



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

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

## CAPITOLO IV

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

di *Giacomo Menegus*

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. *Composizione della Commissione.*

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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



#### 4. Introduzione del procedimento.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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



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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPITOLO V

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

di *Andrea Gatti*

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

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

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