IL RUOLO DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DEI *LÄNDER* NEL SISTEMA DI GOVERNO TEDESCO: DALL'E EMARGINAZIONE STRUTTURALE AI NOUVI SCENARI DELLA STAGIONE DELLE RIFORME

FRANCESCO PALERMO*

Resumo: Il federalismo tedesco sta attraversando una fase di profonda modifica. A seguito dell'unificazione, il funzionamento del sistema di rapporti tra Federazione e Länder ha subito numerosi cambiamenti, anche se le riforme costituzionali in materia sono state complessivamente assai limitate. Tuttavia, la riforma del 1994, che modifica i criteri per la distribuzione delle competenze legislative concorrenti (le più importanti sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo), ha previsto un'apertura in favore di una ampliata attività legislativa dei Länder. Tale riforma ha iniziato a trovare applicazione solo a partire dal 2002, grazie ad un cambio nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale. In questo contesto, viene a cambiare profondamente il ruolo dei Parlamenti dei Länder. Da sempre "perdenti" nel sistema federale tedesco, incentrato sulla collaborazione tra gli esecutivi regionali e il Parlamento federale, i Parlamenti regionali vedono in questi nuovi spazi per la legislazione regionale un'occasione per il loro rilancio. Ne sono testimoni alcune recenti importanti iniziative sia politiche sia legislative. Il contributo, dopo avere illustrato le ragioni dell'emarginazione dei Parlamenti dei Länder nel sistema federale tedesco, illustra i recenti sviluppi e avanza alcune ipotesi sul futuro ruolo delle assemblee regionali nell'evoluzione del sistema federale tedesco.

Parole chiave: Germania, federalismo, parlamenti regioinali, bundesrat, articolo 72 Legge Fondamentale/Legislaziona concorrente.

Abstract: German federalism is rapidly changing and evolving. Particularly after the reunification, the relationship between the Federation and the Länder have been profoundly transformed, although only a few amendments to the federal constitution have been adopted in this regard. One of those, however, passed in 1994, changed the criteria for the exercise of the concurrent legislative power (the most relevant from both the quantitative and the qualitative point of view), widening the scope of regional legislation. Such an important amendment started to produce concrete effects only in 2002, when the Federal Constitutional Court changed its doctrine, adopting a more Länder-friendly interpretation. Such a context produces immense consequences on the role of the regional parliaments. The legislative bodies of the Länder were traditionally the "looser" in the dynamic of German federalism, which is based on an institutional cooperation between the regional governments and the federal parliament, particularly through the crucial role of the Bundesrat. The new federal trend is opening immense chances for the regional parliaments, and they are starting to make use of the new powers through several political and legal initiatives.

After illustrating the reasons for the marginalization of the regional parliaments in the German federal system, the paper analyzes the more recent developments and argues what the new role of the Länder parliaments could be in the German federal form of government.

Keywords: Germany, federalism, regional parliaments, bundesrat, article 72 German Basic Law/Concurrent legislative power.

* Professore associato di diritto pubblico comparato nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Verona e direttore dell'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo (SFeRe) presso l'Accademia europea di Bolzano.

FRANCESCO PALERMO

Introduzione

Il tema del ruolo delle assemblee legislative dei *Länder* nella forma di governo tedesca è da sempre assai controverso. Da un lato, infatti, l'ordinamento tedesco è per tradizione e imposizione costituzionale (artt. 20 e 28 Legge fondamentale – LF) un sistema federale e parlamentare, e dunque dovrebbe massimamente valorizzare il ruolo dell'autonomia regionale e degli organi che primariamente la incarnano, i Parlamenti dei *Länder*. Dall'altro lato, tuttavia, l'impostazione peculiare del federalismo tedesco, unitario, esecutivo e di genesi intergovernativa[1], ha da sempre comportato una sostanziale esclusione del momento assembleare regionale dai processi decisionali "che contano", fondati sul circuito esecutivi regionali — Parlamento federale che si snoda intorno al perno di tutta la struttura federale, il *Bundesrat*[2].

Questa permanente contraddizione ha da tempo occupato la dottrina e il dibattito politico in Germania[3], anche se finora con scarsi esiti pratici per la complessiva efficienza del sistema. In tempi recenti, tuttavia, le crescenti difficoltà che hanno caratterizzato il sistema federale tedesco a far data dall'unificazione hanno aperto nuovi e inattesi spazi per i Parlamenti regionali, che oggi vivono un'occasione storica di recupero di una propria dimensione politica autonoma. Il panorama è dunque oggi più complesso e articolato che mai, e il tema del ruolo dei Parlamenti dei *Länder* riveste un'importanza teorica e pratica che mai prima d'ora aveva avuto, mostrandosi come uno degli snodi centrali della futura evoluzione del sistema federale tedesco.

Per illustrare questi passaggi e le ragioni della loro evoluzione, il presente contributo si soffermerà dapprima sulle origini storico-costituzionali dell'emarginazione dei Parlamenti regionali (2) per poi concentrarsi sulle novità degli ultimi anni che hanno visto una "rinascita" dei *Länder* e in particolare dei loro Parlamenti (3), rapidamente accentuata dal recente

[1] Per tutti il classico di HESSE, K. *Der unitarische Bundesstaat* Heidelberg: C.F. Müller, 1962.

[2] Su cui per tutti in lingua italiana con grande chiarezza FALCON, G. Il modello Bundesrat e le riforme costituzionali italiane. In: *Le Regioni*, 1997, 277 ss. Più diffusamente VIOLINI, L. *Bundesrat e Camera delle regioni. Due modelli alternativi a confronto*. Milano: Giuffrè, 1989, PEZZINIL, B. *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*. Milano: Giuffrè 1990 e PALERMO, F. *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*,.Trento: Dip. Scienze Giuridiche, 1997.

[3] Per tutti recentemente e con ampi riferimenti MIELKE, S. (Hrsg.), *Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte, Struktur, Funktionen*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

processo di riforma costituzionale (4), per concludere infine con qualche breve considerazione sistemica (5).

1. La genesi intergovernativa e la natura unitaria del federalismo tedesco

I rapporti tra i Parlamenti regionali e il sistema federale tedesco nel suo complesso sono stati da sempre molto difficili. A differenza di altri ordinamenti federali, il federalismo tedesco è nato infatti per via intergovernativa. Per quasi un millennio la storia federativa tedesca è stata la storia di diverse entità politiche, senza un punto di riferimento centrale come, in altri paesi, Parigi, Londra o perfino Roma, ma con una moltitudine reticolare di centri minori, gradualmente trasformatisi in Stati nell'età moderna[4]. Ciò ha fatto sì che i rapporti tra tali entità si siano tradizionalmente basati su relazioni intergovernative e tra burocrazie ministeriali, istituzionalmente imperniate su un organo rappresentativo degli esecutivi dei vari Stati.

Già l'unico organo federale del Sacro Romano Impero della Nazione Tedesca, la Dieta imperiale permanente[5], si componeva degli inviati dei rispettivi Stati membri, in qualità di delegati permanenti, vincolati alle istruzioni dei rispettivi governi[6]. Lo stesso principio (rappresentanza "diplomatica" degli esecutivi e vincolo di mandato) ha caratterizzato anche tutti i successivi organi federativi della storia costituzionale tedesca. La confederazione tedesca (1815-1866), costituita con l'Atto federativo del 1815, prevedeva un unico organo federale, la *Bundesversammlung* (con sede a Francoforte), che contava 70 voti, variabili a seconda della dimensione del territorio rappresentato[7]. Con l'Impero (1871-1918) fu istituito il *Bundesrat*,

[4] Per brevi cenni sia consentito il rinvio a PALERMO, F.; WOELK, J. *Germania*. Bologna: Il Mulino, 2005, 31 ss.

[5] Il Sacro Romano Impero della nazione tedesca (il cd. Primo *Reich*) durò convenzionalmente, con alterne e complesse vicende, dall'843 (trattato di Verdun) al 1806, anno della sua formale dissoluzione. L'organo federativo dell'Impero era la Dieta imperiale permanente (*immerwährender Reichstag*), che fino al 1594 si riuniva in modo occasionale e da allora fu istituzionalizzato, con sede permanente a Regensburg a partire dal 1663. Cfr. ORTINO, S. *Diritto costituzionale comparato*. Bologna: Il Mulino, 1994, 421 ss.

[6] Il consesso era suddiviso in tre diverse composizioni: il collegio dei principi elettori (*Kurfürstenrat*, prima 7, poi 8 e infine 9), il collegio dei principi imperiali (*Reichsfürstenrat*, con 100 componenti, 37 spirituali e 63 secolari) e il collegio delle città (51 rappresentanti delle libere città).

[7] L'Austria e i 5 regni (Prussia, Baviera, Sassonia, Hannover e Württemberg) avevano ciascuno 4 voti, Baden, Kurhessen, Hessen-Darmstadt, Holstein e Lussemburgo 3, Braunschweig, Mecklenburg-Schwerin e Nassau 2 e gli altri 25 staterelli ciascuno 1 voto. La mancanza di un organo monocratico al vertice della Federazione era così spiegata nel 1840 da Klüber: "Poiché gli stati federati (*Bundesstaaten*) sono uniti soltanto per diritto internazionale e per diritto societario, non per diritti di un potere superiore, parimenti il potere federale è un potere politico

secondo il medesimo principio di attribuzione della rappresentanza tra i *Länder*[8]. Solo con la Repubblica di Weimar fu istituito un Parlamento democratico a livello federale (*Reichstag*), cui fu comunque affiancato l'organo federativo, il *Reichsrat*, come rappresentanza degli esecutivi regionali anche se con funzioni prevalentemente camerali[9]. Infine, con la Legge fondamentale del 1949, il *Bundesrat* è tornato compiutamente ad essere organo precipuamente federativo anche quanto alle funzioni. Esso rimane oggi, in linea con una tradizione plurisecolare, un organo di incardinamento degli esecutivi dei *Länder* nel processo decisionale federale, in ambito legislativo ed amministrativo e per le nomine federali[10], e si compone di delegati dei governi regionali secondo una rappresentanza ponderata con voto unitario per ciascun *Land*[11].

Le radici storiche della natura intergovernativa ed esecutiva del federalismo tedesco mostrano con chiarezza come il sistema si sia evoluto secondo uno schema che ha da sempre emarginato le assemblee regionali, basandosi sulla collaborazione a livello esecutivo dei *Länder* tra loro, imperniata su un organo unico nel panorama comparato, per composizione e – almeno sinora – per efficienza, il *Bundesrat*.

Oltre che per la natura *esecutiva*, il federalismo tedesco si caratterizza anche per la sua dimensione strutturalmente *unitaria*. Lo sviluppo della legislazione sociale e dell'intervento pubblico in ambito economico fin dai tempi di Bismarck, la mancanza di spinte separatiste e di rilevanti differenze etnico-linguistiche sul territorio tedesco, e la prevalenza su ogni altro principio della tutela uniforme dei diritti dei cittadini su tutto il territorio federale sancita dall'attuale Legge fondamentale (art. 72 LF), hanno comportato un forte e costante

sociale o collegiale, non un potere statale; non può conseguentemente esserci in una Federazione un protettore o un capo supremo". Cit. da ORTINO, S., *op. cit.*, 427.

[8] Il sistema comportava una sostanziale egemonia della Prussia (con 17 voti su 58 complessivi, rappresentativi dei 25 *Länder*). Gli altri territori avevano una rappresentanza assai inferiore: il secondo Stato per importanza e peso decisionale nell'organo, la Baviera, contava infatti 6 voti. Bastavano 14 voti per bloccare qualunque riforma costituzionale. Neppure il *Bundesrat* imperiale era comunque un Parlamento, ma organo "sovrano" dell'Impero, presieduto dal Cancelliere. Aveva dunque primariamente funzioni di ausilio all'attività esecutiva.

[9] Non fu comunque alterato il principio rappresentativo nella composizione dell'organo secondo delegazioni degli esecutivi regionali con voto unitario. Anche a Weimar la Prussia aveva un ruolo egemonico, con 26 voti, seguita dalla Baviera con 11.

[10] La natura non camerale del *Bundesrat* è stata ribadita con chiarezza anche dal Tribunale costituzionale federale: BVerfGE 37, 363 (383) (25.6.1974).

[11] Oggi, dopo l'unificazione, il *Bundesrat* ha 69 voti complessivi, così ripartiti: Baden-Württemberg, Baviera, Bassa Sassonia e Nordreno-Westfaia 6, Assia 5, Berlino, Brandeburgo, Renania-Palatinato, Sassonia, Sassonia-Anhalt, Schleswig-Holstein e Turingia 4, Brema, Amburgo, Mecklenburg-Vorpommern e Saarland 3. Per maggiori dettagli cfr. diffusamente BAUER, H. Artt. 50-52. In: H. DREIER (Hrsg.), *Grundgesetz – Kommentar*, Tübingen 1998, vol. II, 1020 ss.

accentramento in relazione alle regole fondamentali e ai controlli. Il risultato di questa evoluzione è un sistema federale assai accentrato quanto ai processi decisionali, in cui in particolare la legislazione è saldamente nelle mani del potere centrale, e assai decentrato quanto all'esecuzione delle decisioni e in particolare all'amministrazione[12].

Un sistema siffatto, che emargina strutturalmente le assemblee legislative regionali comprimendo al massimo l'attività legislativa decentrata, esaltando nel contempo il ruolo degli esecutivi, si è ulteriormente accentuato nel corso dei primi decenni di vigenza della Legge fondamentale, essenzialmente per cinque fattori.

In primo luogo, il costituente del 1949 aveva previsto un sistema federale esecutivo quanto alla partecipazione (incentrata sul ruolo dei governi regionali attraverso il *Bundesrat*), e quanto all'esecuzione delle leggi federali, di regola attuate dalle autorità amministrative dei *Länder* come competenza propria (artt. 84 e 85 LF). La regola materiale secondo cui di massima alla Federazione spetta la gran parte dell'attività legislativa e ai *Länder* la quasi totalità di quella esecutiva, è dovuta invece ad una evoluzione successiva[13], che ha consentito un ulteriore e forte accentramento delle competenze legislative nel settore materiale più ampio, quello della competenza concorrente, una lunga lista di 33 materie[14] in cui la potestà legislativa spetta ai *Länder* a meno che essa non venga esercitata dalla Federazione. La maggior parte delle materie, per quantità ed importanza, rientra in questa categoria: ad es. il diritto civile, il diritto penale, l'ordinamento giudiziario, il diritto processuale, il soggiorno degli stranieri, il diritto dell'economia e del lavoro, il diritto dell'energia, ecc. La decisione federale di intervenire con propria legislazione in queste materie, impedendo così l'attività legislativa regionale, è stata fin dal principio ritenuta non sindacabile in via giudiziaria dal Tribunale costituzionale federale, che è ricorso alla *political question doctrine* negando la propria giurisdizione in materia[15]. In tal modo si è aperta la via all'indiscriminato accentramento legislativo, mai davvero contrastato dai *Länder* in quanto l'allargamento della legislazione

[12] Sul federalismo esecutivo tedesco cfr. il saggio di LUTHER, J. Il modello tedesco dello Stato federale sociale. In: F. PIZZETTI (cur.), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli 1996, 241 ss.

[13] Per questi sviluppi cfr. MUSSGNUG, R. L'evoluzione del federalismo nella Repubblica federale tedesca. In: *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 889 ss.

[14] Divise tra l'art. 74 e l'art. 74a LF. È importante sottolineare che il concetto di competenza concorrente è assai diverso rispetto a quello utilizzato dal costituente italiano: mentre in Italia la competenza concorrente è una competenza ripartita tra Stato e regioni, in Germania è alternativa: o dei *Länder* o della Federazione.

[15] BVerfGE 2, 213 (22.4.1953), su cui cfr. brevemente in lingua italiana MUSSGNUG, R. *L'evoluzione…*, cit., 891 ss.

federale significava in concreto aumento dell'intervento del *Bundesrat* (dunque dei governi regionali) nel procedimento legislativo. In tal modo, una sempre più solida alleanza tra Parlamento federale e governi regionali (attraverso il *Bundesrat*) ha finito per schiacciare nell'angolo i Parlamenti dei *Länder*, privandoli della competenza legislativa in quasi tutte le materie importanti.

In secondo luogo, la prima "grande coalizione" di governo tra democristiani e socialdemocratici (1966-1969) ha prodotto alcune significative riforme costituzionali che hanno aggiunto ulteriori ambiti alla competenza concorrente, introducendo in particolare la categoria dei "compiti comuni", a finanziamento misto, in cui la competenza legislativa è sostanzialmente federale[16]. In pratica, questo sistema ha fatto sì che la quasi totalità della legislazione finisse nelle mani della Federazione, ancora più che in passato e ancora più di quanto il costituente del 1949 avesse immaginato. Il ruolo dei *Länder* è risultato dunque massimamente accentuato sotto il profilo della partecipazione alla legislazione (attraverso il *Bundesrat*) e sotto il profilo dell'esecuzione delle leggi federali (attraverso i governi dei *Länder*), e massimamente compresso sotto il profilo della propria competenza legislativa.

In terzo luogo, anche nelle poche materie rimaste nella sfera di competenza legislativa regionale, i *Länder* hanno di fatto spesso ceduto le loro competenze in cambio di effettiva partecipazione al processo decisionale "che conta". Un esempio emblematico è rappresentato dall'esercizio del potere dei *Länder* di concludere trattati internazionali nelle materie di propria competenza legislativa (art. 32 c. 3 LF). Ben presto (1957) un accordo tra i *Länder* e la Federazione ha nella sostanza trasferito a livello federale il *treaty-making power* regionale, in cambio di una effettiva e generalizzata partecipazione dei (governi dei) *Länder* alla negoziazione e alla ratifica dei trattati federali[17]. In altri casi, pur non delegando la competenza legislativa, i *Länder* hanno ampiamente concordato tra loro (ancora una volta, a livello esecutivo) i contenuti della legislazione da approvare, come nel caso della scuola e della cultura, materie oggetto di innumerevoli accordi interregionali in tema di calendari scolastici, curricula, riconoscimento dei titoli di studio, ecc., fino, recentemente, alla riforma delle regole ortografiche della lingua tedesca.

[16] Si tratta dell'edilizia scolastica (superiore), del miglioramento della struttura economica e agricola regionale e della tutela delle coste (artt. 91a e b LF).

[17] Cd. accordo di Lindau (1957), sul quale diffusamente per tutti FASTENRATH, U. *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt* München: Beck, 1984, in part. 140 ss.

In quarto luogo, va ricordato che il sistema politico tedesco è sostanzialmente nazionale. Ad eccezione della CSU bavarese (e non a caso la Baviera è tra i *Länder* quello più "forte" in termini di identità politica e culturale, e anche il suo Parlamento ha un peso politicamente maggiore degli altri), i partiti sono esclusivamente nazionali. *De facto* finora poteva considerarsi un partito sostanzialmente territoriale la PDS, il partito neo-comunista erede del partito di governo della Repubblica democratica tedesca, recentemente però confluito nel partito unitario della sinistra (*Linke*) insieme all'ala scissionista della SPD, acquistando così carattere completamente nazionale, pur restando molto più forte all'est che all'ovest. Anche il sistema politico/partitico ha dunque finito per emarginare i Parlamenti regionali, perché il *cursus honorum* interno ai partiti va necessariamente da cariche regionali a cariche federali. Per una carriera politica, la presenza nell'assemblea regionale è il gradino più basso, e ciò condiziona anche il reale peso politico di quelle assemblee.

Infine, come anche in altri ordinamenti, l'integrazione europea e il relativo trasferimento di funzioni normative a Bruxelles ha ulteriormente sottratto ampi settori alla potestà legislativa dei *Länder*, e dunque ai loro Parlamenti[18].

In un siffatto contesto, il ruolo dei Parlamenti dei *Länder* è stato dunque ridotto a quasi nulla. Le assemblee legislative regionali, private nella sostanza della funzione legislativa e (tratto comune alle forme di governo parlamentari) di un reale potere di controllo sugli esecutivi, si sono progressivamente trasformate in meri centri di ratifica dei risultati della cooperazione tra gli esecutivi. Lo spazio per decisioni autonome e sostanziali si è così ridotto tantissimo, creando anche seri problemi di deficit democratico[19].

[18] Significativo sul processo in parola SCHRÖDER, M. Bundesstaatliche Erosionen im Prozeß der europäischen Integration. In: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, (85), 1986, 83 ss.

[19] Puntualmente evidenziati in dottrina. Cfr. per tutti recentemente KÜHNE, H. Föderalismusreform – Laufen oder Stolpern? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APuZ) 13-14/2005, 4, che riporta un dato estremamente significativo: nella legislatura tra 1990 e 1994, il Parlamento bavarese (dunque, in termini politici, forse il Parlamento regionale più "forte") ha dibattuto 120 proposte di legge di cui soltanto 16 potevano considerarsi veramente autonome, mentre le altre erano condizionate da leggi cornice della Federazione o da direttive comunitarie. Inoltre, le proposte autonome erano nella quasi totalità di iniziativa governativa.

2. La rinascita dei Parlamenti regionali dopo l'unificazione

Con l'unificazione le cose hanno iniziato gradualmente a cambiare, subendo negli ultimi anni una rapida accelerazione. Le principali ragioni giuridiche di questo mutamento possono sintetizzarsi in cinque punti principali.

In primo luogo, in occasione dell'elaborazione e della ratifica del Trattato di Maastricht, i *Länder* hanno iniziato ad utilizzare l'unica vera arma loro rimasta: il potere di veto sulla revisione costituzionale (e sulla ratifica dei trattati di natura politica). Così, com'è noto, è stata la pressione politica dei *Länder* tedeschi a portare all'introduzione di importanti novità nel sistema costituzionale comunitario, in particolare alla creazione del Comitato delle Regioni (artt. 263 ss. TCE) e alla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà (art. 5 TCE). Inoltre, e soprattutto, sul versante interno i *Länder* hanno imposto l'adozione di un procedimento di partecipazione alla determinazione della posizione tedesca in ambito europeo attraverso il *Bundesrat* (il ben noto art. 23 LF)[20]. Questo primo momento di emancipazione collettiva dei *Länder* all'inizio degli anni '90 ha segnato un deciso "risveglio" dei *Länder* come "comunità" compatta, anche se realizzatasi ancora quasi esclusivamente attraverso il classico circuito esecutivo (cooperazione intergovernativa dei *Länder* e formalizzazione attraverso il *Bundesrat*), senza un reale coinvolgimento dei Parlamenti regionali ad eccezione dei poco incisivi diritti di informazione ad essi riconosciuti.

Il secondo momento di svolta, assai più significativo per il tema in esame, è rappresentato dalla revisione costituzionale del 1994, resasi necessaria dopo l'unificazione per modificare alcuni aspetti (ritenuti) di dettaglio[21]. In questa occasione i Parlamenti dei *Länder* hanno per la prima volta efficacemente coordinato gli sforzi, ed imposto, attraverso i loro governi, una riforma dei criteri per l'esercizio della competenza legislativa in materia concorrente.

Così il riformato art. 72 LF prevede oggi la possibilità per la Federazione di legiferare in queste materie solo per assicurare un tenore di vita "equiparabile" (e non più, come in

[20] Per una dettagliatissima e lunga ricostruzione dei contenuti dell'art. 23 LF e dei procedimenti da questo creati si veda per tutti l'ampio volume di KÖNG, D. *Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses*. Berlin: D&H, 2000.

[21] Su questa revisione, le sue ragioni e i suoi contenuti cfr. KLOEPFER, M. *Verfassungsänderung statt Verfassungsreform. Zur Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission*. Berlin-Baden Baden: Nomos, 1995.

precedenza, "uniforme") nell'intero territorio federale o per garantire l'unità giuridica ed economica. Si è inoltre previsto che l'intervento legislativo federale sia dettato non più dal solo "bisogno" (*Bedürfnis*) di una disciplina federale, ma da una sua effettiva "necessità" (*Erforderlichkeit*), e che comunque la competenza possa essere ritrasferita ai *Länder* qualora il requisito della necessità venga successivamente meno. Infine, e soprattutto, si è espressamente attribuita al Tribunale costituzionale federale la competenza a conoscere della sussistenza dei requisiti di cui all'art. 72 in caso di opinione contrastante tra Federazione e *Länder*[22]. La fondamentale innovazione del riconoscimento del diritto di ricorso a ciascun singolo Parlamento regionale ha segnato una svolta decisiva per il recupero di un ruolo significativo delle assemblee dei *Länder*, aprendo loro le porte per una rivendicazione giudiziaria delle proprie prerogative.

Per diversi anni la nuova clausola della necessità e dell'equiparabilità per l'esercizio delle competenze legislative concorrenti è rimasta lettera morta. Ma a partire dal 2002 si sono susseguite una serie di fondamentali pronunce del Tribunale costituzionale federale, che ha finalmente esercitato il controllo di costituzionalità con riferimento ai nuovi criteri per l'esercizio della competenza concorrente, realizzando una sorta di rivoluzione copernicana rispetto all'impostazione che aveva retto per oltre cinquant'anni[23]. Così una riforma che

[22] Su richiesta del *Bundesrat*, di un governo regionale o — e questo è un elemento cruciale per il tema che qui interessa — dell'assemblea legislativa di un *Land* (art. 93 c. 1 n. 2a LF). In questo modo il legislatore della revisione costituzionale ha superato la già ricordata giurisprudenza costituzionale che aveva ritenuto non giustiziabili i criteri per l'intervento legislativo federale nelle materie concorrenti. Sulla riforma dell'art. 72 cfr. per tutti NEUMEYER, C. *Der Weg zur neuen Erforderlichkeitsklausel für die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes (Art. 72 Abs. 2 GG)*. Berlin: D&H, 1999 e CALLIES, C. Die Justiziabilität des Art. 72 Abs. 2 GG vor dem Hintergrund von kooperativem und kompetitivem Föderalismus. In: *Die öffentliche Verwaltung* (DÖV) 1997, 889 ss.

[23] La prima pronuncia in tema di effettivo controllo sul rispetto da parte della Federazione dei criteri di cui al riformato art. 72 c. 2 LF è intervenuta in materia di ospizi (BVerfGE 106, 62 del 24.10.2002). In essa il Tribunale ha ritenuto non soddisfatti i criteri per l'intervento legislativo federale, dichiarando la nullità della legge e riaprendo la strada per l'intervento legislativo dei *Länder*. Cfr. il commento di CALLIES, C. *Kontrolle zentraler Kompetenzausübung in Deutschland und Europa: Ein Lehrstück für die Europäische Verfassung. Zugleich eine Besprechung des Altenpflegegesetz-Urteils des BVerfG*, in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* (EuGRZ) 2003, 181 ss. Cfr. altresì MISTÒ, M. Il principio unitario nella Germania riunificata quale emanazione della "clausola di necessità" ex art. 72, c. 2 Grundgesetz. In: *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* (DPCE) 2003, 36 ss.
La seconda decisione in ordine di tempo è stata in tema di legislazione contro i cani pericolosi (BVerfGE 110, 141 del 16.3.2004), in *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) 2004, 2008 e in *EuGRZ* 2004, 216. Cfr. i commenti di PESTALOZZA, C. Hund und Bund im Visier des Bundesverfassungsgerichts. In: *NJW* 2004, 1840 ss. e di KLUGE, H.-G. Staatsziel Tierschutz. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* (ZRP) 2004, 10 ss.
La terza sentenza era relativa agli orari di apertura dei negozi (BVerfGE, 111, 10 del 9.6.2004), in *NJW* 2004, 2363, tema di scottante attualità in Germania, anche perché emblematico della fase di liberalizzazione che il Paese sta vivendo.
La quarta sentenza ha dichiarato l'incostituzionalità della legge quadro federale sull'università e l'istruzione superiore (BVerfGE 111, 226 del 27.7.2004), in *EuGRZ* 2004, 503 e in *NJW* 2004 2803.

sembrava inizialmente avere mero carattere declamatorio e simbolico per accontentare i *Länder* dopo l'unificazione, sta ora gradualmente diventando, grazie alla sua giustiziabilità attivabile dai Parlamenti regionali, una potente arma nelle mani dei *Länder* (e soprattutto dei loro Parlamenti) per cambiare l'approccio complessivo della Federazione alla legislazione. Se questa fino ad ora si sentiva autorizzata da una consolidata prassi ad intervenire legislativamente nelle (molte) materie soggette a competenza concorrente (art. 72 LF) o di cornice (art. 75 LF) quasi "senza pensarci", la recente giurisprudenza ha posto dei chiari paletti, iniziando ad elaborare un test di scrutinio per la valutazione della clausola della necessità di intervento legislativo federale di cui all'art. 72 c. 2 LF.

Un terzo importante elemento che ha determinato un cambio di prospettiva nel ruolo delle assemblee regionali è stato il mutamento del contesto politico, dovuto prevalentemente alle difficoltà economiche create dall'unificazione ed alla generale situazione dell'economia tedesca. In presenza di risorse più limitate, i *Länder* (specie quelli più ricchi) hanno iniziato a sviluppare politiche più competitive. La svolta sul punto è giunta con l'impugnazione da parte dei *Länder* più ricchi (Baviera, Baden-Württemberg e Assia) della legge sulla perequazione finanziaria, che di fatto consentiva ai *Länder* più poveri di non darsi abbastanza da fare, in quanto prevedeva nella sostanza che i loro minori introiti finanziari rispetto alla media nazionale sarebbero stati comunque appianati da trasferimenti provenienti dai *Länder* più ricchi. Il Tribunale costituzionale federale, accogliendo il ricorso e costringendo il legislatore ad elaborare una nuova legge di perequazione[24], ha dato la stura a una nuova situazione di maggiore autonomia politica (anche in senso concorrenziale) tra i *Länder*. In questo rinnovato contesto il ruolo dei Parlamenti regionali come organi decisionali sulle politiche regionali è evidentemente cresciuto molto.

Quarto fattore di (per lo meno indiretta) emancipazione delle assemblee regionali è stato l'aumento, nell'ultimo decennio, delle possibilità costituzionali e del concreto utilizzo

L'ultima sentenza (per ora) in ordine di tempo è intervenuta in tema di rette scolastiche (BVerfG, 2. Senato, sent. 26.1.2005 – 2 BvF 1/03, in *EuGRZ* 2005, 63). In essa il Tribunale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, sempre per violazione del medesimo parametro dell'art. 72 c. 2 LF, della legge federale che vietava ai *Länder* di imporre rette scolastiche.

[24] BVerfGE 101, 158 (dell'11.11.1999), su cui WOELK, J. *Primo riconoscimento giurisprudenziale di un federalismo (più) competitivo in Germania*, in *DPCE* 2000, 933 ss. e SCACCIA, G. Solidarietà e competizione nel sistema federale tedesco: riflessioni in margine alla sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla perequazione finanziaria tra Länder. In: *Giur. cost.* 2000, 3571 ss.

degli strumenti della democrazia diretta in ambito regionale. In un ordinamento che non contempla alcuna forma di democrazia diretta a livello federale, questa è di recente divenuta uno strumento importante di differenziazione tra i *Länder* e dunque, di conseguenza, anche di accrescimento di un profilo autonomo delle singole assemblee regionali. Se talvolta la democrazia diretta è stata impiegata contro gli stessi Parlamenti regionali (è il caso dell'abolizione del Senato bavarese nel 1998)[25], in altri casi la sua previsione (e il suo concreto utilizzo) è un mezzo che i Parlamenti usano per prevedere un raccordo permanente tra la loro legislazione e la volontà popolare. Non è dunque un caso che recentemente in ambito regionale questi strumenti e soprattutto il loro utilizzo vadano diffondendosi, contribuendo ad accentuare l'autonomia politica concreta dei singoli *Länder* e conseguentemente il ruolo autonomo dei rispettivi Parlamenti[26].

L'ultima ma più importante causa di emancipazione politica dei Parlamenti regionali va identificata nel profondo e rapido mutamento, negli ultimi anni, del ruolo politico del *Bundesrat*. Nei 56 anni di esistenza della Repubblica federale, per 38 la maggioranza di governo si è trovata confrontata con un *Bundesrat* controllato dai partiti che nel Parlamento federale stavano all'opposizione. In particolare, questa situazione si è accentuata negli ultimi 15 anni (dunque da dopo l'unificazione), durante i quali questa situazione politica si è protratta per ben 13 anni[27]. Se a questo dato si aggiunge il già ricordato recente aumento di conflittualità e competizione tra i *Länder* (che nei decenni precedenti era assai minore per non dire inesistente), bene si comprende come negli ultimi anni il *Bundesrat* sia diventato di fatto un potente strumento in mano all'opposizione per contrastare la politica della maggioranza di governo, dando vita ad una sorta di *cohabitation à l'allemande*[28]. Dato questo "nuovo" ruolo

[25] Diffusamente sul tema del Senato bavarese SCHMITT-GLAESER, W. *Der Bayerische Senat – Struktur, Funktion und Bedeutung*, in AA.VV., *50 Jahre Bayerische Verfassung. Entstehung, Bilanz, Perspektiven*. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1996, 43 ss. Per la vicenda referendaria che ha condotto all'abolizione e soprattutto per la sua lettura giurisprudenziale cfr. Corte costituzionale bavarese (*BayVerfGH*), sent. 17.9.1999, Vf. 12-VIII-98 et al., in *Bayerische Verfassungsblätter* (BayVBl) 1999, 719 e in *Juristische Schulung* (JuS) 2000, 705 ss., con nota di M. SACHS.

[26] Diffusamente sul punto PALERMO, F. Il referendum nelle esperienze costituzionali di Germania e Austria: tra scarsa vocazione federale e ampia prassi sub-statale. In: *DPCE* 2005, 1303 ss.

[27] Cfr. KÜHNE, H. *Auslaufmodell Föderalismus? Den Bundesstaat erneuern, Reformblockaden aufbrechen*. München: Olzog, 2004, 46.

[28] Per questa espressione PALERMO, F.; WOELK, J. Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale. In: *Le Regioni* 1999, 1097 ss. Il caso forse più emblematico del potenziale di blocco esercitato dal *Bundesrat* e della delicatezza politica del problema è quello dell'intricata vicenda dell'approvazione della legge sull'immigrazione. Nel 2002 la maggioranza parlamentare tentò un colpo di mano

politico del *Bundesrat* si comprende bene che quando, nel maggio del 2005, a seguito delle elezioni regionali nel *Land* cruciale del Nordreno-Westfalia, il *Bundesrat* è passato per 2/3 in mano alla CDU/CSU e FDP (dunque ai partiti che costituivano l'opposizione politica nel *Bundestag*), all'allora Cancelliere Schröder è risultato nella sostanza impossibile proseguire l'azione di governo, tanto da dover ricorrere (non senza alcune forzature del dato costituzionale) alle elezioni politiche anticipate. La diffusa percezione del calo di efficienza del *Bundesrat* dovuta alla sua strumentalizzazione politica, e il conseguente scetticismo che circonda quest'organo nel recente dibattito politico e dottrinario[29], hanno condotto alla conseguente rivalutazione dei soggetti che più hanno sofferto l'efficienza del *Bundesrat*, ovvero i Parlamenti regionali. In definitiva, l'aumento della crisi del *Bundesrat* è direttamente proporzionale alla riscoperta del ruolo dei Parlamenti regionali.

3. I recenti tentativi di riforma del sistema federale e il ruolo dei Parlamenti

Anche e soprattutto per far fronte alla recente crisi di efficienza del sistema federale tedesco[30], si è dato vita, nel 2003, ad una Commissione mista (*Bundestag* e *Bundesrat*) per predisporre una proposta di riforma costituzionale per «la modernizzazione dell'ordinamento federale». La Commissione, composta al massimo livello sotto il profilo politico (tutti i Ministri-Presidenti dei *Länder* e i leader politici federali, assistiti da esperti senza diritto di voto)[31], ha

anche nel *Bundesrat* (dove non disponeva della maggioranza) attraverso la forzatura delle regole convenzionali sulle modalità di espressione del voto unitario di ciascun *Land* in presenza di posizioni contrastanti all'interno di un governo di coalizione nel *Land* in questione. La legge così approvata fu successivamente dichiarata nulla dal Tribunale costituzionale federale per violazione dell'iter di approvazione, e successivamente riapprovata in parte tenendo conto delle richieste dell'opposizione (maggioranza al *Bundesrat*), ma anche grazie alla sua divisione in due diversi testi: uno contenente i principi (disegnato in modo tale da non richiedere l'approvazione del *Bundesrat*), l'altro meramente tecnico ed applicativo, da sottoporre al *Bundesrat* per l'approvazione. Sulla nuova legge cfr. ARNOLD, R.; BIERMANN, D. La disciplina dell'immigrazione in Germania. In: *DPCE* 2003, 644 ss.

[29] Cfr. per tutti i lavori dell'associazione dei costituzionalisti tedeschi del 1998, dedicati proprio a questo tema: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (VVDStRL), n. 58, Berlin-New York, de Gruyter, 1999, contenente le due principali relazioni, entrambe con lo stesso titolo (*Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat - Entwicklungsstand und Reformbedarf*), affidate a DOLZER, R. (7 ss.) e SACHS, M. (39 ss.). Da ultimo, in contrapposizione tra loro, STÜNKER, J. *Ist der Bundesrat ein Störfaktor?* e KUSCH, R. Stesso titolo. In: *ZRP* 2005, 279 ss.

[30] Per una aggiornata e approfondita analisi dei problemi strutturali del sistema federale tedesco cfr. HUBER, P. M., *Deutschland in der Föderalismusfalle?* Heidelberg: C.F. Müller, 2003.

[31] Per dettagliate illustrazioni della composizione, del mandato e dei lavori della commissione cfr. in lingua italiana DE PETRIS, A., Il progetto di riforma del sistema federale tedesco. In: *Quad. cost.*, 2004, 613; IDEM, Il federalismo tedesco alla prova della riforma. In: *www.federalismi.it* 3/2004; IDEM. *Finanze ed Europa al centro del dibattito sul federalismo tedesco*, ivi, 14/2004; IDEM, *Cronaca di un fallimento annunciato? La difficile via della riforma del federalismo in Germania*, ivi, 22/2004 e IDEM, *L'"antiriforma" del federalismo tedesco: un giallo istituzionale*, ivi,

lavorato per 14 mesi, fornendo interessanti analisi dello stato attuale del sistema federale tedesco e importanti materiali di studio e approfondimento[32]. Nonostante si fosse raggiunto un consenso di massima in alcuni importanti settori e in particolare sulla limitazione dei diritti di veto del *Bundesrat*, l'accordo è saltato nel dicembre 2004 su un punto da tempo controverso, la competenza legislativa sulle università e la programmazione comune (art. 91b LF), e nemmeno il successivo intervento del Presidente federale, in gennaio, è riuscito a rimettere in moto la commissione, né a salvare l'accordo politico raggiunto su diversi punti dell'agenda[33].

A seguito delle elezioni federali anticipate del settembre 2005 si è (faticosamente) formato un governo di "grande coalizione" tra CDU/CSU e SPD, con il dichiarato obiettivo di realizzare una serie di riforme costituzionali e legislative che dovrebbero aiutare la Germania ad uscire dallo stallo istituzionale intorno al federalismo e a superare le difficoltà economiche degli ultimi tempi. L'accordo di coalizione recupera molti dei punti di compromesso già concordati durante i lavori della commissione, prevedendo la riforma della Legge fondamentale in diversi punti[34]. In particolare l'accordo stabilisce che siano ridotti i diritti di partecipazione del *Bundesrat* al procedimento legislativo federale, modificando il criterio in base al quale una legge necessita dell'approvazione del *Bundesrat*: non più – com'è oggi – il fatto che ad essa sarà data esecuzione da parte delle amministrazioni regionali, ma il fatto che la legge importi o meno delle spese sui bilanci regionali. In questo modo si prevede che il numero complessivo delle leggi federali soggette ad approvazione del *Bundesrat* dovrebbe scendere dall'attuale 65% a circa il 35-40% del totale. Per compensare questo minor peso nel procedimento legislativo federale, si prevede che i *Länder* ottengano la possibilità di derogare al procedimento amministrativo federale (nuovo art. 84 c. 1 LF). Si dovrebbe inoltre introdurre

4/2005. Si veda anche LOSCO, V. Germania: la conclusione dei lavori della Commissione bicamerale per la modernizzazione dell'ordinamento federale. In: *DPCE* 2005, 47 ss.

[32] Utilmente raccolti e commentati da HRBEK, R.; EPPLER, A. (Hrsg.), *Die unvollendete Föderalismus-Reform. Eine Zwischenbilanz nach dem Scheitern der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Dezember 2004*, EZFF Occasional Papers n. 31, Stuttgart 2005. Si veda anche il numero monografico dedicato alla riforma del sistema federale dalla rivista *German Law Journal* (consultabile anche in rete: http://www.germanlawjournal.com), in lingua inglese.

[33] Sulle ragioni del fallimento dell'accordo, dovuto in definitiva alla composizione della Commissione, riproduttiva in piccolo dei rapporti di forza tra Parlamento e *Bundesrat*, cfr. le lucide analisi di WOELK, J. "Modernizzare" lo Stato federale tedesco: una fatica di Sisifo? In: corso di stampa in *Le Regioni* 5/2005.

[34] Il lungo documento che formalizza l'accordo tra i partiti della grande coalizione, firmato l'11.11.2005, è interamente consultabile in http://www.tagesspiegel.de/bundestagswahl/downloads/koalitionsvertrag.pdf. Si veda in particolare l'allegato 2 sulla riforma del sistema federale.

la possibilità per il legislatore regionale di derogare in parte a nome federali in materie concorrenti, abolire la legislazione di cornice e i compiti comuni, e trasferire ai *Länder* la competenza legislativa esclusiva in alcune materie di minore importanza oggi rientranti nella competenza concorrente[35].

L'epilogo della vicenda riformatrice sembra fin d'ora delineato: sarà ridotta l'invasività della legislazione federale e, al suo interno, l'ambito di intervento del *Bundesrat*, dunque dei governi regionali. Proporzionalmente, sarà aumentato lo spazio di decisione autonoma per i *Länder* e segnatamente, per l'aumento della legislazione regionale, dei loro Parlamenti.

I Parlamenti regionali, dal canto loro, stanno cercando di sfruttare questa nuova e probabilmente insperata opportunità. Negli ultimi tempi i loro appelli ed interventi unitari (potremmo dire, della "lobby" delle assemblee legislative dei *Länder*, indipendentemente dal colore politico) si vanno moltiplicando rapidamente, ed ottengono un'attenzione mediatica e politica assai maggiore che in passato. Particolare menzione merita in questo contesto la cd. "Dichiarazione di Lubecca", importante documento politico e simbolico siglato da tutti i Parlamenti regionali il 31 marzo 2003, con cui si è dato vita alla cd. "Convenzione federale" (*Föderalismuskonvent*), un forum permanente composto dai Presidenti e dai capigruppo di tutti i Parlamenti dei *Länder*. Questo consesso prende posizione su vari temi, concentrando la sua attenzione in particolare sulla crisi di legittimazione democratica del sistema decisionale federale e (soprattutto) europeo, ed avanzando specifiche proposte di riforma costituzionale[36]. Al di là della retorica talvolta stucchevole intorno al deficit democratico dell'Unione europea e alla sua ipotetica cura parlamentaristica, e al di là della ridotta valenza giuridica delle

[35] Ad es. la disciplina degli orari di chiusura dei negozi (a seguito della citata sentenza del Tribunale costituzionale federale), la regolamentazione del notariato, di bar e ristoranti, la residenza, le fiere e i mercati. A differenza di quanto accade attualmente, inoltre, la carriera e le retribuzioni dei funzionari pubblici saranno disciplinate dal livello di governo presso il quale essi prestano servizio. Cfr. diffusamente sui contenuti dell'accordo di coalizione WOELK, J. *"Modernizzare"…*, cit.

[36] In particolare, nel testo della Dichiarazione si trova la proposta di introdurre nella Legge fondamentale la categoria delle leggi federali "cedevoli", sostituibili da leggi regionali (art. III.1.), il trasferimento di alcune materie dalla competenza concorrente a quella regionale esclusiva (art. III.3., aspetto recepito nell'accordo di coalizione), l'introduzione del cd. principio di connessione, ossia la corrispondenza tra responsabilità competenziale e responsabilità finanziaria (art. III.4), obblighi di informazione ai Parlamenti da parte dei governi regionali (art. III.6), la previsione di un controllo ex-ante di sussidiarietà in ambito europeo assegnato ai Parlamenti regionali (art. IV.3.), e perfino la previsione di un diritto di ricorso diretto alla Corte di Giustizia da parte delle regioni con competenza legislativa a garanzia delle proprie prerogative (*sic*!, art. IV.4.)

dichiarazioni[37], il ruolo della lobby dei Parlamenti regionali è di estremo interesse e significato sotto il profilo politico e simbolico, cosa che certamente sta conducendo, in prospettiva, anche a conseguenze concrete nell'ambito giuridico positivo[38].

In definitiva, dalla recente crisi di efficienza del sistema federale tedesco, imperniato sulla valorizzazione degli esecutivi regionali e sulla conseguente emarginazione dei Parlamenti dei *Länder*, stanno sorgendo nuove opportunità per le assemblee legislative regionali, che queste stanno iniziando a sfruttare in modo estensivo, dapprima attraverso un lavoro di precostituzione del consenso politico, poi proseguendo con l'elaborazione di concrete piattaforme rivendicative. Sembra insomma venuto il momento dei Parlamenti, beneficiari delle difficoltà incontrate da un sistema che ha finora privilegiato, in ambito regionale, solo il momento esecutivo.

Considerazioni conclusive

Provando a fotografare una situazione magmatica e in rapida evoluzione, che sta conducendo alla più profonda revisione costituzionale della storia della Repubblica federale tedesca, sembra possibile individuare, in riferimento al ruolo delle assemblee legislative regionali, quattro rapidi fotogrammi, da osservare non in modo individuale e statico, ma complessivo e dinamico, come una pellicola in rapido scorrimento sullo schermo.

Il primo fermo immagine riguarda il profilo strutturale del sistema federale tedesco. Da questo punto di vista, il ruolo dei Parlamenti regionali è, al più, quello di comparse. L'impostazione di fondo su cui poggia l'intera struttura istituzionale del federalismo tedesco (sicuramente la sua forma di governo, e forse anche la sua forma di Stato), è una tenaglia che ha finora schiacciato il potere decisionale dei Parlamenti dei *Länder*: al costante aumento del potere federale è corrisposto un simmetrico aumento del potere del *Bundesrat* e dunque dei

[37] Con alcune lodevoli eccezioni. Va a tal proposito segnalato che il Parlamento bavarese ha nominato nel 2002 una commissione parlamentare di inchiesta per elaborare proposte sul rafforzamento dei Parlamenti regionali nel quadro della riforma del sistema federale tedesco, anche attraverso il coinvolgimento di esperti e studiosi. I lavori della commissione sono pubblicati per esteso in LANDTAG, Bayerischer. *Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente. Bericht der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags*. München: Landtagsamt, 2002.

[38] Dichiarazioni congiunte dei Parlamenti regionali sono ormai all'ordine del giorno, e numericamente in costante aumento. Di un certo interesse è ad es. la cd. Dichiarazione di Kiel del 12.6.2003, assai poco originale quanto ai contenuti (riproponendo i soliti clichè sul ruolo dei Parlamenti regionali nell'UE), ma interessante perché siglata non solo dai 16 Parlamenti regionali tedeschi, ma anche dai 9 austriaci e dal Consiglio provinciale di Bolzano.

governi regionali. Per impostazione strutturale, il vero "nemico" dei Parlamenti regionali è stato l'organo più potente ed efficace dell'intera macchina istituzionale tedesca, il *Bundesrat*: quanto meglio questo ha funzionato, tanto minore è stato lo spazio decisionale autonomo riservato alle assemblee regionali.

Il secondo profilo attiene alle recenti evoluzioni del sistema politico, che hanno condizionato il funzionamento della macchina istituzionale. La maggiore conflittualità tra *Länder* e tra forze politiche ha indotto ad utilizzare il *Bundesrat* sempre più come strumento di ostruzionismo politico, riducendone il prestigio e l'efficienza. In questo contesto, la valvola opera al contrario: alla riduzione dell'efficacia del *Bundesrat* corrisponde simmetricamente l'apertura di nuovi e inattesi spazi di manovra per le assemblee regionali. La stagione della loro emarginazione è insomma finita. Le prime avvisaglie si sono avute dopo l'unificazione, e da allora il peso dei Parlamenti regionali è costantemente aumentato, grazie in particolare ad alcuni importanti successi giudiziari. Anche sotto il profilo politico, le rivendicazioni delle assemblee dei *Länder* contano oggi su un sostegno e un attivismo senza precedenti.

La terza fotografia riproduce un sistema in equilibrio tra tradizione e innovazione. I nuovi spazi di manovra per i Parlamenti dei *Länder* si situano in un contesto istituzionale troppo solido e rodato per consentire "colpi di mano" che stravolgano la struttura portante del federalismo tedesco. Le riforme costituzionali che si profilano all'orizzonte allenteranno certamente le maglie della cooperazione intergovernativa a vantaggio di una maggiore competizione (anche) legislativa, ma non trasformeranno la Germania in un ordinamento federale poggiato sui Parlamenti. Ciò significa che i *Länder* in generale, e i loro Parlamenti in particolare, avranno maggiori spazi decisionali autonomi, ma dovranno lottare per conquistarseli e presidiarli.

L'ultima immagine mostra i Parlamenti regionali del prossimo futuro. Le innovazioni descritte, in parte già realizzatesi e in parte di là da venire, comporteranno l'attribuzione di nuove e maggiori responsabilità in capo alle assemblee dei *Länder*, imponendo loro una maturità istituzionale maggiore di quella richiesta finora. Se nella condizione di emarginazione in cui hanno sinora vissuto era facile per i Parlamenti regionali avanzare rivendicazioni e lamentele non sostenute da solide argomentazioni giuridiche, ma limitate alla retorica del deficit democratico (superficialmente identificato col deficit parlamentare), oggi la situazione appare diversa. A maggiori opportunità corrispodono maggiori responsabilità, e i Parlamenti

dei *Länder* potranno e dovranno mostrare la capacità di sviluppare politiche efficienti e differenziate, dei cui esiti saranno primariamente e direttamente responsabili. Per la prima volta nella storia costituzionale tedesca, le condizioni politiche e costituzionali ci sono: ora tocca ai Parlamenti regionali mostrare di essere capaci di governare dopo un lungo sonno.