

## **Dopo le elezioni federali del 24 settembre 2017: la Germania alla ricerca di nuovi equilibri\***

di **Federico Furlan** – *Professore associato di diritto costituzionale nell'Università di Milano-Bicocca*

**ABSTRACT:** The paper analyses the results of federal German elections held on September 24th 2017 where Chancellor Angela Merkel's party dramatically declined losing votes and seats (CDU scoring only 32,9%) as well as social-democratic party (SPD, scoring 20,5%). Meanwhile, the radical right wing party (AfD) has burst into the Parliament as the third largest party (scoring 12,5%). Also the liberal party (FDP – 0,7%), the *Linke* party (9,2%), as well as and the *Gruenen* (8,9%) have done well. The paper focuses on the history of the radical right wing party and on the reasons that led to its entering the *Bundestag* for the first time since 1949. The central part of the article highlights how elections have affected institutional stability making it difficult to form the fourth Merkel's Government and so requiring the federal President Steinaier to solve the crisis.

**SOMMARIO.** 1. Premessa introduttiva. – 2. L'analisi dei risultati e dei flussi. – 3. L'ascesa dell'ultradestra xenofoba e nazionalista in Germania e in Europa. – 4. Il nuovo *Bundestag* XXL, la crisi di governo ed il ruolo del Presidente federale. – 5. Concludendo

### **1. Premessa introduttiva.**

I risultati delle elezioni politiche federali del 24 settembre 2017 sono stati, per chi si pone nella prospettiva di osservatore esterno, assolutamente scioccanti anche se non del tutto inattesi, tenuti nel debito conto gli esiti della tornata elettorale regionale del 2016 e i sondaggi della vigilia che, come nel caso francese, si sono mostrati assai attendibili<sup>1</sup>.

Il dato più rilevante è che il baricentro del sistema politico tedesco si è spostato decisamente a destra: i partiti che hanno governato nell'ultima legislatura (i centristi della *Union*, formata dalla CDU e dai cristiano-sociali bavaresi, ed i socialdemocratici) hanno conosciuto un cospicuo calo dei

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee Guida della Rivista.

<sup>1</sup> Particolarmente preciso quello dell'INSA, pubblicato due giorni prima del voto; si v. il sito <http://www.insa-meinungstrend.de>.

consensi (perdendo, rispetto alle precedenti elezioni del 2013, quasi il 14%) e i voti persi sono stati catturati in parte dai liberali della FDP e, per il resto, da una giovane formazione di estrema destra, *Alternative für Deutschland* (AfD), contraddistinta da una retorica populista, xenofoba ed antieuropea, la quale rappresenta ora la terza formazione politica in termini di voti nel paese (quasi 6 milioni) e per numero di seggi (94) all'interno del *Bundestag*.

La sconfitta della Cancelliera e lo spostamento di voti sorprendono perché l'attuale condizione di salute della Federazione tedesca pare assolutamente invidiabile: le elezioni si sono tenute in un contesto economico assai positivo per la Germania, che può vantare indicatori tra i più brillanti del Vecchio Continente (dal basso indice di disoccupazione, al rapporto deficit/Pil, al surplus commerciale); l'operosa locomotiva tedesca evidenzia un diffuso benessere sociale che si estende a larghi strati della popolazione e – dopo le riforme dei primi anni Duemila – può offrire ai ceti più deboli prestazioni assistenziali sconosciute altrove (dalla totale gratuità per gli asili nido al reddito di cittadinanza, il cd. Hartz IV); il paese è politicamente stabile, avendo alternato soltanto 8 Cancellieri alla guida dell'Esecutivo dal 1949 ad oggi e non si intravedono, all'interno dei *Länder*, pulsioni indipendentiste e/o secessioniste.

Tutto questo evidentemente non è bastato agli elettori tedeschi: con l'unico strumento di partecipazione che l'ordinamento costituzionale partito-centrico affida loro, hanno manifestato un chiaro disagio, punendo in termini di consensi, e quindi di seggi, la Grande Coalizione rosso/nera che ha guidato la RFT per 8 degli ultimi 12 anni (cui si addossa evidentemente la responsabilità dello *status quo*) e, al contempo, premiando la destra liberale di Christian Lindner e l'ultradestra di AfD.

In questa nostra analisi cercheremo di comprendere quali motivazioni siano alla base di siffatto risultato e quali ne potrebbero essere le conseguenze per il sistema politico-partitico tedesco.

## ***2. L'analisi dei risultati e dei flussi***

Un primo dato da commentare è quello relativo all'affluenza: mentre nel resto d'Europa si segnala una forte disaffezione rispetto al momento elettorale, il dato tedesco è in decisa controtendenza dal momento che il 76,16% degli aventi diritto si è recato alle urne.

Passando all'esame dei risultati abbiamo già anticipato che gli elettori tedeschi hanno punito i due partiti storici: la *Union* (CDU+CSU) guidata dalla Cancelliera Merkel si conferma primo partito ma crolla al 32,9 % dei suffragi e conquista 246 seggi (nelle precedenti elezioni il 41,5% e 311 seggi); la SPD scende al 20,5 % e potrà contare su 153 deputati (nel 2013 aveva raggiunto il 25,7% e 193 seggi).

La sorpresa del turno elettorale è, invece, rappresentata dall'ultradestra di *Alternative für Deutschland* che si erge a terzo partito con il 12,64% dei consensi e guadagna 94 seggi (nel 2013 con il 4,7% non aveva superato la soglia di sbarramento).

Il successo del partito di estrema destra è attribuibile non solo alla violenta campagna “negativa” (contro le politiche di accoglienza ai profughi, contro l'Islam, contro l'Europa) ma anche ad un

accorto uso dei *social network* e, in particolare di Twitter: secondo un'indagine condotta dall'Osservatorio EuVisions del Centro Einaudi, nel periodo pre-elettorale ogni candidato di AfD ha scritto in media 6 *tweet* al giorno, contro i 3 dei candidati degli altri partiti<sup>2</sup>; inoltre AfD è riuscito a coinvolgere in questa campagna mediatica anche la base, ottenendo una risonanza media di 7 *retweet* per ogni *tweet* inviato dai candidati.

Risalgono la china i liberali della FDP (10,75% dei voti e 80 seggi), che erano restati fuori dal precedente *Bundestag*, mentre sono sostanzialmente stabili la *Linke* (9,24% e 69 seggi; nel 2013 aveva ottenuto l'8,6% e 64 deputati) e i Verdi/Alleanza 90 (8,94 % e 67 seggi confrontato con l'8,4% e 63 deputati).

Pare significativo notare che (come avvenuto nel 2013) la *Union* la fa da padrona nella parte maggioritaria, vedendo i propri candidati vincitori in 231 collegi uninominali (sui 299 da assegnare) e distanziando di gran lunga la SPD (con 59); pochissimi collegi sono conquistati dagli altri partiti (5 la *Linke*, 3 per AfD, 1 per i Verdi).

Poiché questo è accaduto anche nelle precedenti elezioni federali ne consegue che l'adozione di un sistema autenticamente maggioritario porterebbe la *Union* ad avere schiacciante maggioranze parlamentari.

Prendendo, invece, in considerazione i risultati conseguiti nei diversi *Länder* si osserva come la propaganda populista di AfD raccolga consensi soprattutto nell'ex Germania Est: in Sassonia l'ultradestra è il primo partito con il 27% dei voti (superando di poco la CDU), in Turingia si attesta al 22,7% mentre nel Brandeburgo, nel Meclemburgo così come in Sassonia-Anhalt si avvicina al 20%.

Ma il partito guidato da Weidel e Gauland fa registrare ottime performance anche nel sud della Germania: in Baviera, a fronte del cedimento della CSU (che perde oltre 10 punti percentuali), AfD supera il 12%, così come nel Baden-Württemberg.

Laddove cresce l'estrema destra là tracolla la CDU: in Sassonia il partito della Cancelliera perde quasi il 16% di consensi rispetto al 2013, nel Baden-Württemberg oltre l'11%, così come in Sassonia-Anhalt.

L'analisi dei flussi elettorali<sup>3</sup> condotta da Infratest Dimap<sup>4</sup> evidenzia che, nell'intero territorio federale, la CDU/CSU ha ceduto oltre 1 milione e trecentomila di voti ai liberali mentre quasi 1 milione di ex simpatizzanti democristiani ha premiato le proposte politiche di AfD.

Quanto ai socialdemocratici, perdono consensi sull'intero territorio federale: l'emorragia di voti è meno grave nel *Westdeutschland* (in particolare nei *Länder* industriali della Bassa Sassonia e del Saarland resta sopra il 27%) mentre nei *Länder* dell'*Ostdeutschland* il partito di Martin Schulz fa

<sup>2</sup> Cfr. F. ARCOSTANZO – G. PAGANO, *On the eve of the German Election Alternative für Deutschland prevails on Twitter*, all'indirizzo [www.euvisions.eu/elections-alternative-deutschland](http://www.euvisions.eu/elections-alternative-deutschland).

<sup>3</sup> Per un approfondimento cfr. 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*, Editoriale del 27.9.2017, 10.

<sup>4</sup> Al sito [www.infratest-dimap.de](http://www.infratest-dimap.de).

rilevare una percentuale media di consensi del 13,9%; i voti di chi è rimasto deluso dalla SPD ed ha cambiato il proprio orientamento si sono equamente distribuiti a sinistra (380 mila verso i Verdi e 450 mila alla Linke) e a destra (430 mila verso FDP e 470 mila per AfD).

### ***3. L'ascesa dell'ultradestra xenofoba e nazionalista in Germania e in Europa***

L'impatto di *Alternative für Deutschland* con l'istituzione parlamentare di non è stato dei più morbidi, considerando che il primo atto ufficiale è consistito nella presentazione di una mozione (respinta a larga maggioranza) contro la conduzione della seduta da parte del decano dei parlamentari, il liberale Hermann-Otto Solms. E l'ingombrante presenza della folta pattuglia dei deputati di AfD tra i banchi del *Bundestag* provocherà sicuramente ulteriori scintille e polemiche.

Questo dato ci induce ad approfondire la conoscenza del terzo partito tedesco, cercando di ricostruirne la rapidissima scalata nelle preferenze dei tedeschi, dalla nascita ad oggi.

Quando, nel febbraio del 2013, l'economista Bernd Lucke fonda *Alternativ für Deutschland* in pochi avrebbero scommesso sul fatto che il nuovo movimento, caratterizzato da una retorica euroscettica e sovranista, avrebbe, in breve tempo, rivoluzionato il panorama politico tedesco, portando un cospicuo contingente di parlamentari di estrema destra all'interno del *Bundestag* per la prima volta dal 1949.

Nel suo primo test elettorale, le elezioni federali del settembre del 2013, AfD ottiene un discreto successo in termini di consensi (circa 2 milioni di voti pari al 4,7% dei suffragi), non ottenendo seggi a causa della soglia di sbarramento posta al 5%.

Nelle successive elezioni, le europee del 2014, il movimento si conferma dal punto di vista numerico (poco più di due milioni di voti) ma, grazie alla minore partecipazione e alla diversa legge elettorale, consegue 7 seggi all'Europarlamento. In quello stesso anno AfD segna una significativa crescita nelle elezioni regionali, avvicinando o superando la soglia del 10% dei voti in Sassonia, Turingia e Brandeburgo.

Il 2015 è l'anno della svolta: il 4 luglio nel congresso del partito ad Essen la linea politica di Lucke viene sconfitta e l'assemblea elegge come leader Frauke Petry, la quale sostiene la necessità di uno spostamento del partito in senso nazionalista, populista e apertamente xenofobo, a causa della quale il fondatore abbandona la sua creatura e dà vita ad una nuova formazione (Alternativa per il Progresso e il Rinnovamento).

La brusca sferzata a destra imposta dalla Petry alla rotta del partito reca buoni frutti alle regionali del marzo 2016: AfD intercetta il malcontento di una significativa fetta dell'elettorato tedesco che non ha digerito le politiche di accoglienza ai profughi siriani messe in atto dalla Cancelliera. Il populismo euroscettico venato di xenofobia di AfD raccoglie consensi non solo nei *Länder* dell'Est (in Sassonia-Anhalt con il 24,2% dei suffragi è il secondo partito e in Meclemburgo-Pomerania tocca il 20,8% dei voti) ma anche nel Baden-Württemberg (con oltre il 15% dei voti) e nel Land di Berlino (ove supera il 14%).

Nell'aprile del 2017 alla conferenza di Colonia l'assemblea del partito sposta ancora più a destra la propria rotta scegliendo come candidato alla Cancelleria la giovane analista finanziaria Alice Weidel e come presidente il maturo giurista Alexander Gauland (nato nel 1941), che saranno protagonisti di una campagna elettorale dai toni veementi, provocatori e venati di negazionismo.

Il programma generale del movimento, presentato per le elezioni del 24 settembre<sup>5</sup>, accoglie alcune delle classiche rivendicazioni (reazionarie, nazionaliste, xenofobe ed antieuropeiste) dell'ultradestra europea: a) sul piano della sicurezza interna si manifesta la necessità di rafforzare i poteri delle forze di polizia e la libertà d'azione del PM nonché di consentire ai cittadini di armarsi e difendersi; b) sul versante comunitario si propongono l'uscita dall'Euro (tramite referendum), la restituzione agli stati-nazione delle competenze avocate dall'UE ed interventi restrittivi della libertà di circolazione (accusata di permettere ai cittadini di altri stati di stabilirsi in Germania al solo fine di sfruttarne gli ammortizzatori sociali); c) nella politica sociale si eleva a modello la famiglia tradizionale (anche se la leader Weidel è dichiaratamente omosessuale), si propugna una politica di promozione della natalità dei tedeschi in luogo dell'immigrazione di massa e la fine delle politiche di asilo; d) la politica culturale rifugge dal multiculturalismo e incita alla difesa della cultura, della lingua e dell'identità tedesca (basata su 3 pilastri: tradizione religiosa cristiana, tradizione scientifica e umanista; il diritto romano) mentre l'Islam radicale è individuato come il nemico mortale da combattere (uno dei paragrafi porta l'eloquente titolo "L'Islam non fa parte della Germania") e il velo islamico dovrebbe essere vietato.

Il primo capitolo del programma è, invece, dedicato alle proposte di riforma istituzionale: in esse l'AfD esprime un sentimento di sfavore verso l'eccessiva invadenza dei partiti nelle istituzioni e richiede l'introduzione di meccanismi di democrazia diretta nell'ordinamento costituzionale sia in forma di referendum secondo il modello svizzero (ritenuti ineludibili per le modifiche alla Legge Fondamentale e per la ratifica di trattati internazionali di rilevanza fondamentale) sia sotto le forme di elezione diretta del Presidente della Repubblica (ma senza che ne siano modificati i poteri).

Nella galassia della destra populista la componente identitarista, antieuropea e islamofoba avvicina, in molti aspetti, la piattaforma programmatica (al netto dei toni usati nei comizi e nelle partecipazioni televisive dai suoi esponenti) dell'AfD a quella del *Front Nationale*<sup>6</sup>; e simile è il consenso elettorale dei due partiti, considerando che al primo turno delle ultime elezioni legislative francesi, tenutesi nel giugno 2017, il FN ha incassato il 13% dei consensi (ma solo 8 seggi all'Assemblea nazionale per effetto del sistema elettorale maggioritario a doppio turno).

E 13% è anche la percentuale di consensi ottenuta alle ultime elezioni legislative olandesi dal Partito per la Libertà (PVV) di Geert Wilders<sup>7</sup> che della lotta all'islamismo ha fatto la propria ragione di esistere.

---

<sup>5</sup> Si può reperire in inglese e francese sul sito [www.afd.de](http://www.afd.de).

<sup>6</sup> Come evidenzia la lettura dei 144 punti del programma presidenziale di Marine Le Pen, che si può consultare al sito [www.marine2017.fr](http://www.marine2017.fr).

<sup>7</sup> Sul movimento (non si tratta di un vero e proprio partito organizzato) fondato da Wilders si v. l'analisi condotta da T. PAUWELS, *Populism in Western Europe: Comparing Belgium, Germany and The*

La medesima soglia del 13% è stata raggiunta alle elezioni legislative svedesi dal partito di estrema destra dei Democratici svedesi (SD) (con 49 seggi al *Riksdag*), che, peraltro, pare accreditato di un'ulteriore crescita nelle legislative che si terranno a marzo 2018. Sorti dalla fusione (nel 1988) di diversi piccoli partiti nostalgici del nazismo, i Democratici svedesi hanno esplicitamente rinunciato alla matrice neonazista ma diffondono idee xenofobe e antieuropeiste.

Ancor più lusinghieri i risultati della FPO (Partito della Libertà) alle recentissime elezioni politiche austriache del 15 ottobre 2017, nelle quali il partito che Haider aveva guidato ad essere la prima forza del Paese (correva il 1999) ha conseguito il 26% dei voti e 51 seggi al *Nationalrat*, consolidandosi come la terza formazione del Paese e probabilmente parteciperà al prossimo Governo guidato dal giovane leader popolare (OVP) Sebastian Kurz.

L'avanzata dell'ultradestra populista, nei casi appena esaminati, sembra trovare una spiegazione nella capacità di intercettare il consenso presso le famiglie a medio e basso reddito in relazione a tematiche sensibili: alla massiccia immigrazione si accompagnano, infatti, la paura di perdere posti di lavoro a bassa specializzazione e timori per la tenuta del sistema di sicurezza sociale, mentre alla diffusione dell'islamismo si associano problemi di sicurezza pubblica e preoccupazioni per la perdita dei valori identitari sui quali si sono costruiti gli stati-nazione europei.

A queste paure i programmi dei partiti populistici rispondono da un lato presentando ricette economiche autarchiche e politiche restrittive (o meglio di chiusura totale) nei confronti dell'immigrazione e dell'asilo e, dall'altro, rifiutando l'integrazione europea in quanto mirante a spogliare la sovranità dello stato nazionale e individuando nella cultura islamica un'antagonista culturale con cui non è possibile convivere.

Infine, deve sottolinearsi anche la capacità da parte dei leader e dei candidati di questi partiti<sup>8</sup> di sfruttare, nelle campagne elettorali, i nuovi strumenti di comunicazione politica costituiti dai *social network* (principalmente Facebook e Twitter) e l'utilizzo di una strategia comunicativa basata più su forme di *negative campaigning* nei confronti degli avversari più che su proposte concrete di *policy*.

#### **4. Il nuovo Bundestag XXL, la crisi di governo ed il ruolo del Presidente federale**

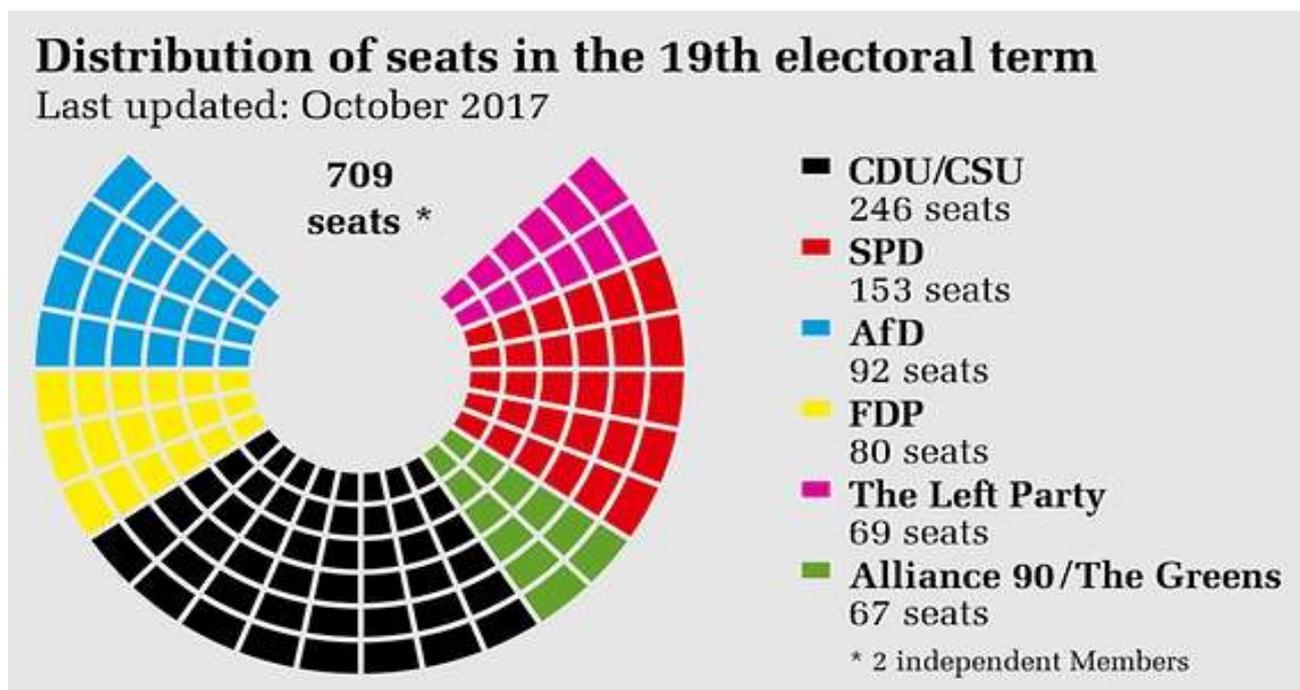
Nel rinnovato *Bundestag* siedono rappresentanti di ben sei partiti (rispetto ai quattro della precedente legislatura) e due tra questi (Linke e AfD) esprimono posizioni radicali (ai due poli opposti) e, come diremmo in Italia, anti-sistema. Già questo dato rappresenta una forte discontinuità con il passato.

---

*Netherlands*, Routledge, 2014, 114 ss.; non ricevendo sovvenzioni pubbliche sono totalmente ignote le fonti di finanziamento delle sue campagne.

<sup>8</sup> Sulle modalità di comunicazione politica dei gruppi di estrema destra cfr. R. WODAK - M. KHOSRAVINIK - B. MRAL (a cura di), *Right-Wing Populism in Europe: Politics and Discourse*, Bloomsbury, 2013.

Inoltre, a causa dell'elevato numero di mandati in eccedenza (*Überhangmandate*) e compensativi (*Ausgleichsmandate*) dispensati dalla legge elettorale vigente, per raggiungere la maggioranza all'interno della Dieta più affollata del dopoguerra<sup>9</sup> occorrono almeno 355 seggi.



Fonte: [www.bundestag.de/en](http://www.bundestag.de/en) - NdR: i due indipendenti sono deputati eletti nelle liste di AfD (una è l'ex leader Petry) che hanno ritenuto di non aderire al gruppo parlamentare.

Si sono, così, materializzate (alla seconda prova<sup>10</sup>) le paure di chi paventava che la riforma elettorale del 2013 avrebbe reso il *Bundestag* un'assemblea troppo numerosa ed ingovernabile, oltre ad aumentarne i costi di gestione e funzionamento<sup>11</sup>.

A complicare ulteriormente il quadro è giunta la decisione, annunciata da Martin Schulz subito dopo la pubblicazione dei risultati definitivi, che la SPD non sarebbe stata disponibile ad una

<sup>9</sup> Si v. su questi aspetti l'interessante articolo di J. DELCKER, *Bundestag rebooted: bigger, badder and hard to handle*, in [www.politico.eu](http://www.politico.eu).

<sup>10</sup> Nelle precedenti elezioni federali del 2013 il numero dei mandati eccedenti e compensativi era rimasto basso e la CDU e la SPD avevano ottimi risultati, inducendo ad opposte considerazioni; cfr., tra gli altri, D. DAMIANO, *Brevi osservazioni sulle elezioni tedesche: la tenuta di una legge elettorale modificata e di una "Cancelliera di ferro"* in *Osservatorio AIC*, novembre 2013 nonché LUTHER J. – BOGGERO G., *Alcune domande sul significato delle elezioni federali tedesche*, in *Federalismi.it* n. 20 del 9.10.2013. Per un'accurata analisi delle elezioni del 2013 in chiave politologica si v. G. D'OTTAVIO – T. SAALFELD, *La Germania della Cancelliera. Le elezioni del 2013 all'ombra della crisi europea*, Bologna, 2015.

<sup>11</sup> Si v. le osservazioni di A. DE PETRIS, *Cambiare tutto perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag con un'intervista al prof. Friedrich Pukelsheim*, in *Federalismi.it* del 4.9.2013, p. 9-10; nella dottrina tedesca F. PUKELSHEIM – M. ROSSI, *Imperfektes Wahlrecht*, in *Zeitschrift für Gesetzgebung*, n. 3/2013.

ulteriore esperienza di grande coalizione (che, come nel 2009, pare avere nuovamente penalizzato i socialdemocratici), scelta che ha ristretto considerevolmente il margine di manovra di Angela Merkel.

La Cancelliera si è vista così costretta a ricercare inedite alleanze: subito dopo il voto i media tedeschi hanno ipotizzato che l'unica soluzione praticabile per formare il quarto governo guidato da Frau Merkel sarebbe consistita in un accordo di coalizione (*Koalitionsvertrag*) che includesse non solo gli storici alleati liberali del FDP ma anche la sinistra moderata rappresentata da Alleanza90/Verdi.

E per circa un mese è parso che la *Jamaika-Koalition* (così chiamata per il fatto che i colori dei tre partiti – nero, giallo e verde – sono presenti nella bandiera dello stato caraibico) potesse effettivamente concretizzarsi. Invero, questa coalizione in precedenza è stata testata solo a livello comunale e, per un periodo limitato (dal 2009 al 2012), nel piccolo Saarland, rappresentando quindi una grande incognita.

Il percorso verso la costruzione dell'accordo di coalizione è stato reso impervio dalle rilevanti divergenze programmatiche tra i Verdi e la FDP<sup>12</sup> in alcune materie quali la politica energetica (i *Grünen* vorrebbero avviare la decarbonizzazione del paese), la politica industriale, le politiche migratorie e (non ultimo) la posizione da tenere in seno all'Europa (della quale i liberali chiedono rilevanti riforme istituzionali e dalla quale pretendono rigorose politiche di controllo dei deficit statali).

Le trattative con liberali ed verdi sono iniziate il 18 ottobre u.s. dopo che la Cancelliera aveva raggiunto (l'8 ottobre) un accordo con la CSU sul nodo gordiano dei rifugiati: secondo quanto riportato dai giornali tedeschi (poi confermato dai vertici cristiano-sociali) Merkel avrebbe accettato di fissare un tetto annuale (*Obergrenze*) di 200 mila permessi di soggiorno per ragioni umanitarie (comprensivi dei ricongiungimenti familiari) e di ospitare i richiedenti asilo in apposite strutture in attesa di decidere le singole posizioni.

I Verdi – che hanno sempre sostenuto politiche dell'accoglienza molto aperte – hanno immediatamente, con la leader parlamentare Katrin Göring-Eckardt, preso le distanze dall'accordo, affermando che non avrebbe potuto essere ripreso tout-court nell'accordo di coalizione.

Nel mentre, le elezioni regionali nella Bassa Sassonia (*Niedersachsen*) del 15 ottobre hanno rappresentato una rivincita per la SPD che, raggiungendo il 36,9% dei suffragi, è diventato il primo partito, lasciando alle spalle la CDU, arrestatasi al 33,6% (alle elezioni del 25 settembre era al 35%). Rispetto alle elezioni federali hanno patito un forte calo di consensi sia i liberali (scesi dal 9,3% al 5,5%) sia AfD (dal 9% al 6,2%), mentre i Verdi si sono confermati sostanzialmente stabili (all'8,7% dei voti).

---

<sup>12</sup> Il programma sintetico è leggibile in inglese all'indirizzo [https://www.fdp.de/pdf/FDP\\_BTW2017\\_Kurzwahlprogramm\\_EN.pdf](https://www.fdp.de/pdf/FDP_BTW2017_Kurzwahlprogramm_EN.pdf).

L'elezione del potente ed esperto ex ministro dell'economia, il cristiano-democratico Wolfgang Schäuble, a Presidente del *Bundestag*, il 24 ottobre 2017<sup>13</sup>, pareva il preludio ad una positiva conclusione dei negoziati.

A ciò aggiungasi che il candidato di AfD (Glaser), boicottato dalle altre forze parlamentari, è rimasto escluso dalla corsa alle vice-presidenze a causa delle sue dichiarazioni sulla necessità di escludere la libertà religiosa per i musulmani; ciò sebbene il § 2.1 del Regolamento di procedura dell'assemblea prescriva che “*Ogni Frazione del Bundestag è rappresentata nel Presidium da almeno un Vicepresidente o una Vicepresidentessa*”.

Ma quando tutto sembrava portare ad un lieto fine, con un colpo di scena, il carismatico leader della FDP, Lindner, nella sera del 19 novembre ha annunciato di avere abbandonato il tavolo delle trattative, con la pesante motivazione che “i quattro interlocutori non hanno un progetto comune per la modernizzazione del Paese e non hanno una fiducia di base comune con la quale si possano immaginare i presupposti per un governo stabile”.

Saltata l'ipotesi della coalizione nero-giallo-verde, la Cancelliera si è recata dal Presidente federale per riferire sullo stato delle trattative e, al termine dell'incontro, Franz-Walther Steinmeier ha rilasciato delle dichiarazioni nelle quali ha accuratamente invitato i partiti a trovare una soluzione alla crisi aperta, assumendosi pienamente il carico di responsabilità che gli elettori hanno affidato loro, “una responsabilità che non si può escludere facilmente né si può semplicemente riaffidare all'elettorato”<sup>14</sup> e dicendosi convinto che il voto anticipato non rappresenta una soluzione.

Subito dopo, il medesimo Presidente ha iniziato (il 21 novembre) un giro di consultazioni (dalle quali sono stati, per il momento, esclusi la Linke e AfD) per verificare le possibili vie di uscita dalla crisi di governo più difficile che la Germania si sia trovata ad affrontare nel dopoguerra ed ha esercitato forti pressioni sul suo partito (la SPD) affinché riconsideri l'ipotesi di tornare al governo (in coalizione con CDU, CSU ed eventualmente Verdi) oppure di appoggiare un esecutivo di minoranza guidato da Merkel.

Schulz ha preso tempo, dicendo di voler ottenere l'avallo alla riproposizione delle Grande coalizione da parte del Congresso della SPD ed anche dagli iscritti al partito mediante un referendum, ma tutto induce a ritenere che alla fine (anche se in tempi lunghi e dopo una lunga contrattazione sul contenuto dell'accordo e sulle poltrone ministeriali) il Governo Merkel IV ci sarà e i socialdemocratici ne saranno la seconda gamba<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Eletto a scrutinio segreto con 501 voti.

<sup>14</sup> Frase riportata da *Ilfattoquotidiano.it* del 20.11.2017. Sullo stesso argomento l'articolo di T. MASTROBUONI, *Germania: Steinmeier, appello per scongiurare le elezioni. Merkel: “Meglio voto che governo di minoranza”*, in *Repubblica.it* del 20.11.2017.

<sup>15</sup> Similmente a quanto accaduto in Bassa Sassonia ove, la grosse Koalition è stata riproposta e il socialdemocratico Weil è stato eletto *Ministerpräsident* il 22 novembre 2017.

Analizzando lo svolgimento di questa crisi dal punto di vista costituzionale, il dato più significativo è certamente rappresentato dall'attivismo del Presidente federale<sup>16</sup>, il socialdemocratico Steinmeier<sup>17</sup>, il quale, ricevuta la notifica del fallimento delle trattative per la coalizione Jamaica, ha affrontato la crisi "all'italiana": rifiuto del ricorso alle elezioni anticipate prima di avere esplorato tutte le possibili alternative; consultazioni (per la prima volta nella storia della RFT) con i leader dei partiti disponibili in linea astratta a partecipare al gabinetto; forcing sulla SPD per convincere i compagni di partito ad abbandonare la linea decisa da Schulz dopo il tonfo elettorale<sup>18</sup>.

Se pure l'interventismo del *Bundespräsidenten* ha suscitato critiche nella dottrina tedesca, preoccupata dall'emersione di sentimenti antipolitici e antipartitici e di un certo "romanticismo neomonarchico"<sup>19</sup>, tuttavia è di solare evidenza come sia la stessa Legge Fondamentale a ritagliare un ruolo di risolutore delle crisi per il Presidente federale, sia pure in via sussidiaria e subordinata rispetto al funzionamento regolare della forma di governo.

I costituenti e il Tribunale costituzionale federale hanno, infatti, riconosciuto al Presidente federale un rilevante margine di discrezionalità in merito all'accertamento della sussistenza dei presupposti per lo scioglimento (anticipato) del *Bundestag* sia nel caso di elezione di un Cancelliere di minoranza (art. 63, IV comma, GG) sia nelle vicende costituzionali che seguono un voto negativo del *Bundestag* sulla questione di fiducia posta dal Cancelliere (art. 68 GG)<sup>20</sup>.

Per quanto concerne la fase di formazione del governo, invece, il potere di proposta del Cancelliere attribuito al Presidente dall'art. 63, I comma, GG è stato condizionato, nella prassi, dall'esistenza di un "candidato Cancelliere" nella persona del leader del partito vincitore delle elezioni o del soggetto indicato dalla coalizione costituitasi dopo le elezioni, ma nulla esclude che, in assenza di un accordo tra le forze politiche, il Capo dello Stato possa prendere le iniziative necessarie per aiutare, dalla sua posizione neutrale e di custode del corretto funzionamento dei meccanismi costituzionali, i partiti a superare le situazioni di impasse ed eventuali veti reciproci.

---

<sup>16</sup> Si vedano, in argomento, le osservazioni di DELLEDONNE G., *Il crepuscolo dell'ipotesi-Giamaica: osservazioni comparatistiche sulle trattative per la formazione del Governo in Germania*, in *Diritticomparati.it* del 4.12.2017, ad avviso del quale "una situazione d'incertezza – forse momentanea ma certo inedita – ha portato a una rivalutazione delle possibilità d'intervento del capo dello Stato nel quadro del parlamentarismo della Repubblica federale".

<sup>17</sup> Né va dimenticato che Steinmeier ha ricoperto il posto chiave di Ministro degli Esteri nei governi Merkel I e III ed è politico assai stimato (come dimostra il consenso alla sua elezione) e aduso alle negoziazioni internazionali.

<sup>18</sup> "Germania, spunta la grosse Koalition del presidente" titolava, a tale proposito, Il Manifesto del 24.11.2017 (articolo di S. Canetta).

<sup>19</sup> Sono parole di T. KINGREEN, *Es lebe die Republik!* in *Verfassungsblog* del 28.11.2017, il quale ritiene non corretto e non necessario l'intervento del Presidente federale e, al contempo, preferibile rimettere al centro della democrazia tedesca il parlamento attraverso un governo di minoranza.

<sup>20</sup> BVerfGE 62, 1, 50 e ss. del 16 febbraio 1983.

Ciò consente di affermare che al Presidente federale sono attribuiti, in questo ambito, poteri di riserva<sup>21</sup> e che il mancato ricorso a questi poteri è stato, fino ad oggi, merito della stabilità e dell'omogeneità del sistema partitico tedesco che si è sempre autoregolato senza dover ricorrere alle doti di intermediazione del Presidente federale nella formazione dei governi.

Il mutamento dello *status quo*, originato dalle elezioni del 24 settembre, ha, d'incanto, risvegliato i poteri addormentati del *Bundespräsidenten* ma è ovviamente presto per dire se questo rimarrà un precedente isolato oppure porterà ad una diversa declinazione del ruolo da parte del Capo dello Stato tedesco.

## 5. Concludendo

Volendo trarre dall'analisi condotta alcune riflessioni conclusive pare potersi affermare che:

a. la Cancelliera Merkel, nonostante i successi raggiunti in campo economico dalla Germania nel corso dei suoi mandati, ha pagato caro dazio alle politiche di accoglienza dei profughi intraprese dal 2015, che hanno impaurito le fasce più deboli della popolazione le quali, temendo di perdere i benefici acquisiti all'interno del *welfare state*, hanno dimostrato di gradire le ricette politiche sovraniste e identitariste proposte dalla destra conservatrice e dall'ultradestra;

b. allo stato attuale i movimenti dell'ultradestra europea intercettano un voto principalmente di protesta ma non sembrano in grado di superare (fatta eccezione per alcuni contesti come quello austriaco) una soglia fisiologica posta al 15-20% delle preferenze, rimanendo così minoritari nello scacchiere politico, e, nel breve periodo, non si scorge all'orizzonte una significativa implementazione del loro bacino elettorale;

c. il rischio principale che si intravede è quello che la CDU per riguadagnare il consenso fuggito recepisca alcune delle istanze sovraniste dei movimenti più radicali finendo per alimentare il processo disgregatorio dell'Unione europea avviato dalla Brexit o, quantomeno, per bloccare ogni possibile passo avanti sulla strada dell'integrazione;

d. prendendo, infine, in esame l'impatto delle elezioni sulla forma di governo tedesca si trae la conseguenza che il parlamentarismo tedesco lamenta, per la prima volta dal 1949, problemi di governabilità simili a quelli affrontati nell'ultimo decennio dall'Italia, dalla Spagna e dalla Grecia e che, in questo quadro, si sono attivati i poteri di riserva che la Legge fondamentale conferisce al Presidente federale per la soluzione delle crisi di governo.

---

<sup>21</sup> In tali termini anche W. HEUN, *The Constitution of Germany*, Oxford-Portland, 2011, 139 e F. PALERMO – J. WOLK, *Germania*, Bologna, 2005, 67 che definiscono il Presidente federale come un “notaio con funzioni di riserva”.