

**There must be some way out of here... Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania\* \*\***

di **Andrea De Petris** – *Ricercatore di diritto costituzionale nell'Università "Giustino Fortunato" di Benevento*

**ABSTRACT:** The article deals with the political crisis arising from the most recent parliamentary elections in Germany, held on September 24<sup>th</sup>, 2017, and the procedural steps taken by the constitutional actors. For the very first time since the founding of the German Federal Republic in 1949, in fact, the country is facing a political situation in which it appears extremely difficult to achieve a stable and durable majority in the Bundestag (Lower House). On the one hand, the Federal President, who normally plays a symbolic, formal role in the selection of his/her candidate for Chancellor according to the indications from the majority parties' leaders, reacted playing a significantly active use of his constitutional powers. On the other hand, political leaders were forced to seek support from their own party members in order to gain the necessary political legitimation for their attempts to solve the crisis and provide a stable government for the country, confirming the crucial role of political parties in the German constitutional order. The article intends to demonstrate that even in moments of crisis and uncertainty, political and institutional actors used their constitutional powers consistently with the discipline held in the German Basic Law, finally confirming the central role of political parties.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. La situazione politico-istituzionale dopo il voto per il *Bundestag*. – 3. La gestione "innovativa" della crisi da parte del Presidente Federale. – 4. La reazione delle forze politiche alle sollecitazioni del Capo dello Stato: prove di *Große Koalition*. – 5. Il ruolo del Presidente Federale nel procedimento di formazione del Governo. – 6. Conclusioni: La riconfermata centralità della *Parteiendemokratie* nella crisi della politica.

---

\* Scritto sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

\*\* Le ricerche bibliografiche necessarie alla realizzazione del presente contributo sono state condotte grazie ad una sovvenzione fornita dall'Università Internazionale di Roma (UNINT), a cui va il sentito ringraziamento dell'Autore.

## **1. Introduzione**

Le elezioni per il rinnovo del *Bundestag* dello scorso 24 settembre 2017 hanno dato luogo ad una situazione per molti aspetti inedita per le cronache politiche della Repubblica Federale Tedesca (RFT). Circostanze quali il ridimensionamento dei partiti principali, il ritorno in Parlamento di partiti esclusi nella precedente Legislatura, l'ingresso in Parlamento di un partito legato agli ambienti della destra radicale, xenofoba, razzista ed anti-europeista, hanno reso inaspettatamente complessa la formazione del nuovo Governo, in un ordinamento che, tradizionalmente, era abituato a ricevere dalle consultazioni popolari indicazioni precise sulla definizione dei rapporti di forza all'interno del *Bundestag*, potendo procedere ad una rapida composizione del successivo Esecutivo federale.

Il presente contributo intende fornire una disamina della situazione politico-istituzionale in cui versa la Germania a seguito delle ultime elezioni politiche, e delle vicende istituzionali che ne sono scaturite, articolando detta analisi in cinque parti: nella prima vengono riassunte le condizioni politiche nell'assetto politico della RFT successive al più recente voto parlamentare; nella seconda si richiamano le iniziative assunte dal Presidente Federale come "gestore" della crisi politica; nella terza vengono illustrate le reazioni delle forze politiche alle iniziative poste in essere dal Capo dello Stato per favorire la formazione di un nuovo Governo federale; nella quarta si presenta un raffronto tra le azioni attuate dal *Bundespräsident* a seguito della crisi e la disciplina costituzionale delle competenze del Capo dello Stato in tali frangenti, per verificarne corrispondenze ed asimmetrie; nella quinta ed ultima parte, infine, si evidenzia la cogente centralità degli strumenti di democrazia interna dei partiti politici anche in frangenti di grande tensione politico-istituzionale come quello attualmente attraversato dalla *Bundesrepublik*. Nel complesso, il presente contributo mira a dimostrare come l'ordinamento tedesco abbia saputo reagire ad una crisi inedita e particolarmente complessa come quella seguita all'ultimo voto parlamentare trovando al proprio interno gli strumenti necessari per risolvere lo stallo incorso nella sfera politica ed istituzionale del Paese.

## **2. La situazione politico-istituzionale dopo il voto per il Bundestag**

Al voto per il rinnovo del *Bundestag* dello scorso 24 settembre 2017 è seguito uno scenario politico complesso e articolato<sup>1</sup>. La Tabella 1, riassuntiva dei risultati del voto, mostra come i due principali partiti della RFT abbiano subito un profondo ridimensionamento: CDU e CSU, movimenti di riferimento della Cancelliera uscente Angela Merkel, perdono oltre 8 punti percentuali rispetto al 2013, mentre la SPD riesce a raccogliere appena un quinto dei voti

---

<sup>1</sup> Per un esame del risultato delle elezioni tedesche in lingua italiana v. A. DE PETRIS, R. MICCÙ, *Una nuova Germania per una nuova Europa? Le elezioni per il Bundestag del 24 settembre 2017 tra riassetto politico interno e necessario riequilibrio europeo*, in: *federalismi.it*, 27.9.2017; F. FURLAN, *Dopo le elezioni federali del 24 settembre 2017: la Germania alla ricerca di nuovi equilibri*, in: *Osservatorio Costituzionale*, 3/2017; G. DELLEDONNE, *Il crepuscolo dell'ipotesi-Giamaica: osservazioni comparatistiche sulle trattative per la formazione del Governo in Germania*, in: *diritticomparati.it*, 4.12.2017.

validamente espressi, minimo storico per il partito. Confermano sostanzialmente il dato del 2013 i GRÜNEN, ambientalisti, e la LINKE, movimento di sinistra radicale, a fronte di un rilevante incremento di voti da parte del partito liberale, che cresce di quasi il 6% e torna con ben 80 Deputati in Parlamento, dopo aver sfiorato la soglia di sbarramento del 5% nel 2013. A fare sensazione, tuttavia, è soprattutto il risultato del movimento populista antieuropeista e xenofobo *Alternative für Deutschland* (AfD), che si afferma come terza forza politica di Germania, attestandosi al 12,6% dei suffragi.

**Tabella 1 - Elezioni per il Bundestag 24.9.2017 – voti di lista e seggi**

<i>Partito</i>	<i>Voti</i>	<i>Voti (%)</i>	<i>Var. 2013 (%)</i>	<i>Seggi</i>	<i>Var. 2013</i>
<i>CDU</i>	12.445.832	26,76	-7,37	200	-55
<i>CSU</i>	2.869.744	6,17	-1,25	46	-10
<i>CDU+CSU</i>	15.315.576	32,93	-8,62	246	-65
<i>SPD</i>	9.538.367	20,51	-5,22	153	-40
<i>Die LINKE</i>	4.296.762	9,24	+0,65	69	+5
<i>GRÜNE</i>	4.157.564	8,94	+0,49	67	+4
<i>FDP</i>	4.997.178	10,75	+5,99	80	+80
<i>AfD</i>	5.877.094	12,64	+12,64	94	+95
<i>Altri</i>	2.324.316	4,98	+0,9	-	-
<i>Affluenza</i>	46.506.857	76,2	+4,7		

*Fonte: Bundeswahlleiter*

Il dato della AfD produce una grande discontinuità nell'assetto politico tedesco: per la prima volta dalla fondazione della RFT, infatti, un partito di esplicita matrice di destra radicale supera la soglia di sbarramento del 5% del voto di lista, guadagnando seggi al *Bundestag*; per la prima volta, con l'ingresso della AfD, il Parlamento tedesco conta sei gruppi parlamentari, di cui uno composto

in realtà da due partiti uniti (CDU e CSU); ancora, per la prima volta il *Bundestag* conta ben 709 componenti, in conseguenza dell'attuale sistema elettorale, che compensa i cd. mandati eccedenti (*Überhangmandate*), ovvero quelli ottenuti dai partiti nella quota maggioritaria in più rispetto a quelli spettanti in base alla quota proporzionale, con altrettanti mandati compensativi (*Ausgleichmandate*) a favore delle altre forze politiche<sup>2</sup>.

La presenza della AfD in Parlamento ha posto fortemente il problema della governabilità, dal momento che le posizioni estreme del partito rendono di fatto inutilizzabili per possibili alleanze di Governo ben 95 dei 709 seggi disponibili. La cd. *Kanzlermehrheit*, la maggioranza assoluta dei voti disponibili al *Bundestag* a favore di un candidato Cancelliere, risulta al momento molto più ardua da raggiungere che in passato<sup>3</sup>. Analogo effetto ha avuto la scelta della SPD di non partecipare a trattative per la formazione di un Esecutivo<sup>4</sup>. Pertanto, le forze politiche potenzialmente disponibili a formare una coalizione di governo si riducevano a quattro: CDU/CSU, FDP, GRÜNEN e LINKE, sebbene in realtà solo le prime tre mostrassero sufficienti analogie per comporre un'alleanza politica, ponendo come unica possibile alleanza praticabile la cd. *Jamaika Koalition* – così definita dal colore delle tre forze politiche interessate<sup>5</sup>.

I colloqui tra CDU, CSU, FDP e GRÜNEN, iniziati il 18 ottobre 2017, miravano a verificare l'esistenza di una base programmatica condivisa sulla quale costruire un Accordo di Coalizione (*Koalitionsvertrag*), documento sostanzialmente ininfluenza sul piano giuridico, ma assolutamente vincolante dal punto di vista politico<sup>6</sup>. Era noto che le trattative sarebbero state complesse, dal

<sup>2</sup> Per un esame in lingua italiana della riforma elettorale approvata in Germania nel 2013 v. A. DE PETRIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag - con una intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim*, in: *federalismi.it*, 11.9.2013.

<sup>3</sup> Se è vero che considerazioni del genere erano state fatte in passato anche con riferimento al partito di sinistra DIE LINKE, ritenuto per certi versi troppo radicale per essere coinvolto in possibili accordi di coalizione, è tuttavia assodato che la consistenza numerica del gruppo parlamentare relativo non ha mai raggiunto un'entità tale da rappresentare un reale problema per la governabilità della RFT, cfr. G. NEUGEBAUER, „*Quo vadis? Wie die LINKE versucht, sich als Partei und für sich eine Position im Parteiensystem zu finden.*“ *Interne Konsolidierungsprozesse und Orientierungssuche im Fünf-Parteien-System*, in: O. Niedermayer (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009*, VS Verlag, Wiesbaden 2011, 157-177.

<sup>4</sup> M. SCHWESIG, *Die SPD geht in die Opposition – Schulz bleibt Parteichef*, in: *Zeitonline.de*, 24.9.2017.

<sup>5</sup> L'espressione “Coalizione Giamaica” viene usata nel gergo politico tedesco per indicare un'alleanza tra CDU/CSU, FDP e GRÜNEN, rappresentati simbolicamente con i colori nero, giallo e verde, che corrispondono appunto ai colori della bandiera nazionale giamaicana.

<sup>6</sup> A fronte di una parte minoritaria della dottrina che considera gli accordi di coalizione come dotati in una certa vincolatività giuridica, la larga maggioranza degli esperti in materia concorda nel riconoscere ai *Koalitionsverträge* una mera natura politica. Cfr. A riguardo cfr. A. SCHÜLE, *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, Eine Studie zur deutschen Lehre und Praxis mit einem Dokumenten-Anhang*, Mohr Siebeck, Tübingen 1964, 52 ss., 58 ss., 67 ss.; P. HÄBERLE, *Die Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts* (recensione alla monografia di A. Schüle), 1965, ora in: Id., *Verfassung als öffentlicher Prozeß, Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Duncker & Humblot, Berlin 3.a ed. 1998, 620-630 (625 s.); K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Müller, Heidelberg 1999, 20, Rn. 178; H. SCHULZE-FIELITZ, *Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtliches Problem – Zu Grenzen eine Verrechtlichung des politischen Prozesses*, in: *Juristische Arbeitsblätter (JA)*, 12/1992, 332-336. Tra i tanti contributi in lingua italiana dedicati al fenomeno degli accordi di coalizione in prospettiva italiana e comparata v. P. PETTA, *La natura giuridica degli accordi tra partiti politici*, in: *Rivista di diritto del lavoro*, 1968; Giovanni Ferrara, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano

momento che tra le forze politiche interessate spiccavano soprattutto divergenze strutturali su temi cruciali per il futuro indirizzo politico della RFT: politiche ambientali, gettito fiscale, riforma dei criteri di ripartizione delle risorse economiche interne, Unione Europea, sicurezza collettiva e disciplina delle misure su ingresso e integrazione di rifugiati e richiedenti asilo<sup>7</sup>.

D'altro canto, la situazione politica contingente dipingeva l'alleanza "giamaicana" come "condannata al successo", al fine di evitare il rischio di un repentino scioglimento anticipato del *Bundestag* ed un indesiderato quanto azzardato ritorno al voto<sup>8</sup>. L'annuncio del fallimento delle trattative e la conseguente rinuncia alla formazione di un Esecutivo federale supportato da conservatori, liberali ed ambientalisti è stato per molti in Germania motivo di sorpresa e di preoccupazione per le future sorti politiche del Paese<sup>9</sup>.

### **3. La gestione "innovativa" della crisi da parte del Presidente Federale**

A questo punto, si è reso necessario verificare la praticabilità delle altre opzioni politiche sul tappeto: formazione di un Esecutivo formalmente supportato solo da una minoranza di Deputati, ma "tollerato" da forze politiche fuori dalla maggioranza, e tuttavia in grado di vanificare eventuali voti contrari; presentazione della Merkel come candidata alla Cancelleria da parte del Capo dello Stato, presa d'atto dell'insussistenza di una "*Kanzlermehrheit*" a favore di un candidato alternativo alla leader della CDU, conseguente scioglimento anticipato del *Bundestag* e ritorno al voto entro pochi mesi; ripresa delle consultazioni, con il coinvolgimento di partiti fino a quel momento dichiaratisi indisponibili a possibili partecipazioni ad alleanze di governo. Necessariamente, in un frangente politico così delicato ed inedito per le cronache politiche nazionali, l'attenzione si catalizzava intorno al Presidente Federale Frank-Walter Steinmeier<sup>10</sup>, significativamente descritto come

---

1973; P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano 1975; G. LUPI, *Il crollo della grande coalizione: la strategia delle élites dei partiti (1976-1979)*, SugarCo., Milano 1982; M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, Cedam, Padova 1989; A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Giappichelli, Torino 1991; M. CARDUCCI, *Governo: integrazioni pattizie di « accordi di coalizione », rimpasti di governo, disciplina di partito*, in: Quaderni costituzionali 1991, 586-592; S. PRISCO, "Il governo di coalizione" rivisitato, in: AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli, Torino 2005, 195-214; R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli 2006; G. RIZZONI, *I contratti di coalizione nella Repubblica Federale Tedesca tra politica e diritto*, in: Rivista AIC 1/2014 del 7/2/2014; A. DE PETRIS, *Sunt pacta politica etiam servanda? Gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, in: Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Vol. 2/2014, 761-797; I. CIOLLI, *Ascesa e declino dell'attività di mediazione politica. Dai governi di coalizione all'espansione dei poteri monocratici del Presidente del Consiglio*, in: Costituzionalismo.it, 2/2017.

<sup>7</sup> *Das sind die Knackpunkte der Jamaika-Koalition*, in: Faz.net, 18.10.2017.

<sup>8</sup> M. BURKHARDT, *intervista al politologo Michael Spreng, Beginn der Sondierungsgespräche - "Merkel mit Jamaika zum Erfolg verurteilt"*, in: www.zdf.de, 18.10.2017.

<sup>9</sup> Per una cronaca in lingua italiana delle vicende politiche occorse in Germania dall'indomani delle elezioni per il *Bundestag* fino all'avvio dei contatti tra CDU/CSU ed SPD v. A. ZEI, *La lunga fase preparatoria nell'ambito del procedimento di formazione del Governo*, in: Nomos 3/2017.

<sup>10</sup> Frank-Walter Steinmeier ha iniziato la propria carriera politica negli anni '90, come capo di Gabinetto nell'Esecutivo regionale della Bassa Sassonia guidato da Gerard Schröder, il quale da Cancelliere lo nominò successivamente Direttore della Cancelleria nei due Governi a guida socialdemocratica tra il 1998 ed il 2005. Dopo la

“massimo manager della crisi”<sup>11</sup>. Già poco prima del fallimento della Coalizione Giamaica, del resto, Steinmeier aveva invitato le forze partitiche a mostrare adeguato senso di responsabilità e a considerare l’ipotesi di nuove elezioni come un rischio, molto più che come un’opportunità politica, in vista della probabile instabilità che tale ipotesi avrebbe potuto comportare per i futuri assetti politici della RFT<sup>12</sup>.

Per queste ragioni, anche in considerazione della sua lunga militanza nella SPD, è apparso naturale che il Presidente Federale reagisse al repentino stallo istituzionale esercitando pressioni nei confronti di Martin Schulz affinché riconsiderasse il suo rifiuto a partecipare a trattative per la formazione di un Governo. Il *leader* socialdemocratico aveva in verità confermato la propria indisponibilità a discutere di nuove alleanze con CDU e CSU, sostenendo che “la Grande Coalizione [era] stata bocciata dagli elettori” lo scorso 24 settembre<sup>13</sup>. Preso atto che le forze politiche non apparivano in grado di risolvere autonomamente la crisi istituzionale, d’altro canto, è stato naturale per il Capo dello Stato intervenire in prima persona come mediatore (*Vermittler*) della crisi, così come atteso ed auspicato da media ed esperti della materia, con l’obiettivo di assicurare al Paese per quanto possibile un Esecutivo stabile e nel pieno possesso delle proprie prerogative istituzionali. Nel fare questo, peraltro, il Presidente Federale doveva necessariamente mostrare un livello di autonomia, indipendenza e capacità decisionale difficilmente compatibile con la tradizionale lettura del *Bundespräsident* quale “potere neutro” rispetto alla parzialità delle posizioni propugnate dai partiti politici<sup>14</sup>.

La questione consisteva nello stabilire non tanto *se* il Presidente Federale detenga il potere di giocare un ruolo attivo nella crisi politica della RFT, quanto di valutare *come* questi ritenga opportuno utilizzarlo, garantendo la compatibilità della sua gestione della crisi con gli obblighi di imparzialità e autonomia (che è altro da inattività) che il dettato costituzionale prescrive. Steinmeier ha assunto un’iniziativa inedita per la prassi politica della RFT, convocando tutti i leader dei partiti politici rappresentati al *Bundestag* per colloqui che ricordano molto le consultazioni che il

---

(parziale) sconfitta elettorale di Schröder nelle elezioni per il *Bundestag* del settembre 2005, Steinmeier è divenuto Ministro degli Esteri nel I Governo Merkel, sostenuto da una Grande Coalizione CDU/CSU-SPD. E' stato poi lo sfidante socialdemocratico della Merkel per la carica di Cancelliere nelle elezioni parlamentari del 2009, subendo una pesante sconfitta alle urne. Nella legislatura 2009-2013 ha quindi assunto la presidenza del gruppo parlamentare socialdemocratico al *Bundestag*, per poi tornare agli Esteri tra il 2013 ed il 2017, nella terza Grande Coalizione della storia tedesca. E' stato proposto da Martin Schulz per la carica di Presidente Federale, e quindi eletto dall'Assemblea Federale con 931 voti favorevoli su 1.253.

<sup>11</sup> K. MÜNSTERMANN, *Frank-Walter Steinmeier – Der oberste Krisenmanager*, in: Berliner Morgenpost, 22.11.2017.

<sup>12</sup> V. l’intervista del Presidente Federale al quotidiano Welt am Sonntag, disponibile qui: <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Interviews/2017/171119-Interview-Welt-am-Sonntag.html> (15.2.2018).

<sup>13</sup> *SPD schließt große Koalition aus*, in: spiegel.de, 20.11.2017.

<sup>14</sup> Il costituzionalista Otto Depenheuer ha ipotizzato per Steinmeier in questa fase il ruolo “che in Gran Bretagna la Regina Elisabetta ha svolto a volte in maniera eccezionale”, cfr. U. THIELE, *Die Rolle von Frank-Walter Steinmeier. Zum Rapport beim Präsidenten*, in: Cicero.de, 23.11.2017.

Presidente della Repubblica italiano conduce abitualmente quando occorre costituire un nuovo Esecutivo<sup>15</sup>.

I colloqui, tesi ad individuare un candidato alla Cancelleria capace di ottenere nella prima votazione al *Bundestag* il consenso della maggioranza assoluta dei Deputati, erano stati inizialmente riservati ai soli partiti ritenuti in grado di provare “convergenze programmatiche sufficienti per formare un nuovo Governo”, ma hanno poi incluso esponenti di LINKE e AfD<sup>16</sup>, dopo che la *Leader* della *Alternative für Deutschland* Alice Weidel aveva accusato il Presidente Federale di parzialità e tradimento del suo ruolo *super partes*<sup>17</sup>. Gli incontri hanno coinvolto anche le principali

<sup>15</sup> Sulle potestà del Presidente della Repubblica italiana nell’ambito delle consultazioni interne alla formazione del Governo v. tra gli altri A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale da De Nicola a Pertini*, Laterza, Bari-Roma 1985; A. PARISI, P. CORBETTA, H. M.A. SCHADEE, *Elezioni in Italia : struttura e tipologia delle consultazioni politiche*, Il Mulino, Bologna 1988; A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffré, Milano 1990; S. FABBRINI, *Des government des partis aux government du président*, in: L. Morel (a cura di), *L’Italie en transition. Recul des partis et activation de la fonction présidentielle*, L’Harmattan, Paris 1997, 89-115; C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in: M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna 1997, 99-121; A. REPOSO, *L’incarico per la formazione del Governo nel presente contesto istituzionale transitorio*, in: Scritti in onore di L. Elia – T. 2, Giuffré, Milano 1999, 1363-1381; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna 2003; M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna 2005; R. CIERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli 2006, 243 ss.; C. CIARDO, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella crisi di governo*, in: *Giustizia amministrativa*, 3/2008, 237-242; M. TIMIANI, *Crisi e formazione dei Governi: tendenze nella prassi del maggioritario (1992-2007)*, in: A. Barbera, T. F. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali (Annali di diritto costituzionale, 1/2008)*, Bononia University Press, Bologna 2008, 69-100; M. CAVINO, *L’irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Giuffré, Milano 2008, 74 ss.; L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in: Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna 2009, 25-75; A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, in: A. Baldassarre, G. Scaccia (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di Governo. Atti del Convegno di Roma, 26/11/2010*, Aracne, Roma 2011, 19-50; G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Laterza, Roma-Bari 2011; B. CARAVITA DI TORITTO, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in: A. Baldassarre, G. Scaccia, cit., 105-126; S. TRAVERSA, *Il Capo dello Stato parlamentare come reggitore dello Stato nelle crisi del sistema*, in: *Rassegna parlamentare*, 2/2011, 229-243; M. OLIVETTI, *Governare con l’aiuto del Presidente*, in: Il Mulino, 2/2012, 233-241; R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in: *Quaderni costituzionali* 1/2013, 7-19; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare*, in: *Quaderni costituzionali* 1/2013, 47-59; F. POLITI, *Governo tecnico*, in: *Libro dell’anno del diritto 2013*, Istituto della enciclopedia italiana, Roma 2013, 318-321; N. LUPO, *I “governi tecnici”. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in: *Rassegna parlamentare*, 1/2015, 57-120; L. CARLASSARE, *Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83) a Costituzione invariata*, in: *Rivista AIC* 2/2013; M. PLUTINO, *Le consultazioni pubbliche – e, per di più, in diretta streaming – del Presidente «incaricato»: un «gioco» che nuoce alle istituzioni*, in: *Diritti fondamentali*, 7/2013, 1-32; R. IBRIDO, *I Governi privi della fiducia iniziale: precedenti costituzionali, riferimenti comparativi e ipotesi interpretative*, in: *Diritto Pubblico*, 3/2015, 749-808; G. SCACCIA, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi, Modena 2015; M. LUCIANI, *La parabola della presidenza della Repubblica*, in: M. Volpi (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Il Mulino, Bologna 2015, 121-136; V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, Il Mulino, Bologna 2016, 35 ss.

<sup>16</sup> *Steinmeier kündigt Gespräche mit AfD und Linkspartei an*, in: *zeitonline.de*, 22.11.2017.

<sup>17</sup> *Nach Jamaika-Aus Bundespräsident Steinmeier will mit allen Fraktionen reden*, in: *berlinerzeitung.de*, 22.11.2017. Nell’occasione, Steinmeier non ha mancato di pronunciare un richiamo preciso all’indirizzo di tutte le forze politiche chiamate in causa, in particolare asserendo di attendersi da tutti “disponibilità al dialogo, al fine di rendere possibile la formazione di un Governo nel prossimo futuro”, aggiungendo che “chi si candida alle elezioni per ottenere

figure istituzionali, come il Presidente del *Bundestag* Wolfgang Schäuble (CDU), il Presidente del Tribunale Costituzionale Federale Andreas Voßkuhle, ed il Presidente di turno del *Bundesrat* Michael Müller (SPD). Inoltre, Steinmeier ha annunciato di volersi avvalere della consulenza di autorevoli costituzionalisti, allo scopo di attuare al meglio il dettato costituzionale in un contesto politico finora inesplorato per la RFT<sup>18</sup>.

Gli incontri sono stati avviati da Steinmeier con la consapevolezza che, una volta inoltrata, la propria proposta al *Bundestag* di un candidato alla Cancelleria avrebbe avviato un processo non più reversibile e senza possibilità di interventi correttivi del *Bundespräsident*. D'altro canto, se vi è un ambito in cui il dettato costituzionale lascia un autonomo spazio di manovra al Presidente Federale nell'ambito della formazione del Governo è appunto all'inizio della procedura, quando questi è chiamato a fare uso del proprio potere di proposta: il fatto che la disciplina non imponga limiti temporali espliciti entro cui fare uso di tale prerogativa sembra confermare l'orientamento secondo cui il Capo dello Stato assume in questa fase un ruolo di indirizzo, il cui fine è appunto quello di porre per quanto possibile il *Bundestag* nelle condizioni di eleggere il Cancelliere con la maggioranza assoluta dei voti validi. In questa metamorfosi da garante ad arbitro della procedura di individuazione del possibile futuro Capo del Governo, dunque, il Presidente Federale esercita quel potere di intervento che l'assetto costituzionale ha sempre implicitamente previsto: la circostanza che non se ne fosse fatto uso fino ad ora non significa che certe competenze non fossero comunque presenti, e che il *Bundespräsident* non possa legittimamente assurgere al ruolo di "Investitore del Cancelliere" (*Kanzlermacher*)<sup>19</sup>, come già accade per il Capo dello Stato alle prese con simili frangenti in altre forme di governo parlamentari.

#### **4. La reazione delle forze politiche alle sollecitazioni del Capo dello Stato: prove di Große Koalition**

---

responsabilità politica non vi si può sottrarre una volta che l'abbia in mano": un monito che ai più è sembrato riferirsi soprattutto alla SPD, partito dello stesso Presidente Federale, ed al suo presidente Martin Schulz, cfr. C. P. KOSFELD, *Kein Königsweg in Sicht*, in: *Das Parlament*, 48/2017, 1.

<sup>18</sup> A. WEINLEIN, *Das Staatsoberhaupt könnte zum Kanzlermacher werden*, in: *theuropean.de*, 30.11.2017.

<sup>19</sup> Id. Indubbiamente interessante, ma altamente significativo, come nel tempo l'espressione "*Kanzlermacher*" sia stata utilizzata nella pubblicistica tedesca con riferimento a quei partiti minori che, pur detenendo una quota contenuta di seggi al *Bundestag*, si rivelavano decisivi per la composizione di una maggioranza assoluta a favore di un candidato Cancelliere. Fin quando il panorama partitico rappresentato in Parlamento era limitato a tre formazioni, questa considerazione era riferita esclusivamente ai Liberali della FDP, che scegliendo di volta in volta con chi allearsi tra CDU/CSU ed SPD, di fatto detenevano un "potere di investitura" *sui generis* del futuro Capo del Governo. Con l'ingresso di altre forze politiche al *Bundestag*, questo ruolo è stato riconosciuto anche ad altri partiti, in particolare ai GRÜNEN, che in anni recenti hanno abbandonato la loro abituale inclinazione a sinistra, valutando l'opportunità di instaurare alleanze fino ad allora inedite con la CDU, poi effettivamente realizzata a livello regionale in Baden-Württemberg, dove un Presidente del Governo ambientalista guida una coalizione nero-verde, sul punto cfr. da ultimo C. KOSCHMIEDER (Hrsg.), *Parteien, Parteiensysteme und politische Orientierungen: Aktuelle Beiträge der Parteienforschung*, Springer, Wiesbaden 2017. Sullo stesso tema, in lingua italiana, v. M. CACIAGLI, *Rappresentanza e consenso in Germania: Bundesrat e Bundestag nella Repubblica Federale*, FrancoAngeli, Roma 2016.



I moniti del Capo dello Stato hanno condotto ad una ritrovata disponibilità da parte della SPD a sedersi al tavolo delle trattative, annunciata al termine di una lunga riunione in cui sono emerse divergenze rilevanti tra esponenti di partito contrari ad una riedizione della Grande Coalizione e coloro che invece considerano tale ipotesi preferibile ad altre opzioni sul tappeto.

Su esplicito invito di Steinmeier, il 30 novembre 2017 si è tenuto un primo incontro a quattro tra il Presidente Federale, Angela Merkel, Martin Schulz ed il Presidente della CSU Horst Seehofer presso il Castello Bellevue, residenza della Presidenza Federale, onde verificare quali spazi sussistessero per un'alleanza di governo. In un incontro congiunto, i rappresentanti di CDU, CSU ed SPD hanno quindi lasciato trapelare una disponibilità a coalizzarsi, avviando un fitto calendario di colloqui, tenutisi tra il 7 ed il 12 gennaio 2018, su 15 temi programmatici, tra cui politiche finanziarie e fiscali, economia, politiche energetiche, provvedimenti a sostegno delle famiglie, gestione dei flussi migratori e politiche di integrazione dei migranti<sup>20</sup>. Tuttavia, se da parte dell'Unione emergeva subito ampia disponibilità ad un accordo, nella SPD molti apprezzavano anche alternative come una "parziale coalizione" (variante inedita basata su una sorta di "semi-accordo di coalizione") in cui le forze politiche coinvolte collaborerebbero solo sui punti programmatici espressamente indicati, conservando piena libertà di decisione sul resto dei provvedimenti presentati nel corso della Legislatura<sup>21</sup>. Altri immaginavano un vero e proprio Governo di minoranza, meramente tollerato da una SPD svincolata da accordi parlamentari, mentre soltanto l'opzione delle elezioni anticipate sembrava, nell'immediato, quella meno auspicata sia dai partiti dell'Unione che dai socialdemocratici<sup>22</sup>.

La sola SPD ha deciso di portare il risultato delle trattative, riassunte in un documento di 28 pagine<sup>23</sup>, al vaglio di un'assemblea straordinaria dei delegati del partito. L'atto, riepilogativo del preaccordo raggiunto tra l'Unione e i socialdemocratici, raccoglieva i temi principali del patto alla base della trattativa che, se avviata, avrebbe dovuto portare alla definizione di un reale accordo di governo, contenente i dettagli del programma sul quale le due forze politiche avrebbero instaurato la coalizione<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> *Union und SPD wollen Anfang Januar sondieren*, in: [zeitonline.de](http://zeitonline.de), 20.12.2017.

<sup>21</sup> Il Vicepresidente della SPD Ralf Stegner ha ipotizzato una tale possibilità in un'intervista rilasciata all'emittente radiofonica Deutschlandfunk, cfr. *Auch über Teilkoalition reden - Weil will GroKo*, in: [focus.de](http://focus.de), 13.12.2017.

<sup>22</sup> E. BRÄTH, S. C. REIMER, "Neuwahl ist Ultima Ratio", intervista al Deputato della SPD Marco Bülow, in: *Das Parlament*, 48/2017, 2.

<sup>23</sup> Il testo originale del documento, reso noto il 12 gennaio 2018 ed intitolato "Ergebnisse der Sondierungsgespräche von CDU, CSU und SPD", è disponibile qui: <https://www.tagesschau.de/inland/ergebnis-sondierungen-101.pdf> (15.2.2018)

<sup>24</sup> In particolare, il documento illustra in modo sintetico ma esaustivo gli orientamenti della possibile coalizione di governo in materia di: 1) politiche europee (in cui si auspica un "nuovo inizio" per un'Europa della democrazia e della solidarietà, della libera concorrenza e degli investimenti, delle opportunità e dell'eguaglianza, della pace e della responsabilità globale); 2) economia, digitalizzazione, burocrazia, comunicazioni (che punta in primo luogo a ridurre il divario infrastrutturale interno al Paese e ad incrementare il sostegno alla crescita dell'occupazione); 3) politiche per la famiglia (basate sul sostegno alla famiglia, ai diritti dei minori e alla parità di trattamento di padri e madri nell'ambito dei rispettivi obblighi genitoriali, e sulla lotta contro la violenza verso donne e minori); 4) istruzione e ricerca (temi molto discussi negli ultimi mesi, rispetto ai quali si prospetta un possibile intervento uniformatore da parte della Federazione, che porrebbe in discussione il ruolo dei *Länder*, fino ad ora titolari esclusivi delle competenze in questo

Il 21 gennaio 2018, 642 rappresentanti degli iscritti socialdemocratici si sono quindi riuniti a Bonn per votare sull'esito delle "pre-consultazioni" della settimana precedente, sul contenuto dei negoziati tra SPD e partiti dell'Unione, e sull'avvio di vere e proprie trattative atte a definire un formale *Koalitionsvertrag* - il già citato accordo di coalizione che avrebbe definito i dettagli di un eventuale programma di governo comune<sup>25</sup>. Il voto era stato preceduto da una vera e propria campagna promozionale dei vertici della SPD, atta a convincere i componenti delle diverse delegazioni regionali ad approvare il pre-accordo con l'Unione, cercando di evidenziarne le congruità con i tradizionali obiettivi socialdemocratici ed ammonendo sui rischi che avrebbe potuto comportare un'interruzione delle trattative in caso di ritorno alle urne. Ciononostante, diverse rappresentanze regionali si erano espresse negativamente sul ritorno della SPD al Governo: soprattutto i componenti dell'ala giovanile del partito (gli *Jungsozialisten* - JuSos) avevano fortemente criticato la strategia di Schulz, che a loro giudizio allendosi con la Merkel rischiava di incrementare ulteriormente il calo di consensi del partito. Nei giorni precedenti all'assemblea del 21 gennaio, il capo degli JuSos Kevin Kühnert aveva ripetutamente attaccato i vertici socialdemocratici, guidando l'opposizione interna con l'intento di capeggiare il probabile ricambio generazionale al vertice della SPD che sarebbe verosimilmente seguito ad un fallimento della

---

ambito); 5) politiche sociali, assistenziali e sanitarie (con una prospettata riforma del sistema pensionistico finalizzata a garantirne la sostenibilità, con l'introduzione di strumenti previdenziali inediti più flessibili di quelli attuali, il ritorno ad una ripartizione paritaria del pagamento dei contributi sanitari tra lavoratori e datori di lavoro, e l'incremento di assunzioni nelle strutture assistenziali per anziani); 6) politiche finanziarie e fiscali (incentrate sulla progressiva riduzione del contributo di solidarietà per redditi medio-bassi, a fronte di una generale riduzione della pressione fiscale interna, e sull'aumento complessivo degli investimenti in innovazione e sviluppo, famiglie, edilizia sociale, infrastrutture e comunicazioni locali); 7) politiche interne e di protezione dei consumatori (con un incremento delle assunzioni nelle forze di pubblica sicurezza, il miglioramento delle politiche di prevenzione della criminalità, un sostegno alle azioni della società civile contro organizzazioni estremiste, razziste, xenofobe, omofobe, antisemite ed anti-islamiche, una maggiore integrazione degli strumenti di democrazia diretta nelle dinamiche rappresentative dell'ordinamento tedesco); 8) politiche migratorie (incentrate su un intervento esterno mirato a ridurre le cause dei flussi migratori, unito ad una razionalizzazione delle politiche di accoglienza dei migranti, da accogliere in ragione delle capacità occupazionali interne, all'introduzione di metodi più efficienti per la verifica del diritto all'asilo, e al sostegno in favore di politiche di integrazione più efficienti di quelle attuali, mentre è stata concordata la cifra di 1.000 migranti al mese ammessi in Germania per ricongiungimenti familiari, da aggiungersi ai 1.000 migranti mensili provenienti da Italia e Grecia a seguito degli accordi di ricollocazione); 9) politiche edilizie (basate su un sostegno economico pubblico alla costruzione di opere di edilizia privata sia in ambito urbano che in zone rurali, atto a compensare i recenti aumenti per l'acquisto e la locazione di abitazioni nel mercato edilizio); 10) politiche ambientali ed energia (incentrate sulla composizione di una commissione di esperti e politici incaricata di individuare le misure più adatte per il raggiungimento degli obiettivi di protezione del clima fissati per gli anni 2020, 2030 e 2050, nonché sul graduale passaggio all'uso di energie rinnovabili, che dovranno rappresentare il 65% del totale della produzione energetica nazionale entro il 2030); 11) politica estera e di difesa (in cui si prevede una possibile prosecuzione dell'impegno di forze armate all'estero in zone di crisi, ove necessario, e di intervento a combattere le cause dei fenomeni migratori, prestando nel contempo la massima attenzione al rapporto con la Turchia, definito un partner importante per la Germania ma il cui livello di democraticità e di rispetto dello Stato di diritto al momento non consentono di proseguire un dialogo per un possibile coinvolgimento del Paese nel processo di integrazione europeo); 12) politiche culturali e informazione (impennate su investimenti pubblici intesi a sostenere iniziative culturali, qualità degli organi di informazione e conservazione della memoria per i tragici eventi legati alla dittatura nazionalsocialista e all'egemonia socialista nella ex DDR), cfr. M. MEIBORG, *Darauf haben sich die Sondierer geeinigt*, in: zeit.de, 12.1.2018.

<sup>25</sup> F. CAPELLAN, *Das sozialdemokratische Drehbuch für das neue Jahr*, in: deutschlandfunk.de, 2.1.2018.

proposta di alleanza propugnata da Martin Schulz<sup>26</sup>. Così, il voto socialdemocratico si poneva come un appuntamento decisivo non solamente per comprendere l'evoluzione delle sorti politiche del Paese, ma anche per definire i rapporti di forza interni alla SPD.

La votazione è risultata molto incerta, e se è vero che al termine la proposta di proseguire i negoziati con CDU e CSU è stata accolta dalla maggioranza dei delegati, è anche vero che il risultato finale non rassicurava affatto sull'esito finale del processo di formazione dell'Esecutivo. I voti favorevoli alla mozione di Martin Schulz e dell'attuale gruppo dirigente del partito sono stati infatti 362, pari al 54% dei delegati, contro 279 contrari<sup>27</sup>: un risultato che fotografa la sostanziale spaccatura della SPD su un punto cruciale per i futuri assetti istituzionali della RFT, e che lascia aperti molti interrogativi sugli orientamenti della *leadership* socialdemocratica<sup>28</sup>.

### **5. Il ruolo del Presidente Federale nel procedimento di formazione del Governo**

Per comprendere appieno la funzione attribuita al Presidente Federale nel processo di formazione del Governo è opportuno richiamare per sommi capi la disciplina costituzionale in materia.

Il procedimento di formazione del Governo federale è regolato dall'art. 63 della Legge Fondamentale (LF), e prevede un iter composto di più fasi, ciascuna delle quali può essere attuata solo una volta che la precedente è stata esaurita.

La fase iniziale è descritta nell'art. 63 I LF, secondo il quale il Cancelliere Federale viene eletto dall'assemblea del *Bundestag* senza dibattito, su proposta del Presidente Federale. Dottrina e giurisprudenza concordano sul fatto che il potere di proposta del candidato alla Cancelleria rientri tra le prerogative proprie del Presidente Federale, come conferma anche la circostanza che l'atto di proposta non è sottoposto ad obbligo di controfirma ministeriale. Il ruolo di "Rappresentante dell'unità popolare" del Capo dello Stato si rifletterebbe dunque anche nell'esercizio del suo potere di proposta del Cancelliere, rispetto al quale il *Bundespräsident* deve intendersi comunque il più possibile indipendente da condizionamenti provenienti da altri organi costituzionali. Anche in questo ambito, dunque, il Presidente Federale va considerato come titolare di un "potere neutro", teso a garantire pienamente l'integrazione in ciascuno degli ambiti in cui è chiamato ad operare<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> L. CASPARI, *Der freundliche Störenfried*, in: zeit.de, 18.1.2018.

<sup>27</sup> H.-M. FENDEL, *Auf dem Parteitag gewesen. Geweint.*, in: zeit.de, 21.1.2018.

<sup>28</sup> L. GREVEN, *Das größere Übel*, in: zeit.de, 21.1.2018.

<sup>29</sup> Sulla compatibilità della funzione di integrazione spettante al Presidente Federale con la *Integrationslehre* di Rudolf Smend cfr. R. C. VAN OUYEN, *Der Bundespräsident als Integrationsfigur? Antiparlamentarismus und Antipluralismus von Rudolf Smend in der Staats- und Regierungslehre*, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR) 2009, 235-254, che richiama a riguardo le posizioni espresse dal Costituzionalista e Presidente Federale emerito Roman Herzog, secondo il quale questa funzione di integrazione può essere validamente esercitata dal Capo dello Stato soltanto rinunciando ad una stretta neutralità formale, specialmente nei casi in cui egli eserciti competenze decisionali di portata politica (come quelle previste dagli artt. 63, 68 ed 81 LF), agendo in modo soggettivo nell'intento di servire solamente l'interesse collettivo. La soggettività della decisione presidenziale non sarebbe dunque in questo caso violazione dell'obbligo di neutralità, ma semplicemente il modo per dare effettiva attuazione alla suddetta funzione di integrazione di colui che è chiamato ad incarnare nella propria persona "l'unità dello Stato".

Lo stesso Tribunale Costituzionale Federale ha chiarito a riguardo come l'autorità e la dignità del Capo dello Stato si esprimano in una dimensione "morale e spirituale", prima ancora che normativa, distinta dunque per natura e finalità dalle prerogative degli organi costituzionali titolari di poteri di indirizzo politico<sup>30</sup>.

Nella prima fase dell'iter di formazione del Governo la disciplina costituzionale definisce il potere di proposta del candidato Cancelliere come un obbligo inderogabile a carico del Presidente Federale. D'altro canto, è questo l'unico dovere previsto, dal momento che l'art. 63 I LF non pone al Capo dello Stato vincoli ulteriori, né di carattere temporale – sebbene sia prassi consolidata che l'indicazione debba avvenire entro tempi ragionevoli - né riguardo alla scelta del candidato. Formazioni politiche o gruppi parlamentari non possono dunque condizionare in alcun modo la decisione del *Bundespräsident*, ed infatti la prassi non prevede di regola consultazioni di esponenti politici e/o istituzionali da parte del Capo dello Stato: questi è soltanto tenuto ad individuare un candidato che abbia ragionevoli possibilità di ottenere il voto valido della maggioranza dei membri del *Bundestag* ed ottenere quella che in gergo viene per l'appunto definita "Maggioranza del Cancelliere" (*Kanzlermehrheit*), ma è questa l'unica condizione, auspicata ma non prescrittiva, richiesta in questa fase<sup>31</sup>. Tuttavia, dal momento che la finalità della scelta consiste appunto nell'individuare un soggetto capace di raccogliere il favore della maggioranza dei Parlamentari, la discrezionalità accordata al Presidente è in buona misura condizionata dalla responsabilizzazione di quest'ultimo rispetto alle probabilità di successo dell'esponente da lui proposto<sup>32</sup>. Sussiste il solo vincolo formale del rispetto delle condizioni richieste per la candidabilità del soggetto designato, che deve essere cittadino tedesco e detenere la capacità elettiva attiva e passiva, mentre non è necessario che sia membro del *Bundestag*<sup>33</sup>. Pertanto, il Presidente Federale opera in questa fase coadiuvando la "nascita" del Cancelliere, integrando con le competenze che la Costituzione gli

<sup>30</sup> BVerfGE, 2 BvE 2/09 del 10.6.2014, 94.

<sup>31</sup> A questo riguardo, vi è chi ritiene che il Presidente Federale possa esercitare un margine di discrezionalità decisionale nel suo potere di proposta del candidato Cancelliere solo in presenza di precise condizioni di indeterminatezza politica: non basterebbe, ad es., che i due principali gruppi al *Bundestag* siano numericamente equivalenti, ma deve anche verificarsi che tale parità non muti inserendo nel calcolo i rispettivi partner minori - ammesso che sussista un tale legame politico-programmatico tra i diversi gruppi parlamentari disponibili, cfr. T. STEIN, *Der Bundespräsident als „pouvoir neutre“?*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (ZaöRV), 1/2009, 249-256 (251).

<sup>32</sup> Vi è chi ravvisa un obbligo di carattere quasi più "morale" che istituzionale del Presidente di indicare per l'incarico di Cancelliere una personalità che abbia verosimili capacità di convogliare su di sé il favore della maggioranza assoluta del *Bundestag*, quanto meno per non rischiare di vedere sminuita la considerazione nei confronti della propria stessa figura istituzionale da parte dei Parlamentari, degli altri organi costituzionali, e in ultimo degli stessi cittadini, cfr. H. REIN, *Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundespräsidenten bei der Bildung der Bundesregierung*, in: *JuristenZeitung*, 18/1969, 573-578 (574).

<sup>33</sup> Da notare, tuttavia, come vi sia chi consideri un limite al potere di proposta del Presidente Federale l'eventuale orientamento anticostituzionale di un candidato, che in quanto tale non potrebbe essere sottoposto al voto del *Bundestag* da parte del Capo dello Stato. Un tale divieto non è privo di rilevanza, in quanto presuppone un sostanziale potere di controllo presidenziale sulla conformità ai principi costituzionali dei possibili candidati al vertice dell'Esecutivo federale, ammettendo una fattuale competenza di controllo del *Bundespräsident* sugli orientamenti politico-ideologici dei candidati, a prescindere dai rapporti di forza dei vari gruppi all'interno della Dieta Federale, cfr. H. SODAN, J. ZIEKOW, *Bundespräsident*, in: *Grundkurs Öffentliches Recht*, Beck, 7.ma ed. München 2016, Rn. 16.

riconosce le deliberazioni assunte dagli organi istituzionali coinvolti<sup>34</sup>, essendo d'altro canto pacifico che il Presidente Federale non possa imporre un candidato alla Cancelleria che risulti indesiderato al *Bundestag*<sup>35</sup>.

Per essere eletto in questa fase il candidato Cancelliere deve raccogliere il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri del *Bundestag*<sup>36</sup>. Nel caso in cui il *Bundestag* esprima tale maggioranza al candidato presentato dal Presidente Federale<sup>37</sup>, questi è tenuto a nominarlo Cancelliere senza alcun margine di discrezionalità. L'autonomia decisionale che il dettato costituzionale riconosce al Presidente Federale nel momento della designazione del candidato alla Cancelleria, pertanto, scompare completamente una volta che la maggioranza assoluta dei Deputati abbia fatto convergere il proprio voto sul candidato stesso: da designatore, il *Bundespräsident* riduce il proprio ruolo ad una mera funzione notarile, conferendo con la propria nomina la validità definitiva alla scelta espressa dall'organo parlamentare. Una volta ottenuta la *Kanzlermehrheit*, infatti, l'iter si esaurisce attraverso l'obbligo di nomina a Cancelliere del candidato eletto da parte del Presidente Federale<sup>38</sup>, come peraltro è sempre accaduto dal 1949 ad oggi.

Laddove il candidato presidenziale alla Cancelleria non ottenga invece il voto favorevole della maggioranza assoluta dei voti validi, si apre la cd. seconda fase della procedura, nella quale l'iniziativa passa interamente nelle mani del *Bundestag*. Secondo l'art. 63 III LF, infatti, da questo momento in poi spetta alla sola Dieta Federale il potere di proporre candidati per assumere la guida del Governo, mentre il Presidente resta privo di qualsiasi potere di intervento in questo ambito: l'unica prerogativa che la Legge Fondamentale gli riconosce, infatti, è quella meramente notarile di nominare il candidato eventualmente eletto al termine di questa fase. Il potere di proporre candidati è riconosciuto ad almeno un quarto dei componenti del *Bundestag*, indipendentemente dalla loro affiliazione partitica, o ad un gruppo parlamentare composto da almeno un quarto dei membri della Dieta Federale<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> S. RÖBNER, *Verfahren der Mehrheitsbestimmung: Wahl- und Abstimmungsverfahren*, in: M. Morlok, U. Schliesky, D. Wiefelspütz (Hrsgs.), *Parlamentsrecht*, Nomos, Baden-Baden 2015, 1283-1322 (1307).

<sup>35</sup> J. IPSEN, *Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht*, 29.ma ed., Vahlen Verlag, München 2017, nr. 421.

<sup>36</sup> Così anche l'art. 121 LF. A seguito dei risultati delle elezioni federali dello scorso 24 settembre 2017, nella 19.ma Legislatura della RFT la "*Kanzlermehrheit*" ammonta a 355 voti, ovvero la metà più uno dei 709 Parlamentari eletti.

<sup>37</sup> E' stato opportunamente fatto notare come nel caso della votazione del *Bundestag* sul candidato Cancelliere proposto dal Presidente Federale non si sia in realtà in presenza di un'elezione, ma di una deliberazione su un unico candidato: in mancanza di più candidati tra cui scegliere, è improprio parlare di elezione, cfr. H. REIN, *Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundespräsidenten bei der Bildung der Bundesregierung*, cit., 574.

<sup>38</sup> Cfr. art. 63 II LF: "È eletto chi ottiene i voti della maggioranza dei membri del *Bundestag*. L'eletto deve essere nominato dal Presidente federale."

<sup>39</sup> L'inserimento di questo *quorum* minimo per poter presentare candidature alla Cancelleria in questa fase non è esente da critiche: secondo Hermes, ciò comporterebbe un'incostituzionale restrizione della libertà dei singoli Deputati di proporre propri candidati alla valutazione del *Bundestag*, cfr. G. HERMES, in: Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Mohr Siebeck, Tübingen, 3.a ed. 2013, Vol. II, Art. 63 Rn. 30. Probabilmente, la *Ratio* della norma consiste nell'impedire candidature velleitarie ed isolate, che farebbero disperdere voti a danno degli aspiranti cancellieri più forti e potenzialmente in grado anche in questa fase di raggiungere l'auspicata *Kanzlermehrheit*.

L'organo parlamentare potrebbe quindi sottoporre anche più di un candidato al voto per la Cancelleria: il dettato costituzionale si limita a riconoscere al *Bundestag* quattordici giorni di tempo per votare un candidato, che risulta eletto ove ottenga il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Deputati. Inoltre, non è previsto un numero prestabilito di votazioni esperibili in questa fase: nei quattordici giorni previsti, il *Bundestag* può votare a piacimento per qualsiasi candidato, purché in possesso dei requisiti richiesti. Parimenti, l'organo parlamentare potrebbe liberamente decidere di non presentare alcun candidato, o di astenersi dal votare i candidati alla Cancelleria sul tappeto, lasciando trascorrere le due settimane senza esprimere alcuna preferenza<sup>40</sup>.

Laddove anche questo stadio trascorra senza l'elezione di un Cancelliere, si procede alla terza ed ultima fase della procedura, regolata dall'art. 63 IV LF: in mancanza di un candidato eletto, è previsto che si passi "immediatamente" (*unverzüglich*) all'indizione di una votazione di un candidato, da designarsi in conformità con i requisiti e le procedure di cui sopra, che risulta eletto se ottiene la maggioranza semplice dei voti del *Bundestag* ("*wer die meisten Stimmen erhält*"). Anche in questa fase, quindi, l'organo parlamentare può esprimere sulla carta più candidati contemporaneamente, dei quali risulta eletto l'esponente che ottiene il maggior numero di voti validi nell'unica votazione prevista<sup>41</sup>. In questa fase, la nomina dell'Esecutivo dipende fortemente dall'esito di tale votazione: se uno dei candidati riesce ad ottenere la citata *Kanzlermehrheit*, ovvero

<sup>40</sup> Id., Art. 63 Rn. 29.

<sup>41</sup> L'elezione di un cancelliere a maggioranza relativa non è esente da problemi interpretativi. La frase "con il maggior numero di voti" consente infatti esegesi differenti. Se ad essere sottoposti alla scelta del *Bundestag* sono due o più candidati, la situazione è chiara: viene eletto chi riceve il maggior numero di voti favorevoli. Diversamente, nel caso in cui vi sia un solo candidato, la definizione di questa maggioranza relativa non è disciplinata in modo univoco dal punto di vista costituzionale. Stando all'interpretazione abituale, un candidato ha bisogno di ricevere più voti favorevoli che contrari anche nella terza fase della procedura, per essere eletto. Nel caso attuale, ciò significherebbe che la Merkel, ad es., non potrebbe essere eletta come Cancelliera di minoranza con i soli voti dei 246 deputati del gruppo parlamentare dell'Unione, nel caso in cui tutti gli altri Parlamentari votassero contro di lei. La sua elezione dipenderebbe dall'astensione di almeno 218 Deputati, che così facendo renderebbero possibile la riconquista della guida del Governo da parte della leader della CDU con 246 voti favorevoli contro 245 voti contrari. Questo quanto meno è l'orientamento condiviso da un rapporto redatto nell'ottobre 2013 dai servizi scientifici del *Bundestag* sulla procedura di elezione del cancelliere (Wissenschaftliche Dienste *Bundestag*, Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 188/13 del 18.10.2013, disponibile in: <https://www.Bundestag.de/blob/421440/5c2b0e94e4a57cc870211519340536f9/wd-3-188-13-pdf-data.pdf> (15.2.2018). Da notare, di contro, l'opinione dissenziente del Costituzionalista Martin Morlok, espressa nel parere legale redatto nel novembre 2014 in riferimento all'interpretazione della disciplina prevista dalla Costituzione del *Land* Turingia in materia di elezione del Presidente dell'Esecutivo regionale a maggioranza relativa (cfr. M. MORLOK, *Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Wahl des Ministerpräsidenten im dritten Wahlgang nach Art. 70 Abs. 3 S. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen, Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Thüringer Justizministeriums*, 22.11.2014, disponibile in: <https://www.thueringen.de/mam/th4/justiz/publikationen/gutachten-morlok.pdf> (15.2.2018). Secondo Morlok, per quanto attiene alle modalità di elezione del Primo Ministro della Turingia al terzo scrutinio, in cui è richiesta la sola maggioranza relativa, l'art. 70 III 3 della Costituzione del *Land* andrebbe interpretato in modo da prendere in considerazione i soli voti favorevoli ai candidati in gara. Laddove a concorrere fosse un unico candidato, questo andrebbe pertanto considerato eletto anche nel caso in cui ricevesse un solo voto favorevole, ma nessuno contrario. Dal momento che la disposizione della Costituzione della Turingia è per forma e contenuto sostanzialmente identica a quella della Legge Fondamentale, la lettura data da Morlok può rappresentare una possibile interpretazione alternativa della materia anche a livello federale.

il voto della maggioranza assoluta dei Deputati, il Presidente Federale è tenuto a nominarlo Cancelliere entro sette giorni dalla sua elezione<sup>42</sup>.

Se invece uno dei candidati riceve la sola maggioranza relativa dei voti validi, la Legge Fondamentale riporta l'iniziativa nelle mani del Presidente Federale, che a questo punto può scegliere tra due opzioni: entro sette giorni dalla votazione, il Capo dello Stato può infatti optare tra la nomina a Cancelliere del candidato eletto a maggioranza semplice, oppure decretare lo scioglimento anticipato del *Bundestag* ed indire nuove elezioni<sup>43</sup>. Nell'assumere la propria decisione, il Presidente Federale deve considerare quale delle due varianti detenga le maggiori possibilità di garantire al Paese un'adeguata stabilità di governo, orientandosi per questo sulla base di opportune valutazioni politiche prima di procedere alla propria scelta che, appunto perché fondata su valutazioni di merito politico, non è impugnabile sul piano giuridico<sup>44</sup>.

Laddove il Capo dello Stato non proceda a nessuna delle due opzioni entro i sette giorni previsti, egli perde il diritto di sciogliere la Dieta Federale, ed è obbligato a nominare Cancelliere il candidato eletto a maggioranza semplice, che a questo punto assume l'incarico di guidare il Governo con gli stessi poteri e le stesse prerogative riservate al Cancelliere eletto a maggioranza assoluta<sup>45</sup>. Qualora invece il Capo dello Stato opti per lo scioglimento dell'organo parlamentare entro i termini temporali stabiliti, egli deve presentare al Presidente del *Bundestag* l'ordinanza a riguardo, darne comunicazione formale ai Deputati ed avviare l'indizione di nuove elezioni parlamentari, che devono avere luogo entro sessanta giorni dalla data dello scioglimento.

La disciplina costituzionale evidenzia come il margine di apprezzamento personale del Capo dello Stato nella formazione dell'Esecutivo - in Germania al pari di altre forme di governo parlamentari - sia in buona misura condizionato dall'esito delle elezioni politiche, ma è altrettanto pacifico come certe scelte "a rime obbligate" vengano meno quanto più l'esito del voto risulti incerto e dalle urne non emerga un chiaro vincitore<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Laddove due candidati ottengano entrambi lo stesso numero di voti a proprio favore, è prevista la ripetizione del voto stesso, dal momento che nessuno di loro ha ancora raggiunto la maggioranza assoluta, e la procedura non può ancora dirsi ufficialmente conclusa.

<sup>43</sup> Il Presidente Federale è l'unico organo costituzionale in grado di disporre lo scioglimento anticipato del *Bundestag* in questa fase: è infatti preclusa al Cancelliere la possibilità di porre una questione di fiducia su se stesso con l'intento di essere intenzionalmente sfiduciato dal proprio stesso partito ed ottenere dal Capo dello Stato l'indizione di nuove elezioni, in quanto in mancanza di un voto di fiducia iniziale il Cancelliere resta in carica per i soli affari correnti ma non ha il potere di porre questioni di fiducia.

<sup>44</sup> S. RÖBNER, *Verfahren der Mehrheitsbestimmung*, cit., 1308.

<sup>45</sup> Secondo certa dottrina la decisione di nominare Cancelliere un candidato eletto dal *Bundestag* con la sola maggioranza relativa dovrebbe aver luogo solamente quando il Presidente Federale abbia verificato, attraverso le dovute consultazioni con i rappresentanti delle forze politiche, che sussistano le condizioni affinché l'Esecutivo così composto sia comunque in grado di esercitare appieno le proprie competenze, cfr. H. REIN, *Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundespräsidenten bei der Bildung der Bundesregierung*, cit., 574.

<sup>46</sup> Così ad es. Francesco Palermo, il quale riconosce come la finalità principale del dettato costituzionale in materia sia quella di porre in essere un Governo che è "fatto per durare l'intera legislatura, per assicurare continuità ed affidabilità nell'azione politica e per consentire agli elettori, dopo quattro anni, un giudizio chiaro sul suo operato". In questo senso, laddove questo obiettivo sia concretamente conseguibile, e sussista un candidato Cancelliere palesemente voluto dalla maggioranza assoluta del *Bundestag*, il margine di discrezionalità nell'esercizio del potere di proposta da parte del Presidente è sostanzialmente inesistente; è nei frangenti in cui questo automatismo tra volontà della

Inoltre, è dubbio che il Presidente Federale detenga un ruolo meramente “notarile” quand’anche la volontà popolare propenda chiaramente a favore di un certo candidato alla Cancelleria, o abbia premiato una determinata coalizione che abbia indicato un candidato comune alla Cancelleria in caso di vittoria, o ancora nell’eventualità in cui, ad urne chiuse, si prenda atto che l’alleanza di governo prospettata prima del voto non ha i numeri per ottenere la maggioranza assoluta dei voti, inducendo i partiti a cercare in Parlamento possibili partner per alleanze sufficientemente solide, come per le *Große Koalitionen* tra CDU/CSU ed SPD<sup>47</sup>. E’ stato dimostrato come il *Bundespräsident* disponga comunque di un proprio margine di autonomia decisionale all’inizio del procedimento di designazione del candidato alla guida del Governo Federale: come visto, la Legge Fondamentale impone al Capo dello Stato solamente di proporre un candidato al *Bundestag*, affinché l’iter di nomina possa avere inizio, ma non indica alcun termine entro cui ottemperare a tale onere. Il Presidente detiene cioè un proprio margine di discrezionalità temporale nel proporre un candidato alla Cancelleria: i trascorsi politici della RFT, che hanno visto espletare questa incombenza in tempi sempre piuttosto brevi, non impedisce che, in condizioni politiche più incerte, il Capo dello Stato possa dilatare la durata di questa fase iniziale a suo piacimento, tenendo presente che il suo mandato resta quello di individuare un candidato che abbia le più alte possibilità di ottenere una “*Kanzlermehrheit*” al *Bundestag*. Obiettivo ultimo dell’iter, infatti, rimane quello di dare al Paese un Esecutivo stabile, sostenuto da una maggioranza solida e unita su un programma di governo a cui dare piena attuazione nel corso della Legislatura, che non a caso viene previamente definito fin nei dettagli nei colloqui tra le forze politiche interessate nel periodo che va dall’attestazione dell’esito del voto alla formalizzazione del cd. Accordo di Coalizione (*Koalitionsvertrag*), imprescindibile *summa* del futuro indirizzo politico dell’Esecutivo federale.

Anche nel modello tedesco, dunque, la ripartizione dei ruoli nell’ambito della procedura della formazione del Governo riconosce uno spazio di autonomia decisionale al Capo dello Stato, destinato a dilatarsi quanto più le funzioni degli altri soggetti politici ed istituzionali (segnatamente i partiti politici, i gruppi parlamentari ed i loro rispettivi *leader*) restano inutilizzate e dunque inerti: il Presidente Federale, che nell’abituale quotidianità politica è ritratto come un organo “privo di potere” (*machtlos*), assume dunque al ruolo di “vicario costituzionale d’emergenza” (*verfassungsrechtlicher Notnagel*) per salvaguardare il Paese dalle instabili condizioni che verrebbero a crearsi in assenza di un Esecutivo capace di esercitare appieno le proprie competenze<sup>48</sup>. Quando ciò accade, è nell’ordine delle cose che l’organo chiamato a garantire l’unità e la funzionalità dell’assetto istituzionale utilizzi le proprie prerogative per provare a risolvere

---

maggioranza parlamentare e proposta presidenziale non è praticabile, che il sistema prevede soluzioni alternative, in cui il Capo dello Stato guadagna una discrezionalità di scelta altrimenti sconosciuta, cfr. F. PALERMO, *Quanto è “presidenziale” la forma di governo tedesca?*, in: T. Edoardo Frosini, C. Bassu, P. L. Petrillo, *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Carocci, Roma 2009, 219-227 (220-221).

<sup>47</sup> Sul fenomeno del Governo di Grande Coalizione in Germania in lingua italiana v. tra gli altri L. VOLPE, M. D. POLI, *Rappresentanza politica e “situazioni di eccezione”: i Governi di “Grande Coalizione”*, in: *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2012.

<sup>48</sup> *Notfalls entscheidet der erste Mann im Staat*, in: *Das Parlament* 42/43, 16.10.2017, 5.



situazioni di stallo, assumendo lui quelle decisioni che altri non possono o non vogliono prendere attraverso l'esercizio di quelle che sono state definite funzioni "di riserva"<sup>49</sup>. In questo ambito, perciò, *pouvoir neutre* non è affatto sinonimo di inazione o indifferenza: il Presidente Federale è e resta un "Hüter der Verfassung"<sup>50</sup>, un tutore dell'ordine costituzionale, chiamato ad agire quando il momento politico lo richiede. A dispetto di chi lo inquadra come l'organo costituzionale "più povero di termini di dotazione di competenze"<sup>51</sup>, il *Bundespräsident* ha dimostrato nel tempo di saper utilizzare in maniera estremamente incisiva le proprie prerogative, non di rado costringendo giurisprudenza e dottrina ad interrogarsi sull'effettiva natura dei poteri presidenziali.

Il Capo dello Stato tedesco è stato nel tempo descritto come un organo istituzionale "al di fuori dei campi di forza costituzionali concepiti dalla Legge Fondamentale"<sup>52</sup>, avvalorando la tesi di un *Bundespräsident* costituzionalmente incapace di porre in essere atti propri di indirizzo politico-istituzionale. Si trattava, tuttavia, appunto di equivoci<sup>53</sup>, mai pienamente smentiti anche grazie al fatto che le condizioni politiche riscontrate in 68 anni di storia della RFT hanno comunque sempre espresso Esecutivi solidi, maggioranze parlamentari forti e coese, e Legislature capaci di arrivare in larga parte alla scadenza naturale prevista<sup>54</sup>. Sono cioè mancate fino ad ora le controprove per

<sup>49</sup> W. HEUN, *The Constitution of Germany: A Contextual Analysis*, Hart, Oxford 2011, 139 ss.; in lingua italiana F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna 2005, 67-70.

<sup>50</sup> BVerfGE, 2 BvE 4/13 del 10/6/2014, 13.

<sup>51</sup> J. ISENSEE, *Braucht die Republik einen Präsidenten?*, in: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 1994, 1329-1330.

<sup>52</sup> H. MAURER, *Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht?*, in: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* 1966, 665-675 (668).

<sup>53</sup> Così Christoph Schönberger, che ravvisa nello *status* costituzionale del Presidente Federale un'eredità della tradizione monarchica tedesca, sebbene non manchi di evidenziare come quello che nel modello britannico è la normalità (ovvero l'abitudine da parte degli esponenti partitici di consultare il titolare della Corona in momenti di crisi degli equilibri politico-istituzionali), in Germania risulta abitualmente precluso al Presidente Federale, il quale non può avvalersi della medesima tradizione, e deve necessariamente basare la sua funzione di "consigliere" (*Ratgeber*) degli attori politici in larga parte sull'autorevolezza della propria personalità individuale, sulla propria esperienza politica e sulla rete di rapporti istituzionali che è riuscito autonomamente a creare, al di là di quanto statuito dal dettato costituzionale, cfr. C. SCHÖNBERGER, *Gibt es im Grundgesetz ein Erbe der Monarchie? Das Amt des Bundespräsidenten zwischen Kontinuität und Diskontinuität*, in: T. Biskup, M. Kohlrausch (Hrsg.), *Das Erbe der Monarchie. Nachwirkungen einer deutschen Institution seit 1918*, Campus Verlag, Frankfurt a/M 2008, 284-309, e ID., *Autorität in der Demokratie*, in: *Idee. Zeitschrift für Ideengeschichte*, 4/2015, 41-50.

<sup>54</sup> Dal 1949 al 2017 la Repubblica Federale Tedesca ha contato 19 Legislature, compresa quella seguita al voto per il *Bundestag* del 24 settembre 2017. Delle 18 Legislature concluse, cinque sono terminate anticipatamente rispetto alla scadenza naturale, prevista alla fine del quarto anno: la quinta, dal 1966 al 1969 (prima Grande Coalizione CDU-SPD, conclusa quando per la prima volta nella storia della RFT si prospettò la possibilità di un'alleanza di governo tra socialdemocratici e liberali nella legislatura successiva, che relegò all'opposizione la CDU/CSU), la sesta, dal 1969 al 1972 (segnata dal tentativo della CDU di sfiduciare il Cancelliere socialdemocratico Willy Brandt, per sostituirlo con il proprio candidato Rainer Barzel, poi fallito, ed al quale Brandt rispose ottenendo elezioni anticipate, poi vinte), la nona dal 1980 al 1983 (in cui il Cancelliere della SPD Helmut Schmidt fu sostituito dal candidato della CDU Helmut Kohl alla guida della Cancelleria grazie all'unico caso di sfiducia costruttiva coronato da successo nella storia della *Bundesrepublik*), l'undicesima dal 1987 al 1990 (terminata anticipatamente a seguito della Riunificazione delle due Germanie nel corso del 1990), e la quindicesima dal 2002 al 2005 (in cui l'allora Cancelliere socialdemocratico Gerhard Schröder, con una pratica alquanto controversa e contestata da parte della dottrina, ma la cui correttezza fu poi confermata dal Tribunale Costituzionale Federale, per arginare la perdita di consensi a danno del proprio partito pose intenzionalmente la questione di fiducia sul proprio ruolo allo scopo di ottenere un voto negativo dei propri stessi

verificare quale spazio autonomo di manovra sia consentito al Presidente Federale quando lo scenario politico in cui è chiamato ad intervenire sia più incerto, indefinito o conflittuale<sup>55</sup>. Ciò non ha impedito a certa dottrina di trarre dall'esame sistematico degli articoli dedicati alle competenze del Presidente Federale la conclusione che "all'interno del sistema monistico della Legge Fondamentale [sussista] una piccola costituzione dualistica di riserva, capace di funzionare in caso di paralisi dei meccanismi della democrazia maggioritaria"<sup>56</sup>.

E' ad ogni modo legittimo definire quali spazi autonomi di manovra possa ricavarsi il *Bundespräsident* nel processo di formazione del Governo: a riguardo la dottrina precisa come i citati accordi di coalizione risultino *politicamente* vincolanti soltanto per i partiti che li stipulano, mentre in nessuno modo possono costringere il Presidente Federale rispetto al nome del candidato Cancelliere da proporre al *Bundestag*. Nell'esercizio di tale potere di proposta, infatti, il Presidente è pienamente obbligato a condurre sondaggi (*Sondierungspflicht*) con gli esponenti politici di turno, ma nel rispetto della massima riservatezza<sup>57</sup>. Un Capo dello Stato che esercitasse influenze personali, o conducesse trattative in prima persona rispetto all'individuazione del candidato da presentare al *Bundestag*, tradirebbe espressamente la natura del mandato che il dettato costituzionale gli conferisce, in quanto violerebbe i precetti di imparzialità e indipendenza richiesti dal suo proprio ruolo istituzionale<sup>58</sup>.

In termini generali, ad ogni modo, le analisi dottrinarie si dividono tra coloro che in questo ambito riconoscono al Capo dello Stato un'assoluta libertà di scelta<sup>59</sup>, e coloro che invece considerano il Presidente vincolato alla volontà di partiti e gruppi parlamentari<sup>60</sup>. In realtà, è stato chiarito come il ruolo del Capo dello Stato non sia definito in modo assoluto, ma dipenda dallo specifico contesto politico in cui questi si trova ad esercitare la propria competenza, mentre le forze

---

Deputati, in modo da permettere a Horst Köhler, Presidente Federale dell'epoca, di procedere allo scioglimento anticipato del *Bundestag*), cfr. J. HARTMANN, *Das politische System der BRD im Kontext: Eine Einführung*, Springer, Wiesbaden, 2.a ed. 2013.

<sup>55</sup> Esaustivo a riguardo W. J. Patzelt, il quale efficacemente riassume sul punto sottolineando come dal punto di vista del proprio incarico istituzionale (*potestas*) il Presidente Federale disponga di scarsa capacità di intervento (fuorché in tempi di crisi), mentre sul piano della propria autorevolezza personale (*auctoritas*) "egli può ottenere molto", cfr. W. J. PATZELT, *Warum lieben die Deutschen den Bundespräsidenten und verachten ihr Parlament?*, in: R. C. van Ooyen, M. H. W. Möllers (Hrsg.), *Der Bundespräsident im politischen System*, Springer, Wiesbaden 2012, 143-156 (155).

<sup>56</sup> P. LAUVAUX, *Destin du présidentielisme*, Presses Universitaires de France – PUF, Paris 2002, 96.

<sup>57</sup> Secondo Schenke, peraltro, solo così il Presidente potrebbe legittimamente adempiere al proprio obbligo istituzionale di consultazione delle forze politiche, cfr. W.-R. SCHENKE in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, C.F. Müller, Heidelberg, art. 63, Nr. 19.

<sup>58</sup> H. NAWIASKI, *Der Einfluß des Bundespräsidenten auf Bildung und Bestand der Bundesregierung*, in: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* 1950, 161-163; H. MAURER, *Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht?*, cit., 665 ss.; H. REIN, *Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundespräsidenten bei der Bildung der Bundesregierung*, in: *JuristenZeitung (JZ)*, 1969, 573-578; H.-P. SCHNEIDER, W. ZEH, in: Id. (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, de Gruyter, Berlin et al. 1989, 1311.

<sup>59</sup> C. BARTELT, *Regierungsbildung nach dem Grundgesetz*, Dissertation, 1960, 47 ss.; H. SCHNEIDER, *Die Regierungsbildung nach dem Bonner Grundgesetz*, *NJW* 1951, 1330 ss.; SCHMIDT, BLEIBTREU, KLEIN, *Kommentar zum GG*, 5.a ed. 1980, art. 63 Nr. 1, parla espressamente di un candidato scelto dal Presidente.

<sup>60</sup> H. C.F. LIESEGANG, in: v. Münch, Kunig, *Grundgesetz Kommentar*, Beck, München 6.a ed. 2012, Art. 63, nr. 3; W.-R. SCHENKE, cit., Art. 63, nr. 44.

partitiche non possono imporre al Presidente personalità politiche scelte da loro, appunto perché la Legge Fondamentale riconosce al Capo dello Stato il potere di proposta del candidato Cancelliere<sup>61</sup>. L'unico vincolo che si può porre a carico del *Bundespräsident* è quello che viene a crearsi nel caso in cui la situazione politica è tale da esprimere una maggioranza politica solida a favore di un potenziale candidato: in un tale frangente, il Presidente è tenuto a sottoporre il soggetto in questione al voto del *Bundestag*, in adempimento dell'unico reale obbligo a suo carico in questa fase, ovvero quello di individuare un candidato che abbia le più alte probabilità di raccogliere il consenso della maggioranza assoluta dei Deputati<sup>62</sup>. Laddove il Presidente Federale sottoponesse al *Bundestag* un candidato diverso da quello sul quale converge il favore della maggioranza delle forze politiche, e il proprio candidato non riuscisse nell'impresa di ottenere la maggioranza assoluta in Parlamento, ad uscire sconfitto dalla vicenda sarebbe lo stesso Capo dello Stato, che ne aveva unilateralmente patrocinato la candidatura. Questo finirebbe per riflettersi sulla tenuta della sua stessa autorevolezza, e potrebbe condurre persino ad un scontro istituzionale con il Governo, una volta che se ne costituisse uno, o con le forze di maggioranza al *Bundestag*: un conflitto che, nel caso peggiore, potrebbe persino costringere il *Bundespräsident* a dimettersi anticipatamente dal proprio incarico<sup>63</sup>.

L'intervento con cui il Presidente Federale Steinmeier aveva indotto la SPD a rivedere l'iniziale indisponibilità a partecipare ad un'alleanza di Governo con i partiti dell'Unione ha suscitato la forte critica da parte del costituzionalista Thorsten Kingreen, secondo il quale il Capo dello Stato avrebbe impropriamente esercitato pressioni sugli attori politici della RFT, con l'intento di ottenere l'auspicata elezione a maggioranza assoluta del candidato Cancelliere che lo stesso Capo dello Stato dovrà prima o poi proporre al *Bundestag*. Ciò avrebbe determinato un indebito esautoramento dell'assemblea parlamentare, che invece secondo Kingreen avrebbe dovuto scegliere liberamente tra le varie opzioni sul tappeto. In questo, Kingreen ravvisa un esautoramento dell'organo parlamentare, che invece dovrebbe conservare la propria centralità rispetto al paventato ruolo di demiurgico "Manager della crisi" del *Bundespräsident*<sup>64</sup>.

Kingreen mira a recuperare la centralità della rappresentanza parlamentare, nel momento in cui gli abituali automatismi procedurali della forma di governo della RFT non sono praticabili: il suo richiamo all'ordine è in primo luogo una manifestazione di fiducia verso il *Bundestag*, organo centrale per una democrazia effettivamente rappresentativa. D'altro canto, la sua critica all'attivismo del Capo dello Stato in un contesto politico inedito per il Paese disconosce l'intento

<sup>61</sup> Art. 63 I LF: "Il Cancelliere federale viene eletto, senza dibattito, dal *Bundestag* su proposta del Presidente federale".

<sup>62</sup> Si è fatto notare come un candidato del genere potrebbe anche non essere necessariamente il *leader* del gruppo parlamentare più numeroso, e come di conseguenza questo dato numerico potrebbe anche non risultare rilevante, né tanto meno vincolante, ai fini della scelta presidenziale, cfr. H.-P. SCHNEIDER, W. ZEH, cit., 1312.

<sup>63</sup> W. KALTEFLEITER, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Springer, Wiesbaden 1970, 215.

<sup>64</sup> T. KINGREEN, *Es lebe die Republik!*, VerfassungsBlog, 28.11.2017.

del *Bundespräsident* non tanto di “guidare” la crisi, ma di consentire per quanto possibile la formazione di un Esecutivo fondato su una larga maggioranza parlamentare.

Le opzioni alternative, per quanto legittime, prospettano scenari senza dubbio meno rassicuranti nel medio periodo: un governo di minoranza dovrebbe infatti negoziare di volta in volta il consenso sui provvedimenti più controversi, concedendo alle forze politiche disponibili a sostenerne le misure compromessi quasi sempre al ribasso, con evidente vantaggio per i partner occasionali dell’Esecutivo, liberi di decidere quando e in quale misura supportarne le misure assumendosene gli onori, e quando invece restare all’opposizione, scaricando sul Cancelliere ed il suo Gabinetto la responsabilità della sconfitta.

Uno scioglimento anticipato del *Bundestag* ed un conseguente ritorno al voto, invece, aprirebbero prospettive ancora più indecifrabili: considerati i tempi tecnici necessari, ciò riavvierebbe la campagna elettorale, imporrebbe alle forze politiche un riposizionamento sui diversi temi all’ordine del giorno con inevitabile dispendio di risorse umane e finanziarie, e causerebbe un sostanziale stallo istituzionale quanto meno fino all’estate del 2018 - con un Governo autorizzato per questo intervallo temporale ad emanare i soli provvedimenti necessari al disbrigo degli affari correnti, senza poter assumere misure di lungo periodo, riforme programmatiche o iniziative rilevanti sul piano internazionale<sup>65</sup>.

Di fronte a tali prospettive, la condotta del Presidente Federale appare coerente con i compiti istituzionali che l’ordinamento costituzionale gli riserva. Lungi dal costituire un indebito tentativo di esautoramento dell’assemblea parlamentare, i tentativi di Steinmeier di riavviare il dialogo tra gli attori politici dimostrano in verità uno sforzo teso a realizzare un interesse generale per il Paese, che è quello di avere un Esecutivo capace di attuare un indirizzo di governo chiaro e stabile<sup>66</sup>. Il Capo

<sup>65</sup> Nel formale rispetto del principio di continuità, un Governo che rimanga in carica anche dopo la convocazione del nuovo *Bundestag* è ufficialmente in possesso di tutte le competenze necessarie per svolgere appieno le proprie funzioni: in questo senso, anche in questa fase l’Esecutivo può tra l’altro presentare progetti di legge o misure di bilancio, emanare atti di natura amministrativa o dare attuazione alla competenza di indirizzo politico (*Richtlinienkompetenz*) del Cancelliere *ex art. 65 LF*. Più problematica è la possibilità per il Governo di procedere a nomine a capo di cariche pubbliche, o ad assumere iniziative in ambito di politica estera. Da notare come il rispetto del *Kontinuitätsprinzip* imponga la conservazione della stessa composizione partitica del Gabinetto, anche qualora una delle forze politiche presenti nella maggioranza di Governo nella precedente Legislatura scelga di passare all’opposizione dopo il voto per il nuovo *Bundestag*. Così, all’indomani del voto parlamentare del settembre 2017, alla decisione del Ministro del Lavoro Andrea Nahles (SPD) di abbandonare il dicastero per assumere la guida del gruppo parlamentare socialdemocratico e guidare l’opposizione al futuro Governo, è seguita la sua sostituzione con la collega di partito Katarina Barley, già titolare del Ministero per la Famiglia, cfr. A. WEINLEIN, *Im Stein gemeißelt*, in: *Das Parlament*, 42-43, 16.10.2017, 5.

<sup>66</sup> Vi è chi ritiene che il principale compito del Presidente Federale nel suo impegno ad esercitare le proprie competenze istituzionali primariamente consista nell’evitare la scissione tra “volontà dello Stato e volontà popolare”, cfr. A. JANSSEN, *Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Volkswillens für die Legitimation der Staatsgewalt. Ein Beitrag zur Auslegung des Artikels 20 Abs. 2 GG*, in: Id., *Die gefährdete Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland: Beiträge zur Bewahrung ihrer verfassungsrechtlichen Organisationsstruktur*, V & R Unipress, Göttingen 2014, 533-560 (552). Per quanto non esente da rischi di giustificazioni affrettate in favore di un’evoluzione plebiscitaria del ruolo presidenziale, se propriamente inquadrata all’interno della forma di governo della RFT, l’affermazione può fornire un utile chiarimento sull’intervento a cui dovrebbe essere chiamato il Capo dello Stato in frangenti come quelli in esame in questa sede. Cruciale, a riguardo, è la consapevolezza di conservare la centralità della funzione di integrazione del

dello Stato non esercita dunque improprie ingerenze nell'agone politico, ma dà invece piena attuazione al proprio mandato di garante dell'integrazione politica ed istituzionale dell'ordinamento, intervenendo nei (per ora) rari frangenti in cui gli altri poteri costituzionali risultino seriamente "inceppati" (*verhakt*), allo scopo di riportare l'attenzione sull'unitarietà dell'ordinamento statale e fungendo da istanza di garanzia (*Versicherung*) utilizzabile in caso di necessità<sup>67</sup>.

## **6. Conclusioni: La riconfermata centralità della Parteiendemokratie nella crisi della politica**

L'altro segnale che riconduce la crisi politica della Germania nell'alveo delle normali dinamiche istituzionali viene dagli eventi seguiti all'"attivismo" del Capo dello Stato nei mesi successivi alle elezioni. Una volta esperite le cd. "consultazioni presidenziali", intese come visto a favorire la ripresa del dialogo tra i principali esponenti politici nazionali, le forze partitiche sono infatti tornate assolute protagoniste della scena istituzionale: CDU, CSU ed SPD hanno così riconquistato il pieno controllo dell'iniziativa politica, dapprima attraverso il coinvolgimento diretto dei rispettivi gruppi dirigenti, e successivamente per mezzo degli strumenti propri della cd. *Parteiendemokratie*<sup>68</sup>, un modello in cui le fondamentali scelte istituzionali passano per un'effettiva legittimazione popolare, di cui i partiti si fanno prevalentemente portavoce nei luoghi di espressione della rappresentanza.

Non è un caso che la decisione iniziale di Martin Schulz di autoescludersi dalle trattative per la formazione di un futuro Governo fosse stata motivata con il calo di consensi subito dal partito socialdemocratico nel voto per il *Bundestag*: al di là delle convinzioni personali del candidato cancelliere, era evidente che l'alleanza con i partiti dell'Unione non avesse giovato alle sorti elettorali della SPD. In qualche misura, dunque, la scelta trovava una sua legittimazione

---

*Bundespräsident* come obbiettivo primario del proprio mandato: un'integrazione esercitata nella dovuta equidistanza dai conflitti propri della quotidianità politica, che aiuti il Capo dello Stato a conquistare quel pubblico rispetto necessario a facilitare l'approvazione delle sue decisioni nelle fasi di crisi istituzionale, cfr. W. RUDZIO, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Springer, Wiesbaden 9.a ed. 2015, 316.

<sup>67</sup> T. STEIN, *Der Bundespräsident als „pouvoir neutre“?*, cit., 256.

<sup>68</sup> E' impossibile riproporre in questa sede l'entità del dibattito dottrinale sulla natura, il significato e le evoluzioni della *Parteiendemokratie* nella tradizione giuspubblicistica tedesca seguita alla fondazione della RFT. Tra i contributi "classici" sull'argomento v. K. HESSE, *Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat*, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 17/1959, 11-52; K.-H. SEIFERT, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Heymanns Verlag, Köln u. a. 1975; H. HOFMANN, *Parlamentarische Repräsentation in der parteienstaatlichen Demokratie*, in: Id., *Recht - Politik - Verfassung*, Alfred Metzger Verlag, Frankfurt 1986, S. 249-260. Per una ricognizione succinta ma esaustiva del tema in chiave diacronica v. H. KLEINERT, *Abstieg der Parteiendemokratie*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 35-36/2007, 11-18. Per una trattazione approfondita del tema dal punto di vista politologico v. per tutti O. GABRIEL, O. NIEDERMAYER, R. STÖSS (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Springer, Wiesbaden II. ed. 2002, e F. DECKER, *Parteiendemokratie im Wandel. Beiträge zur Theorie und Empirie*, Nomos, Baden-Baden 2016, mentre per un'analisi dell'argomento in una prospettiva prettamente giuridica v. da ultima H. MERTEN, *Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie*, in: F. Decker, V. Neu (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Parteien*, Springer, Wiesbaden III. ed. 2018, 57-96.

democratica nell'espressione della volontà popolare registrata nelle urne, e Schulz aveva avuto in fondo buon gioco nel rivendicare una certa complementarità tra l'orientamento degli elettori e la posizione della *leadership* socialdemocratica rispetto alle future possibili alleanze in Parlamento. D'altro canto, a pochi giorni dal voto l'ipotesi di una coalizione tra Unione, Verdi e Liberali era sembrata talmente probabile da confermare la fondatezza della scelta della SPD di votarsi fin dall'inizio all'opposizione al futuro Esecutivo, senza che ciò compromettesse la stabilità istituzionale del Paese.

E' stato solo dopo il fallimento dell'ipotesi "Giamaica" che il quadro politico è tornato a farsi precario, richiedendo al Presidente Federale di assumere la guida della complessa fase interlocutoria, ed inducendo tutti gli attori politici a riconsiderare le proprie posizioni. Va tuttavia notato come, contestualmente all'annuncio di un'apertura quanto meno a colloqui esplorativi con i rappresentanti di CDU e CSU, Martin Schulz abbia manifestato la ferma intenzione della dirigenza del partito di rimettere la decisione finale su una possibile alleanza con l'Unione nelle mani degli iscritti<sup>69</sup>. Non solo: anche la stessa decisione di instaurare un vero e proprio confronto per la stesura di un accordo di coalizione è stata rimessa alla volontà dell'assemblea nazionale dei delegati socialdemocratici, che si sono espressi dapprima nelle varie rappresentanze regionali, e poi, ufficialmente, nell'incontro generale del 21 gennaio.

A ciascuna tappa del complesso confronto avviato dopo il fallimento della *Jamaika Koalition*, dunque, la SPD ha fatto seguire un momento di consultazione interna, che fosse dei delegati o degli iscritti del partito, nella convinzione che in una reale "Democrazia di Partiti" il fattore democratico non possa ridursi al solo risultato delle elezioni, ma debba trovare un proprio invero anche nelle varie fasi in cui i partiti compiono scelte decisive sia per le proprie sorti politiche che per le future dinamiche istituzionali. Nell'accezione accolta nel modello tedesco, una reale legittimazione democratica del processo decisionale non può riguardare soltanto il circuito della rappresentanza parlamentare, ma deve coinvolgere anche il *modus operandi* interno adottato dai partiti politici, che così facendo si pongono come volani imprescindibili di una compiuta democrazia rappresentativa<sup>70</sup>. A questo precetto, evidentemente, non ha inteso sottrarsi il partito di Martin Schulz, il quale ha dato ai propri iscritti l'ultima parola sulle proposte di alleanza con i partiti dell'Unione. D'altro canto, lo stesso Schulz era stato dapprima proposto simultaneamente come candidato Cancelliere e Presidente della SPD dalla dirigenza del partito lo scorso 29 gennaio 2017, e quindi ufficialmente confermato nei due incarichi dal 100% dei voti validi (pari a 605 preferenze) dell'assemblea dei

<sup>69</sup> Schulz verspricht Urabstimmung über Regierungsbeteiligung, in: derstandard.de, 24.12.2017.

<sup>70</sup> Il richiamo è evidentemente all'opera di Gerhard Leibholz e alla sua *Parteienstaatslehre*, cfr. G. LEIBHOLZ, *Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, 3. ed. de Gruyter, Berlin 1966; Id., *Parteienstaat und Repräsentative Demokratie*, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1951, 1-8. Per una ricognizione sintetica della dottrina leibholziana dello Stato di Partiti v. E. TOWFIGH, *Demokratische Repräsentation im Parteienstaat*, Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn 2011. In lingua italiana v. F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali. Intervista a Gerhard Leibholz*, in: Quaderni costituzionali, 3/1981, 473-488, e M. ALESSIO, *Democrazia e rappresentanza. Gerhard Leibholz nel periodo di Weimar*, La Scuola di Pitagora, Napoli 2013.

delegati il 19 marzo successivo<sup>71</sup>. In un contesto partitico del genere, diventa naturale che il *leader* individuato per volontà degli iscritti – sia pure espressa attraverso i rispettivi delegati – ricerchi nella stessa fonte di legittimazione del proprio ruolo la convalida delle scelte che lui, in nome e per conto del partito che presiede e rappresenta, è chiamato a fare. Il caso in esame dimostra quindi ancora una volta come nel sistema tedesco alla tradizionale rappresentanza politica si affianchi una parallela, complementare ed imprescindibile reale rappresentanza (intra)partitica, corollario della democraticità interna dei movimenti politici richiesta sia dall'art. 21 LF che dalla Legge sui Partiti del 1967<sup>72</sup>.

Lo stallo in cui è incorsa la Germania dopo il voto parlamentare del settembre 2017, dunque, sembra gradualmente rientrare nell'alveo delle dinamiche tradizionali senza produrre rotture del dettato costituzionale, ma anzi recuperando da un lato prerogative istituzionali comunque previste dalla disciplina della Legge Fondamentale, e riportando dall'altro al centro del confronto politico la consultazione degli iscritti ai partiti, ribadendo l'imprescindibilità del principio democratico nel processo decisionale interno alle formazioni politiche.

La circostanza che il *Bundespräsident* si trovi solo alle soglie del 2018 ad esplorare territori sconosciuti alle cronache politiche tedesche, ma ben noti a gran parte delle democrazie parlamentari consolidate, dimostra solamente che gli equilibri partitici ed istituzionali della RFT stanno attraversando una fase di mutamento. Nel momento in cui il presente contributo viene redatto non è possibile stabilire se si tratti di mutamenti strutturali, o solo di alterazioni contingenti suscettibili di riallineamenti sulla base dei rapporti di forza preesistenti. Quel che è certo è che la forma di governo tedesca è in evoluzione, ed una verifica dell'effettiva portata delle competenze costituzionali dei diversi attori istituzionali e della tenuta del ruolo dei soggetti politici anche in circostanze complesse potrà comunque tornare utile nel prossimo futuro, e non solo in Germania.

---

<sup>71</sup> *Martin Schulz zum neuen SPD-Chef gewählt*, in: n-tv.de, 19.3.2017.

<sup>72</sup> Quanto tale principio rimanga cruciale nel modello politico-partitico della RFT è dimostrato dal recente caso registrato all'interno della AfD, la cui direzione federale ha disposto la destituzione coatta della direzione del partito della Bassa Sassonia, per presunte gravi violazioni contro i principi e l'ordinamento del movimento, utilizzando sanzioni che tuttavia, secondo l'art. 7 della Legge sui Partiti, non potrebbero essere comminate nelle modalità seguite dalla direzione federale del partito nell'occasione, riproponendo ancora una volta il tema della corrispondenza tra democrazia esterna ed interna dei partiti. Sui profili costituzionalistici della vicenda v. S. SCHÖNBERGER, *Innerparteiliche Demokratie und autoritäre Führungsstruktur: zur Absetzung des AfD-Landes-vorstands in Niedersachsen*, in: Verfassungsblog.de, 2.2.2018.