



Astrid Zei*

Le regole e le deroghe nel diritto parlamentare tedesco: la *conventio ad excludendum* nei confronti del gruppo di *Alternativa per la Germania (AfD)***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'esclusione di *AfD* dal collegio di Presidenza del Bundestag. 2.1. Alla ricerca di una interpretazione autentica del regolamento. - 2.2. L'esclusione di *AfD* come oggetto di un conflitto di attribuzioni. – 3. La ripartizione proporzionale delle Commissioni parlamentari da presiedere: l'eccezione di *Alternativa per la Germania*. – 4. Esiste l'istituto della revoca del Presidente di Commissione? – 5. *AfD* e l'istituto del ricorso delle minoranze parlamentari alla giurisdizione costituzionale. – 6. Conclusioni

1. Introduzione

L'ingresso di *Alternativa per la Germania* (*Alternativ für Deutschland*, abbr. *AfD*) nel Bundestag nel 2017 e il suo crescente successo elettorale in molti Länder - dove, pur non avendo conquistato una maggioranza di governo, si è comunque affermato quale secondo partito¹ - costituisce un difficile banco di prova per la democrazia parlamentare tedesca. Ciò dipende, anzitutto, dal suo orizzonte ideologico e programmatico di riferimento che, pur non essendo apertamente sovversivo, risulta comunque incommensurabile rispetto ai valori costituzionali della dignità dell'uomo, del pluralismo culturale e dell'integrazione europea che sono invece largamente condivisi da tutte le altre forze politiche in campo. In secondo luogo, dalla dimensione del suo gruppo parlamentare, che nel corso della XIX legislatura (2017-2021) ne faceva il maggior partito all'opposizione, e oggi, il secondo.

In terzo luogo - ed è l'oggetto di questa disamina - dalle soluzioni sinora accolte dalle altre forze politiche che siedono nell'arena parlamentare per scongiurare il pericolo che una certa idea condivisa dello stato, della società, della storia, possa essere inficiata dalla partecipazione di *AfD* alla formazione della volontà politica del Parlamento.

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

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ *Alternativa per la Germania* oggi costituisce il secondo gruppo parlamentare più numeroso nelle assemblee legislative della Sassonia, Brandeburgo, Turingia, Sachsen-Anhalt e Meclenburgo-Pomerania occidentale.

Le ultime due legislature risultano infatti caratterizzate da ripetute forzature interpretative e procedurali delle norme del diritto parlamentare e dal superamento di regole di natura convenzionale, usi e prassi, da parte della maggioranza e degli altri partiti all'opposizione, atti a limitare il concorso del gruppo *AfD* all'organizzazione e ai lavori dell'Assemblea e delle Commissioni.

La *conventio ad excludendum* messa in atto nei confronti del gruppo parlamentare *AfD*, infatti, non ha solamente il significato di escludere permanentemente e a priori tale forza politica da qualsiasi formula di maggioranza, ma è più radicale: come ha scritto un politologo tedesco “fondamentalmente tutti i gruppi del Bundestag hanno deciso di non tenere alcuna consultazione con *AfD* e di non adottare alcuna iniziativa comune”².

Ne nascono tensioni che si alimentano di questioni simboliche, non prive di una certa teatralità, come la decisione di chiamare l'Assemblea a deliberare su quale gruppo parlamentare - se i liberali (FDP) o l'unione cristiana (CDU-CSU) - possa avere il privilegio di sedere lontano dal gruppo *AfD*³; ovvero il diniego opposto ai parlamentari *AfD* che avrebbero voluto sottoscrivere certe iniziative comuni presentate dagli altri gruppi dell'opposizione⁴.

La storia istituzionale tedesca ha già vissuto importanti momenti di cambiamento nel sistema dei partiti e di crisi nell'*establishment*. Ciò è avvenuto ad esempio con l'affermazione del partito politico dei Verdi, nella prima metà degli anni Ottanta, e soprattutto all'indomani di un glorioso, ma per molti versi doloroso processo di Riunificazione, che ha richiesto l'integrazione di orizzonti politici e ideologici profondamente diversi.

Non è la prima volta che l'ingresso di nuove forze politiche nell'arena parlamentare si accompagna, almeno in una fase iniziale, ad una *conventio ad excludendum* nei confronti delle stesse, attuata attraverso atti e fatti che sono stati anche posti al vaglio del Tribunale costituzionale federale.

Oggi la mole del contenzioso depositato sul tavolo del *Bundesverfassungsgericht* risulta tuttavia senza precedenti, e sollecita un'ulteriore riflessione, poiché mette in discussione, da un lato, la funzione di integrazione del Parlamento, dall'altro, l'effettività delle garanzie poste a presidio del principio della parità delle *chances* dei partiti politici e dei diritti di partecipazione delle minoranze parlamentari.

2. L'esclusione di *AfD* dal collegio di Presidenza del Bundestag

La *conventio ad excludendum* si sostanzia anzitutto nell'assenza di *Alternativa per la Germania* dall'organo collegiale della Presidenza del Bundestag per tutta la durata della XIX legislatura (2017-2021) e in quella corrente (2021-).

Ai sensi del § 2 del Regolamento, la Presidenza del Bundestag è formata dal Presidente dell'Assemblea e dai vice-Presidenti, in numero di almeno uno per ognuno dei gruppi. Tale norma

²F. RUHOSE, *Die AfD im Deutschen Bundestag. Zum Umgang mit einem neuen politischen Akteur*, Wiesbaden, Springer, 2019, p. 8.

³ Nel 2017 i deputati di *AfD* sono stati collocati all'estrema destra dell'emiciclo. Accanto a loro sedevano i deputati del gruppo dei liberali (FDP), i quali all'epoca chiesero inutilmente una diversa collocazione, lontano dai *parvenu*. All'inizio della XX legislatura, all'indomani della formazione di un governo di coalizione guidato dal partito social-democratico (SPD) assieme ai liberali e ai Verdi, l'istanza è stata ripresentata e in questo caso è risultato dirimente il nuovo status dei liberali divenuti un gruppo della maggioranza (BT Drs. 20/268). I deputati dell'unione cristiano-democratica (CDU/CSU) hanno dovuto pertanto cedere i loro scranni ai liberali e accontentarsi di sedere accanto ai deputati di *AfD*.

⁴ V. *infra*, par. 5

garantisce dunque non solamente un'equa rappresentazione di tutte le forze politiche, ma anche una sovra-rappresentazione dei gruppi minori.

Il Presidente è eletto dall'Assemblea a maggioranza assoluta, e in ossequio ad una tradizione che risale al *Reichstag* weimariano, egli è sempre espressione del gruppo parlamentare più numeroso del Bundestag⁵.

I Vice-Presidenti sostituiscono il Presidente, alternandosi nella direzione delle singole sedute, e condividono dunque con lo stesso un obbligo di imparzialità connesso al carattere arbitrale dell'ufficio. Ai sensi del § 7 del regolamento, essi esercitano altresì collegialmente alcune rilevanti funzioni consultive che condizionano l'esercizio dei poteri disciplinari del Presidente dell'Assemblea, le sue determinazioni circa la collocazione e gli avanzamenti di carriera dei più alti funzionari parlamentari, e la sottoscrizione di contratti di particolare rilevanza che vincolano il Bundestag.

Benché tale collegio non sia il più importante organo di indirizzo del Bundestag, in forza della sua rappresentatività esso si è comunque affermato nella prassi come sede privilegiata per la "mediazione" e il "compromesso" tra i gruppi del Bundestag⁶.

I vice-Presidenti, al pari del Presidente, sono eletti dall'assemblea a maggioranza qualificata. Il regolamento affida dunque la formazione della Presidenza ad un atto di volontà politica. La bocciatura di tutti i candidati proposti dal gruppo *Alternativa per la Germania* da parte della maggioranza dell'assemblea⁷ ha creato una *impasse* istituzionale, giacché la lettera del regolamento del Bundestag risulta almeno parzialmente disattesa. Vi è, a ben vedere, un potenziale conflitto tra la garanzia della partecipazione di tutti i gruppi, da un lato, e la libertà di scelta dei parlamentari, dall'altro. In altre parole, come osserva uno studioso tedesco, da un lato il regolamento impone un certo risultato, e dall'altro, prescrive un procedimento che non necessariamente produce quel risultato⁸.

Oggi, dunque, alla luce di queste recenti vicende istituzionali, la lettera del § 2, secondo co., del regolamento del Bundestag appare formulata in modo infelice, giacché la norma che se ne ricava legittima la presentazione delle candidature da parte dei singoli gruppi, ma non ne impone l'elezione da parte dell'assemblea⁹.

⁵ Nell'ambito della dottrina tedesca molti autori ritengono che la prassi costante abbia assunto nel tempo la consistenza di una norma convenzionale del diritto parlamentare. L'appartenenza del Presidente dell'Assemblea al gruppo parlamentare più numeroso, si deduce in ogni caso anche dalla norma iscritta nel § 7, sesto co., del regolamento, che in caso di impedimento del Presidente, affida la supplenza al vice-Presidente che sia espressione del secondo gruppo più numeroso. Ciò non significa, però, che al gruppo maggioritario spetti anche un diritto esclusivo alla presentazione dei candidati alla carica di Presidente dell'Assemblea. Nel secondo Dopoguerra, infatti, non sono mancate votazioni su candidati alternativi proposti da altri gruppi. Nel 1954, alla morte del Presidente del Bundestag Hermann Ehlers (CDU/CSU) il suo gruppo propose un altro candidato, Eugen Gerstenmeier, ma i liberali (FDP) gli opposero un altro collega dello stesso gruppo CDU/CSU. Nelle prime due votazioni nessuno dei due raggiunse il quorum prescritto. Gerstenmeier venne eletto al terzo scrutinio.

⁶ J. BÜCKER, *Präsident und Präsidium*, in H.-P. SCHNEIDER/W. ZEH (Ed.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, de Gruyter, 1989, p. 795 ss.; L. BROCKER, *Art. 40*, in W. KAHL/C. WALDHOFF/C. WALTER (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum GG*, München, Beck, 2019, par. 157.

⁷ Nel corso della XIX legislatura i candidati proposti da *Alternativa per la Germania* sono stati sei, e nessuno di loro ha raggiunto il quorum richiesto dal regolamento. All'inizio della XX legislatura il gruppo *AfD* ha presentato per due volte lo stesso candidato, che non ha ottenuto i voti necessari.

⁸ S. LOVENS, *Der Bundestag*, cit., p. 22.

⁹ Tale interpretazione è stata ulteriormente esplicitata dalla maggioranza all'inizio della XX legislatura con l'approvazione di una mozione che riconosce ad ognuno dei gruppi del Bundestag "il diritto di proporre una candidata o un candidato per l'Ufficio di vice-Presidente del Bundestag che gli spetta" (BT. Drs. 20/5).

Tale disposizione venne introdotta nel regolamento del Bundestag solamente nel 1994, su iniziativa del gruppo parlamentare dei Verdi (e nonostante l'opposizione del gruppo dei socialdemocratici)¹⁰, che pure in passato era stato escluso dal collegio della Presidenza in forza di una volizione della maggioranza.

Fino al 1983 – ad eccezione della prima legislatura – i gruppi parlamentari del Bundestag furono sempre solamente tre e a nessuno di loro fu mai negata l'indicazione di un vice-Presidente¹¹, al punto che nelle prime nove legislature i membri della Presidenza vennero eletti quasi sempre in blocco tutti assieme¹².

Le elezioni politiche del 1983 significarono l'ingresso del partito dei Verdi nelle aule del Bundestag e la costituzione di un quarto gruppo parlamentare.

Nella X (1983-1987) e nella XI legislatura (1987-1990) il gruppo dei Verdi non espresse nessuno dei vice-Presidenti del Bundestag¹³. Ciò dipese dal fatto che all'inizio della X legislatura i vice-Presidenti dell'assemblea non furono più eletti in blocco, ma furono votati singolarmente: le candidature presentate dal gruppo dei Verdi non ottennero i voti necessari. Nella legislatura successiva (1987-1990) i nomi di cinque candidati, tra i quali anche un esponente dei Verdi, furono sottoposti a votazione con la formula del voto limitato: ciascun deputato poteva indicare fino a quattro nomi e anche in questo caso il candidato dei Verdi non ottenne il quorum necessario.

Le modifiche regolamentari del 1994 dovevano dunque servire a scongiurare l'esclusione dei gruppi minoritari dal collegio della Presidenza del Bundestag.

Ciò nonostante, nel 2006 si registrò una prima impasse, con la bocciatura da parte dell'assemblea del candidato designato dal gruppo parlamentare della Sinistra (*Die Linke*). Lo stesso nome fu proposto per quattro volte, senza conquistare la maggioranza assoluta richiesta dal regolamento, e senza ottenere neppure la maggioranza relativa, che fu la soluzione prospettata dal Presidente del Bundestag per superare l'ostacolo¹⁴. Lo stallo fu superato solamente sei mesi dopo, quando il gruppo della Sinistra riuscì a far eleggere un'altra deputata. Va detto, infatti, che le bocciature da parte dell'assemblea vennero spiegate invocando due diversi ordini di ragioni, entrambi legati alla storia e alle qualità personali del candidato, il Segretario del partito Lothar Bisky: anzitutto, si disse che l'Ufficio di vice-Presidente esige un esercizio imparziale delle prerogative ad esso connesse, e non sarebbe stato pertanto cumulabile con la carica di Segretario di partito. Altri rilievi attenevano al curriculum personale del candidato, che era stato notoriamente un “buon” informatore della Stasi all'epoca della DDR.

¹⁰ L.-A. VERSTEYL, *Art. 40*, I. VON MÜNCH-P. KUNIG, *Grundgesetz. Kommentar*, I, 6. Ed., München, Beck, 2012, par. 2.2.2.

¹¹ K.-H. ROTH AUG, *Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten*, Kassel, 1979, p. 167 derivava dalla prassi costante una “legittima pretesa” da parte dei gruppi parlamentari all'elezione di un vice-Presidente.

¹² F. EDINGER, *Besetzung parlamentarischer Gremien*, p. 168-170, sottolinea inoltre che la scelta di eleggere i vice-Presidenti tutti assieme con una unica votazione dovrebbe essere intesa come una deroga al regolamento, legittimata dalla maggioranza dei due terzi dei deputati, come richiesto dal § 126 del regolamento.

¹³ Anche nella XII legislatura (1990-1994) i Verdi non espressero alcun vice-Presidente, ma ciò dipese dalla esiguità del numero dei deputati eletti, che furono solamente otto, così che non si raggiunse il quorum di venti deputati prescritto dal regolamento per la costituzione di un gruppo (*Fraktion*).

¹⁴ Tale proposta si basava su una interpretazione sistematica e teleologica delle norme del regolamento, tenendo conto, cioè, da un lato della possibilità di un ballottaggio tra i candidati più votati che era già espressamente disciplinata dal regolamento, e che dunque legittimava l'ipotesi di un vice-Presidente eletto a maggioranza relativa; dall'altro, considerando determinante l'obiettivo di formare un collegio di Presidenza rappresentativo di tutti i gruppi del Bundestag: al riguardo, si veda il resoconto stenografico della seduta del 18 ottobre 2005.

Fu questa vicenda a suggerire un'ulteriore modifica del regolamento parlamentare. Si decise infatti di esplicitare la regola della riduzione del quorum prescritto a partire dal terzo scrutinio, indipendentemente dal numero dei candidati, e di subordinare la decisione di indire ulteriori votazioni ad un accordo tra i gruppi, da raggiungere in seno al Consiglio degli Anziani¹⁵.

2.1. Alla ricerca di una interpretazione autentica del regolamento

Alla fine del 2020, a fronte dell'ennesima bocciatura delle candidature proposte dal gruppo *AfD*, quest'ultimo ha trasmesso formalmente alla Commissione del Bundestag per la verifica delle elezioni, l'immunità e il regolamento un documento articolato in dodici quesiti¹⁶.

I profili affrontati sono fondamentalmente due: da un lato, si tratta dell'interpretazione del § 2 del regolamento del Bundestag; se cioè tale disposizione “debba essere interpretata nel senso che i deputati del Bundestag siano tenuti ad eleggere un candidato di *Alternativa per la Germania* alla carica di vice-presidente e se il gruppo *Alternativa per la Germania* abbia sempre il diritto di designare un deputato per la carica di vice-presidente, anche dopo che diverse candidature siano state respinte”. Dall'altro, si solleva una questione più generale, vale a dire quali siano le garanzie a presidio dei diritti delle minoranze parlamentari, posto che il regolamento del Bundestag potrebbe essere modificato a maggioranza semplice, o persino derogato, ai sensi del § 126, con il voto favorevole dei due terzi dei deputati.

La Commissione, ai sensi del § 128 del regolamento del Bundestag, svolge una funzione di consulenza sulle questioni relative all'interpretazione del regolamento e allo status del Bundestag e si pronuncia al riguardo con raccomandazioni, che vengono inserite tra le questioni all'ordine del giorno dell'Assemblea, ai sensi del § 75, primo co., lett. h) del regolamento.

I quesiti sono rimasti tuttavia senza risposta.

La Commissione per la verifica delle elezioni, l'immunità e il regolamento, al pari delle altre Commissioni del Bundestag, è formata in maniera da rispecchiare la composizione proporzionale dell'Assemblea. Tutti i deputati, ad eccezione di quelli di *AfD*, hanno deliberato di non dare alcun seguito alla richiesta¹⁷.

Il breve parere presentato a corredo della decisione dà conto del pieno potere di apprezzamento della Commissione riguardo alle questioni meritevoli di essere esaminate¹⁸. La posizione espressa in quella sede dal partito dei liberali – gli altri gruppi non si sono pronunciati nel merito – insiste sul primato del diritto dei deputati al libero esercizio del mandato parlamentare “che si manifesta anche nell'elezione dei membri del Consiglio di Presidenza, e che

¹⁵ Le modifiche vennero approvate il 26 settembre 2006: BGBl. I, p. 2210 ss. Sul punto, S. LOVENS, *Der Bundestag zwischen Wahl und Entsendung zu seinem Präsidium: die Causa Bisky*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2008, p. 18 ss.

¹⁶ BT. 19/26228. Questo documento in dodici punti era già stato presentato direttamente alla Commissione del Bundestag per la verifica delle elezioni, l'immunità e il regolamento nel mese di ottobre 2020, la quale non vi aveva dato alcun seguito. Il 20 gennaio 2021 esso era stato inviato all'Assemblea, e quest'ultima una settimana dopo lo aveva inoltrato alla Commissione.

¹⁷ BT Drs. 19/28675 del 25 aprile 2021. Si tratta di una relazione assai concisa, che dà conto solamente delle posizioni espresse al riguardo dai singoli gruppi: i socialdemocratici insistevano sull'assenza di obblighi in capo alla Commissione, anche se richiesta dall'Assemblea di pronunciarsi su una determinata questione. Per i Verdi, le minoranze non potevano avanzare alcuna pretesa nei confronti della Commissione, posto che un'eventuale interpretazione del regolamento non mira a soddisfare interessi di parte, bensì a soddisfare un comune bisogno. Secondo i liberali, la Commissione non sarebbe stata tenuta a fornire “semplici spiegazioni giuridiche sulla questione”.

¹⁸ BVerfG 2 BvE 2/20, decisione del 7 agosto 2021.

in forza della gerarchia delle fonti non potrebbe essere limitato dalle norme del regolamento parlamentare”. Per i singoli gruppi parlamentari, “pertanto, non sussiste alcun diritto di designazione per l’elezione di un vicepresidente, ma solamente un diritto di proposta”.

2.2. L’esclusione di *AfD* come oggetto di un conflitto di attribuzioni

Pure in assenza di un fondamento costituzionale espresso, la partecipazione di tutti i gruppi del Bundestag ai suoi organi di indirizzo riveste un chiaro rilievo costituzionale. Il principio democratico, che nell’ordinamento tedesco è iscritto nell’art. 38, primo co., seconda frase, LF pretende l’eguale concorso dei deputati alla formazione della volontà del Parlamento. L’esclusione di *AfD* dalla Presidenza del Bundestag è attualmente oggetto di due conflitti di attribuzione che sono stati presentati al Tribunale costituzionale, rispettivamente, nella XIX e nella XX legislatura¹⁹. Contestualmente al primo ricorso, il gruppo *AfD* ha chiesto ai giudici di pronunciarsi sulla questione anche attraverso l’adozione di una misura cautelare.

Nelle more della decisione di merito, la richiesta è stata respinta. Le ragioni illustrate dal Tribunale sono almeno due. Esse fanno leva anzitutto sulla natura del conflitto di attribuzione, che nell’ordinamento tedesco non ha una funzione cassatoria o nomopoietica, perché mira ad accertare il diritto senza imporre precisi obblighi di fare o non fare in capo ai soggetti coinvolti. Nelle more del giudizio principale, il rimedio cautelare non potrebbe pertanto superare nei suoi effetti quelli di una pronuncia di accoglimento, imponendo al Bundestag e/o ai suoi gruppi di adottare determinati provvedimenti, e meno che mai di novare le regole procedurali cui si informa l’assemblea in vista della futura elezione di un vicepresidente. I giudici hanno sottolineato che quando si versi nell’ambito di un conflitto di attribuzione, il rimedio cautelare, in generale, mira a garantire temporaneamente i diritti che il ricorrente pretende violati e che derivano dalle norme vigenti, mentre lo stesso non sarebbe di per sé idoneo ad imporre una modifica di quelle stesse norme. Quanto al carattere urgente della pronuncia invocata dai ricorrenti, il Tribunale costituzionale federale ha opposto paradossalmente il fatto che la sequela delle bocciature dei candidati proposti da *Alternativa per la Germania* avesse avuto inizio nel lontano 2017, all’avvio della XIX legislatura, così che il ricorrente avrebbe dovuto quantomeno spiegare quali circostanze sopravvenute avrebbero reso urgente, ad un certo punto, l’adozione di un provvedimento.

3. La ripartizione proporzionale delle Commissioni parlamentari da presiedere: l’eccezione di *Alternativa per la Germania*

Prima ancora che i gruppi politici trovassero un riconoscimento formale nel Regolamento del Reichstag, Julius Hatscheck nel 1915 non aveva esitato a definire la rappresentanza delle minoranze parlamentari in seno alle Commissioni parlamentari e il diritto di tribuna dei partiti politici quali “regole non scritte del diritto parlamentare”²⁰.

La *conventio ad excludendum* nei confronti del gruppo *Alternativa per la Germania* (*AfD*) si manifesta altresì nella decisione di negare al gruppo il privilegio di presiedere le Commissioni del Bundestag. L’organizzazione dei lavori del Bundestag per molti aspetti non esprime il *continuum* tra i gruppi della maggioranza e il governo in carica, e la ripartizione dei seggi di Presidenza delle Commissioni

¹⁹ La pronunce sono attese nel corso del 2022.

²⁰ J. HATSCKECK, *Parlamentsrecht*, cit., p. Berlin, 1915, p. 229 ss.

tra tutti i gruppi parlamentari si riallaccia ad una tradizione diversa, riprendendo una regola già iscritta nel regolamento dell'instabile e incostante Reichstag weimariano.

Diversamente dalla tradizione affermatasi in Italia²¹ e in altri ordinamenti, come la Francia²², oppure nel Regno Unito²³, dove la designazione del Presidente riflette la dialettica maggioranza-opposizione – con l'eccezione, semmai, delle Commissioni che svolgono funzioni in materia finanziaria - in Germania il § 12 del Regolamento del Bundestag stabilisce che tali cariche debbano essere ripartite tra i gruppi in proporzione alla loro consistenza numerica, e tale norma viene da sempre intesa quale garanzia per i gruppi dell'opposizione di ottenere la Presidenza di alcune Commissioni parlamentari.

Per questa ragione tradizionalmente le Commissioni del Bundestag venivano costituite immediatamente all'avvio della legislatura, senza che fosse necessario attendere la formazione del governo e, di conseguenza, prima di definire gli schieramenti della maggioranza e dell'opposizione. E' solo dal 2013, vale a dire, nelle ultime tre legislature, che l'Assemblea ha scelto di istituire, subito dopo la sua prima riunione, una Commissione principale di carattere transitorio, chiamata ad operare su mandato dell'assemblea solamente fino alla costituzione delle Commissioni permanenti, vale a dire al termine dei lunghi negoziati tra le forze politiche per la formazione della coalizione di governo.

Nella storia del Bundestag si rinvengono – è vero – alcune regolarità relativamente alla designazione dei Presidenti delle Commissioni: ad esempio, è possibile riscontrare che la Commissione per il lavoro e per gli affari sociali finora è stata sempre presieduta da un deputato del gruppo dei socialdemocratici (SPD) e che la Commissione per le petizioni è tradizionalmente guidata da una donna. Tuttavia, è condivisa l'idea che si tratti di opzioni squisitamente politiche,

²¹ Nel Parlamento italiano, convenzionalmente all'opposizione viene assegnata la Presidenza delle Commissioni "di garanzia", preposte all'esercizio di funzioni di controllo e vigilanza, e all'istruzione delle procedure parlamentari connesse alla verifica dei poteri e alle immunità parlamentari, potenzialmente incidenti sullo status dei deputati. Sebbene si tratti di convenzioni che di fatto si traducono in una prerogativa delle opposizioni, la *ratio* consiste nella necessità di garantire la massima efficacia ad importanti attività di interesse generale, attraverso la mobilitazione dei gruppi politici che perseguono interessi diversi da quelli della maggioranza.

²² Nell'ordinamento francese i Presidenti di Commissione e i membri degli uffici di Presidenza, benché eletti a maggioranza semplice, sono tradizionalmente espressione della maggioranza parlamentare. Fa eccezione solamente la Commissione per le finanze, ma al riguardo occorre precisare che per l'intera durata della legislatura il delicato incarico di relatore risulta sempre assegnato ad un esponente della maggioranza di governo. Nel tempo questo modello di ripartizione è stato talvolta messo in discussione e nel tempo è stato proposto a più riprese di accogliere il criterio dell'assegnazione delle cariche in proporzione alla consistenza numerica dei gruppi, ma il timore di una condotta ostruzionistica da parte dell'opposizione finora ha sconsigliato queste innovazioni: C. Fasone, p. 219.

²³ Fino alle riforme del 2010, i Presidenti dei *select Committees* della House of Commons erano eletti dai membri di ciascuna Commissione. Nei fatti l'elezione formalizzava gli accordi raggiunti dai whips del governo e dell'opposizione riguardo alla ripartizione delle Commissioni da presiedere e in base ad una prassi consolidata all'opposizione veniva comunque assegnata circa la metà delle Commissioni e in ogni caso tutte quelle maggiormente vocate all'esercizio di uno scrutinio sull'operato del governo. Nel 2010 è stata introdotta una nuova procedura per l'elezione dei Presidenti della maggior parte dei *select Committees*. Lo *Standing Order n. 122B* (1) prevede che il numero delle Commissioni che ciascun gruppo potrà presiedere sia calcolato dello Speaker in proporzione alla consistenza numerica dei gruppi. L'assegnazione delle singole Commissioni ai gruppi sarà poi oggetto di una mozione che tutti i gruppi sottoporranno all'Assemblea. Quanto alla scelta del Chairman, essa è affidata ad una elezione a scrutinio segreto da parte dell'intera Camera. La procedura viene ben descritta da F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 145-147. Come osserva, V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 122, questa nuova procedura sembra garantire meglio i partiti minori e conferisce maggiore trasparenza alle procedure di scelta.

che non sono espressione di vere e proprie convenzioni, ma più modestamente corrispondono ad una prassi sinora reiterata²⁴.

Il regolamento del Bundestag non impone, ma neppure esclude la formalità dell'elezione del Presidente della Commissione da parte dei suoi membri: l'§ 58 del Regolamento utilizza a tal fine un verbo dal contenuto più ampio, in quanto stabilisce che le Commissioni "determinano" il loro Presidente secondo quanto concordato dal Consiglio degli Anziani.

Quest'ultimo, l'*Ältestenrat*, è un organo rappresentativo di tutti i gruppi parlamentari ed è il vero organo di governo collegiale del Bundestag.

Esso è formato dal Presidente dell'Assemblea, da tutti i Vice-Presidenti e da altri 23 deputati designati dai gruppi in proporzione alla loro consistenza numerica.

Il Consiglio degli Anziani svolge diversi compiti, riconducibili in parte alle nostre Conferenze dei Capigruppo²⁵ e in parte ai nostri Uffici di Presidenza delle Camere, e si configura come uno snodo cruciale nell'organizzazione e nella direzione dei lavori parlamentari, essendo preposto anche alla programmazione del calendario annuale delle attività parlamentari, del calendario settimanale delle sedute e dell'ordine del giorno.

L'indicazione dei Presidenti delle commissioni avviene dunque in maniera consensuale in quella sede. Qualora l'accordo risultasse difficile, si applica un metodo di scelta "classico" nel diritto parlamentare tedesco (c.d. *Zugriffsrecht*), vale a dire che si lascia che ciascun gruppo scelga autonomamente quali Commissioni preferisce presiedere: ogni *Fraktion* si esprime al riguardo secondo un ordine che dipende dalla consistenza del gruppo, accordando priorità di scelta ai gruppi più numerosi²⁶. Più precisamente, in questi casi si utilizza la formula proporzionale di *Saint Laguë/Scheper*, con cui si stabilisce esattamente per ciascun gruppo quante Commissioni si debbano presiedere e in che ordine i gruppi saranno chiamati a scegliere tra quelle disponibili.

Nelle ultime due legislature, applicando la formula *Saint Laguë/Scheper*, il gruppo parlamentare *Alternativa per la Germania* è stato legittimato a presiedere tre Commissioni permanenti, e più precisamente il gruppo ha fatto la sua scelta tra le ventitré Commissioni del Bundestag esprimendosi come terzo (XIX legislatura) o quarto (XX legislatura) gruppo più numeroso - -, e poi ancora undicesimo o dodicesimo, e ventesimo o ventunesimo.

Quanto alla "determinazione" del Presidente che il regolamento parlamentare rimette alle singole Commissioni, non si tratta di una vera e propria elezione, dove sarebbero destinati a prevalere sempre i deputati dei gruppi più numerosi: le Commissioni sono invece vincolate all'accordo preventivamente raggiunto dal Consiglio degli Anziani.

Una volta concordato a quale gruppo debba essere assegnata la Presidenza di una Commissione, in assenza di ulteriori indicazioni da parte del Consiglio degli Anziani, la scelta del candidato per quella carica spetta in linea di principio allo stesso gruppo²⁷. La dottrina al riguardo parla finanche

²⁴ F. EDINGER, *Besetzung parlamentarischer Gremien*, cit., p. 213-214.

²⁵ Benché il Consiglio degli Anziani in base ad una prassi consolidata non riunisca i Capigruppo, bensì i portavoce designati dai gruppi (*Geschäftsführer*).

²⁶ Si tratta di un metodo di scelta che può penalizzare i gruppi più piccoli e che presenta delle incognite anche per i gruppi più numerosi, H.A. ROLL, *Der Ältestenrat*, in H.-P. SCHNEIDER-W. ZEH (Eds.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, cit., par. 23, p. 820, ritiene pertanto che paventando l'applicazione del *Zugriffsrecht* si riesca più facilmente a promuovere una soluzione consensuale in seno al Consiglio degli Anziani.

²⁷ La discrezionalità dei gruppi nella scelta dei candidati alla carica di Presidente di Commissione viene spiegata a partire dal § 58 del Regolamento del Bundestag, vale a dire interpretando l'assenza di qualsiasi indicazione da parte del Consiglio degli Anziani riguardo alla persona da candidare come la implicita volontà di lasciare tale scelta alle *Fraktionen*: per tutti, F. EDINGER, *Besetzung parlamentarischer Gremien*, cit., p. 215-216.

di un vero e proprio “diritto di candidatura”²⁸, che tuttavia resta sempre qualcosa di diverso rispetto ad un potere di nomina, giacché, con o senza la formalità dell’elezione, è comunque necessaria una “determinazione” da parte di tutti i membri della Commissione.

I membri delle Commissioni parlamentari assegnate ad *Alternativa per la Germania*, pur non essendo tenuti a farlo, hanno scelto di formalizzare la scelta del Presidente con una votazione.

Nonostante le astensioni e i voti contrari, nella XIX legislatura tutti i Presidenti designati dal gruppo sono risultati eletti²⁹. All’avvio della XX legislatura, invece, i candidati proposti da *Alternativa per la Germania* sono stati bocciati dalla maggioranza, e le tre Commissioni che dovevano essere presiedute dai deputati *AfD* sono rimaste acefale³⁰.

4. Esiste l’istituto della revoca del Presidente di Commissione?

Nell’ordinamento tedesco - come del resto anche in quello italiano³¹ - non è mai stata accolta l’idea di una relazione di carattere fiduciario tra il Presidente di Commissione e i suoi membri³². Persino i tentativi sporadici di accentuare il carattere fiduciario, più che rappresentativo della carica del Presidente dell’Assemblea sono stati fermamente respinti nella prassi parlamentare³³.

Ciò nonostante, con una decisione senza precedenti nella storia del Parlamento tedesco, la cui legittimità è attualmente al vaglio del Tribunale costituzionale federale, nel corso della XIX legislatura i deputati della Commissione per gli affari giuridici e per i diritti dei consumatori hanno deliberato la revoca dell’incarico di Presidente conferito due anni prima al deputato *AfD* Stephan Brandner per “indegnità”.

Le motivazioni addotte attengono al comportamento tenuto da Stephan Brandner all’indomani dell’attentato del 9 ottobre 2019, solo parzialmente sventato, presso la Sinagoga di Halle, dove

²⁸Viene dunque teorizzato un „*Präsentationsrecht*” che viene riconosciuto esclusivamente al gruppo cui è stata assegnata la Presidenza di una Commissione: S. TROSSMANN, *Der Bundestag. Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit*, in *Journal des öffentlichen Rechts*, 1978, p. 116 ss, p. 164.

²⁹ Nella XIX legislatura i deputati Peter Boehringer, Stephan Brandner e Sebastian Münzenmeier sono stati eletti, rispettivamente, quali Presidenti della Commissione per il bilancio, della Commissione per gli affari giuridici e la tutela dei consumatori, e della Commissione per il turismo.

³⁰ Il gruppo *AfD* aveva scelto di presiedere le Commissioni degli Interni, della salute e della cooperazione internazionale. Martin Hess, candidato alla carica di Presidente della Commissione degli Interni, ha ottenuto solamente sei voti su quaranta, e anche gli altri candidati sono stati bocciati dalla maggioranza.

³¹ Si vedano le considerazioni e i casi riportati da V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella prassi*, 2013, p. 342-343, relativi alle dimissioni presentate per ragioni politiche, poste ai voti, respinte e infine reiterate in seno alla Commissione nel corso degli anni Novanta, ed inoltre le posizioni espresse dai Presidenti delle Camere, ivi riportate, circa il “carattere eminentemente neutrale, di garanzia e di arbitrato tra le parti” che atterrebbe al ruolo dei Presidenti degli organi parlamentari, da cui deriverebbe “l’inammissibilità di strumenti che implicino sfiducia al Presidente di Commissione e la richiesta di dimissioni”.

³² Nel Regno Unito sussiste invece un rapporto fiduciario tra i membri dei *Departmental Select Committees* e i loro Presidenti, giacché l’art. 122C degli *Standing Orders*, introdotto nel 2010, prevede espressamente che le Commissioni possano approvare una risoluzione per sfiduciare il loro *Chairman*. Come sottolinea C. FASONE, *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, p. 221 ss., tale istituto introduce una asimmetria nell’organizzazione dei *Select Committees*, giacché lo *Standing Order* all’art. 122 A, introdotto anch’esso nel 2010, disciplina l’elezione del Presidente della Commissione affidandola formalmente all’Assemblea – con il limite che lo stesso deputato non può essere eletto per più di due legislature consecutive -, mentre la revoca dell’incarico dipende da una decisione assunta dai soli membri della Commissione, a maggioranza semplice, purché i deputati del maggior partito (almeno due) si esprimano a favore, con il concorso di almeno un altro deputato di un partito diverso.

³³ Al riguardo, W. HARTH, *Abwählbar oder nicht? Der Parlamentspräsident und sein Amt*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1985, p. 490 ss. Per ulteriori riferimenti, v. infra, in questo paragrafo.

un estremista di destra aveva tentato una strage durante le celebrazioni della festa dello *Yom Kippur*, e dove hanno perso la vita due persone. Brandner, con un “*tweet*”, aveva sminuito e ridicolizzato le manifestazioni di cordoglio e solidarietà nei confronti della comunità ebraica da parte di tutti gli altri partiti.

La deliberazione adottata per destituire il Presidente della Commissione costituisce un *unicum* nella storia del parlamentarismo tedesco. In seno alla Commissione, essa è stata legittimata invocando la teoria dell’*actus contrarius*, che comporterebbe la reversibilità della “determinazione del Presidente” da parte della Commissione³⁴.

Non esistono comunque precedenti al riguardo. Il regolamento del Bundestag, che, come si diceva, non prevede espressamente l’elezione dei Presidenti delle Commissioni parlamentari, non ne disciplina neppure la revoca, neanche implicitamente. Manca, infatti, qualsiasi indicazione circa la durata dell’incarico, ovvero riguardo ad un’eventuale rotazione dei deputati. Pertanto, dal testo non si ricavano elementi dirimenti per affermare, o negare, che i Presidenti, una volta eletti, debbano necessariamente rimanere in carica fino al termine della legislatura³⁵.

Qualche spunto di riflessioni potrebbe scaturire da un confronto tra le norme del regolamento che disciplinano la scelta e il ruolo dei Presidenti delle Commissioni e quelle che si riferiscono al Presidente dell’Assemblea. Infatti, benché il regolamento del Bundestag stabilisca espressamente che il Presidente del Bundestag è eletto “per la legislatura”, la maggior parte dei commentatori non esclude che l’assemblea possa rimuoverlo, perlomeno per non lasciare il Parlamento disarmato nel caso limite di “un nemico dichiarato del Parlamento come Hermann Göring”.³⁶

Coloro che negano tale possibilità, lo fanno per tutelare l’ufficio *super partes* affidato al Presidente, che nell’esercizio delle sue funzioni, anche a tutela delle prerogative e dei diritti delle minoranze parlamentari, dovrebbe essere posto saldamente al riparo da eventuali pressioni o sconfessioni da parte della maggioranza, escludendosi pertanto un rapporto di fiducia con i deputati che lo hanno eletto³⁷.

Nella prassi parlamentare, le dimissioni del Presidente dell’Assemblea talvolta sono state sollecitate e ottenute³⁸, tuttavia, le mozioni di sfiducia proposte nei suoi confronti sono state dichiarate in ogni caso formalmente inammissibili³⁹.

Oggi l’ipotesi di una revoca del Presidente di Assemblea e dell’elezione di un Presidente alternativo in corso di legislatura, benché apparentemente in contrasto con la lettera del regolamento, si considera senz’altro ammissibile, in quanto insopprimibile espressione delle

³⁴ Nell’ambito della letteratura tedesca, tale tesi era stata sostenuta da T. WILRICH, *Der Bundestagspräsident*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 2002, p. 152 ss.

³⁵ Diversamente da quanto previsto per il Presidente dell’Assemblea, il cui incarico, ai sensi del § 2, primo co., del Regolamento ha la durata della legislatura.

³⁶ F. EDINGER, *Besetzung*, cit., p. 171.

³⁷ K., J. PARTSCH, *Die Wahl des Parlamentspräsidenten*, in *Archiv für öffentliches Rechts*, 1961, p. 35 ss.

³⁸ Si dimisero i Presidenti Erich Köhler nel 1950, Eugen Gerstenmeier nel 1969, Reiner Barzel nel 1984, Philipp Jenninger nel 1988.

³⁹ Nel 1949 la Commissione del Bundestag per il Regolamento fu chiamata a pronunciarsi circa l’ammissibilità di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del Bundestag, chiarendo che qualsiasi mozione di sfiducia o riprovazione nei confronti dello stesso avrebbe dovuto essere considerata inammissibile. Di conseguenza, quando nel 1950 venne formalizzata una richiesta di dimissioni nei confronti del Presidente del Bundestag Erich Köhler, la stessa fu dichiarata irricevibile e non fu posta ai voti. Al riguardo, v. H. TROBMAN, *Parlamentsrecht der Deutschen Bundestag*, München, Beck, 1977, § 2.

“regole della democrazia”⁴⁰ e dei “principi generali del diritto parlamentare”⁴¹. Per giungere a questa conclusione, alcuni prendono le mosse proprio dal § 2 del regolamento - nonché dall’art. 40 LF – giacché viene attribuito all’Assemblea il potere-dovere di eleggere il proprio Presidente, senza precisare quante volte, nel corso della legislatura, l’assemblea possa farlo⁴². Sulla scorta di questo ragionamento, alcuni studiosi pretendono semmai la contestualità della revoca e dell’elezione del nuovo Presidente⁴³, secondo un modello che richiama apparentemente la “sfiducia costruttiva” iscritta nell’art. 67 LF, senza proporre tuttavia alcuna analogia tra gli istituti⁴⁴.

Un secondo argomento atto a legittimare una revoca del Presidente dell’Assemblea fa leva sul potere del Bundestag di rivedere le norme del regolamento (a maggioranza semplice) e/o di derogarle (con la maggioranza qualificata dei due terzi, secondo quanto stabilito dal § 126 del regolamento)⁴⁵. Si tratta di un argomento che nei fatti risulta dirimente, ed è sicuramente in grado di forzare in ogni momento le dimissioni di un Presidente sgradito.

Tornando alla revoca di Stephan Brandner (AfD), se essa fosse interpretata come una deroga al regolamento del Bundestag, essendo stata deliberata dalla maggioranza dei membri della Commissione, e non dell’assemblea, sarebbe priva di legittimazione.

Quanto all’eccezionalità delle ragioni addotte per la decisione, va detto che Stephan Brandner si era già trovato più volte al centro di polemiche per l’irriverenza e la trivialità dei messaggi, lanciati soprattutto attraverso i *social media*, ispirati a nazionalismo, populismo, xenofobia, che denotavano anche uno scarso rispetto per le istituzioni.

Per questo motivo, benché l’elezione di Brandner quale Presidente in una delle più importanti Commissioni parlamentari fosse stata sin da principio oggetto di critica e motivo di perplessità da parte delle altre forze politiche, le sue esternazioni obiettivamente non potevano essere considerate come un *novum* rispetto alla situazione che si registrava due anni prima.

5. AfD e l’istituto del ricorso delle minoranze parlamentari alla giurisdizione costituzionale

Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale, sia esso in via preventiva, come la *saisine parlementaire* nell’ordinamento francese, sia in via successiva, come previsto in Germania - ma anche in Austria, in Spagna, in Portogallo - introduce un controllo astratto di costituzionalità sui provvedimenti legislativi approvati dalla maggioranza. Tale istituto consente anzitutto, ai deputati che abbiano votato inutilmente contro un provvedimento di proseguire la competizione

⁴⁰ B. SCHMIDT-BLEIBTREU – F. KLEIN, *Art. 40*, in *GG Kommentar zum Grundgesetz*, 14. Ed., Köln, Carl Heymanns Verlag, 2018, par. 3.

⁴¹ L.-A. VERSTEYL, *Art. 40*, in I. VON MÜNCH-P. KUNIG, *Grundgesetz. Kommentar*, 6. Ed, München, Beck, 2012, par. 4.

⁴² T. WILRICH, *Der Bundestagspräsident*, cit., p. 153, sottolinea inoltre che l’art. 40 della Legge Fondamentale si limita a prescrivere l’elezione del Presidente, senza indicare quando e quante volte ciò debba avvenire nel corso della legislatura. Tale norma non osta dunque all’ipotesi di elezioni plurime in corso di legislatura.

⁴³ S. MAGIERA, *Art. 40*, in M. SACHS (Ed.), *Grundgesetz. Kommentar*, 8. Ed., München, Beck, 2018, par. 5.

⁴⁴ T. MAUNZ, *Art. 40*, in T. MAUNZ-G. DÜRIG (Eds.), *Grundgesetz. Kommentar*, München, Beck, 1960, par. 12, nota n. 2, al riguardo precisa, lapidario, che “all’interno del Bundestag non vi è alcun sistema (simil) parlamentare”!

⁴⁵ Così, S. MAGIERA, *Art. 40*, cit., par. 5, che, in analogia con il § 126 del regolamento pretende sempre una deliberazione assunta a maggioranza qualificata per la revoca del Presidente dell’Assemblea. Per F. EDINGER, *Die Besetzung*, cit., p. 172, si tratta di un argomento *a fortiori*.

politica con mezzi giuridici, ed è dunque naturalmente vocato a dar voce all'opposizione parlamentare.

Al contempo, questa via di accesso alla giustizia costituzionale è sempre funzionale al perseguimento di un pubblico interesse, indipendentemente dall'uso politico che possa farne l'opposizione.

L'iniziativa, infatti, non è riconosciuta ai gruppi politici, ma è rimessa ad un certo numero, o frazione, di deputati (un quarto dei membri del Bundestag⁴⁶, un terzo dei deputati del *Nationalrat* in Austria, cinquanta deputati o cinquanta senatori in Spagna, un decimo dei membri dell'Assemblea della Repubblica in Portogallo, sessanta deputati o sessanta senatori in Francia). Tali formulazioni prefigurano dunque “minoranze aperte”⁴⁷ al concorso di parlamentari appartenenti a tutti gli schieramenti.

In Spagna, ad esempio, il Tribunale costituzionale ha chiarito che il quorum prescritto non pretende alcuna comunanza di intenti da parte dei ricorrenti, se non l'introduzione del controllo di costituzionalità, distinguendo le nozioni di opposizione e di minoranza parlamentare⁴⁸. Sono stati così espressamente legittimati al ricorso anche “raggruppamenti occasionali di deputati”⁴⁹.

Anche in Francia, benché la *saisine parlementaire* si sia affermata nel tempo come uno strumento privilegiato per l'esercizio della funzione di controllo sulla maggioranza di governo da parte dell'opposizione⁵⁰, non sono mancati casi in cui deputati appartenenti a diversi schieramenti hanno sottoscritto assieme un ricorso, come è avvenuto ad esempio con riguardo alla legge sul genocidio armeno del 2012, alla legge sui servizi di intelligence⁵¹, alla legislazione sull'elezione dei consiglieri regionali⁵², alla legge finanziaria per il 1977⁵³.

In Germania, in passato il Tribunale costituzionale federale aveva chiarito che l'istituto del ricorso delle minoranze parlamentari non è teso a tutelare le prerogative dei ricorrenti e non trova una controparte⁵⁴, ma, una volta introdotto, segue sempre un indisponibile orientamento teleologico *pro bono Constitutionis*.

Il diniego opposto di recente ai deputati del gruppo *A/D*, che avrebbero voluto sottoscrivere un ricorso di costituzionalità preparato dagli altri gruppi dell'opposizione, risulta pertanto degno di nota.

L'iniziativa aveva ad oggetto le modifiche alla legge sui partiti politici approvate il 10 luglio 2018 con cui il Bundestag ha incrementato di 24 milioni di euro il contributo pubblico annuale ai partiti politici, portando il tetto massimo a 190 milioni di euro⁵⁵.

⁴⁶ Fino al 2008 il quorum era pari ad un terzo dei deputati; con la novella costituzionale approvata ad ottobre di quell'anno esso è stato ridotto ad un quarto per consentire ai deputati dell'opposizione di attivare la garanzia del controllo astratto di costituzionalità anche e soprattutto quando vi sia al governo una “grande coalizione” dei due maggiori partiti, così come era avvenuto in quella legislatura a seguito delle elezioni del 2005, giacché i gruppi dell'opposizione assieme superavano appena il 27% dell'assemblea.

⁴⁷ F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, Cedam, 2001, p. 155.

⁴⁸ Al riguardo, v. I. TORRES MURO, *La legitimación en los procesos constitucionales*, Madrid, Editorial Reus, 2007, p. 48-73.

⁴⁹ *Tribunal Constitucional*, sentenza 98/2009 del 27 aprile.

⁵⁰ J. GICQUEL-J. E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, L.G.D.J., 2014, p. 748.

⁵¹ *Conseil Constitutionnel*, decisione n.2015-713 DC del 23 luglio.

⁵² *Conseil Constitutionnel*, decisione n. 2003-468 DC del 3 aprile.

⁵³ *Conseil Constitutionnel*, decisione n. 76-73 DC del 28 dicembre.

⁵⁴ BVerfGE 1, 208, decisione del 5 aprile 1952; 1, 396, decisione del 30 luglio 2.

⁵⁵ I 216 deputati firmatari denunciano una violazione del principio della libertà dei partiti politici dallo Stato, iscritto nell'art. 21 della Legge Fondamentale. Si paventa inoltre l'illegittimità dell'istruttoria parlamentare troppo serrata, tale da non consentire un dibattito adeguato dentro e fuori le aule del Parlamento, e da escludere un possibile concorso e una mobilitazione anche in seno alla società civile.

I deputati del gruppo AfD, al pari degli altri gruppi all'opposizione, avrebbero voluto sottoscrivere un ricorso astratto di costituzionalità e chiedere al Tribunale costituzionale federale di verificare la correttezza formale del procedimento legislativo.

Il ricorso è stato firmato da 216 deputati degli altri gruppi del Bundestag, i quali hanno teorizzato che ogni ulteriore adesione all'iniziativa avrebbe richiesto il consenso unanime di tutti i sottoscrittori.

A fronte del diniego, i trenta deputati di *Alternativa per la Germania* si sono rivolti al Tribunale costituzionale federale affinché si esprimesse sul preteso potere di apprezzamento dei proponenti. In alternativa alla sottoscrizione del ricorso, essi chiedevano di poter aderire eventualmente al ricorso già inoltrato.

Entrambe le questioni insistevano in effetti su un vuoto normativo. Nella Legge Fondamentale e nel regolamento del Bundestag non si rinvenivano indicazioni circa gli eventuali limiti e le condizioni per l'adesione ad un ricorso in via principale. Anche l'ipotesi di aggregare i deputati al procedimento già avviato manca di un fondamento normativo espresso.

Non ci sono neppure precedenti del caso.

Nel 1984⁵⁶ il Tribunale costituzionale aveva respinto la richiesta presentata da otto deputati del gruppo dei Verdi di aderire ad un procedimento già avviato dal gruppo dei socialdemocratici (SPD) atto a sindacare alcune norme della legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare e sul servizio civile. In quell'occasione fu però dirimente la pretesa dei ricorrenti di nominare autonomamente un ulteriore rappresentante processuale, che per i giudici di Karlsruhe avrebbe compromesso l'unitarietà dell'iniziativa.

Proprio in considerazione dell'interpretazione resa in quella pronuncia, i deputati di *Alternativa per la Germania* avevano chiarito immediatamente di accettare il mandato ad agire in giudizio già conferito dai firmatari del ricorso, di non voler modificare o aggiungere ulteriori argomentazioni e di rinunciare alla nomina di un loro rappresentante.

Pure con queste precisazioni, entrambe le istanze sono state respinte⁵⁷.

Quanto alla richiesta di sottoscrivere il ricorso assieme agli altri deputati dell'opposizione, secondo il Tribunale costituzionale federale, nonostante il silenzio delle norme del regolamento, il libero esercizio del mandato parlamentare comporterebbe anche la libertà di ogni singolo deputato "di decidere se e con quali deputati egli si sente di collaborare" e pertanto "una volta messo insieme il quorum di un quarto dei deputati (...) il principio del libero mandato lo esime dall'obbligo di ritrovarsi a formare un gruppo unitario assieme a deputati che vorrebbero aderire al procedimento con i quali egli rifiuta di svolgere attività comuni". Secondo i giudici, dunque, il diniego opposto dai primi firmatari ai deputati di *Alternativa per la Germania* troverebbe un fondamento costituzionale nell'art. 38, primo co., LF⁵⁸.

Un ragionamento, questo, che pone l'accento sulla discrezionalità del parlamentare nell'esercizio dell'attività politica e che sembra prescindere dalla particolare natura dell'istituto del ricorso delle minoranze parlamentari, che, come chiarito in precedenza dal Tribunale costituzionale federale, non è teso a tutelare le prerogative dei ricorrenti e non trova una controparte⁵⁹, ma si caratterizza come un controllo astratto della legge al servizio di un interesse pubblico oggettivo quale è la garanzia della supremazia della Costituzione.

Anche se ai sensi del § 77 della legge sul Tribunale costituzionale federale, il Bundestag, il Bundesrat e il Governo federale hanno sempre la facoltà di esprimersi nell'ambito del

⁵⁶ BVerfGE 68, 346, decisione del 18 dicembre 1984.

⁵⁷ BVerfG, decisione 2 BvF 2/18 del 3 novembre 2020.

⁵⁸ Cfr. par. 23 della pronuncia.

⁵⁹ BVerfGE 1, 208, decisione del 5 aprile 1952; BVerfGE 1, 396, decisione del 30 luglio 1952.

procedimento, tale istituto si distingue nettamente dal ricorso individuale (*Verfassungsbeschwerde*) e dal conflitto interorganico, con cui singoli deputati, gruppi e commissioni parlamentari possono agire in giudizio in difesa delle competenze ad essi attribuite dalla Legge Fondamentale.

Ad agire è una minoranza qualificata di deputati. Non importa l'omogeneità politica dei ricorrenti, non si richiede che a presentare il ricorso siano uno o più gruppi parlamentari, ma, come chiarito dal Tribunale costituzionale in una pronuncia del 1984⁶⁰, è necessario che i deputati “agiscano unitariamente” (“*als Einheit auftreten*”) e perseguano “identici obiettivi” (“*identische Ziele*”).

Come si accennava, l'unitarietà dell'azione concretamente comporta la necessità che i firmatari conferiscano congiuntamente la procura a rappresentare in sede processuale le ragioni del ricorso.

Ciò che si chiede è una verifica oggettiva da parte del giudice delle leggi circa la conformità alla costituzione della norma impugnata, a prescindere da un'eventuale lesione delle prerogative dei ricorrenti, al punto che il Tribunale costituzionale federale si considera legittimato a svolgere il sindacato persino nell'ipotesi di una rinuncia al ricorso da parte dei promotori, laddove sussistano “motivi stingenti di pubblico interesse”⁶¹.

Non conta dunque la ragione politica che suggerisce di invocare una declaratoria di incostituzionalità della norma: il Tribunale costituzionale in passato aveva chiarito che, stante il carattere astratto del controllo, “una volta che il procedimento sia stato avviato attraverso una istanza, il decorso successivo non dipende più dalle istanze e dalle sollecitazioni dei ricorrenti, ma solamente dal punto di vista dell'interesse pubblico”⁶².

In questa prospettiva, la sottoscrizione della *saisine parlementaire* da parte dei deputati assume un significato diverso rispetto alla condivisione delle proposte che attengono all'esercizio della funzione legislativa e del sindacato ispettivo, e il diniego opposto ai deputati *AfD* non risulta convincente.

Ciò a maggior ragione quando si consideri che il Tribunale costituzionale federale, nel proseguo della pronuncia, ha sottolineato anche l'irrilevanza delle ulteriori sottoscrizioni, o adesioni, una volta che il quorum fosse stato raggiunto e il ricorso inoltrato: “una volta che il procedimento è stato avviato (...) non contano più le richieste né le argomentazioni del proponente”⁶³.

Quanto alla seconda richiesta, vale a dire ad una eventuale adesione dei deputati di *Alternativa per la Germania* al ricorso già inoltrato dagli altri parlamentari, per il Tribunale costituzionale federale risulta dirimente il silenzio della legge sul Tribunale costituzionale federale sul punto. La legge, infatti, consente espressamente al Bundestag, al Bundesrat e al Governo federale di aggregarsi al ricorso concreto di costituzionalità presentato da un altro soggetto, ai sensi dell'art. 100, secondo co., della Legge Fondamentale (§ 82, secondo co., § 83, secondo co., § 94, quinto co., prima frase della Legge sul Tribunale costituzionale federale), mentre nulla si dice riguardo alla aggregazione ad un controllo astratto di costituzionalità già istruito dal Tribunale costituzionale federale.

Si tratta dunque di una pronuncia che presenta molte zone d'ombra e che rischia di indebolire, anziché corroborare, una concezione del Parlamento quale luogo e momento di integrazione e di mediazione tra le forze politiche in campo.

6. Conclusioni

⁶⁰ BVerfGE 68, 346, *cit.*

⁶¹ BVerfGE 89, 327, decisione del 14 dicembre 1993.

⁶² BVerfGE 1, 396, *cit.*, e BVerfGE 8, 183, decisione del 22 settembre 1958.

⁶³Cfr. par. 16 della pronuncia.

Nei prossimi mesi il Tribunale costituzionale federale dovrà pronunciarsi su molte questioni che attengono all'interpretazione del diritto parlamentare tedesco.

Le istanze presentate dal gruppo parlamentare AfD a ben vedere hanno ad oggetto il rispetto delle regole organizzative fondamentali e mettono in discussione una particolare concezione del Parlamento quale momento di integrazione, mediazione e anche normalizzazione delle forze politiche in campo.

Al riguardo bisognerebbe invocare un principio ben espresso da Michela Manetti, che ha scritto che “la necessaria partecipazione delle minoranze al dibattito, se non comporta (come pure taluni ritengono) il concorso nel voto e nella decisione, esclude però logicamente che il modo e la misura di tale partecipazione – ossia le regole del procedimento parlamentare – siano stabiliti solo da alcune forze politiche: in particolare, dalla maggioranza”⁶⁴.

Alcune richieste sono state respinte dai giudici di Karlsruhe per evidenti carenze nell'impianto argomentativo, ma se si cerca anche l'arbitrato del Tribunale costituzionale federale sull'esercizio delle funzioni del Parlamento è segno che risulta difficile trattenere la conflittualità politica nelle maglie della mediazione tra i partiti.

Al contempo, è auspicabile che i giudici di Karlsruhe non rinuncino a risolvere nel merito queste controversie, anche se esse sono espressione di conflitti di natura anzitutto politica, al fine di non lasciare che le pretese dei ricorrenti vengano soddisfatte o tacitate solo in forza delle determinazioni della maggioranza, con una conseguente erosione degli argini della legalità costituzionale.

ABSTRACT

La conventio ad excludendum nei confronti del gruppo parlamentare di Alternativa per la Germania (Alternativ für Deutschland, abbr. AfD) dipende dall'incommensurabilità del suo orizzonte ideologico e programmatico rispetto ai valori condivisi da tutte le altre forze politiche rappresentate in Parlamento. Tuttavia, le soluzioni attuate finora al fine di arginare le sue spinte destabilizzatrici non appaiono convincenti. Le ultime due legislature risultano infatti caratterizzate da ripetute forzature interpretative e procedurali delle norme del diritto parlamentare e dal superamento di regole di natura convenzionale, usi e prassi, da parte della maggioranza e degli altri partiti all'opposizione, atti a limitare il concorso del gruppo AfD all'organizzazione e ai lavori dell'Assemblea e delle Commissioni, e mettono in discussione una particolare concezione del Parlamento quale momento di integrazione, mediazione e anche normalizzazione delle forze politiche in campo.

The conventio ad excludendum towards the parliamentary group Alternative for Germany (Alternativ für Deutschland, abbr. AfD) relies on the incommensurability of its ideological and

⁶⁴ M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 133, e aggiunge che “debbono ritenersi sottratti all'influenza della maggioranza non solo gli oggetti espressamente disciplinati dalla Costituzione, ma anche – per una sorta di clausola residuale, posta a complemento della rigidità costituzionale – tutte le decisioni che attengono alla posizione della stessa maggioranza nel sistema”, comprese “le decisioni vertenti sulle regole del procedimento parlamentare”. Le sue considerazioni si riferiscono all'ordinamento italiano, ma sono senz'altro generalizzabili.

programmatic horizon, compared to that shared by all other parliamentary groups in the German Bundestag. However, not even the solutions that have been provided so far to protect the parliamentary democracy are convincing. The previous and the current legislature have been characterized by discontinuity and forcing in the interpretation of the rules of procedure of the German Bundestag, in the application of conventional norms, uses and established parliamentary practises. Such decisions have been supported by all other parliamentary groups with the aim of limiting the participation of AfD to the organization and to the activities of the German Bundestag and its Committees, undermining the role of the Parliament towards integration, mediation and even normalization of the represented political parties.

PAROLE CHIAVE: Diritti delle minoranze parlamentari; *Alternativa per la Germania* (abbr. *AfD*); Commissioni parlamentari; Presidenza dell'assemblea parlamentare; ricorso delle minoranze parlamentari alla giurisdizione costituzionale; regolamento del Bundestag

KEYWORDS: Parliamentary minority rights; *Alternativ for Germany* (abbr. *AfD*); Parliamentary Committees; Presidency of the Parliamentary Assembly; Constitutional adjudication on the initiative of parliamentary minorities.