



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

La violazione di norme a carattere meramente ordinatorio, di contro, non comporta la dichiarazione di nullità della legge¹⁴⁴⁷. 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 sezione¹⁴⁴⁸.

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

¹⁴⁴⁸ 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*¹⁴⁴⁹; 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*)¹⁴⁵⁰ 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*)¹⁴⁵¹; in secondo luogo, è richiesto che i componenti appartengano «allo stesso partito o a partiti che non

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

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

¹⁴⁵¹ 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)¹⁴⁵². 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 legislature¹⁴⁵³.

Le funzioni esercitate dalle *Fraktionen* nei lavori parlamentari possono distinguersi in quattro categorie¹⁴⁵⁴: 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

¹⁴⁵² 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.

¹⁴⁵³ 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.

¹⁴⁵⁴ 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 subcommissioni¹⁴⁵⁵.

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)¹⁴⁵⁶.

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 specifico¹⁴⁵⁷. In via generale, si può sostenere che il ruolo e l'ampiezza dei diritti dei gruppi riconosciuti si avvicini, 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 proporzionalità¹⁴⁵⁸. 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

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

¹⁴⁵⁶ 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.

¹⁴⁵⁷ 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).

¹⁴⁵⁸ 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 concorrere¹⁴⁵⁹.

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 legislatura¹⁴⁶⁰.

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 aula¹⁴⁶¹. 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

¹⁴⁵⁹ 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».

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

¹⁴⁶¹ 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»¹⁴⁶².

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*)¹⁴⁶³.

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 parlamentare¹⁴⁶⁴, 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'elezione¹⁴⁶⁵.

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

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

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

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

¹⁴⁶⁵ 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-Presidente¹⁴⁶⁶. 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 regolamento¹⁴⁶⁷; 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)¹⁴⁶⁸.

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*»¹⁴⁶⁹.

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

¹⁴⁶⁶ 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.

¹⁴⁶⁷ 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^a 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.

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

¹⁴⁶⁹ 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 Presidenza¹⁴⁷⁰: 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 giorno¹⁴⁷¹.

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»¹⁴⁷².

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 permanenti¹⁴⁷³ (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

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

¹⁴⁷¹ Cfr. § 20 *GO-BT*.

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

¹⁴⁷³ 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*¹⁴⁷⁴ 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 singolo¹⁴⁷⁵. 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*¹⁴⁷⁶.

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

¹⁴⁷⁴ 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*).

¹⁴⁷⁵ 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.

¹⁴⁷⁶ 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*)¹⁴⁷⁷, 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 Vice¹⁴⁷⁸. 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*)¹⁴⁷⁹. 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).

¹⁴⁷⁷ 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.

¹⁴⁷⁸ 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.

¹⁴⁷⁹ 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 permanenti¹⁴⁸⁰ (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”¹⁴⁸¹; 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 specialistiche¹⁴⁸².

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

¹⁴⁸⁰ 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.

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

¹⁴⁸² 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*)¹⁴⁸³, 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 voti¹⁴⁸⁴.

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 legislativa¹⁴⁸⁵. 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*

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

¹⁴⁸⁴ 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».

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