuttavia, si possono osservare alcune differenze strutturali tra il *NKR* e il Comitato per la legislazione le quali, in fondo, denotano due sistemi profondamente diversi. Innanzitutto, il *NKR* esamina il disegno di legge non nella sua

---

del «*one in, one out*»: il concetto, di origine inglese, si sostanzia nella necessità di compensare l'introduzione di nuove regole che comportano oneri per gli operatori economici con altre misure di segno opposto, ossia che in altri ambiti si provveda a ridurre il carico di costi, al fine di mantenere immutata la competitività del sistema economico generale e la capacità di attrazione di investimenti del sistema Paese. L'eventuale violazione del principio in parola, quindi, viene addebitata totalmente al decisore pubblico, limitandosi il *NKR* alla sola verifica del rispetto o meno della regola di compensazione.

<sup>1789</sup> Cfr. Senato della Repubblica italiana, Servizio per la qualità degli atti normativi, *Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il Nationaler Normenkontrollrat (NKR)*, cit., pp. 9-10.

<sup>1790</sup> La disciplina del Comitato per la legislazione è contenuta nell'art. 16-bis del Regolamento della Camera dei deputati. Sulle competenze e caratteristiche strutturali del Comitato, Cfr. E. BERARDUCCI – R. ALESSE, voce *Comitato per la legislazione*, in *Enc. giur.*, Aggiornamento VIII, Roma, 2000.

qualità testuale ma solo nel suo impatto amministrativo, burocratico e finanziario su cittadini e imprese, secondo le norme tecniche riconosciute a livello internazionale. Di contro, il Comitato per la legislazione esprime pareri «sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente»<sup>1791</sup>.

In secondo luogo, il progetto di legge deve essere sempre trasmesso al *NKR* prima della presentazione al Consiglio dei Ministri, in base a quanto disposto dalla legislazione federale e dal Regolamento comune dei Ministeri. Di conseguenza, il coinvolgimento dell'organismo indipendente è condizione per la prosecuzione del procedimento legislativo. Diversamente, il Comitato per la legislazione viene interpellato per un parere – fatti salvi gli isolati casi previsti come obbligatori dal Regolamento della Camera<sup>1792</sup> – solo quando le Commissioni lo ritengano necessario, o comunque «qualora ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti»<sup>1793</sup>.

Infine, l'organismo tedesco è composto da esperti e tecnici della legislazione, a differenza di quello italiano di cui invece fanno parte «dieci deputati, scelti dal Presidente della Camera in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni»<sup>1794</sup>. Il *NKR*, insomma, si pone come una struttura tecnico-amministrativa afferente al potere Esecutivo, non a quello Legislativo. La stessa sede fisica del Consiglio tedesco presso la Cancelleria federale, ed il fatto che esso tenga le sue sedute in un'aula attigua a quella del Gabinetto federale, rivela il collegamento con il *Bundesregierung*, evidenziando così «l'intenzione di porre i processi di *better regulation* come filtro di tutte le proposte governative»<sup>1795</sup>.

Si tratta, come evidente, di due modelli profondamente diversi, i quali riflettono, a loro volta, due diverse concezioni del modo di approcciare i problemi inerenti alla qualità della legislazione. La stessa dottrina, d'altronde, non è affatto unanime sul punto. Da un certo angolo prospettico, vi è chi evidenzia l'incoerenza dell'istituzione di un organismo esterno di controllo normativo con la forma di governo parlamentare la quale, invece, dovrebbe rendere il Parlamento completamente responsabile degli effetti delle sue leggi, ivi compreso il controllo sulle conseguenze negative prodotte da una cattiva qualità della normazione<sup>1796</sup>. Di diverso avviso sono invece coloro che condannano il modello italiano, a causa della sostanziale identificazione tra “controllore” e “controllato” che si finisce per determinare<sup>1797</sup>. In particolare, l'esaltazione della “esternalizzazione” di stampo tedesco

---

<sup>1791</sup> Art. 16-bis c. 4° RC.

<sup>1792</sup> Art. 16-bis c. 6°-bis RC.

<sup>1793</sup> Art. 16-bis c. 4° RC.

<sup>1794</sup> Art. 16-bis c. 1° RC.

<sup>1795</sup> Senato della Repubblica italiana - Servizio per la qualità degli atti normativi, *Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il Nationaler Normenkontrollrat (NKR)*, cit., p. 8.

<sup>1796</sup> J. LUTHER, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il caso tedesco*, cit., p. 129.

<sup>1797</sup> M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Editori Laterza, Bari, III ed., 2010, pp. 71-72.

nasce dalla diffidenza nutrita nei confronti di un ordinamento che «s'affida in prevalenza alle capacità autocorrettive delle forze politiche, piuttosto che accentuare i poteri arbitrari di un organo terzo rispetto alle parti in campo»<sup>1798</sup>.

Non a caso, negli ultimi anni sono state avanzate diverse proposte di riforma, sia per il modello tedesco che per quello italiano<sup>1799</sup>. Tra queste, l'istituzione di un organismo indipendente viene giustificato soprattutto con l'intento di rendere migliore il raccordo con l'analogo *Impact Assessment Board (IAB)* progettato dallo «*Strategic Review of the Better Regulation Action Plan*» della Commissione europea, in modo da rendere più efficiente, anche alla luce dell'ordinamento europeo, il controllo sui testi normativi. Infatti, una più stretta integrazione sovranazionale tra gli organismi deputati alla verifica della qualità normativa potrebbe, secondo qualcuno<sup>1800</sup>, contribuire in modo significativo ad un oggettivo miglioramento della legislazione.

## 6. Il contributo delle lobbies.

Nelle democrazie contemporanee, ivi compresa quella tedesca, è sempre più arduo ipotizzare la discussione e l'esame di un disegno di legge senza il coinvolgimento delle *lobbies*. Innanzitutto, esse “aggregano” i molteplici interessi individuali, portando agli occhi del legislatore esperienze ed istanze di parti sociali, ovverosia di parti della collettività consociata. Soprattutto alcune tipologie di leggi, come ad esempio quelle di indirizzo economico-sociale, ben difficilmente potrebbero conseguire gli obiettivi prefissati – anzi, spesso rischierebbero di restare lettera morta – senza un “apporto costruttivo”, nella fase di loro formazione, dei gruppi sociali destinatari della normativa, quali ad esempio associazioni sindacali o grandi categorie imprenditoriali. In un'epoca caratterizzata dalla crescente tecnicità e complessità delle fattispecie da disciplinare, tra l'altro, il ricorso a pareri di portatori di interessi ed esperti (i cui confini sono sempre più labili) appare addirittura necessario. In questo senso, le *lobbies* possono svolgere una funzione informativa la quale – in ultima istanza – permette di arricchire il patrimonio conoscitivo del decisore pubblico e di adottare una soluzione legislativa maggiormente consapevole, contribuendo così ad un effettivo innalzamento della qualità della normazione risultante<sup>1801</sup>.

Al contempo, però, le *lobbies* sono per definizione portatrici di interessi “settoriali” e dunque potenzialmente in grado di configgersi con il fine generale. Viene spontaneo domandarsi se, ed in quale misura, certe pratiche negoziali – quand'anche non siano di fatto causative di vere e proprie illegittimità del prodotto legislativo – possano comunque incidere negativamente sulla confezione e formulazione tecnica dei testi legislativi, magari

---

<sup>1798</sup> M. AINIS, *op. ult. cit.*, p. 72.

<sup>1799</sup> Cfr. J. LUTHER, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il caso tedesco*, cit., p. 129.

<sup>1800</sup> T. VON DANWITZ, *Wege zu besserer Gesetzgebung in Europa*, in *Juristenzeitung*, 2006, p. 1 ss.

<sup>1801</sup> Cfr. R. EISING – F. SPOHR, *The more, the merrier? Interest groups and legislative change in the public hearings of the German parliamentary committees* (paper prepared for ECPR general conference), Glasgow, 2014, reperibile in [www.tendfonline.com](http://www.tendfonline.com), p. 2.



rendendoli scarsamente intelligibili per la scoordinata introduzione in essi di disposizioni originate da “pressioni varie”, facendo magari da veicoli per l’inserimento di quelle che la dottrina definisce «norme intruse»<sup>1802</sup>.

Dinanzi a questa “doppia anima” dei gruppi di interesse, l’ordinamento giuridico tedesco ha visto – in aggiunta alla legge sullo *status* giuridico dei deputati emanata per la prima volta il 18 febbraio 1977 («*Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages*») – l’ingresso nella disciplina interna del *Bundestag* di un Codice di Condotta dei suoi membri, i quali sono obbligati a comunicare in anticipo al Presidente della Camera loro eventuali coinvolgimenti in attività extra-parlamentari – come ad esempio la appartenenza ad una banca, ad una fondazione o ad una società privata – che potrebbero avere rilevanza per i lavori legislativi, in modo da evidenziare un eventuale «collegamento di interessi» (*Interessenverknüpfung*)<sup>1803</sup>.

Al Codice di Condotta dei membri del *Bundestag* si accompagna l’istituzione, prevista dall’Allegato 2 al Regolamento interno della Camera, di un Registro delle associazioni e dei loro rappresentanti – gestito dal Presidente del *Bundestag* e pubblicato annualmente – nel quale sono inseriti tutti i soggetti che, in forma associativa, svolgono attività di rappresentanza di interessi di fronte al *Bundestag* o al *Bundesregierung*<sup>1804</sup>. Ciò che non è stato possibile, dunque, adottare nella forma della *hard law*, di strumento normativo valido *erga omnes* e dotato di un meccanismo legislativo sanzionatorio, ha trovato accoglimento direttamente nel diritto parlamentare con la forma della *soft law*, con i caratteri tipici della autodisciplina, basata sulla volontaria accettazione di norme e sanzioni<sup>1805</sup>.

L’istituzione di tale Registro, tuttavia, è avvenuta con l’intento di implementare la trasparenza delle attività di tali soggetti nelle sedi decisionali, ma non si è connotata per

---

<sup>1802</sup> Cfr. E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, in *Rass. parl.*, anno 38° (n. 4), 1996, pp. 939-963.

<sup>1803</sup> § 6 ANLAGE 1 *GO-BT*, «*Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages*», emanato il 2 luglio 1990, da ultimo modificato il 18 giugno 2013. In merito a tale Codice di Condotta e alla legge relativa allo *status* giuridico dei membri del *Bundestag*, si è espresso anche il Tribunale costituzionale federale, il quale ha confermato la legittimità costituzionale delle relative norme (*BVerfGE* 118, pp. 277-401). Infatti, rigettando le deduzioni dei ricorrenti – i quali ritenevano che le disposizioni in questione non fossero conformi, in particolare, alle garanzie dello *status* di deputato sancite nell’art. 38 c. 1° (divieto di mandato imperativo) e nell’art. 48 c. 2° della *Grundgesetz* – i giudici costituzionali hanno chiarito come il mandato parlamentare debba essere posto al centro dell’attività di ciascun deputato, il quale è pertanto obbligato ad evitare i conflitti di interesse che potrebbero insorgere a seguito di attività remunerate svolte al di fuori del mandato, così esortando i membri del *Bundestag* a rivelare l’esistenza di pericoli in grado di compromettere l’indipendenza dell’esercizio della funzione parlamentare.

<sup>1804</sup> ANLAGE 2 *GO-BT*, «*Registrierung von Verbänden und deren Vertretern*».

<sup>1805</sup> Sul punto Cfr. M. MORLOK – U. SCHLIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, cit., pp. 1169-1172.

l'attribuzione di giuridica vincolatività<sup>1806</sup>. Infatti, la derogabilità del Regolamento – e dei suoi Allegati – fa sì che l'inserimento nella lista non costituisca fondamento della pretesa di audizione o del rilascio di una tessera di riconoscimento, mentre – allo stesso tempo – le Commissioni permanenti possono invitare durante la fase istruttoria anche soggetti non iscritti nel Registro ma informati sui fatti oggetto del progetto di legge<sup>1807</sup>. Le norme regolamentari, tra l'altro, facoltizzano le Commissioni anche a non redigere resoconti e verbali dei relativi incontri, permettendo lo svolgimento di audizioni informali prive del consueto regime di pubblicità dei lavori.

In tali occasioni, i portatori di interessi possono sollecitare i parlamentari con cui sono venuti in contatto al fine di presentare emendamenti al testo, il cui inserimento è potenzialmente in grado di “stravolgere” schemi normativi già tecnicamente ben congegnati nella progettazione iniziale – e sui quali, dato lo stadio avanzato del procedimento, non sono più previsti pareri e verifiche degli organismi di controllo della normazione – con conseguente scadimento del prodotto legislativo sul piano della sua realizzabilità e della sua qualità<sup>1808</sup>. Ed infatti, è proprio nella fase di discussione e introduzione degli emendamenti che l'organicità dell'atto – sempre ammesso che in origine ne fosse dotato – corre i pericoli maggiori, a causa della formazione di maggioranze estemporanee su questa o quella proposta di modifica, magari presentata all'ultimo minuto. Per questo motivo, la legge del 2006 istitutiva del *National Normenkontrollrat* ha attribuito (art. 8) all'Ufficio federale di statistica (*Statistisches Bundesamt - Destatis*) il compito di fornire consulenza al Parlamento e al Governo per l'analisi di impatto dei rispettivi emendamenti prima che questi vengano approvati. Tuttavia, è altresì vero che «questa procedura di valutazione dell'impatto degli emendamenti trova il suo limite nei tempi stessi del lavoro parlamentare: difficilmente l'Ufficio di statistica può calcolare l'impatto di un emendamento dall'oggi al domani, né rispondere a quesiti in piena notte»<sup>1809</sup>.

Se le procedure conoscitive nei lavori delle Commissioni e le conseguenti sedi parlamentari si pongono come chiare occasioni di intervento delle *lobbies* nel procedimento legislativo, nella prassi la sede governativa si è senz'altro affermata come luogo principale di consultazioni, negoziazioni e intese con i gruppi di interesse, assunti a «soggetti sostanziali» dei procedimenti preordinati ad iniziative legislative, ovverosia della cosiddetta fase «pre-legislativa»<sup>1810</sup>. Durante la preparazione della *GFA*, infatti, le consultazioni dei Ministeri con i gruppi di interesse svolgono un ruolo fondamentale: in base al Regolamento

---

<sup>1806</sup> V. K. RONIT – V. SCHNEIDER, *The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 51, Issue 4, 1998, pp. 559–567, reperibile anche online in [www.academic.oup.com](http://www.academic.oup.com).

<sup>1807</sup> *Ibidem*.

<sup>1808</sup> Cfr. E. DE MARCO, *Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi*, cit., pp. 959-963.

<sup>1809</sup> Cfr. Senato della Repubblica italiana - Servizio per la qualità degli atti normativi, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*, cit., p. 18.

<sup>1810</sup> Cfr. R. EISING – F. SPOHR, *The more, the merrier? Interest groups and legislative change in the public hearings of the German parliamentary committees*, cit., pp. 21-22.

comune dei Ministeri, il Ministero proponente deve avviare, prima della stesura della proposta di legge, una vasta serie di consultazioni con i soggetti interessati. Nella prassi, i singoli Ministeri hanno un'ampia libertà di azione in relazione a *feedback*, tempi, pubblicazione di commenti, selezione dei soggetti da consultare. Di norma, consultazioni informali hanno luogo con i *Länder*, i comuni e le associazioni nella fase iniziale del procedimento, prima della redazione di un disegno di legge. Dopo la stesura della proposta, le parti sono consultate una seconda volta in una maniera più istituzionalizzata con la forma di una sorta di negoziazione e di contrattazione, guidata da una ricerca del consenso.

La natura precoce del momento in cui vengono svolte tali consultazioni, la mancanza di pubblicità e resocontazione, e la generale informalità con cui tali incontri vengono gestiti nelle strutture ministeriali, costituiscono fonti di attrattiva notevole per le *lobbies*, di guisa che oggi la dottrina ammette esplicitamente che l'ingresso dei portatori di interesse nel procedimento legislativo ed il loro contributo alla stesura del testo normativo «cominci già nella fase dell'iniziativa legislativa»<sup>1811</sup>, in uno stadio pre-parlamentare. È in questo momento del procedimento che l'attività lobbistica viene esercitata in maniera più forte. Di conseguenza, viene osservato come l'attività di influenza nelle Commissioni sia finalizzata spesso all'approvazione di emendamenti – attraverso cui inserire istanze non accolte a livello governativo – ovvero alla opposizione di specifiche parti del disegno di legge configgenti con gli interessi rappresentati, così giocando le *lobbies* un ruolo da «*veto players*»<sup>1812</sup>.

Non meno importante, inoltre, si configura il contatto delle *lobbies* con le strutture parlamentari e governative dei singoli *Länder* e, di riflesso, con il *Bundesrat*. La mancanza nella Camera federale di una disciplina analoga a quella prevista dall'ordinamento interno del *Bundestag* e l'importanza che essa detiene per i rapporti con l'Unione europea, costituiscono un forte motivo per cui quotidianamente i gruppi di interesse cercano di rappresentare le loro istanze nelle sedi del *Bundesrat* e nei singoli livelli sub-nazionali, dando così vita a quello che la dottrina definisce un chiaro modello di «*lobbying multilivello*»<sup>1813</sup>.

Alla luce di tali osservazioni – e data la disciplina esistente – si comprende come nel sistema decisionale tedesco, in definitiva, non si ritenga un problema il coinvolgimento delle *lobbies* nel procedimento legislativo. Certo, non manca chi teme<sup>1814</sup> che un eccessivo utilizzo di tali contatti rischi di far perdere al Parlamento la capacità di legiferare

---

<sup>1811</sup> K. RONIT – V. SCHNEIDER, *The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany*, cit., pp. 559-567. Sul punto, V. anche R. CHARI – G. MURPHY, *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government*, in [www.lobbyist.ru/eu](http://www.lobbyist.ru/eu), pp. 52-59.

<sup>1812</sup> R. EISING – F. SPOHR, *The more, the merrier? Interest groups and legislative change in the public hearings of the German parliamentary committees*, cit., pp. 21-22.

<sup>1813</sup> I.M. YDERSBOND, *Multi-level lobbying in the EU: The case of the Renewables Directive and the German energy industry*, FNI Report, 10/2012, reperibile in [www.fni.no/getfile](http://www.fni.no/getfile).

<sup>1814</sup> K. VON LEWINSKY, *Gesetzesverfasser und Gesetzgeber, Outsourcing und fertige Produkte im Normsetzungsverfahren*, Nomos, Baden-Baden, 2015, p. 70.

autonomamente su tematiche specifiche, per una sorta di "impigritimento" che porterebbe, nel lungo periodo, ad uno scostamento dalla volontà popolare. Tuttavia, una testimonianza significativa della generale accettazione del mondo delle *lobbies* è data dalle «*Parlamentarische Abende*»: tali «serate parlamentari», affermatesi in via consuetudinaria nel tempo e considerate costituzionalmente legittime, consistono in riunioni informali tra deputati, ministri e *stakeholders*, organizzate nel corso delle sessioni parlamentari per agevolare lo scambio diretto di informazioni fra politici e *lobbies* sui temi più svariati<sup>1815</sup>. È in tali momenti che si sostanzia una delle occasioni più proficue in cui, da un lato, i rappresentanti di interessi preparano i presupposti per il successivo intervento nel procedimento legislativo mentre, dall'altro, si rivela una generale e consolidata disponibilità dei decisori pubblici a tali contatti ed incontri.

### *Conclusioni*

In Germania, la struttura e le peculiarità del procedimento legislativo ordinario sono intimamente connesse al concreto modo di atteggiarsi del principio federale, innalzato dal *Grundgesetz* del 1949 a pilastro fondamentale della forma di Stato. Esso si pone, in particolare, come un principio di struttura dello Stato che si snoda in una «*Doppelstaatlichkeit*» all'interno dell'ordinamento giuridico, in quanto sia il *Bund* che i *Länder* vengono considerati titolari di propri *Hoheitsrechte*<sup>1816</sup>. Il riconoscimento di questa doppia *Staatsqualität* fa sì che, come disposto espressamente dall'art. 50 *GG*, i *Länder* collaborino, attraverso il *Bundesrat*, all'attività legislativa e amministrativa dello Stato federale. È in tale prospettiva che si spiegano le specificità del bicameralismo tedesco, inteso come principio di organizzazione e funzionamento parlamentare servente al congiungimento delle istanze centrali con quelle statali<sup>1817</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, si comprende l'esistenza di soggetti ed istituti del procedimento legislativo non analogamente riscontrabili in altri ordinamenti, quale *in primis* il *Vermittlungsausschuss*, un organo che - tanto in virtù della sua peculiare composizione quanto dei principi che informano il relativo procedimento - ha rappresentato, nei momenti di maggiore conflittualità tra *Bund* e *Länder*, la sede privilegiata per l'elaborazione del compromesso politico. L'importanza della Commissione in tal senso è infatti testimoniata dal numero piuttosto esiguo di leggi che, una volta esperita la procedura di mediazione, non hanno successivamente ricevuto un'approvazione definitiva dalle Camere.

---

<sup>1815</sup> CFR. Ufficio Legislazione Straniera del Servizio Biblioteca della Camera dei Deputati (a cura di), *La disciplina dell'attività di lobbying in Francia, Germania, Regno Unito e USA*, Appunti 2/2014, Dossier n. 58 del 2014.

<sup>1816</sup> V. E. DI SALVATORE, *Il Bundesrat tedesco nella evoluzione dello Stato federale*, in ID., *Germania. Scritti di diritto costituzionale*, cit., p. 34.

<sup>1817</sup> V. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, V ed., 1997, p. 108.

Allo stesso tempo, però, sarebbe riduttivo relegare la Commissione di mediazione ad esclusivo momento di composizione tra interessi federali e statali, essendosi invece rivelata *de facto* la sede della risoluzione dei conflitti tra maggioranza di governo e opposizione, in particolar modo quando quest'ultima aveva il controllo del *Bundesrat*<sup>1818</sup>.

Sotto quest'ultimo aspetto, tra l'altro, il procedimento legislativo sembrerebbe *prima facie* ispirato a logiche prettamente assembleari, predisponenti un monopolio legislativo complessivamente a favore del Parlamento, o meglio della maggioranza parlamentare. Tuttavia, non si può negare che il Governo – pur avendo prerogative giuridiche deboli nel procedimento legislativo – detenga di fatto un potere di influenza considerevole. La sua linea politico-legislativa viene però portata avanti (e non potrebbe essere diversamente), quasi esclusivamente dalla propria maggioranza parlamentare. Come si è visto, l'analisi dell'insieme dei diritti e dei poteri della minoranza parlamentare nel procedimento legislativo – dal diritto di formare gruppi a quello di imporre l'esame dei propri disegni di legge; dal diritto di parola a quello di influenzare l'organizzazione dei lavori parlamentari – permette di affermare che l'opposizione non sia dotata di veri e propri poteri di direzione dei lavori della maggioranza e che il successo delle sue proposte è intimamente legato al grado di dialogo politico che essa riesce a stabilire con la maggioranza.

Data l'importanza di tali logiche, si è rivelata con forza l'esigenza di predisporre altresì meccanismi atti a frenare qualunque tipo di intervento politico volto a manipolare le maggioranze, attenuando così il fenomeno di frammentazione dei gruppi parlamentari durante la legislatura. Infatti, il Regolamento del *Bundestag* – non prevedendo per i suoi membri la possibilità, come nell'ordinamento italiano, di aderire ad un gruppo misto qualora dovessero abbandonare il proprio gruppo di appartenenza – dispone che, in relazione alle attività in Commissione, coloro che escono dalla propria *Fraktion* non possano votare ma partecipare solo in qualità di membri consultivi, così confermando quanto l'appartenenza ad un gruppo sia un requisito imprescindibile per svolgere il ruolo di parlamentare con pienezza di prerogative<sup>1819</sup>.

Sebbene la forza insita nella negazione del diritto di voto risulti attenuata dal fatto che le Commissioni si riuniscono solamente in sede referente, essendo la fase decisionale affidata all'Assemblea, quel che più interessa ai fini del presente discorso è la predisposizione di istituti e meccanismi concepiti in funzione di composizione dialettica di istanze contrapposte. Per questo motivo è lo stesso *Grundgesetz* a contenere una disciplina molto dettagliata dell'*iter legis* e delle fasi che lo precedono; elemento, questo, di differenziazione

---

<sup>1818</sup> Il ruolo di primo piano svolto dal *Vermittlungsausschuss* nel corso delle legislature che presentavano maggioranze disomogenee tra *Bundestag* e *Bundesrat* ha però sollevato preoccupazioni in ordine al possibile esautoramento delle sedi istituzionali (e pubbliche) di confronto politico in favore del negoziato informale (e riservato) proprio della procedura di mediazione; timori che – come si è visto – sembrano trovare risposta nell'opera di chiarificazione e circoscrizione dei compiti della Commissione realizzata dalla recente giurisprudenza costituzionale del *Bundesverfassungsgericht*.

<sup>1819</sup> Cfr. N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. cost.*, 1989, p. 1163.

importante, se si considera come le scarse disposizioni dell'art. 72 della Costituzione italiana riservino uno spazio rilevante all'autonomia regolamentare delle Camere.

La stessa puntuale regolamentazione dei pareri sui progetti di legge del Governo federale e del *Bundesrat*, contenuta nell'articolo 77 *GG*, dimostra – ancora una volta – la centralità che l'armonizzazione degli interessi di *Bund* e *Länder* assume nell'ordinamento. Il riconoscimento di uno spazio per la valutazione preliminare (*erster Durchgang*) dei disegni di legge del Governo da parte della seconda Camera sembra rispondere alla più ampia volontà di arrestare l'eventuale conflitto fra i due diversi livelli territoriali alla fase antecedente al procedimento legislativo e attenuare l'ipotesi di ricorso al veto.

La dilatazione delle fasi prodromiche alla prima lettura dei provvedimenti risponde poi a un più ampio obiettivo di snellimento ed efficientamento del procedimento legislativo. L'attività istruttoria preparatoria espletata dai gruppi parlamentari - anch'essa elemento peculiare del sistema tedesco - consente di alleggerire il lavoro nelle fasi successive e di individuare la priorità degli atti, contribuendo ad un miglioramento della procedura nel suo complesso e ad un innalzamento della qualità del prodotto legislativo.

Proprio quest'ultimo aspetto – la qualità del prodotto legislativo – viene fatto oggetto di particolari attenzioni, già a partire dall'obbligo di svolgimento, da parte dei Ministeri interessati, di un'analisi di impatto relativa al disegno di legge da presentare e dell'inserimento dei relativi risultati nella motivazione pubblica del progetto. Alla luce di una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata – secondo cui se accade, dopo un periodo di osservazione sufficiente, che la legge non è in grado di garantire la protezione richiesta dalla Costituzione, il legislatore è tenuto ad agire modificando o completando le direttive esistenti, presupponendo che in sede di istruttoria legislativa faccia in modo di raccogliere ed utilizzare sistematicamente i dati necessari per la previsione e la valutazione degli effetti prodotti dalla legge – si spiega l'istituzione nel 2006 del *Nationaler Normenkontrollrat*, organismo indipendente deputato ad esprimere pareri sulle valutazioni di impatto<sup>1820</sup>. Sebbene non sussista un obbligo di recepimento di tali pareri, la loro previsione a livello legislativo come condizione di procedibilità dell'esame parlamentare è sicuramente indice di una forte sensibilità dell'ordinamento tedesco al problema della qualità della legislazione.

In definitiva, tentando di ricondurre i vari aspetti ad unitarietà sistematica, è possibile osservare come il procedimento legislativo in Germania sia connotato da una serie di strumenti ed istituti – non riscontrabili in altri ordinamenti – che risultano determinati dalle vicende storiche e dai principi strutturali del suo ordinamento giuridico. Una comparazione tra le sue peculiarità e i procedimenti legislativi vigenti in altri Paesi può rappresentare quindi un valido punto di partenza per una riflessione che conduca a spunti e suggerimenti

---

<sup>1820</sup> Non mancano tuttavia le critiche di chi – esaltando modelli di controllo interni come quello incarnato dal Comitato per la legislazione presente nella Camera dei deputati italiana – sottolinea l'incoerenza di un organismo esterno al Parlamento in una forma di governo parlamentare che, invece, dovrebbe rendere le Camere completamente responsabili delle loro leggi, ivi comprese le conseguenze derivanti da una scarsa qualità normativa: Cfr. sul punto J. LUTHER, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il caso tedesco*, cit., p. 129.

volti a riforme e miglioramenti di ciascun sistema decisionale, e solamente un tale risultato potrà conferire al presente lavoro il prisma dell'utilità scientifica.

## BIBLIOGRAFIA

### Testi, monografie e articoli

ALLIO L., *Understanding in Order to Learn: Comparing Features and Performance of four RIA Systems in the EU. Report prepared as a part of the EU-Brazil Sector Dialogues*. Final Version, in [www.sectordialogues.org](http://www.sectordialogues.org), 2013;

AMATO G. – BARBERA A., *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, V ed., 1997;

BALDINI V., *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco*, Napoli, Jovene, 2001;

BAUER T. L., *Der Vermittlungsausschuss. Politik zwischen Konsens und Konkurrenz*, C. F. Müller, Heidelberg, 1998;

BERARDUCCI E. – ALESSE R., *Comitato per la legislazione*, in *Enc. giur.*, ed. VIII, Roma, 2000;

BIFULCO R., *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in [ISSiRFA.cnr.it](http://ISSiRFA.cnr.it), 2007;

CARBONI A. – MAGALOTTI M., *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2018;

CATERINA E., *La metamorfosi della "democrazia militante" in Germania. Appunti sulla sentenza NPD del Tribunale Costituzionale federale e sulla successiva revisione dell'art. 21 della Legge Fondamentale*, in *DPCE*, n. 1/2018;

CHARI R. – MURPHY G., *Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government*, in [www.lobbyist.ru/eu](http://www.lobbyist.ru/eu), 2007;

CICAGLI M., *Rappresentanza e consenso in Germania - Bundesrat e Bundestag nella Repubblica Federale*, FrancoAngeli, Milano, 2016;

CORNILS M., *Die Ausgestaltung der Grundrechte: Untersuchungen zur Grundrechtsbindung des Ausgestaltungsgesetzgebers*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2005.

COSTANZO P., *La pubblicità dei lavori parlamentari (Profili storico-comparatistici e aspetti attuali)*, in *Rass. parl.*, anno XXII, n. 3/1980;

D'AMICO G., *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle 'istituzioni territoriali' al 'camerino' degli 'enti territoriali'*, in *Quaderni costituzionali*, n. 11/2017;

D'ATENA A. (a cura di), *I cantieri del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2008;



- D'ATENA A., *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994;
- D'ATENA A., *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001;
- DÄSTNER C., *Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschuss*, Duncker & Humblot, Berlin, 1995;
- DE PRETIS A., *Il fallimento della Commissione per la riforma del federalismo in Germania*, in *Rivista AIC*, 2004;
- DEGENHART C., *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*, C.F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen - Hambur, 2010;
- DEGHEHART C., *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der abweichungsgesetzgebung*, in *DOV*, 2012;
- DI SALVATORE E., *Germania. Scritti di diritto costituzionale*, Gaalad Edizioni, Giulianova, 2013;
- DICKMANN R. – A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011;
- DIETLEIN M. J., *Die Theorie vom weißen Blatt - ein Irrweg*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1987;
- DIETLEIN M.J., *Der Dispositionrahmen des Vermittlungsausschuss*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1983;
- DÖRING H. – HÖNNIGE C., *Vote of confidence procedure and Gesetzgebungsnotstand: Two toothless tigers of governmental agenda control*, in *Journal on German Politics*, n. 1/2006;
- DÖRING H., *Parliament and Majority Rule in Western Europe*, Campus, Frankfurt-Main, 1995;
- EISING R. – SPOHR F., *The more, the merrier? Interest groups and legislative change in the public hearings of the German parliamentary committees*, in *Taylor&Francis Online*, 2016;
- ELSNER J., *Die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren*, Springer, Wiesbaden, 2017;
- EPPING V. – HILLGRUBER C., *BeckOK - Grundgesetz*, C.H. Beck, München, 2013;
- FERRARI G. F., *Atlante di diritto pubblico comparato*, UTET Giuridica, Milanofiori Assago, 2010;
- FRANCO V., *Rechtliche und politische Einflussmöglichkeiten der Opposition auf die Gesetzgebung*, BoD, Norderstedt, 2015;
- FRANKE H., *Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages*, Duncker und Humblot, Berlin, 1987;
- GATTI A., *Il Parteiverbot e la nuova incostituzionalità a geometria variabile nell'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017;

- GEORGII H. – BORHANIAN S., *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform. Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre?*, Deutscher Bundestag, Berlino, 2006;
- GORTEMAKER M. – HOLTSMANN E. – ISMAYER W. – CULLEN M. – WAGNER V., *The German Parliament*, Barbara Budrich, Berlino, 2009;
- GRAGNANI A., *Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco - il tentativo di ridurre, nel complesso, i casi nei quali per la legislazione federale è richiesta l'approvazione del Bundesrat: l'art. 84 GG sulla disciplina del procedimento amministrativo e l'art. 104, IV comma, sull'esecuzione di leggi federali*, in [www.ISSiRFA.it](http://www.ISSiRFA.it), 2005;
- HELMS L., *Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany*, McMillan, Palgrave, 2000;
- HRBEK R., *Miterlebt-Mitgestaltet. Der Bundesrat im Rückblick*, Bonn Aktuell, Bonn, 1989;
- INGOLD A., *Das Recht der Oppositionen*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2015;
- ISENSEE J. – KIRCHHOF P., *Handbuch des Staatsrechts*, Vol. II, C.F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen - Hamburg, 1998;
- ISENSEE J., *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, II ed., Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2001;
- KLEIN E., *Gesetzgebung ohne Parlament?*, De Gruyter, Berlin, 2004;
- KLEIN E., *The Bundestag - Still the Centre of Decision-Making?*, De Gruyter, Berlin, 2004;
- KLUTH W. – KRINGS G., *Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, C.F. Müller, Heidelberg - München - Landsberg - Frechen - Hamburg, 2013;
- KOMMERS D.P. – R. A. MILLER, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham, 2012;
- KÖNIG K., *Operative Regierung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2015;
- KÖPPL S. - KRANENPOHL U., *Konkordanzdemokratie*, Nomos, Baden-Baden, 2012;
- KÜRSCHNER S., *Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen*, Duncker & Humblot, Berlin, 1995;
- LANCHESTER F., *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn, Introduzione e testi*, II ed., Giuffrè, Milano, 2009;
- LENSCHOW V. A., *Exploring the German RIA Puzzle*, ENBR, n. 20/2008;
- LINN S. – SOBOLEWSKI F., *So arbeitet der Deutsche Bundestag, Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes*, Neue Darmstadter Verlagsanstalt, Berlin 2014;
- LOEWENBERG G., *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Rainer Wunderlich Verlag Hermann Leins, Tübingen, 1969;

- LONGO F., *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, il Mulino, Bologna, 2011;
- LUTHER J., *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, in *ISSiRFA.cnr.it*, 2007;
- V. MANGOLDT H. – KLEIN F. – STARK C., *Kommentar zum Grundgesetz: GG*, Vol. II, Vahlen, München, 2010;
- MANOW PH. – GANGHOF S., *Mechanismen der Politik*, MPIgF, Frankfurt, 2005;
- MANZELLA A. – BASSANINI F., *Due Camere, un Parlamento: per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editore, Firenze, 2017;
- MAUNZ T. – DÜRIG G., *Grundgesetz. Kommentar*, C.H. Beck, München, 2012;
- MERLINI S., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Vol. I, Giappichelli, Torino, 2001;
- MEYER H., *Il compromesso tra Federazione e Länder sulla riforma del federalismo tedesco*, in *ISSiRFA.cnr.it*, 2007;
- MIKULI P. – KUČA G., *The Public Hearing and Law-Making Procedures*, in *www.Springerlink.com*, 2016;
- MOORE C. – JACOBY W., *German federalism in Transition: Reforms in a Consensual State*, Routledge, New York, 2010;
- MORBIDELLI G. – PEGORARO L. – REPOSO A. – VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2009;
- MORLOK M. – SCHLIESKY U. – WIEFELSPÜTZ D., *Parlamentsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2016;
- V. MÜNCH I. – KUNIG P., *Grundgesetz-Kommentar*, III, C.H. Beck, München, 2003;
- MUNDIL D., *Die Opposition. Eine Funktion des Verfassungsrechts*, Duncker & Humblot, Berlin, 2014;
- NICLAUB K., *Kanzlerdemokratie, Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel*, Springer, Wiesbaden, 2015;
- OBERREUTER H., *Scheinpublizität oder Transparenz? Zur Öffentlichkeit von Parlamentsausschüssen*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1975;
- OPPELLAND T., *Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität*, BWV, Berlin, 2015;
- OROFINO M., *Bundesrat e funzione unificante: alcuni spunti di comparazione con la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale 3/2001*, in *AIRunimi*, 2003;
- PAGANO R., *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, III ed., Giuffrè, Milano, 2004;

- PALERMO F. – WOELK J., *Germania*, il Mulino, Bologna, 2005;
- PALERMO F. – WOELK J., *Il Bundesrat tedesco tra riforma e continuità*, in *Le Regioni*, 1999;
- PEGORARO L. – RINELLA A., *Introduzione al diritto pubblico comparato – metodologie di ricerca*, CEDAM, Padova, 2002;
- PERNICE S. – WARNKE, *Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren, aktuelle Entscheidungen des BVerfG*, in *Juristische Ausbildung*, n. 2/2018;
- PEZZINI B., *Il Bundesrat della Germania Federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990;
- PICCIRILLI G., *Föderalismusreform e ruolo del Bundesrat: la genesi della revisione costituzionale tedesca del 2006 e la riduzione delle leggi “bicamerali”*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2007;
- PIEPER S.U., *Gesetzgebungsverfahren*, §40, in M. MORLOK – U. SCHELIESKY – D. WIEFELSPÜTZ, *Parlamentsrecht*, Nomos Verlagsgesellschaft MbH &Co, Baden, 2016;
- RASCH B. E. – TSEBELIS G., *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Routledge, London, 2011;
- RAUER G., *Fatti – il Bundestag in breve*, Deutscher Bundestag, Berlino, aprile 2017;
- RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, Giuffrè, Milano, 1995;
- RIDOLA P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011;
- RIDOLA P., *Le suggestioni del Grundgesetz nella dottrina costituzionalistica italiana. Sessant'anni di rapporti tra le “culture” costituzionali tedesca e italiana*, AIC, 4/2011;
- RISSE H., *Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 4/2007;
- RONIT V. K. – SCHNEIDER V., *The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany*, Vol. LI, in *Parliamentary Affairs*, 1998;
- RUGGERI A. – D'ANDREA L. – SAITTA A. – SORRENTI G., *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali Atti dell'incontro di studio svoltosi a Messina il 14 dicembre 2006*, Giappichelli, Torino, 2007;
- SAURER J., *Die Funktionen der Rechtsverordnung*, Duncker & Humblot, Berlin, 2005;
- SCHÄFER F., *Der Bundestag - Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform*, Springer, Berlin, 1967;
- SCHEFOLD D., *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, in [ISSiRFA.cnr.it](http://ISSiRFA.cnr.it), 2008;
- SCHNEIDER F., *Diskussion und Evidenz im parlamentarischen Regierungssystem*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 6/1968;

- SCHNEIDER H., *Das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933. Bericht über das Zustandekommen und die Anwendung des Gesetzes*, in *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, n. 3/1953;
- SCHNEIDER H.P. – ZEH W., *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Walter de Gruyter, Berlin, 1989;
- SCHÖBERGER C. – SCHÖBERGER S., *Die AfD im Bundestag*, in *JZ*, n.1/2018;
- SCHULTZ H. – FIELITZ, *Der Fraktionslose im Bundestag: einer gegen alle?*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1989;
- SIEBERER U., *Agenda Setting in the German Bundestag: a Weak Government in a Consensus Democracy*, in *Atti del convegno "The Role of Governments in Legislative Agenda Setting"*, Granada, 2005;
- STECKER C., *The effects of the federalism reform on the legislative process in Germany*, in *Regional & Federal Studies*, Vol. XXVI: *Ten years of federalism reform in Germany*, 2016;
- STERN K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland - Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanzund Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung*, Vol. II, C.H. Beck, München, 1980;
- THAYSEN U., *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Leske, Opladen, 1976;
- TOWFIGH E. V., *Das Parteien- Paradox. Ein Beitrag zur Bestimmung des Verhältnisses von Demokratie und Parteien*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2015;
- TROBMAN H., *Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages*, Beck, München, 1977;
- VANDELLI L. – GARDINI G. – TUBERTINI C., *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi economica*, Maggioli Editore, Roma, 2017;
- VIOLINI L., *Bundesrat e Camera delle regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Giuffrè, Milano, 1989;
- VIOLINI L., *Temi e problemi di diritto pubblico comparato*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014;
- VOLKER B., *Komplexe Koalitionen, perplexer Wähler, perforierte Parteiprofile. Eine kritische Revision jüngerer Befunde zur deutschen Koalitionsdemokratie und ein Reformvorschlag*, in *Zeitschrift für Parlamentsfrage*, n. 1/2015;
- VON BEYME K., *Interest Groups in Parliamentary Decisions in the German Bundestag*, in *Government and Opposition*, n. 1/1998;
- VON BEYME K., *The political system of the Federal Republic of Germany*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1983;
- VON DANWITZ T., *Wege zu besserer Gesetzgebung in Europa*, in *Juristenzeitung*, 2006;
- VON LEWINSKY K., *Gesetzesverfasser und Gesetzgeber, Outsourcing und fertige Produkte im Normsetzungsverfahren*, Nomos, Baden-Baden, 2015;

VON WINTER T. – VON BLUMENTHAL J., *Interessengruppen und Parlamente*, Springer, Wiesbaden, 2014;

WIENER J. B., *Better Regulation in Europe*, in *Current Legal Problems*, Vol. LIX, Oxford, 2006;

WILRICH T., *Der Bundestagspräsident*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 2002;

WOELK J., «Modernizzare» lo Stato federale tedesco: una fatica di Sisifo? in *Le Regioni*, n. 5/2005;

WOELK J., *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2007;

YDERSBOND I. M., *Multi-level lobbying in the EU: The case of the Renewables Directive and the German energy industry*, FNI Report, in [www.fni.no/getfile](http://www.fni.no/getfile), 10/2012;

ZANON N., *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. cost.*, 1989.

#### **Dossier**

Camera dei deputati, *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, n. 10, XVII Legislatura, 18 luglio 2014;

Camera dei Deputati, *Morfologia delle leggi e strategie di riordino normativo in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, n. 15, XV Legislatura, 2008;

Deutsche Bundestag, *Das Datenhandbuch Des Bundestages, Referat Parlamentsdokumentation, Statistik zur Gesetzgebung*, in [bundestag.de](http://bundestag.de), XIX Legislatura, 2018;

Deutsche Bundestag, *Hauptausschuss mit 47 Mitgliedern hat sich konstituiert*, in [bundestag.de](http://bundestag.de), XIX Legislatura, 2017;

European Parliament, *Comparative study on the purpose, scope and procedure of impact assessment carried out in the member States of the EU*, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), Bruxelles, 2011;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Riforme istituzionali, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale. Paesi europei: Germania, Spagna, Francia, Regno Unito*, XVII Legislatura, 2015;

Senato della Repubblica italiana - Servizio per la qualità degli atti normativi, *Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il Nationaler Normenkontrollrat (NKR)*, n. 12, XVII Legislatura, 2016;

Senato della Repubblica italiana, Ufficio di Valutazione Impatto, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*, n. 11, XVII Legislatura, 2016;

Ufficio Legislazione Straniera Del Servizio Biblioteca Della Camera Dei Deputati, *La disciplina dell'attività di lobbying in Francia, Germania, Regno Unito e USA*, Appunti 2/2014, n. 58, XVII Legislatura 2014.

## **Giurisprudenza**

*BVerfGE* 1, 144 del 3 giugno 1952;

*BVerfGE*, 8, 274 del 12 novembre 1958;

*BVerfGE* 5, 85 del 31 luglio 1973;

*BVerfGE* 37, 363 del 25 giugno 1974;

*BVerfGE*, 44, 308 del 10 maggio 1977;

*BVerfGE* 49, 89 dell'8 agosto 1978;

*BVerfGE* 50, 290 del 1° marzo 1979;

*BVerfGE* 48, 127 del 13 maggio 1980;

*BVerfGE* 55, 274 del 10 dicembre 1980;

*BVerfGE* 75, 175 del 13 maggio 1986;

*BVerfGE* 78, 249 del 8 giugno 1988;

*BVerfGE* 78, 249 del 8 giugno 1988;

*BVerfGE* 80, 188 del 13 giugno 1989;

*BVerfGE* 84, 239 del 27 giugno 1991;



*BVerfGE* 84, 304 del 16 luglio 1991;

*BVerfGE* 88, 203 del 28 maggio 1993;

*BVerfGE* 96, 264 del 17 settembre 1997;

*BVerfGE* 101, 297 del 7 dicembre 1999;

*BVerfGE* 105, 313 del 17 luglio 2002;

*BVerfGE* 120, 56 del 15 gennaio 2008;

*BVerfGE* 125, 104 del 8 dicembre 2009;

*BVerfGE* 130, 318 del 28 febbraio 2012;

*BVerfGE* 142, 25 del 3 maggio 2016.

