

Rivista N°: 2/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 05/04/2018

AUTORE: Andrea De Petris*

A BRIDGE OVER TROUBLED WATERS? IL PRESIDENTE FEDERALE TEDESCO NEL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL GOVERNO**

*Was ist denn das Amt des Präsidenten der Deutschen Bundesrepublik?
Es ist bis jetzt ein Paragraphengespinst gewesen.
Es ist von dieser Stunde an ein Amt, das mit einem Menschentum gefüllt ist.*

(Cos'è dunque la carica di Presidente della Repubblica Federale di Germania?
Finora è stata una fantasticheria normativa.
D'ora in poi è una carica colmata di umanità)

Theodor Heuss, discorso di insediamento da Presidente Federale, 12 settembre 1949

Sommario: Introduzione. - 1. La funzione del Presidente Federale nell'assetto costituzionale della RFT. - 2. Il Presidente Federale nella formazione dell'Esecutivo, tra potere neutro e funzioni "di riserva". - 2.1. Il ruolo del Capo dello Stato nella procedura di formazione del Governo. - 2.2. La surrettizia neutralità del Bundespräsident. - 2.3. Il corretto esercizio delle competenze presidenziali nei casi di crisi della politica. - 3. L'azione del Presidente Federale Steinmeier nella fase post-elettorale. - Conclusioni: il Presidente Federale tra contingenze occasionali, possibili transizioni della forma di governo e reviviscenza della Parteiendemokratie.

Introduzione

La situazione politica creatasi in Germania a seguito delle elezioni per il *Bundestag* del 24 settembre 2017 è inedita sotto molti aspetti: i due partiti maggiori hanno perso consensi, altri sono rientrati in Parlamento dopo quattro anni, una formazione politica antieuropeista, populista e vicina alla destra radicale ha superato la soglia di sbarramento del 5% del voto proporzionale, la Dieta Federale conta per la prima volta ben 709 Deputati, di gran lunga il numero più alto dalla fondazione della RFT nel 1949. Il combinato disposto di tutti questi

* Ricercatore di diritto costituzionale nell'Università "Giustino Fortunato" di Benevento.

** 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.

elementi ha determinato uno scenario sconosciuto per gli organi istituzionali, i media e l'opinione pubblica, soprattutto per quanto attiene al procedimento di formazione del Governo. In tutte le Legislature precedenti, l'iter che portava alla composizione del nuovo Esecutivo era stato portato a termine senza troppe difficoltà: una parziale eccezione si era registrata di fatto solo dopo le elezioni del 2013, quando i negoziati per la formazione del III Gabinetto Merkel, sostenuto da una Grande Coalizione tra CDU/CSU ed SPD, avevano impegnato i vertici dei partiti indicati per quasi tre mesi, per concludersi comunque positivamente il 16 dicembre di quell'anno¹. Sebbene il dato avesse destato le preoccupazioni di più di un commentatore politico, esso non aveva comunque compromesso la stabilità complessiva dell'assetto istituzionale, culminata nella rielezione di Angela Merkel a *Bundeskanzlerin* nella prima deliberazione a maggioranza assoluta dei membri del *Bundestag*, e nella conseguente nomina dei componenti del Gabinetto appoggiato per la terza volta (la seconda del nuovo millennio) da una *Große Koalition*.

L'iter di formazione del Governo aveva registrato ancora una volta un ruolo sostanzialmente simbolico del Presidente Federale, chiamato in causa dal dettato costituzionale per ottemperare all'obbligo di proporre al *Bundestag* il candidato alla Cancelleria: un incarico che, sulla base delle vicende politiche registrate fino a quel momento, era apparso ai più come avente un carattere prettamente formale e meramente esecutivo di scelte altrui. Fino al 2013, infatti, grazie alla sostanziale chiarezza dei risultati emersi dalle urne la scelta rimessa nelle mani del Presidente Federale di individuare un esponente politico per l'incarico di Cancelliere è sempre risultata di fatto predefinita, vincolata, condizionata dai rapporti di forza tra le diverse formazioni politiche all'interno del *Bundestag*, escludendo qualsiasi margine di discrezionalità decisionale da parte del Capo dello Stato in questo ambito.

Questa visione "notarile" del *Bundespräsident* è stata rimessa tuttavia fortemente in discussione a seguito del voto parlamentare del 2017. Come detto, la composizione politica dell'ultimo *Bundestag* è risultata inedita sotto molti aspetti: soprattutto, a fronte di un considerevole aumento del numero dei seggi, la Dieta Federale conta per la prima volta almeno un gruppo parlamentare di ben 94 Deputati avversi ad essere coinvolti in possibili alleanze programmatiche, sia per propria scelta che per indisponibilità di tutte le altre forze politiche. A ciò si aggiunge la circostanza che il secondo partito del Paese, la SPD, ha escluso fin dalla serata del 24 settembre la propria partecipazione ad accordi di coalizione per la prossima Legislatura, intendendo dedicarsi pienamente a guidare l'Opposizione parlamentare contro il prossimo Esecutivo. Lo scenario che ne è derivato mostra dunque tratti di complessità assolutamente sconosciuti ed inconsueti per gli standard della *Bundesrepublik*, e soprattutto ha aperto per la prima volta nella storia politica tedesca la questione della governabilità del sistema, dal momento che la ricerca per raggiungere i numeri necessari per una maggioranza stabile in Parlamento richiederebbe un accordo tra forze politiche molto distanti tra loro su

¹ Sugli equilibri partitici vigenti nella RFT a seguito del voto del 2013 v. T. POGUNTKE, *The German Party System after the 2013 Elections: An Island of Stability in a European Sea of Change?*, in: A. De Petris, T. Poguntke (Eds), *Anti-Party Parties in Germany and Italy. Protest Movements and Parliamentary Democracy*, Luiss University Press, Roma 2015, 235-253.

vari punti programmatici di rilievo. All'interno di questa inedita condizione di precarietà politico-istituzionale, ha improvvisamente riguadagnato attenzione il ruolo del Presidente Federale il quale, inaspettatamente per molti, ha mostrato un'autonomia decisionale ed una capacità di azione non rilevata in precedenza nella fase improvvisamente complicata dei negoziati intra- ed interpartitici funzionali alla formazione del Governo: un'autonomia per molti versi inedita, appunto, e tuttavia ben presente nel dato testuale e sostanziale del dettato costituzionale.

Prendendo le mosse dall'analisi del peculiare momento che sta attraversando la RFT dopo l'ultimo voto parlamentare, il presente contributo intende dunque focalizzare l'attenzione sul ruolo del Capo dello Stato tedesco nei (per il momento rari) frangenti critici dell'assetto politico nazionale, verificando se ed in quale misura l'abituale lettura della sua funzione istituzionale possa considerarsi confermata anche in condizioni di generale instabilità istituzionale, e quanto invece la prova dei fatti imponga una riconsiderazione complessiva della materia. Per conseguire tale obiettivo, il lavoro si articola in tre parti: nella prima si presenta un'analisi generale del ruolo del Presidente Federale nell'assetto costituzionale complessivo della RFT, letto cioè nell'interezza delle attribuzioni che la Legge Fondamentale gli riconosce; nella seconda viene condotta una disamina dettagliata nelle potestà del *Bundespräsident* all'interno del procedimento di formazione del Governo, per mostrare in quali fasi il Capo dello Stato sia chiamato ad intervenire e con quali effettive competenze decisionali proprie; nella terza ed ultima parte, infine, viene condotto un raffronto tra le conclusioni tratte dall'interpretazione letterale, sistematica ed autentica del dettato costituzionale in materia, e l'operato seguito nei primi mesi seguiti alle elezioni del 2017 dal Presidente Federale in carica, Frank-Walter Steinmeier, al fine di verificare se ed in quale modo si possano riscontrare discordanze tra il dato normativo e la prassi istituzionale attuata in questa occasione. Il fine conclusivo del lavoro è, ad ogni modo, quello di verificare se il contesto politico in cui versa attualmente la RFT debba considerarsi un occasionale *unicum*, destinato a rientrare nella conformità della *routine* istituzionale una volta che le tensioni correnti si scioglieranno con la formazione del prossimo Esecutivo, o se invece si stia profilando in qualche misura una modifica potenzialmente strutturale della forma di governo tedesca, nella quale debba essere riconsiderato il ruolo di un Capo dello Stato forse in futuro destinato stabilmente ad esercitare potestà decisionali e ad assumere iniziative politiche autonome, nell'intento di risolvere positivamente i momenti di crisi istituzionale nei quali le forze partitiche non siano più in grado di gestire direttamente e senza intermediari il confronto politico nazionale assicurando quella governabilità che è sempre apparsa un risultato facilmente conseguibile nella storia della *Bundesrepublik*, a Bonn come a Berlino².

² A. BENZ, *Regierbarkeit im kooperativen Bundestaat – Eine Bilanz der Föderalismusforschung*, in: S. Bandemer, Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regierungssystem und Regierungslehre: Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft*, Leske + Budrich, Opladen 1989, 181-192; H. WOLLMANN (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik: Kontinuität und Wandel*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1991.

1. La funzione del Presidente Federale nell'assetto costituzionale della RFT

E' una posizione comunemente condivisa quella che vede nel Presidente Federale un organo costituzionale chiamato ad attuare in primo luogo una funzione di integrazione e rappresentazione dell'unità nazionale³, in coerenza con la valenza simbolica conferita alla sua carica, che riceve attuazione anche attraverso le tante uscite pubbliche ed i discorsi tenuti nelle varie occasioni ufficiali in cui interviene⁴. E' in questa prospettiva che sembra possibile individuare una funzione di integrazione riconosciuta al Presidente Federale, finalizzata alla tutela dell'interesse della comunità statale in senso lato, che superi le tradizionali divisioni politiche e sociali nelle quali la dimensione pubblica tende abitualmente a frammentarsi⁵. Questo riconosciuto margine di autonomia, che pure viene abitualmente declinato come ulteriore riprova dell'obbligo di neutralità a carico del *Bundespräsident*, è letto invece da una parte sia pure minoritaria della dottrina come non privo di problematicità: al Presidente spetterebbe infatti un ruolo che travalica la funzione di mero "maestro di cerimonia"⁶, ponendolo piuttosto in diretto collegamento con la società, in una posizione non solo "*super partes*", ma financo "criptomonarchica", riconoscendogli una mansione di "Imperatore di riserva" (*Ersatzkaiser*)⁷ difficilmente compatibile con la tradizionale accezione rappresentativa della forma di governo parlamentare così come intesa nella Legge Fondamentale. In realtà, l'attribuzione del ruolo di "Monarca di riserva" in favore del Capo dello Stato fu ampiamente dibattuta e di fatto riconosciuta dalla dottrina al Presidente del Reich nell'ambito della forma di governo contenuta nella Costituzione di Weimar del 1919. Agli inizi dell'era weimariana, una parte della pubblicistica in materia faceva derivare tale preminenza da una supposta appartenenza del *Reichspräsident* al potere esecutivo in senso lato, in quanto titolare di una funzione pubblica di vertice all'interno del generale apparato amministrativo⁸, mentre man mano che la storia della prima Repubblica tedesca progrediva, la lettura del Presidente del Reich quale "*Spitzenbeamte*" dell'assetto governativo veniva gradualmente abbandonata⁹. Di contro, ac-

³ Sul ruolo e sulle competenze del Presidente Federale nella forma di governo della RFT e in relazione alle prerogative degli altri organi costituzionali v. tra gli altri W. KALTEFLEITER, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1970; W. HEUN, *Die Stellung des Bundespräsidenten im Licht der Vorgänge um die Auflösung des Bundestages*, AöR 1984, 13-36.

⁴ R. Chr. VAN Ooyen, *Das Amt des Bundespräsidenten. Fehldeutungen im parlamentarischen Regierungssystem*, Springer, Wiesbaden 2015, 19.

⁵ J. KRUPER, *Bundespräsident*, in: W. Heun/M. Honecker/M. Morlok/J. Wieland (Hrsg.), *Evangelischer Staatslexikon*, Kohlhammer, Stuttgart 2006, 253.

⁶ La dottrina maggioritaria considera invece il Presidente Federale un tipico "*pouvoir neutre*", destinato a fungere da rappresentante dell'unità interna ed esterna dello Stato, cfr. tra gli altri a riguardo K. NICLAUB, *Das Amt des Bundespräsidenten im Parlamentarischen Rat*, in: Robert Chr. van Ooyen/Martin H. W. Möllers (Hrsg.), *Der Bundespräsident im politischen System*, Springer, Wiesbaden 2012, 35-45; M. H. W. MÖLLERS, *Staats- und verfassungsrechtliche Aufgaben und Kompetenzen*, in: Id., 75-98; K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 18.ma ed., Müller, Heidelberg 1991, 259-263.

⁷ H.-P. SCHWARZ, *Von Heuss bis Herzog. Die Entwicklung des Amtes im Vergleich der Amtsinhaber*, APuZ 20/1999, 3-13 (13).

⁸ E. HUBRICH, *Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches*, Bruncken & Company, Greifswald 1921, 96.

⁹ F. GIESE, *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, 7. ed. C. Heymann, Berlin 1926, Anm. II 1 Art. 42, 153; F. STIER-SOMLO, *Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht*, de Gruyter, Berlin und

quistava gradualmente consenso la concezione del Presidente del Reich come contropotere non tanto dell'Esecutivo, ma soprattutto del Parlamento, confermando una sostanziale continuità con l'idea monarchica della forma di governo, nella quale Capo dello Stato e Parlamento sono intesi come poli alternativi della sovranità¹⁰, nel cui ambito al parlamentarismo incarnato dal *Reichstag* dovesse essere opposto un contropotere rappresentato appunto dal *Reichspräsident*: un organo che per alcuni doveva porsi come un "domatore delle forze democratico-irrazionali" del sistema di governo weimariano¹¹, mentre secondo altri andava inteso come un "cane da guardia" nei confronti del *Reichstag*, con il compito di assicurare che "il Parlamento non si fossilizzi, ma venga mantenuto in continuo timore degli elettori"¹², a fronte di altri ancora che lo rappresentavano come un "leone dormiente", chiamato a destarsi dalla sua inattività in caso di pericolo per la tenuta dell'assetto costituzionale¹³.

In termini generali, ad ogni modo, la dottrina concorda come la dotazione di competenze riconosciuta al *Bundespräsident* appaia conforme a quella prevista nel classico modello di democrazia parlamentare¹⁴. Secondo la stessa dottrina, tuttavia, un'analisi attenta degli articoli della Legge Fondamentali dedicati a questo organo costituzionale e la loro interpretazione in ambito accademico rivelerebbe come questa corrispondenza tra dato materiale e modello costituzionale reale risulti in ultimo più casuale che realmente voluta¹⁵. Il Consiglio Parlamentare, l'organo costituente composto nel corso del 1947 per redigere il testo di quella che sarebbe divenuta la Carta costituzionale della Repubblica Federale di Germania¹⁶, avrebbe infatti inteso disegnare una figura presidenziale ridimensionata nelle proprie prerogative rispetto al modello in auge in epoca weimariana, allo scopo di impedire l'instaurazione di una "Dittatura del Presidente" e dare vita a cd. "Gabinetti Presidenziali" sull'esempio di quelli nominati dal Presidente Hindenburg tra il 1929 ed il 1933. Di contro, l'analisi dei lavori preparatori alla redazione dell'art. 54 LF indica come il Consiglio Parlamentare avesse molto netta l'intenzione di mantenere le distanze dal modello presidenziale, sia privando il *Bundespräsident* delle prerogative emergenziali previste dall'art. 48 della Costituzione di Weimar, sia specificando nel dettaglio le occasioni in cui consentirgli il ricorso al potere di scioglimen-

Leipzig 1924, Vol. I, 599; O. MEISNER, *Der Reichspräsident*, in: Handbuch der Politik, 3. Vol., 3. Ed. Berlin und Leipzig 1921, 43; H. STRAUß, *Ist der Reichspräsident Reichsbeamter? Eine staatsrechtliche Untersuchung*, Frankfurt/M. 1928.

¹⁰ W. SCHELCHER, *Das parlamentarische System*, AöR, 1921, 257-363 (265).

¹¹ F. MEINECKE, *Politische Schriften und Reden*, G. Kotowski (Hrsg.), Toeche-Mittler, Darmstadt 1958, 163 ss.

¹² E. KAUFMANN, *Grundfragen der künftigen Reichsverfassung*, Vossische Buchhandlung, Berlin 1919, 21.

¹³ E. HUBRICH, cit., 112. Sulla potenziale valenza "protomonarchica" della carica di Presidente Federale nella Legge Fondamentale v. T. KIES: "Ersatzkaiser" – "Bürgerpräsident" – "geistige Führung". *Das Amt des Bundespräsidenten in der deutschen Öffentlichkeit 1949-1994*, in: Thomas Biskup, Martin Kohlrusch (Hrsg.), *Das Erbe der Monarchie. Nachwirkungen einer deutschen Institution seit 1918*, Campus Verlag, Frankfurt a/M 2008, 261-283.

¹⁴ K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, cit., 275.

¹⁵ O. KIMMICH, *Der Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie*, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, De Gruyter, Berlin 1967, 2-90 (81).

¹⁶ Sul processo di composizione del Consiglio Parlamentare cfr. J. V. WAGNER (Hrsg.), *Der Parlamentarische Rat 1948-1949*, Harald Boldt Verlag, Boppard am Rhein 1975, Vol. 1 (Vorgeschichte).

to del Bundestag, che ancora delimitando il potere di intervento del Capo dello Stato rispetto all'Esecutivo federale¹⁷.

Se appare dunque acclarato il ruolo di potere neutro riservato al *Bundespräsident* dalla Legge Fondamentale, una parte consistente della dottrina sembra tuttavia concordare sul fatto tale neutralità non possa desumersi dall'analisi testuale della Carta costituzionale, ma che debba in qualche modo essere considerata "connaturata" al compito istituzionale affidato al Capo dello Stato in un regime parlamentare razionalizzato¹⁸. D'altro canto, ulteriore dottrina si interroga sulla portata effettiva di tale neutralità, contraddicendo l'assunto per il quale essa coinciderebbe con una sostanziale impossibilità di azione all'interno degli equilibri istituzionali disegnati dalla Carta fondamentale. Werner Weber, ad es., contesta la "esautorazione del Presidente" e mette alla prova l'idea che il Capo dello Stato sarebbe sempre e comunque un mero *pouvoir neutre*, concludendo che un tale potere può ben configurarsi come neutro senza tuttavia doversi intendere come sinonimo di debolezza, e che in ogni caso esso non prescinde dalla titolarità di una propria sfera di autorità¹⁹. Contrario ad una lettura „attiva“ del potere neutro presidenziale, invece, Karl Doehring, secondo il quale ogni spazio decisionale autonomo sarebbe precluso al Presidente Federale proprio a seguito dell'assetto di pesi e contrappesi costruito dalla Legge Fondamentale, nel cui ambito tutto lo spazio decisionale sul piano politico si esaurirebbe del binomio Parlamento/Governo²⁰. Di avviso simile Rolf-Richard Grauhan, che considera potere neutro quello attribuito al Tribunale Costituzionale Federale di garantire la corretta interpretazione della Costituzione (in quanto tale l'unico reale *Hüter der Verfassung* all'interno della Legge Fondamentale), mentre un ruolo del genere non potrebbe mai essere riconosciuto al Presidente Federale senza alterare il senso stesso del suo incarico istituzionale²¹.

Similmente, Helmut Lehne considera il Presidente Federale un *pouvoir neutre* solo se inteso come potere conciliatore tra posizioni politiche diverse e contrapposte²². Secondo altri,

¹⁷ *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Band 1 n.F. (Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes) 1951, 2.a ed. 2010, 399 ss. Cfr. anche H. MÖLLER, *Das Amt des Bundespräsidenten*, in: *Die Politische Meinung*, 474/2009, 47-53.

¹⁸ Cfr. tra gli altri: MAUNZ-DÜRIG, *Grundgesetz*, 2.a ed., Art. 54 Rdnr. 4: "La funzione del Presidente Federale come potere indipendente ed equilibratore rispetto agli orientamenti politici (*pouvoir neutre*), come organo conciliatore tra differenze e come garante dell'unità non è particolarmente definito nella Legge Fondamentale, ma si dà per assodato"; T. MAUNZ, *Deutsches Staatsrecht*, 15.a ed., Beck, München 1966, 331: „Al di là del dato testuale della LF, è soprattutto sulla base della tradizione della democrazia classica che egli [il Presidente Federale] è il soggetto che all'interno dello Stato ordina, concilia e appiana i conflitti, [è] il grande arbitro tra le correnti politiche, detto anche forza 'neutrale' o 'pouvoir neutre'"; MANGOLDT/KLEIN, *Das Bonner Grundgesetz*, 2.a ed. Vol. II Art. 54 (1067) "Al Presidente federale sono riservati la molto importante funzione costituzionale di un 'pouvoir neutre' (di un potere neutrale) – in antitesi con il 'puouvoir actif' (il potere di indirizzo politico) – ed il ruolo di 'modérateur invisible' (conciliatore invisibile)".

¹⁹ W. WEBER, *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*, 2. Ed., Vorwerk Verlag, Stuttgart 1958, 32.

²⁰ K. DOEHRING, *Der "pouvoir neutre" und das Grundgesetz*, in: *Der Staat*, 1964, 201-219 (209)

²¹ R.-R. GRAUHAN, *Gibt es im Grundgesetz ein "pouvoir neutre"?*, Dissertation, Heidelberg 1959, 381 s. Dello stesso avviso anche H. MAURER, *Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht?*, in: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* 1966, 665-675; K. RODE, *Die Ausfertigung der Bundesgesetze*, Dissertation, Bochum 1966, 69.

²² H. LEHNE, *Der Bundespräsident als neutrale Gewalt nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, Dissertation, Bonn 1960, 200.

invece, il fatto che nell'ordine degli organi di rilievo costituzionale disciplinati dalla Legge Fondamentale il Presidente Federale sia preceduto da *Bundesrat* e *Bundestag*, unito alla circostanza che il *Grundgesetz* dedica appena otto articoli alle sue prerogative, comproverebbe la ridotta rilevanza istituzionale del *Bundespräsident*²³, mentre non manca chi valuta le capacità di influenza dell'organo presidenziale non tanto in base alle competenze formalmente attribuitegli dal testo costituzionale, quanto dal grado di autorevolezza personale riconosciuta di volta in volta al titolare dell'incarico²⁴.

L'andamento delle dinamiche costituzionali, ed in particolare l'esame dei momenti di maggiore crisi degli equilibri istituzionali, pare confermare quest'ultima lettura, sconfessando quello che qualcuno ha definito un errore "basilare" della dottrina costituzionalistica post-bellica, vale a dire la convinzione che "potere neutro" significhi assenza di potere effettivo, ma vada inteso solo come apparenza (*Schein*) di potere, privilegio onorario privo di rilevanza sostanziale²⁵. Il potere neutro, nel senso così inteso, troverebbe un suo spazio di esercizio nella pluralità di ambiti nei quali la Legge Fondamentale riserva comunque una libertà di intervento al Capo dello Stato, che si tratti della formazione del Governo, dell'esercizio della potestà legislativa o della rappresentanza dell'unità nazionale sia all'interno che all'esterno dello Stato²⁶. E' stato d'altro canto osservato come la sostanziale inattività istituzionale dimostrata nella prassi dai Presidenti Federali, in conseguenza della quale la suddetta funzione di integrazione non è stata di fatto mai realmente esercitata, si debba in gran parte alla generale situazione di stabilità sociale, economica ed istituzionale che ha caratterizzato larga parte della storia politica della RFT. E' mancata fino ad ora la controprova di quale utilizzo possa essere chiamato a fare il *Bundespräsident* delle proprie prerogative costituzionali in momenti di tensione istituzionale, ad es. in presenza di un panorama politico più frammentato e contrapposto di quello abituale, o in caso di problematiche di carattere economico/finanziario, con le relative conseguenze sul piano delle relazioni sociali. In frangenti del genere, il Presidente Federale sarebbe infatti con tutta probabilità chiamato a esercitare la propria funzione di integrazione in modo molto più intenso e pervasivo, al fine di garantire adeguatamente l'integrità dell'assetto socio-istituzionale nel suo complesso, mettendo alla prova il grado di tensione che le proprie competenze potrebbero sopportare, laddove dovessero essere esercitate in misura assai più estesa e penetrante di quanto non la storia politica della *Bundesrepublik* non abbia richiesto fino ad ora²⁷.

La giurisprudenza costituzionale si è espressa in anni recenti sull'argomento, chiarendo che la funzione di integrazione e di rappresentazione dell'unità nazionale attribuita al Presidente Federale si esercita anche quando questi assuma una propria posizione in merito a vicende e sviluppi in ambito sociale: presa di posizione che può ad es. legittimamente esprimersi anche attraverso una critica all'indirizzo di un partito politico, fin quando essa for-

²³ U. KEMPF/J. HARTMANN, *Staatsoberhäupter in der Demokratie*, Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden 2011, 92.

²⁴ T. ESCHENBURG, *Staat und Gesellschaft in Deutschland*, 4. Ed., Piper, Stuttgart 1960, 650.

²⁵ O. KIMMINICH, cit., 82.

²⁶ Id., 89.

²⁷ M. MORLOK/L. MICHAEL, *Staatsorganisationsrecht*, 3. Ed., Nomos, Baden-Baden 2017, 351.

nisca un contributo fattivo al confronto sostanziale sul tema trattato, e non faccia riferimento a questioni esterne all'argomento di merito o non si sostanzia in espressioni di carattere triviale o offensivo. Secondo il *Bundesverfassungsgericht*, pertanto, l'obbligo di neutralità a carico del Capo dello Stato non rende quest'ultimo un mero "amministratore (*Amtswalter*) politicamente indifferente", ma lo mantiene pienamente legittimato ad assumere posizioni di merito ed indirizzo nei frangenti in cui le mansioni connesse alla propria carica lo richiedano²⁸. La vicenda che ha portato alla pronuncia del Tribunale Costituzionale Federale riguardava la partecipazione dell'allora Presidente Federale Joachim Gauck ad un incontro con degli studenti di Berlino nell'agosto del 2013, mentre era in corso la campagna elettorale per il rinnovo del *Bundestag*, previsto per il 22 settembre successivo. Nell'occasione, gli studenti chiesero a Gauck quale comportamento adottare nei confronti dei membri e dei sostenitori del partito neonazista NPD, che aveva supportato un'iniziativa di protesta contro un centro di accoglienza di richiedenti asilo nel quartiere berlinese di Hellersdorf. Alla domanda, il Presidente Gauck aveva risposto: "Abbiamo bisogno di cittadini che scendano in piazza e mettano un freno agli idioti (*Spinner*). E' un dovere per tutti noi". I responsabili della NPD avevano sollevato un ricorso contro il Presidente Federale (*Organstreit*), ritenendo che tali espressioni violassero il dovere di neutralità connesso alla sua carica istituzionale. Il BVerfG aveva invece rigettato la questione, specificando che il modo in cui il Capo dello Stato adempie ai suoi compiti di integrazione e rappresentazione dell'unità nazionale è una libera scelta del titolare dell'incarico: se, come prevede il dettato costituzionale, il Presidente Federale ha l'obbligo di rappresentare l'unità della comunità nazionale (*Gemeinwesen*), allora deve essergli garantito un autonomo spazio di azione nel quale egli possa esercitare tale funzione nelle forme che ritiene più appropriate, scegliendo le modalità di comunicazione e i temi specifici con cui adempiere a questo compito. Conseguentemente, il BVerfG aveva escluso che in tali occasioni si ponga il bisogno di autorizzare ulteriormente il *Bundespräsident* di turno con specifiche disposizioni legislative atte a questo scopo, le quali si sostanzierebbero in una implicita legittimazione di interventi limitativi del potere di intervento del Capo dello Stato nelle forme suddette.

Si sono registrate valutazioni critiche nei confronti della decisione del Tribunale Costituzionale Federale, da parte di chi ritiene che il ruolo istituzionale del Presidente Federale esiga un'assoluta neutralità rispetto alle polemiche proprie del confronto politico, che nel caso in oggetto sarebbe venuta a mancare²⁹. Da considerare anche la posizione di Christoph Gusy, il quale senza esprimere una diretta valutazione sulla corrispondenza tra l'operato del

²⁸ BVerfGE, 2 BvE 4/13 del 10/6/2014, 28. Per un sunto introduttivo sulla sentenza cfr. M. SACHS, *Grenzen der Äußerungsfreiheit des Bundespräsidenten mit Rücksicht auf die Chancengleichheit politischer Parteien*, in: *Juristische Schulung* (JuS), 2014, 956-958.

²⁹ R. SCHMIDT, *Staatsorganisationsrecht*, 18.ma ed., Rolf Schmidt Verlag, Grasberg 2017, Rn. 613a; C. HILLGRUBER, *Zur Äußerungsbefugnis des Bundespräsidenten in Bezug auf politische Parteien*, in: *Juristische Arbeitsblätter* (JA), 2014, 796-798; L. KNAPPE, *BVerfG: Bundespräsident darf NPD-Anhänger als „Spinner“ bezeichnen*, secondo il quale l'espressione "idioti" (*Spinner*) utilizzata nell'occasione dal Presidente Gauck avrebbe una connotazione abitualmente ingiuriosa, pertanto difficilmente concordabile con il dovere di neutralità richiesto al Presidente Federale, cfr. <http://www.juraexamen.info/bverfg-bundespraesident-darf-npd-anhaenger-als-spinner-bezeichnen/> (17.3.2018).

Presidente Gauck ed il precetto di neutralità istituzionale, ravvisa l'assenza generale di un *Neutralitätsgebot* nel dettato della Legge Fondamentale, e propone un parametro scalare di valenza del principio di neutralità, tanto più stringente quanto più l'esternazione di un organo costituzionale presenti una maggiore capacità di influenza (*Einwirken*) dal punto di vista temporale e contenutistico, e quanto più risulti in grado di condizionare i concreti rapporti di forza nel confronto politico³⁰. Più critico Thies Wahnschaffe, secondo il quale il generale obbligo di neutralità esigerebbe una maggiore moderazione da parte di soggetti titolari di incarichi istituzionali non solo nei confronti di organismi dotati di una riconosciuta funzione di rilievo pubblicistico, come i partiti politici, ma anche verso realtà meno strutturate ma comunque portatrici di istanze di rilievo pubblico, come il movimento di protesta populista anti-islamista PE-GIDA (*Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes* - Patrioti europei contro l'islamizzazione dell'Occidente) fondato a Dresda nel 2014 e diffuso in varie aree della RFT, in quanto "democrazia significa in fondo anche per titolari di funzioni pubbliche dover sopportare opinioni differenti e limitarsi al fattuale confronto pubblico"³¹.

Per quanto attiene alla sfera delle competenze presidenziali più vicine al tema trattato in questa sede, ovvero quelle relative alla capacità di incidenza del Capo dello Stato sull'Esecutivo, è stato notato come al Presidente Federale la Legge Fondamentale chieda in primo luogo di garantire la continuità dello Stato-apparato rispetto alla discontinuità dell'indirizzo politico che interviene ad ogni cambio di Governo: da un lato vi sarebbe dunque il Capo dello Stato, rappresentante di una neutrale funzione di servizio nei confronti dello Stato (*neutrale Staatsdienerschaft*), dall'altro il Cancelliere Federale, come rappresentante della "sfera politico-dinamica"³². Le dinamiche di sviluppo di questa relazione non sono tuttavia prestabilite e definite anticipatamente: lo stesso potere neutro che in essa viene richiamato non opera sempre nello stesso modo e con gli stessi effetti, ma deve anch'esso necessariamente tenere conto delle situazioni contingenti nelle quali gli altri organi costituzionali espletano le proprie specifiche prerogative e, in questo, modulare l'esercizio delle competenze che il dettato costituzionale gli riconosce³³. Nel complesso, dunque, sembra possibile concludere che manchino sufficienti elementi per condividere una lettura del potere neutro attribuito in termini generali al Presidente Federale come divieto per quest'ultimo di spazi decisionali propri rispetto alle pulsioni che le evoluzioni delle dinamiche politiche contingenti possono far emergere di volta in volta, specialmente in momenti complessi della vita istituzionale.

³⁰ C. GUSY, *Neutralität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit – Voraussetzungen und Grenzen*, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NWvZ)*, 11/2015, 700-704.

³¹ T. WAHNSCHAFFE, *Zur Neutralitätspflicht staatlicher Hoheitsträger gegenüber Organisationen ohne Parteienstatus*, in: *NVwZ*, 24/2016, 1767-1711 (1711).

³² E. MENZEL, *Ermessensfreiheit des Bundespräsidenten bei der Ernennung des Bundesminister*, in: *DÖV* 1965, 581-597 (591).

³³ A riguardo Karl Pfister individua due vertici della forma di governo parlamentare: uno dinamico, il Capo del Governo, ed uno statico, il Capo dello Stato, con la possibilità che un tale modello possa condurre a "insopportabili" tensioni, nel momento in cui entrambi gli organi in questione incorporino principi costituzionali di eguale rango in contrapposizione tra loro, cfr. K. PFISTER, *Das ungelöste Wahlproblem: die Wahl der Regierung in der parlamentarischen Demokratie*, Richard Pflaum Verlag, München 1949, 40.

2. Il Presidente Federale nella formazione dell'Esecutivo, tra potere neutro e funzioni "di riserva"

2.1. Il ruolo del Capo dello Stato nella procedura di formazione del Governo

Rispetto a questo precetto di equidistanza dagli orientamenti politici contingenti, appare necessario chiarire la natura e la portata delle competenze che la Legge Fondamentale riconosce al Presidente Federale nell'ambito del procedimento che conduce alla formazione del Governo. In particolare, è opportuno riflettere sul ruolo che l'assetto costituzionale riserva al Capo dello Stato in questo specifico ambito, al fine di comprendere quanto quest'ultimo sia tenuto a conformarsi a schemi operativi prestabiliti, o se invece abbia a disposizione margini di autonomia rispetto alle modalità di esercizio delle competenze che il dettato costituzionale gli attribuisce.

Il procedimento di formazione del Governo federale è disciplinato nell'art. 63 della Legge Fondamentale (LF), e prevede un iter composto di più fasi, ciascuna delle quali può essere attuata, ove necessario, 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. La dottrina e la giurisprudenza in materia concordano sul punto che il potere di proposta del candidato alla Cancelleria esercitato dal Presidente Federale rientri tra le prerogative che quest'ultimo è legittimato ad esercitare autonomamente e senza condizionamenti, come conferma anche la circostanza che l'atto di proposta non è sottoposto ad obbligo di controfirma ministeriale: la sua natura di "Rappresentante dell'unità popolare" 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 altri organi costituzionali e in ogni caso irresponsabile sul piano politico, in quanto per le prerogative della sua carica esso non è assimilabile a nessuno dei tre poteri tradizionali, ma va considerato un potere a se stante in quanto incarna e rappresenta l'unità nazionale, nella sua funzione di Capo dello Stato (*Staatsoberhaupt*). Le potestà che il dettato costituzionale attribuisce al Presidente Federale sono destinate pertanto ad essere esercitate nel rispetto della sua già ampiamente citata natura di "potere neutro", al fine di garantire appieno le finalità di rappresentanza ed integrazione in ciascuno degli ambiti in cui esso è chiamato ad operare, resistendo a qualsiasi tentativo di subordinazione a partiti politici o gruppi di interesse. Secondo il Tribunale Costituzionale Federale, inoltre, l'autorità e la dignità connesse a tale carica troverebbero espressione in un ambito in primo luogo "morale e spirituale", prima ancora che normativo, distinte cioè dal tradizionale ambito nel quale trovano ragion d'essere le prerogative e le finalità proprie degli organi costituzionali espressione di un determinato indirizzo politico³⁴.

Ciononostante, nella prima fase della procedura di formazione dell'organo esecutivo, il dettato costituzionale prevede un obbligo imperativo a carico del Presidente Federale, nella parte in cui statuisce che sia suo compito inderogabile quello di proporre al *Bundestag* un

³⁴ BVerfGE, 2 BvE 2/09 del 10.6.2014, 94.

candidato alla Cancelleria federale, affinché i Deputati possano esprimere un voto su quest'ultimo. L'unico obbligo, tuttavia, è appunto quello di proporre un candidato alla carica di Cancelliere: l'art. 63 LF non pone a carico del Presidente Federale altri vincoli di sorta, né di carattere temporale – sebbene sia prassi consolidata che l'indicazione debba avvenire entro un margine temporale ragionevole - né rispetto alla scelta del candidato. Nell'esprimere la sua proposta, dunque, il Presidente non è dunque condizionato ad alcuna indicazione che possa venirgli da formazioni politiche o gruppi parlamentari, indipendentemente dalla consistenza numerica di questi ultimi: a conferma di una tale autonomia di scelta, peraltro, la prassi non prevede in questa fase la conduzione di consultazioni con soggetti politici o istituzionali da parte del *Bundespräsident*. Questi è soltanto tenuto ad individuare un candidato che abbia ragionevoli possibilità di ottenere il voto valido della maggioranza dei membri del *Bundestag*, raggiungendo quella che in gergo viene per l'appunto definita "Maggioranza del Cancelliere" (*Kanzlermehrheit*), ma è questa l'unica condizione, auspicata ma ovviamente non prescrittiva, che l'iter procedurale richiede in questa fase³⁵. Tuttavia, dal momento che la finalità della scelta consiste appunto nell'individuare un soggetto capace di raccogliere sulla propria candidatura 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 suggerito per la Cancelleria³⁶. Gli unici vincoli formali in questo ambito riguardano i requisiti per la candidabilità: per essere designato, infatti, il soggetto deve essere cittadino tedesco e detenere la capacità elettiva attiva e passiva, mentre non è necessario che sia membro del *Bundestag*. Va sottolineato, 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 Stato³⁷. Un tale divieto non è affatto 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.

³⁵ 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).

³⁶ 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).

³⁷ H. SODAN, J. ZIEKOW, *Bundespräsident*, in: *Grundkurs Öffentliches Recht*, Beck, 1.a ed. München 2016, Rn. 16.

Allo stesso modo, peraltro, non sarebbe ammissibile l'introduzione di condizioni ulteriori per la candidabilità di un soggetto politico diverse da quelle statuite dal dettato costituzionale, né sussiste un obbligo giuridico a carico del *Bundespräsident* di tenere in particolare considerazione l'esponente politico di punta del partito o della coalizione che abbia vinto le elezioni, o che figuri come leader della maggioranza parlamentare esistente al *Bundestag*. Inoltre, il Presidente Federale non può nemmeno condizionare la propria scelta all'impegno del candidato di inserire determinati punti programmatici nel piano di indirizzo politico del futuro Esecutivo, a riprova del fatto che il potere di proposta è da intendersi come neutrale rispetto ai vari orientamenti politici disponibili in campo: precisamente, il Presidente Federale opera in questa fase coadiuvando la "nascita" del Cancelliere, integrando con le competenze che la Costituzione gli riconosce le deliberazioni assunte dagli organi istituzionali coinvolti³⁸. Infine, il potere di proposta presidenziale non è sottoposto a controfirma, come espressamente previsto dall'art. 58 LF, a riprova del fatto che l'atto è da intendersi come formalmente e sostanzialmente presidenziale, e dunque pienamente rimesso alla valutazione discrezionale del Capo dello Stato senza limitazioni o condizionamenti anche solo di carattere formale. D'altro canto, è altrettanto pacifico che il Presidente Federale non possa imporre un candidato alla Cancelleria che risulti indesiderato al *Bundestag*³⁹.

Affinché un candidato possa essere eletto Cancelliere in questa fase, dunque, è necessario che raccolga il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri del *Bundestag*, così come stabilito espressamente dall'art. 121 LF⁴⁰. Nel caso in cui il *Bundestag* esprima un voto⁴¹ in cui detta maggioranza viene raggiunta, il Presidente Federale è tenuto a nominare Cancelliere il candidato che abbia ottenuto tale risultato: in questo la Legge Fondamentale non prevede alcuna discrezionalità a favore del Capo dello Stato, che al contrario deve ottemperare alla volontà espressa dall'organo parlamentare ratificandone la scelta senza alcuna possibilità di intervento correttivo a riguardo. In altre parole, quella discrezionalità che il dettato costituzionale riconosceva al Presidente Federale nel momento della designazione del candidato alla Cancelleria, scompare completamente una volta che la maggioranza assoluta dei Deputati abbia fatto convergere il proprio favore sul candidato stesso: da designatore, il *Bundespräsident* restringe dunque le proprie competenze ad una mera funzione notarile, conferendo con la propria nomina la validità definitiva alla scelta espressa dall'organo parlamentare.

A riprova di quanto appena esposto, è una posizione consolidata quella che considera un eventuale rifiuto da parte del Presidente Federale di nominare il candidato votato dalla maggioranza assoluta del *Bundestag* una violazione dei suoi doveri costituzionali, impugnata

³⁸ S. RÖBNER, *Verfahren der Mehrheitsbestimmung: Wahl- und Abstimmungsverfahren*, in: Martin Morlok, Utz Schliesky, Dieter Wiefelspütz (Hrgs.), *Parlamentsrecht*, Nomos, Baden-Baden 2015, 1283-1322 (1307).

³⁹ J. IPSEN, *Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht*, 29.ma ed., Vahlen Verlag, München 2017, nr. 421.

⁴⁰ A seguito dei risultati delle elezioni federali dello scorso 24 settembre 2017, nella 19.ma Legislatura della RFT questa "*Kanzlermehrheit*" ammonta a 355 voti, ovvero la metà più uno dei 709 Parlamentari eletti.

⁴¹ 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.

bile davanti al Tribunale Costituzionale Federale a mezzo di un *Organstreitsverfahren*, oppure ricorrendo alla messa in stato di accusa a carico del Presidente Federale (*Präsidentenanklage*) da parte del *Bundestag* o del *Bundesrat* ai sensi dell'art. 61 LF, che in caso di accertamento di colpevolezza dell'interessato può condurre alla decadenza dello stesso dal proprio incarico su decisione del Tribunale Costituzionale Federale. La stessa linea interpretativa ritiene che con la presentazione del candidato alla Cancelleria di fronte al *Bundestag* il Presidente Federale abbia assolto il compito istituzionale che questa fase della procedura gli attribuisce, potendo a questo punto l'organo parlamentare procedere autonomamente quale che sia il risultato del voto sul candidato Cancelliere.

Se infatti, come descritto poc'anzi, la *Kanzlermehrheit* è raggiunta, l'iter si esaurisce con l'espletamento della sola prima fase della procedura, attraverso il preciso obbligo di nomina del candidato eletto a Cancelliere da parte del Presidente Federale, che non può in questo caso disattendere in alcun modo la deliberazione dell'organo parlamentare⁴² – come peraltro è sempre accaduto dal 1949 all'ultima Legislatura, conclusasi lo scorso 24 ottobre 2017, quando il neoeletto *Bundestag* si è riunito per la seduta inaugurale.

Ove, di contro, il candidato presidenziale alla Cancelleria non ottenga il voto favorevole della maggioranza assoluta dei voti validi dei Parlamentari, 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 al solo organo parlamentare il potere di proporre candidati per assumere la guida del Governo Federale, 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 procedura. 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 Federale⁴³.

Ciò significa che in questa fase, almeno sul piano teorico, l'organo parlamentare è libero di sottoporre anche più di un candidato al voto per la Cancelleria. Il dettato costituzionale statuisce soltanto che il *Bundestag* ha quattordici giorni di tempo per votare un candidato alla guida del Governo Federale, che risulta eletto se riesce a raccogliere il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Deputati. Inoltre, non è previsto un numero definito di votazioni che si possono indire in questa fase: pertanto, nell'arco dei quattordici giorni previsti dal dettato costituzionale, il *Bundestag* è libero di votare a piacimento per qualsiasi candidato che venga sottoposto al suo giudizio, purché in possesso dei requisiti richiesti. Allo stesso

⁴² 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."

⁴³ L'inserimento di questo quorum minimo per poter presentare candidature alla Cancelleria in questa fase non è rimasto esente da critiche: secondo Hermes ciò comporterebbe un'incostituzionale restrizione della libertà dei singoli Deputati di proporre propri candidati cancellieri 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 al vertice dell'Esecutivo più forti e potenzialmente in grado anche in questa fase di raggiungere l'auspicata *Kanzlermehrheit*.

tempo, l'organo parlamentare può liberamente decidere di non presentare alcun candidato, o di astenersi dal votare per eventuali esponenti che vengano candidati alla Cancelleria, lasciando trascorrere le due settimane senza esprimere alcun orientamento a riguardo⁴⁴.

Laddove anche questo stadio trascorra senza che venga eletto un Cancelliere, l'iter costituzionale prevede l'avvio della terza ed ultima fase, sancita dall'art. 63 IV LF. La norma in questione prevede che, in mancanza di un candidato eletto, si passi "immediatamente" (*unverzüglich*) all'indizione di una procedura di votazione di un candidato, da designarsi in conformità con i requisiti e le procedure di cui sopra, che risulta eletto se ottiene a proprio favore la maggioranza semplice dei voti del *Bundestag* ("*wer die meisten Stimmen erhält*"): vale a dire che, anche in questa fase, l'organo parlamentare può esprimere anche più candidati contemporaneamente, in corsa per lo stesso incarico, dei quali risulta eletto l'esponente che ottiene il maggior numero di voti validi nell'unica votazione che il dettato costituzionale richiede in questo stadio della procedura. L'elezione di un cancelliere ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 4, 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 di elezione del Cancelliere, 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 cancelliere⁴⁵. 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 della Turingia in materia di elezione del Presidente dell'Esecutivo regionale a maggioranza relativa. 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 con-

⁴⁴ Id., Art. 63 Rn. 29.

⁴⁵ 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> (17.3.2018).

tenuto sostanzialmente identica a quella della Legge Fondamentale, la lettura data da Morlok dell'argomento può rappresentare una possibile interpretazione alternativa della materia anche a livello federale⁴⁶.

L'iter di formazione dell'Esecutivo dipende fortemente dall'esito di questa votazione: se uno dei candidati riesce ad ottenere la già menzionata *Kanzlermehrheit*, ovvero viene eletto dalla maggioranza assoluta dei Deputati, il Presidente Federale è tenuto a nominarlo Cancelliere entro sette giorni dalla sua elezione. Da notare come, 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.

Di contro, se uno dei candidati sottoposti al voto del *Bundestag* riceve la sola maggioranza relativa dei voti validi, la Legge Fondamentale riconduce l'iniziativa su come procedere nelle mani del Presidente Federale, che a questo punto può scegliere tra due opzioni, entrambe consentite dal dettato costituzionale: entro sette giorni dalla votazione, il Capo dello Stato può infatti optare tra la nomina a Cancelliere del candidato eletto a maggioranza semplice, oppure decidere di decretare lo scioglimento anticipato del *Bundestag* ed indire nuove elezioni⁴⁷. La scelta tra l'una o l'altra delle due opzioni non è esente da condizioni: nel valutare la propria decisione, il Presidente Federale deve infatti 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 la quale, appunto perché fondata su valutazioni di merito politico, non è impugnabile sul piano giuridico⁴⁸.

Nel caso in cui il Presidente Federale non proceda a nessuna delle due opzioni entro i sette giorni previsti, egli perde il diritto di indire lo scioglimento del *Bundestag*, ed è obbligato a nominare Cancelliere il candidato eletto a maggioranza semplice, che a questo punto assume l'incarico di guidare il Governo Federale con gli stessi poteri e le stesse prerogative riservate al Cancelliere eletto a maggioranza assoluta. 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 avvia verificato, attraverso le dovute consultazioni con i rappresentanti delle diverse forze politiche, che sussistano le condizioni affinché l'Esecutivo così composto sia comunque in grado di esercitare appieno le proprie competenze⁴⁹.

⁴⁶ 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> (17.3.2018).

⁴⁷ Da notare come il Presidente Federale sia 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 al 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.

⁴⁸ S. RÖßNER, *Verfahren der Mehrheitsbestimmung*, cit., 1308.

⁴⁹ H. REIN, *Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundespräsidenten bei der Bildung der Bundesregierung*, cit., 574.

Laddove 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 nelle forme adeguate ai Deputati e avviare la procedura che prevede l'indizione di nuove elezioni parlamentari, che devono avere luogo entro 60 giorni dalla data dello scioglimento.

2.2. La surrettizia neutralità del Bundespräsident

Come è dunque evidente, l'analisi testuale della disciplina costituzionale smentisce una lettura del processo di formazione dell'Esecutivo Federale nel quale le competenze presidenziali risultino meramente formali e prive di spazio di iniziativa propria: è vero piuttosto che il margine di apprezzamento personale del Capo dello Stato, in Germania come in altre forme di governo parlamentari, dipende in buona parte dall'esito delle consultazioni elettorali che disegnano l'entità dei rapporti di forza all'interno dell'assemblea elettiva, mentre è altrettanto pacifico che certe scelte "a rime obbligate" vengono meno quanto più l'esito del voto risulti incerto e dalle urne non emerga un chiaro vincitore. E' di questo avviso 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 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 sconosciuta⁵⁰.

Inoltre, non è nemmeno vero 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, ciò che nel sistema tedesco è stato per lungo tempo considerato lo stesso, premi una determinata coalizione di partiti che abbia dichiarato già prima del voto quale fosse il 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 al *Bundestag* per ottenere la maggioranza assoluta dei voti, inducendo le formazioni politiche a cercare partner in Parlamento per la costruzione di alleanze sufficientemente solide, come nei casi di *Große Koalition* tra CDU/CSU ed SPD⁵¹. E' stato infatti dimostrato

⁵⁰ F. PALERMO, *Quanto è "presidenziale" la forma di governo tedesca?*, in: Tommaso Edoardo Frosini, Carla Bassu, Pier Luigi Petrillo, *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Carocci, Roma 2009, 219-227 (220-221).

⁵¹ Sul fenomeno del Governo di Grande Coalizione in Germania 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.

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: il dettato costituzionale prescrive infatti soltanto l'obbligo del Capo dello Stato di proporre un candidato al *Bundestag*, affinché l'iter di nomina possa avere inizio, ma non indica alcun termine temporale entro cui questi deve ottemperare a tale onere. In altre parole, l'ordinamento riconosce al Presidente la discrezionalità di prendersi il tempo che ritiene opportuno prima di procedere alla proposta di un candidato alla Cancelleria: la circostanza che fino alla Legislatura 2013-2017 ciò sia avvenuto in tempi relativamente rapidi, una volta che i partiti di turno avessero raggiunto un accordo stabile sull'assetto della coalizione destinata a governare il Paese con il favore della maggioranza assoluta dei membri del *Bundestag*, non impedisce che, in presenza di condizioni politiche più incerte ed indefinite, il Capo dello Stato possa dilatare la durata di questa fase iniziale della procedura a suo piacimento, tenendo presente che il suo mandato resta quello di individuare un candidato che abbia le più verosimili possibilità di ottenere una "*Kanzlermehrheit*" nel voto del *Bundestag*. Obiettivo ultimo dell'iter in questione, infatti, è quello di dotare il Paese di un Esecutivo stabile, per quanto possibile sostenuto da una maggioranza solida, coesa 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 nel corso dei colloqui tenuti 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.

Il medesimo spazio di discrezionalità è riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale al Presidente Federale rispetto allo scioglimento anticipato del *Bundestag*. In una sentenza dirimente sulla misura dell'autonomia decisionale del Capo dello Stato rispetto alla possibilità di concludere anticipatamente la Legislatura ai sensi dell'art. 68 I LF⁵², il Tribunale Costituzionale Federale ha espressamente confermato come l'ordine di scioglimento o il suo rifiuto sia una decisione politica, che rientra nella sfera di discrezionale responsabilità del Presidente federale, fondandosi in primo luogo sull'interpretazione testuale della norma in oggetto ("Il Presidente può [...] sciogliere il *Bundestag*"). La conferma della correttezza di tale interpretazione si troverebbe secondo il *BVerfG* anche nel testo dell'art. 67 I LF, relativo alla disciplina dell'istituto della cd. Sfiducia Costruttiva ("Il *Bundestag* può esprimere la sfiducia al Cancelliere federale soltanto eleggendo a maggioranza dei suoi membri un successore e chiedendo al Presidente federale di revocare il Cancelliere federale. Il Presidente federale deve aderire alla richiesta e nominare l'eletto."): come si vede, in questo caso la norma parla di un obbligo esplicito del Presidente Federale a nominare Cancelliere il candidato che venga eletto a maggioranza assoluta dal *Bundestag* in sostituzione del Cancelliere in carica colpito da sfiducia, del quale il Parlamento chiede contestualmente al Capo dello Stato la destituzione. L'uso del termine "deve", diversa dalla locuzione "può" presente nell'art. 68 I LF, la-

⁵² Art. 68 I LF: "Se una mozione di fiducia presentata dal Cancelliere federale non raccoglie l'approvazione della maggioranza dei membri del *Bundestag*, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere federale, entro ventuno giorni, sciogliere il *Bundestag*. Il potere di scioglimento viene meno qualora il *Bundestag* elegga, a maggioranza dei suoi membri, un altro Cancelliere federale."

scia dunque intendere come in questo caso il *Bundespräsident* non disponga di alcun margine di discrezionalità nel dare attuazione alla richiesta del *Bundestag*, che è l'unico effettivo titolare del potere di esprimere la sfiducia verso il Cancelliere in carica⁵³.

Secondo i Supremi Giudici tedeschi, anche la stessa interpretazione sistematica dell'art. 68 I LF confermerebbe la titolarità di un potere discrezionale del Presidente Federale in questo ambito: la disposizione consente infatti lo scioglimento anticipato della Dieta Federale solo a tre organi costituzionali supremi (il Cancelliere, il *Bundestag* e il Presidente Federale), ciascuno dei quali è chiamato ad esprimere liberamente una propria autonoma decisione all'interno di un procedimento composto di più stadi da attuare in fasi successive. Lo scopo di tale procedura è evidentemente quello di impedire che lo scioglimento del *Bundestag* possa essere conseguito da uno solo degli organi citati, volendo di contro assicurarne l'esperibilità solo attraverso la cooperazione e sotto il reciproco controllo politico di tutti i soggetti coinvolti. Questa interpretazione, conclude il Tribunale Costituzionale Federale, "riconosce l'esistenza di una sfera di giudizio e di azione politica indipendente a favore del Presidente Federale, il quale, *come dimostrano anche gli artt. 63 IV ed 81 LF*⁵⁴, in questo conflitto politico non è limitato a compiti di mera rappresentazione e applicazione delle norme"⁵⁵.

E' d'altro canto vero che, seppure a volte con qualche difficoltà, la prassi politica registrata nei 68 anni di vita della *Bundesrepublik* è sempre riuscita a produrre Gabinetti sostenuti da solide maggioranze parlamentari, composti rapidamente dopo che le forze politiche di turno avevano fatto convergere il proprio sostegno su un candidato comune, in modo che il margine di discrezionalità del Presidente Federale nell'esercizio del suo potere di proposta del possibile Capo del Governo risultasse in verità un atto poco più che formale. E' tuttavia altrettanto evidente come il dato derivante dalla prassi non possa ergersi a vincolo prescrittivo assoluto rispetto all'esercizio di prerogative costituzionali la cui natura e le cui forme di utilizzo prevedono un'elasticità di applicazione destinata a modificarsi al variare del momento politico contingente. Come è stato ampiamente illustrato più sopra, anche nel modello tedesco la ripartizione dei ruoli nell'ambito della procedura della formazione del Governo riconosce uno spazio di autonomia decisionale a favore del Capo dello Stato, destinato a dilatarsi quanto più le funzioni affidate agli altri soggetti politici ed istituzionali (segnatamente i partiti politici, i gruppi parlamentari ed i loro rispettivi leader) restano in questa fase inutilizzate e dunque inerti: il Presidente Federale, che nella abituale quotidianità dell'azione politica è trattato come un organo "privo di potere" (*machtlos*), assurge dunque al ruolo di "vicario costi-

⁵³ Per un'analisi dettagliata di tutta la vicenda che ha condotto alla decisione del BVerfG e della sentenza in oggetto v. D. C. UMBACH, *Parlamentsauflösung in Deutschland. Verfassungsgeschichte und Verfassungsprozeß*, de Gruyter, Berlin 1989, 512 ss.

⁵⁴ L'art. 81 LF, che si riferisce allo Stato di Emergenza Legislativo, al suo I par. chiama in causa il Presidente Federale: "Se nel caso previsto dall'articolo 68 il *Bundestag* non viene sciolto, il Presidente federale, su proposta del Governo federale, può dichiarare, con l'assenso del *Bundesrat*, lo stato di emergenza legislativo per un progetto di legge che il *Bundestag* abbia respinto pur avendo il Governo federale dichiarato la sua urgenza. Ciò vale anche qualora il progetto di legge sia stato respinto pur avendo il Cancelliere federale collegato ad esso la mozione di cui all'articolo 68.". Anche in questo caso la forma utilizzata ("può") è la stessa che ricorre nel citato art. 68 I LF.

⁵⁵ BVerfGE, 2 BvE 1/83 del 16/2/1983, 102, corsivo di chi scrive.

tuzionale 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 competenze⁵⁶.

In particolare, è all'inizio e alla fine dell'iter procedurale di composizione del Governo che il ruolo del Presidente Federale può evolvere da "meramente notarile" a "sostanzialmente arbitrale", nelle ipotesi in cui le forze politiche non siano in grado di produrre quello che la forma di governo parlamentare abitualmente richiede, ovvero un Esecutivo stabile in grado di definire un indirizzo politico chiaro e di darvi efficacemente attuazione. 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 arginare o risolvere situazioni di stallo, assumendo lui quelle decisioni che altri non possono o non vogliono prendere, esercitando quelle che sono state definite funzioni "di riserva"⁵⁷. Descrivere come indebite ingerenze le iniziative che il Presidente Federale assume in queste occasioni, lamentando presunte violazioni dell'obbligo di neutralità sancito a suo carico dal dettato costituzionale, significa dunque non aver compreso la reale natura del Capo dello Stato nella forma di governo tedesca. Pertanto, in questo ambito *pouvoir neutre* non è affatto sinonimo di inazione o indifferenza: il Presidente Federale è e resta tra l'altro un "*Hüter der Verfassung*"⁵⁸, 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"⁵⁹, 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.

Emblematico, a riguardo, fu il caso di Horst Köhler, Capo dello Stato dal 2004 al 2010, il quale fece nel corso del suo mandato un uso talmente risoluto del proprio potere di controllo delle leggi approvate in sede parlamentare (al punto da rifiutare per due volte di apporre la propria firma allo stesso testo di legge congedato dal *Bundestag*), da indurre i media ad ascriverlo alla cd. Opposizione Extraparlamentare (APO), definendolo "un serio contraente della Grande Coalizione", al potere in quegli anni sotto la guida di Angela Merkel⁶⁰. Köhler, membro della CDU, stesso partito della Cancelliera in carica durante il suo mandato, ricorse in maniera sistematica al proprio potere di controllo sugli atti legislativi del Parlamento, utilizzando come potere di veto sospensivo nei confronti del Legislativo e della maggioranza di governo, curando inoltre di manifestare il proprio dissenso verso la linea politica della *Große Koalition* in numerose esternazioni pubbliche: una prassi che mosse la dottrina ad interrogarsi sulla compatibilità di tali interventi con il generale principio di separazione dei poteri⁶¹,

⁵⁶ *Notfalls entscheidet der erste Mann im Staat*, in: *Das Parlament* 42/43, 16.10.2017, 5.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ BVerfGE, 2 BvE 4/13 del 10/6/2014, 13.

⁵⁹ J. ISENSEE, *Braucht die Republik einen Präsidenten?*, in: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 1994, 1329-1330.

⁶⁰ Cfr. B. ULRICH, M. GEIS, *Die neue Apo*, in: *Die Zeit*, 18.1.2007.

⁶¹ Cfr. M. STOIBER, *Gewaltenteilung, Machtteilung und das Vetospieler-Konzept*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2007, 21-41. Sullo stesso tema v. anche R. LHOTTA, *Der Bundespräsident als Vetospieler? Gewalt-*

mentre altri si spinsero a considerare l'uso delle prerogative presidenziali da parte di Köhler come un segnale di una possibile traslazione della forma di governo tedesca in senso semi-presidenziale, contigua al modello francese⁶². Senza voler entrare nel merito delle ragioni che indussero Horst Köhler ad assumere certe posizioni⁶³, la sua condotta spinse la dottrina a riconsiderare la portata delle competenze presidenziali, e ad interrogarsi sulla natura e la funzione del Capo dello Stato nella forma di governo della RFT: vi è stato chi ha riportato in auge la già citata funzione di integrazione (nel senso smendiano del termine)⁶⁴ della collettività⁶⁵, richiamando una dottrina più risalente che in verità sul punto era stata a suo tempo alquanto esplicita⁶⁶.

2.3. Il corretto esercizio delle competenze presidenziali nei casi di crisi della politica

Sebbene non connessa al potere di proposta del candidato Cancelliere, la vicenda in oggetto conferma quanto fin qui rappresentato: il ruolo del Presidente Federale è da intendersi come tutt'altro che simbolico o ininfluenza, ma piuttosto immaginato come in grado di assumere iniziative di netta rilevanza politica, seppure non orientato in favore di un preciso

tenteilung und komplexe Repräsentation im deutschen Parlamentarismus, in: Robert Chr. van Ooyen, Martin H.W. Möllers (Hrsg.), *Der Bundespräsident im politischen System*, Springer, Wiesbaden 2012, 131-142, secondo il quale la funzione del Presidente Federale nella forma di governo della RFT sarebbe correttamente interpretabile solo abbandonando la tradizionale concezione della separazione dei poteri, in favore di una lettura più flessibile di quest'ultima, ed accogliendo una concezione più complessa della rappresentanza, nella quale anche il Capo dello Stato incarna ed esercita una parte della sovranità statale. Per una disamina diacronica del potere di veto nella storia costituzionale tedesca cfr. S. MALORNY, *Exekutive Vetorechte im deutschen Verfassungssystem*, Universitätsverlag Göttingen, Göttingen 2011, in part. 184 ss. per le prerogative del Presidente Federale.

⁶² Cfr. M. HÖRETH, *Das Amt des Bundespräsidenten und sein Prüfungsrecht*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 16/2008, 32-38, il quale definisce il Presidente Federale un "potere *sui generis*", ma v. anche R. LHOTTA, *Der Bundespräsident als außerparlamentarische Opposition? Überlegungen zur Performanz bundesdeutscher Konsensdemokratie im parlamentarischen Bundesstaat*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2008, 119-133, critico rispetto a tale ipotesi.

⁶³ Per una disamina della Presidenza Köhler cfr. E. LANGGUTH, *Köhler – der scheue Patriot*, in: Robert Chr. van Ooyen, Martin H.W. Möllers (Hrsg.), *Der Bundespräsident im politischen System*, Springer, Wiesbaden 2012, 275-281.

⁶⁴ Sulla compatibilità della funzione di integrazione spettante al Presidente Federale con la *Integrationslehre* di Rudolf Smend cfr. R. Chr. VAN Ooyen, *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 della Legge Fondamentale), operando in modo necessariamente 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".

⁶⁵ M. HÖRETH, *Das Amt des Bundespräsidenten und sein Prüfungsrecht*, cit.

⁶⁶ E' il caso di Ulrich Scheuner, che già nel 1967 a riguardo scriveva: "Un tale incarico assicura al suo titolare una delle possibilità più grandi che si possano avere nella vita di dare pieno sviluppo ad un importante compito come politico e come uomo di Stato, ma anche di mettersi in risalto come personalità nell'influenzare la collettività", cfr. U. SCHEUNER, *Das Amt des Bundespräsidenten als Aufgabe verfassungsrechtlicher Gestaltung*, Wunderlich, Tübingen 1966, 9.

schieramento partitico. Nel 1959 fu lo stesso Konrad Adenauer ad osservare a riguardo: “La posizione, il compito e il lavoro del Presidente Federale viene tenuto in troppo scarsa considerazione dall’opinione pubblica tedesca e, di conseguenza, da quella internazionale.”⁶⁷. Secondo Adenauer, invece, la missione del *Bundespräsident* consisteva nell’“assicurare continuità alla nostra politica al passare degli anni”, Il Capo dello Stato tedesco sarebbe stato dunque immaginato e delineato come un organo istituzionale “al di fuori dei campi di forza costituzionali concepiti dalla Legge Fondamentale”⁶⁸. Sono state formule del genere, unite alla sostanziale stabilità del clima politico prevalentemente vigente in Germania che, con tutta probabilità, hanno avvalorato nel tempo un’interpretazione del ruolo del Presidente Federale quale organo costituzionalmente incapace di porre in essere atti propri di indirizzo politico-istituzionale. Si trattava, tuttavia, appunto di equivoci⁶⁹, mai pienamente smentiti anche grazie al fatto che gli equilibri politici in atto nei 68 anni di storia della RFT sono riusciti comunque ad esprimere Esecutivi solidi, maggioranze parlamentari forti e coese, e Legislature capaci di arrivare in larga parte alla scadenza naturale prevista. 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 con-

⁶⁷ Citato in U. KEMPF, J. HARTMANN, *Staatsoberhäupter in der Demokratie*, cit., 91. Concorde sul punto anche F. K. FROMME, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz*, Duncker & Humblot, Tübingen, 3.a ed. 1999, *passim*.

⁶⁸ H. MAURER, *Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht?*, cit., 668.

⁶⁹ 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: Thomas Biskup, Martin Kohler (Hrsg.) *Das Erbe der Monarchie*, cit., 284-309, e ID., *Autorität in der Demokratie*, in: *Idee. Zeitschrift für Ideengeschichte*, 4/2015, 41-50.

fermata 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 Deputati, in modo da permettere a Horst Köhler, Presidente Federale dell'epoca, di procedere allo scioglimento anticipato del *Bundestag*)⁷⁰.

In altre parole, sono mancate fino ad ora le controprove per verificare quale spazio autonomo di manovra sia consentito al *Bundespräsident* nei frangenti in cui lo scenario politico in cui è chiamato a fare uso delle proprie competenze sia più incerto, indefinito o conflittuale⁷¹. 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"⁷².

Tornando al tema principale di questo lavoro, è legittimo dunque domandarsi come potrebbe operare il Presidente Federale nel caso in cui lo scenario politico post-elettorale non consenta alle forze partitiche di comporre rapidamente una maggioranza al *Bundestag*, stipulando quell'Accordo di Coalizione indispensabile per offrire a tutti i soggetti istituzionali coinvolti la verosimile certezza che l'esponente politico di punta di tale alleanza venga eletto Cancelliere con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Deputati, una volta proposto per questo incarico dal Capo dello Stato. A questo riguardo, la dottrina è molto chiara sullo spazio di manovra consentito al *Bundespräsident*: in primo luogo, infatti, viene precisato come gli 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 riservatezza⁷³. 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 questo ambito, in quanto violerebbe i precetti di imparzialità e indipendenza richiesti dal suo proprio ruolo istituzionale⁷⁴.

⁷⁰ J. HARTMANN, *Das politische System der BRD im Kontext: Eine Einführung*, Springer, Wiesbaden, 2.a ed. 2013.

⁷¹ Esaustivo a riguardo Werner 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: Robert Chr. van Ooyen, Martin H. W. Möllers (Hrsg.), *Der Bundespräsident im politischen System*, Springer, Wiesbaden 2012, 143-156 (155).

⁷² P. LAUVAUX, *Destin du présidentielisme*, Presses Universitaires de France – PUF, Paris 2002, 96.

⁷³ 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.

⁷⁴ H. NAWIASKI, *Der Einfluß des Bundespräsidenten auf Bildung und Bestand der Bundesregierung*, in: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* 1950, 161-163; Hartmut 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, *Koalitionen*,

Se le intese tra le forze politiche sono irrilevanti per la scelta del candidato Cancelliere, resta da verificare quale spazio di autonomia decisionale venga invece riconosciuto al Presidente Federale nell'esercizio del proprio potere di proposta. La dottrina si divide tra coloro che in questo ambito riconoscono al Capo dello Stato un'assoluta libertà di scelta⁷⁵, e coloro che invece considerano il Presidente vincolato alla volontà di partiti e gruppi parlamentari⁷⁶. In realtà, per tutto quanto illustrato in precedenza, appare chiaro che lo spazio di manovra di cui dispone il Capo dello Stato non è definito in modo assoluto, ma dipende piuttosto dallo specifico contesto politico in cui questi si trova ad esercitare la propria competenza: dall'esame del dettato costituzionale in materia emerge nettamente come, in termini generali, le forze partitiche non possano imporre al Presidente personalità politiche scelte da loro, appunto perché la Legge Fondamentale riconosce al Capo dello Stato il potere di proposta del candidato Cancelliere⁷⁷. 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 di investitura 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 sulla propria candidatura a guidare il futuro Governo del Paese⁷⁸. La prescrittività di questo vincolo è tale che, nel caso in cui il Presidente dovesse proporre al *Bundestag* un candidato diverso da quello sul quale verosimilmente convergerebbe il favore della maggioranza assoluta del Parlamento, si prospetterebbe una scelta viziata da un errore di valutazione (*ermessensfehlerhaft*) e pertanto anticostituzionale, in quanto verrebbe tradito il suddetto precetto costituzionale di selezionare e proporre il candidato con le maggiori possibilità di raggiungere la cd. *Kanzlermehrheit* nel voto parlamentare⁷⁹. Laddove il Presidente Federale decidesse di operare senza tenere in conto le considerazioni sopra riportate, e sottoponesse al *Bundestag* un candidato diverso da quello sul quale converge il favore della maggioranza delle forze politiche, si esporrebbe ad un rischio dalle conseguenze potenzialmente molto gravi per la tenuta degli equilibri istituzionali: laddove il proprio candidato non riuscisse nell'impresa di ottenere la maggioranza assoluta dei voti in Parlamento, infatti, ad uscire realmente sconfitto dalla vicenda sarebbe assai più il Capo dello Stato, che ne aveva

Kanzlerwahl und Kabinettsbildung, in: Id. (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, de Gruyter, Berlin et al. 1989, 1297-1324 (1311).

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Art. 63 I LF: "Il Cancelliere federale viene eletto, senza dibattito, dal *Bundestag* su proposta del Presidente federale".

⁷⁸ 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. Hans-Peter Schneider, Wolfgang Zeh, cit., 1312.

⁷⁹ Wolf-Rüdiger Schenke, cit., Art. 63, nr. 62, 63; H.-P. SCHNEIDER, W. ZEH, cit.

unilateralmente patrocinato la candidatura. Questo finirebbe per riflettersi sulla tenuta della sua stessa autorevolezza, e potrebbe condurre persino ad un suo scontro istituzionale con il Governo, una volta che se costituisse uno, o con le forze di maggioranza al *Bundestag*: un conflitto che, nelle estreme conseguenze, potrebbe financo portare a dimissioni anticipate del *Bundespräsident*⁸⁰. Come si vede, dunque, se l'esercizio del potere di proposta del candidato alla Cancelleria è e rimane prerogativa prettamente presidenziale, il suo titolare è tenuto a farne uso con la massima cautela ed accortezza, tenendo in adeguata considerazione tutti i fattori che caratterizzano di volta in volta il contesto politico ed istituzionale contingente⁸¹.

Tenendo in mente quanto finora ricostruito in termini teorici, è opportuno quindi esaminare il comportamento tenuto dal Presidente Federale Frank-Walter Steinmeier nei mesi seguiti al voto parlamentare dello scorso settembre 2017, al fine di verificare se e in che modo questi si sia eventualmente discostato dagli obblighi costituzionali prescritti a suo carico in tale ambito.

3. L'azione del Presidente Federale Steinmeier nella fase post-elettorale

Il voto del 24 settembre 2017 ha prodotto uno scenario politico assai più complesso e frastagliato di quanto i sondaggi preelettorali lasciassero presagire⁸². Come si evince dalla Tabella 1, riassuntiva dei risultati del voto, i due principali partiti della RFT sono usciti fortemente ridimensionati dalla consultazione: la CDU, partito della Cancelliera uscente Angela Merkel, ha perso oltre 7 punti percentuali rispetto al 2013, a cui si aggiunge l'1,25% in meno della affiliata CSU, partner bavarese del partito cristiano-democratico. Ancora più grave la situazione della SPD, la cui crisi va al di là del dato numerico delle preferenze ottenute: se infatti è vero che il calo subito dalla socialdemocrazia è quantitativamente inferiore a quello patito dai partiti dell'Unione (-5,22% contro l'8,62%), è altrettanto vero che la SPD è riuscita a raccogliere appena un quinto dei voti validamente espressi, minimo storico per il partito che con Willy Brandt, Helmut Schmidt e Gerhard Schröder era stato a più riprese la massima forza politica della RFT. La decisione della SPD di affidarsi all'ex Presidente del Parlamento Europeo Martin Schulz, scelto nel gennaio 2017 dall'unanimità dei delegati del partito quale candidato alla Cancelleria, non ha evidentemente prodotto gli esiti sperati.

⁸⁰ W. KALTEFLEITER, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Springer, Wiesbaden 1970, 215.

⁸¹ In questo senso parla di Legge Fondamentale „stratificata“, composta da una molteplicità di possibili forme di governo all'interno del medesimo testo scritto, che possono alternativamente trovare attuazione in base alla situazione della realtà politica contingente, O. BEAUD, *Crise politique allemande et pouvoirs méconnus du Président Fédéral*, JP Blog, 24.11.2017.

⁸² 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.

Hanno sostanzialmente confermato il risultato del 2013 i GRÜNEN, partito ambientalista, e la LINKE, movimento di sinistra radicale, aumentando leggermente il numero dei propri seggi al *Bundestag*. Ha registrato invece un sensibile incremento di consensi il partito liberale, che è cresciuto di quasi il 6% rispetto al 2013 tornando con ben 80 Deputati in Parlamento, dopo che quattro anni prima non aveva superato per pochi decimali la soglia di sbarramento del 5% su base nazionale. Il vero *exploit* è stato tuttavia quello ottenuto dal movimento populista antieuropeista e xenofobo *Alternative für Deutschland* (AfD), che si è affermato inaspettatamente come terza forza politica di Germania, attestandosi al 12,6% dei consensi.

Tabella 1 - Elezioni per il Bundestag 24.9.2017 – voti di lista e seggi					
Partito	Voti	Voti (%)	Var. 2013 (%)	Seggi	Var. 2013
CDU	12.445.832	26,76	-7,37	200	-55
CSU	2.869.744	6,17	-1,25	46	-10
<i>CDU+CSU</i>	<i>15.315.576</i>	<i>32,93</i>	<i>-8,62</i>	<i>246</i>	<i>-65</i>
SPD	9.538.367	20,51	-5,22	153	-40
Die LINKE	4.296.762	9,24	+0,65	69	+5
GRÜNE	4.157.564	8,94	+0,49	67	+4
FDP	4.997.178	10,75	+5,99	80	+80
AfD	5.877.094	12,64	+12,64	94	+95
Altri	2.324.316	4,98	+0,9	-	-
<i>Affluenza</i>	<i>46.506.857</i>	<i>76,2</i>	<i>+4,7</i>		

Fonte: Bundeswahlleiter

Per varie ragioni, il successo della AfD rappresenta un momento di grande discontinuità nell'usuale panorama politico tedesco: per la prima volta dalla fondazione della RFT, infatti, un partito di chiara matrice di destra radicale riesce a superare la soglia di sbarramento del 5% del voto di lista e ad ottenere 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 congiunti in un'unica formazione (CDU e CSU); ancora, per la prima volta il *Bundestag* annovera ben 709 componenti, in conseguenza dell'attuale sistema elettorale, che impone di compensare i cd. mandati eccedenti, ovvero quelli ottenuti dai partiti nella quota maggioritaria in più rispetto a quelli spettanti in base alla quota proporzionale, con altrettanti mandati compensativi a favore delle altre forze politiche⁸³.

⁸³ 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.

La presenza della AfD al *Bundestag*, inoltre, ha posto in modo assai più netto che in precedenti Legislature⁸⁴ il problema della governabilità nel modello tedesco: le posizioni radicali, antisistema e non di rado in odore di contiguità con ambienti neonazisti del partito, hanno di fatto reso inutilizzabili ai fini di possibili alleanze di Governo ben 95 dei 709 seggi disponibili⁸⁵. Il dato condiziona pertanto più che in altre occasioni la capacità del sistema partitico emerso dalle urne di produrre in tempi rapidi una maggioranza solida e consistente al *Bundestag*, capace di raggiungere la citata *Kanzlermehrheit* a favore di un candidato alla guida dell'Esecutivo.

A questo si era aggiunta la netta presa di posizione di Martin Schulz, arrivata già nella serata del 24 settembre, con la quale il leader socialdemocratico proclamava l'indisponibilità della SPD a partecipare a trattative finalizzate alla formazione di un futuro Governo: dopo quattro anni come partner minore della Grande Coalizione CDU/CSU-SPD, dunque, Schulz annunciava l'intenzione del proprio partito di riprendere le redini dell'opposizione parlamentare, con l'intento di ricostruire in questo modo su basi più solide il proprio rapporto con l'elettorato, ridottosi come detto ai minimi storici nelle ultime consultazioni⁸⁶.

In virtù della doppia esclusione di AfD ed SPD, dunque, le forze politiche potenzialmente in grado di partecipare ad una coalizione di governo si riducevano a quattro: CDU/CSU, FDP, GRÜNEN e LINKE. Tuttavia, in considerazione delle posizioni fortemente critiche da sempre espresse dal partito di sinistra nei confronti dell'Unione, e della forte volontà di CDU e CSU di assumere come base di partenza imprescindibile per qualsiasi trattativa la riproposizione di Angela Merkel alla guida del futuro Esecutivo, appariva chiaro fin dal momento dell'ufficializzazione del risultato delle urne che, *rebus sic stantibus*, le uniche forze politiche realmente disponibili a sedere al tavolo delle consultazioni erano di fatto solo tre: i partiti dell'Unione, i liberali della FDP e gli esponenti del movimento ambientalista. In altre parole, l'unica possibile alleanza sulla carta praticabile appariva essere quella della cd. *Jamaika Koalition*, dal colore delle tre forze politiche interessate⁸⁷.

Nel pomeriggio del 18 ottobre 2017 iniziarono dunque i colloqui tra gli esponenti di CDU, CSU, FDP e GRÜNEN, atti a verificare su quali basi fosse possibile definire un programma di governo condiviso. Questi incontri sono fondamentali per individuare i temi che le forze politiche si impegnano a realizzare nel caso in cui trovino un'intesa sulla quale far con-

⁸⁴ Per una ricostruzione in lingua italiana degli scenari post-elettorali tedeschi cfr. M. CACIAGLI, *Rappresentanza e consenso in Germania: Bundesrat e Bundestag nella Repubblica Federale*, FrancoAngeli, Roma 2016.

⁸⁵ 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 d'altro canto noto 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: Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009*, VS Verlag, Wiesbaden 2011, 157-177.

⁸⁶ M. SCHWESIG, *Die SPD geht in die Opposition – Schulz bleibt Parteichef*, in: *Zeitonline.de*, 24.9.2017.

⁸⁷ 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.

vergere il voto favorevole dei propri Deputati al *Bundestag*, come pure per concordare la composizione della squadra di governo: il tutto, se i colloqui consultivi hanno successo, confluisce nel già citato Accordo di Coalizione, documento sostanzialmente ininfluenza sul piano giuridico, ma assolutamente vincolante dal punto di vista politico⁸⁸. Per questo, è normale che queste consultazioni abbiano un andamento tanto più lungo e travagliato quanto più eterogenei siano gli orientamenti di partenza dei partiti coinvolti. Nel caso in esame, era noto a tutti che le trattative sarebbero state estremamente complesse, dal 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 ripartizione delle risorse economiche interne tra *Länder*, Unione Europea, tutela della sicurezza collettiva e soprattutto disciplina dei flussi di ingresso e delle misure di integrazione di rifugiati e richie-

⁸⁸ 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. 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.; F. MÜNCH, *Die Bundesregierung*, Wolfgang Metzner Verlag, Frankfurt a.M. 1954, 151 ss.; M. BULLINGER, *Vertrag und Verwaltungsakt*, Kohlhammer, Stuttgart 1962, 50; 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; W. KEWENIG, *Zur Rechtsproblematik der Koalitionsvereinbarungen*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR)* 1965, 182-204 (186, 191, 196); I. W. MAIWALD, *Zum Wesen des "verfassungsrechtlichen Vertrages": dargestellt am Beispiel der zwischen parteilichen Koalitionsvereinbarung*, Schön, München 1963, 158 ss.; W. HENKE, in: Rudolf Dolzer/Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff (hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Beck, München, Art. 21, Rn. 151; H. STEIGER, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems. Eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung des deutschen Bundestages*, Duncker und Humblot, Berlin 1973, 254, 259; K.-H. SEIFERT, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Carl Heymanns Verlag, Köln 1975, 428 ss.; H. C.F. LIESEGANG, in: v. Münch, Kunig, *Grundgesetz Kommentar*, Beck, München 6.a ed. 2012, art. 65, Rn. 6; W.-R. SCHENKE, in: Rudolf Dolzer/Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff (hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, C.F. Müller, Heidelberg, Art. 63, Rn. 25 ss.; D. BLUMENWITZ, *Kommunale Außenpolitik*, in: Albert von Mutius (hrsg.), *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft – Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh*, Schenk, Heidelberg 1983, 756; H.-P. SCHNEIDER, in: Erhard Denninger (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (AK-GG)*, Luchterhand, Neuwied 1992, Art. 64 Rn. 2; R. BERGMANN, in: Dieter Hömig (hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar*, Nomos, Baden-Baden 2013, Art. 63, Rn. 2; H. SCHULZE-FIELITZ, *Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtliches Problem – Zu Grenzen eine Verrechtlichung des politischen Prozesses*, in: *Juristische Arbeitsblätter (JA)*, 12/1992, 332-336. Tra i 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; G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano 1973; P. A. CAPOSTI, *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.

denti asilo, rappresentano tematiche sulle quali il raggiungimento di un'intesa soddisfacente per tutte le parti in causa appariva a molti fortemente problematico⁸⁹.

D'altro canto, proprio le peculiarità della situazione politica contingente sembravano escludere la percorribilità di alternative alla coalizione giallo/nero/verde, al punto da indurre più di un commentatore a considerare l'alleanza "giamaicana" come "condannata al successo", onde evitare il rischio di un repentino scioglimento anticipato del *Bundestag* ed un indesiderato quanto azzardato ritorno al voto⁹⁰. Il protrarsi delle trattative per varie settimane non preoccupava più di tanto gli esponenti istituzionali, gli organi di informazione e soprattutto l'opinione pubblica, che in larga parte dichiarava di attendersi una conclusione positiva delle consultazioni e la conseguente formazione di un Governo, mentre solo un terzo degli intervistati nei sondaggi considerava favorevolmente l'ipotesi di nuove elezioni⁹¹. Un buon viatico in questo senso sembrava venire dalle elezioni regionali in Schleswig-Holstein, dove il 7 maggio 2017 si era votato per il rinnovo del *Landtag* con risultati che avevano portato poche settimane più tardi alla formazione della seconda coalizione di governo tra CDU, FDP e GRÜNEN della storia della *Bundesrepublik*⁹², dimostrando che, quanto a livello regionale, un'intesa tra queste forze politiche era comunque possibile⁹³.

Per tutte queste ragioni, dunque, 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. La proclamazione ufficiale dell'insuccesso è stata data dal leader della FDP Christian Lindner, che ha esplicitamente sottolineato la mancanza di una base comune di fiducia sulla quale costruire un accordo di governo tra le forze politiche indicate⁹⁴. Angela Merkel, principale fautrice della ricerca di un accordo che potesse consentire la formazione di un nuovo Gabinetto in tempi rapidi, commentava con delusione la decisione del Segretario della FDP, assicurando che CDU e CSU non avevano lasciato nulla di intentato nell'occasione per addivenire ad un'alleanza di governo, mentre il capo del partito ambientalista Cem Özdemir rivendicava la disponibilità al compromesso da parte dei GRÜNEN, a suo dire vanificata dall'intransigenza dei Liberali rispetto ad una possibile mitigazione delle proprie condizioni per il raggiungimento di un accordo, e accusando Lindner di non aver mai realmente inteso giungere ad un patto di coalizione, ma di aver invece inteso perseguire una

⁸⁹ *Das sind die Knackpunkte der Jamaika-Koalition*, in: Faz.net, 18.10.2017.

⁹⁰ M. BURKHARDT, intervista al politologo Michael Spreng, *Beginn der Sondierungsgespräche – "Merkel mit Jamaika zum Erfolg verurteilt"*, in: www.zdf.de, 18.10.2017.

⁹¹ *Neuwahlen unerwünscht. Zwei Drittel rechnen mit Jamaika-Erfolg*, in: nt-v.de, 6.11.2017.

⁹² Una prima alleanza di governo tra Cristiano-democratici, Liberali e Verdi a livello regionale era stata formata nella Saar agli inizi del 2009, a sostegno della Presidente del Governo del Land Annegret Kramp-Karrenbauer (CDU), per poi sciogliersi anticipatamente nel 2012 per dissidi politici interni, cfr. *Kramp-Karrenbauer gibt FDP die Schuld*, in: sueddeutsche.de, 20.3.2012. Cfr. anche T. BRÄUNINGER, M. DEBUS, *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*, VS Verlag, Wiesbaden 2012, 124-129.

⁹³ M. WYSSUWA, *Beispiel Schleswig-Holstein: „Jamaika kann funktionieren“*, in: faz.net, 25.9.2017.

⁹⁴ N. FRIED, *FDP bricht Jamaika-Sondierungen ab*, in: sueddeutsche.de, 20.11.2017. In particolare, Lindner lamentava l'esistenza di una quantità innumerevole di contrapposizioni e conflitti, emersi durante i colloqui consultivi, e l'assenza di una "comune concezione per la modernizzazione del Paese", concludendo che "è meglio non governare che governare male".

strategia predefinita fin dall'inizio delle trattative, finalizzata a tenere in stallo il Paese per poi concludere i colloqui con un nulla di fatto⁹⁵.

A questo punto, si rendeva evidentemente necessario un riesame dell'intera situazione politica: la Cancelliera si incontrava quindi immediatamente con il Presidente Federale Steinmeier, per capire quali tra le opzioni politiche sul tappeto fossero effettivamente percorribili. Sulla carta, le alternative disponibili erano più di una: composizione di un Governo supportato ufficialmente da una sola minoranza di Deputati e "tollerato" da forze politiche non intenzionate a entrare in maggioranza, ma capaci di vanificare il voto contrario della parte del *Bundestag* più critica verso questa ipotesi; 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; riapertura delle consultazioni, coinvolgendo anche forze politiche fino a quel momento dichiaratesi indisponibili a valutare un loro coinvolgimento in alleanze di coalizione. Mentre media ed esperti si interrogavano sulla percorribilità, e soprattutto sulle conseguenze, di ciascuna di queste ipotesi, l'attenzione di istituzioni, media ed opinione pubblica si concentrava tutta sulle future decisioni del Capo dello Stato, da alcuni descritto significativamente come "massimo manager della crisi" in atto⁹⁶.

Che in un frangente del genere, inedito per gli scenari politici della RFT, l'iniziativa passasse ora pienamente nelle mani del *Bundespräsident*, appariva una conseguenza scontata. Se, da un lato, Steinmeier era stato per decenni un membro di spicco della SPD, partito uscito come visto sconfitto dal voto di settembre ed apparentemente intenzionato a restare all'opposizione nel corso della Legislatura appena inaugurata, era d'altro canto ben noto come lo stesso Steinmeier avesse ricoperto fino a pochi mesi prima l'incarico di Ministro degli Esteri nella coalizione di Governo tra conservatori e socialdemocratici - incarico lasciato al suo collega di partito Sigmar Gabriel solo perché eletto a ricoprire l'incarico di Capo dello Stato nel marzo 2017. Frank-Walter Steinmeier aveva 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 (parziale) sconfitta elettorale di Schröder nelle elezioni per il *Bundestag* del settembre 2005, Steinmeier era 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 aveva quindi assunto la presidenza del gruppo parlamentare socialdemocratico, 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.

⁹⁵ *Grüne kritisieren FDP scharf wegen Verhandlungsabbruch*, in: faz.net, 20.11.2017.

⁹⁶ K. MÜNSTERMANN, *Frank-Walter Steinmeier – Der oberste Krisenmanager*, in: Berliner Morgenpost, 22.11.2017.

Prima ancora di configurarsi come rappresentante dell'unità nazionale, dunque, Steinmeier si profilava come un emblema del compromesso inter- ed intrapartitico, come un promotore della cautela istituzionale, contrapposta ad intransigenze e personalismi, quale metodo operativo finalizzato alla composizione delle controversie onde fornire al Paese un Esecutivo capace comunque di operare nella pienezza dei propri poteri. Non a caso, poche ore prima del fallimento delle consultazioni per l'attuabilità della Coalizione Giamaica, Steinmeier aveva ancora invitato tutti gli esponenti politici coinvolti a mostrare adeguato senso di responsabilità, ed a considerare l'ipotesi di nuove elezioni come un rischio, molto più che come un'opportunità da auspicare o addirittura favorire, in vista degli incerti scenari che un evento del genere avrebbe potuto comportare per i futuri assetti politici della RFT⁹⁷.

Pertanto, quando è stato chiaro che l'alleanza tra Conservatori, Liberali e Verdi non avrebbe prodotto risultati, il Capo dello Stato ha abbandonato la propria condizione di osservatore imparziale delle trattative intrapartitiche, per assumere appunto quel ruolo di "manager" della crisi politica in corso, con l'intento di individuare e verificare in tempi brevi la praticabilità della via alternativa allo stallo istituzionale più proficua e vantaggiosa per il futuro politico della *Bundesrepublik*. La circostanza che Steinmeier, oltre a rappresentare la massima carica istituzionale del Paese, sia anche stato un esponente di punta della SPD, ha rappresentato per molti un elemento positivo in più che il Presidente poteva far valere in questo suo ruolo inedito per le cronache politiche. E' infatti apparso rapidamente chiaro a tutti coloro che biasimavano un ritorno anticipato alle urne come tale eventualità fosse evitabile solamente laddove il partito di Martin Schulz fosse tornato sui suoi passi, dichiarando la propria disponibilità quanto meno a valutare l'ipotesi di un accordo di coalizione con CDU e CSU.

In verità, Schulz aveva prontamente confermato la propria indisponibilità a discutere di nuove alleanze con i partiti dell'Unione, con l'argomento che "la Grande Coalizione [fosse] stata bocciata dagli elettori" il 24 settembre⁹⁸. Le condizioni politiche sono tuttavia mutate rapidamente dopo il fallimento della *Jamaika Koalition*: soprattutto, è cambiata radicalmente la posizione del Presidente Federale, che a questo punto è assunto al ruolo di attore primario nello scenario politico nazionale. Preso atto che, nelle condizioni vigenti nel momento, non sussistevano i presupposti affinché i partiti potessero autonomamente risolvere la crisi e porre in essere un Governo in tempi ragionevoli, il Capo dello Stato è stato chiamato in causa come mediatore (*Vermittler*) e risolutore dello stallo politico che si era venuto a creare. Media ed esperti concordavano dunque in larga parte come spettasse a Steinmeier intervenire, utilizzando quelle competenze che il dettato costituzionale evidentemente gli riconosce, per ottenere quel risultato che larga parte dell'opinione pubblica si attendeva: un Esecutivo stabile capace di guidare il Paese nel pieno possesso delle proprie prerogative istituzionali. Così facendo, tuttavia, si riconosceva al Capo dello Stato un grado di autonomia, indipendenza e

⁹⁷ 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> (17.3.2018).

⁹⁸ SPD schließt große Koalition aus, in: *spiegel.de*, 20.11.2017.

capacità decisionale difficilmente compatibile con la tradizionale lettura del *Bundespräsident* quale “potere neutro” rispetto alla parzialità delle posizioni propugnate dai partiti politici⁹⁹.

In altre parole, la questione nella interlocutoria fase seguita al fallimento della *Jamajka Koalition* 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 continua a prescrivere anche in frangenti complessi come quello attuale. Steinmeier ha fatto segno di voler dunque inaugurare questa fase, inedita per la storia politica della RFT, con un’iniziativa che ad es. nella prassi istituzionale italiana è ormai pienamente recepita all’interno dell’iter di formazione del Governo: a partire dalla fine di novembre 2017, infatti, il Capo dello Stato tedesco ha voluto convocare i leader dei partiti politici rappresentati al *Bundestag* per dei colloqui che ricordano molto da vicino le consultazioni che il Presidente della Repubblica italiana conduce abitualmente ogni qualvolta si ponga la necessità di costituire un nuovo Esecutivo¹⁰⁰.

⁹⁹ Il costituzionalista Otto Depenheuer ipotizza 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.

¹⁰⁰ Sulle potestà del Presidente della Repubblica italiana nell’ambito delle consultazioni interne alla formazione del Governo v. tra gli altri P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in: Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2/1958, 295-357; L. PALADIN, GOVERNO ITALIANO, in Enciclopedia del diritto, XXXI, Milano, 1970, 675-691; 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*, Giuffrè, Milano 1990; S. FABBRINI, *Des government des partis aux government du président*, in: Laurence 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: Massimo Luciani, Mauro 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, Giuffrè, 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. CHIERCHI, *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: Augusto Barbera e Tommaso 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)*, Giuffrè, 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: Antonio Baldassarre, Gino 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: Antonio Baldassarre, Gino 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 fon-

Inizialmente, Steinmeier aveva dichiarato di voler convocare solamente gli esponenti dei partiti capaci di mostrare “convergenze programmatiche sufficienti per formare un nuovo Governo”, riferendosi evidentemente solo ai partiti della fallita Coalizione Giamaica ed alla SPD¹⁰¹. L'intento di questa iniziativa era appunto quello di verificare la sussistenza delle condizioni necessarie per la composizione di un Gabinetto di Governo, e di individuare un candidato alla Cancelleria in grado di conquistare nella prima votazione *Bundestag* il consenso della maggioranza assoluta dei Deputati¹⁰². Una scelta del genere lasciava tuttavia fuori dalle consultazioni presidenziali gli esponenti di LINKE e *Alternative für Deutschland*, ritenute incapaci di portare contributi fattivi all'obiettivo di costituire una coalizione di Governo stabile e coesa. L'iniziale esclusione ha suscitato le proteste della *Leader* della AfD Alice Weidel, che ha accusato il Presidente Federale di parzialità e tradimento del suo ruolo *super partes* prescritto dalla Legge Fondamentale: accuse alle quali il Capo dello Stato ha reagito coinvolgendo nelle consultazioni anche gli esponenti dei due partiti inizialmente esclusi dai colloqui¹⁰³. A questi incontri si sono aggiunti i colloqui tenuti parallelamente con le principali figure istituzionali della *Bundesrepublik*: 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 dare attuazione al meglio al dettato costituzionale in uno scenario finora rimasto inesplorato per gli equilibri politici della RFT¹⁰⁴.

L'avvio di questa inedita serie di colloqui politici ed istituzionali da parte del Capo dello Stato ha confermato la straordinarietà del momento, ma anche la consapevolezza da parte di Steinmeier che il passo decisivo, ovvero la propria proposta al *Bundestag* di un candidato alla Cancelleria, una volta compiuto avrebbe messo in moto un processo non più reversibile. A partire dal momento in cui il candidato presidenziale viene sottoposto al voto dei Deputati federali, infatti, l'iter procedurale è destinato a seguire le fasi e le tempistiche indicate dal dettato costituzionale, senza possibilità di interventi correttivi da parte del *Bundespräsident*. Come visto, d'altro canto, se vi è uno spazio in cui il dettato costituzionale lascia un

damentali, 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: Mauro 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.

¹⁰¹ *Nach Jamaika-Aus Bundespräsident Steinmeier will mit allen Fraktionen reden*, in: *berlinerzeitung.de*, 22.11.2017.

¹⁰² 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 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.

¹⁰³ *Steinmeier kündigt Gespräche mit AfD und Linkspartei an*, in: *zeitonline.de*, 22.11.2017.

¹⁰⁴ A. WEINLEIN, *Das Staatsoberhaupt könnte zum Kanzlermacher werden*, in: *theuropean.de*, 30.11.2017.

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 assicurare per quanto possibile al *Bundestag* le condizioni per eleggere il titolare della Cancelleria con la maggioranza assoluta dei voti validi. Nella sua metamorfosi da garante ad arbitro della procedura di individuazione del possibile futuro Cancelliere, 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 dunque che certe competenze non fossero comunque previste nelle more del dettato costituzionale, e che il *Bundespräsident* non possa legittimamente assurgere al ruolo di "Investitore del Cancelliere" (*Kanzlermacher*)¹⁰⁵. Indubbiamente interessante, e ad un tempo altamente significativa, la circostanza di 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 al *Bundestag* di altre forze politiche, 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 realizzate ad es. a livello regionale in Baden-Württemberg, dove il Presidente del Governo ambientalista Winfried Kretschmann guida dal maggio 2016 una coalizione nero-verde¹⁰⁶.

Dinamiche simili, peraltro, si registrano regolarmente in altre forme di governo parlamentari rispetto al ruolo del Capo dello Stato alle prese con problematiche formazioni dell'Esecutivo. In prospettiva comparata, il riferimento è in primo luogo al ruolo della Corona nel Regno Unito in presenza di un "*Hung Parliament*", ovvero una Camera dei Comuni in cui nessun partito disponga da solo della maggioranza assoluta dei voti: un fenomeno registrato di rado nella storia politica britannica recente, ma pur sempre possibile, come dimostrano i casi delle elezioni generali del 1974, del 2010, e le ultime in ordine di tempo, dell'8 giugno 2017. In tali frangenti la disciplina della forma di governo nel Regno Unito prevede due possibili alternative: nella prima opzione il leader del partito di maggioranza relativa ha la possibilità di formare un Esecutivo, costituendo una formale coalizione con un'altra formazione politica che partecipa pienamente alla composizione del Gabinetto e si impegna a supportare

¹⁰⁵ A. WEINLEIN, *Das Staatsoberhaupt könnte zum Kanzlermacher werden*, cit.

¹⁰⁶ 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*, cit.

tutti i punti del programma di Governo; la seconda possibilità, riassunta nella formula “fiducia e sostegno” (*Confidence and Supply*) è quella di un accordo del partito di maggioranza relativa con altre forze politiche che si impegnano a supportare dall'esterno la realizzazione di specifici punti del programma del nuovo Governo, ma senza entrare formalmente in coalizione con il partito del Premier, e senza acquisire incarichi nel nuovo Gabinetto, ma rimanendo formalmente all'opposizione.

Proprio quest'ultima è stata la strada seguita nel 2017 dalla *Premier* conservatrice Theresa May, che ha negoziato un accordo di *Confidence and Supply* con il *Democratic Unionist Party* nordirlandese al fine di ottenere alla Camera dei Comuni la garanzia di una maggioranza su alcuni punti chiave del proprio programma di governo¹⁰⁷. Da notare, d'altro canto, come l'iter di formazione del Governo nel Regno Unito non preveda comunque coinvolgimenti attivi del Sovrano in nessuna fase della procedura, nemmeno in presenza di un Parlamento incapace di esprimere una maggioranza assoluta a favore di una specifica formazione politica: la disciplina statuisce solamente un obbligo esplicito a carico dei soggetti coinvolti nella formazione del futuro Esecutivo di tenere informata la Corona dell'andamento di tutte le fasi delle trattative. La marginalità della Corona si spiega ad ogni modo soprattutto con l'orientamento del sistema a lasciare l'iniziativa della gestione dei negoziati, ma anche la piena responsabilità per il loro eventuale fallimento, tutta nelle mani dei leader politici coinvolti nelle trattative¹⁰⁸.

Per tutto quanto visto finora, dunque, la circostanza che Steinmeier, assumendo l'iniziativa di convocare i rappresentanti dei massimi partiti della RFT, abbia inteso porre le condizioni per favorire la ripresa del dialogo delle forze politiche, arenatosi dopo il fallimento delle trattative su una *Jamaika Koalition*, appare assolutamente coerente con la natura e le finalità del mandato presidenziale in casi di incertezza politica come quella emersa dalle urne. Di fatto, il risultato dell'iniziativa del Presidente Federale è stato soprattutto quello di indurre la SPD a riconsiderare la propria iniziale decisione di non partecipare a negoziati con nessuna delle altre forze politiche in campo, sebbene in questa fase di stallo e studio reci-

¹⁰⁷ T. PECK, *Theresa May to enter into 'confidence and supply' arrangement with the Democratic Unionists*, *The Independent*, 10.6.2017. In termini generali sul rapporto tra Corona, Parlamento e Governo nel Regno Unito in presenza di un *Hung Parliament* cfr. R. BLACKBURN, *The Electoral System in Britain*, MacMillan, London 1985, 60 ss.; S. LEACH, C. GAME, *Hung authorities, elected mayors and cabinet government. Political behaviour under proportional representation*, York Publishing Services, York 2000; A. BRAZIER, S. KALITOWSKI (Eds.), *No Overall Control? The impact of a 'hung parliament' on British politics*, Hansard Society, London 2008; R. HAZELL, A. PAUN (Eds.), *Making Minority Government Work: Hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall*, Institute for Government/Constitution Unit, London 2009; A. BLICK, S. WILKS-HEEG, *Governing without majorities: Coming to terms with balanced Parliaments in UK politics*, in: Democratic Audit General Election Briefing, 1/2010; R. BLACKBURN, R. FOX, O. GAY, L. MAER, *Who Governs? Forming a coalition or a minority government in the event of a hung Parliament*, Hansard Society and Study of Parliament Group, London 2010; G. CARAVALE, *La formazione del governo britannico in caso di hung parliament*, in: forum costituzionale, 27.4.2015. Per una ricostruzione diacronica dei casi di Hung Parliament e di governi di minoranza nel Regno Unito v. da ultimo L. MAER, R. KELLY, *Hung parliaments*, House of Commons Library, Briefing Paper Nr. 04951, 9.10.2017. Per un esame in chiave comparata del fenomeno dei governi di coalizione v. I. BUDGE/H. KEMAN, *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford University Press, Oxford 1990.

¹⁰⁸ *The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1.a ed. ottobre 2011, Cap. 2, 2.13.

proco delle rispettive intenzioni ciascuna forza politica facesse ufficialmente mostra di non temere l'*Extrema Ratio* delle elezioni anticipate¹⁰⁹. Contemporaneamente, tuttavia, un'altra figura di punta della CDU come Wolfgang Schäuble, per diverse legislature a capo del Dicastero delle Finanze e da poche settimane nuovo Presidente del *Bundestag*, ha invitato tutti alla calma, auspicando anch'egli la massima disponibilità al confronto, definendo l'attuale situazione politica "un banco di prova, non una crisi"¹¹⁰.

Il risultato pressoché immediato dei moniti del Capo dello Stato era consistito in una ritrovata disponibilità da parte della SPD a sedersi al tavolo delle trattative, annunciata al termine di una lunga riunione nel corso della quale erano emerse divergenze rilevanti tra i vertici socialdemocratici, formalmente poco inclini alla riedizione di una Grande Coalizione, ed alcune componenti del partito, che invece mostravano di preferire una tale opzione alle altre ipotesi sul tappeto.

Su esplicito invito di Steinmeier, nella sera del 30 novembre 2017 si era quindi tenuto un incontro a quattro tra il Presidente Federale, Angela Merkel, Martin Schulz ed il Presidente della CSU Horst Seehofer presso il Castello Bellevue, residenza del Capo dello Stato: lo scopo del colloquio era appunto quello di verificare quale margine di disponibilità sussistesse tra i partiti convocati ad avviare negoziati con il fine di costituire una nuova alleanza di Governo e dare al Paese un nuovo Esecutivo. Pur avendo concordato un completo silenzio sull'esito del colloquio, gli esponenti politici coinvolti non avevano mancato di far trasparire una condivisa cauta disponibilità al dialogo, senza tuttavia chiarire su quali concreti scenari tale disponibilità avrebbe potuto convergere, ed invitando media, istituzioni ed opinione pubblica a non attendersi decisioni risolutive in tempi brevi¹¹¹. Le cronache politiche avevano poi effettivamente confermato un concreto impegno dei partiti dell'Unione e della SPD a valutare la fattibilità di un'alleanza di governo, che se completata avrebbe dato luogo alla quarta Grande Coalizione della storia (la seconda di fila) della *Bundesrepublik*: a questo scopo, in un incontro congiunto i rappresentanti di CDU, CSU ed SPD avevano quindi concordato un calendario di colloqui, da tenersi tra il 7 ed il 12 gennaio 2018, su una serie di 15 tematiche tra cui politiche finanziarie e fiscali, economia, politiche energetiche, provvedimenti a sostegno delle famiglie, gestione dei flussi migratori e politiche di integrazione dei migranti¹¹². Dall'esito di tali colloqui sarebbero dipesi i passi successivi che i vertici dei partiti in questione avrebbero poi deciso di intraprendere.

Tuttavia, se da parte dell'Unione si registrava fin dall'inizio un'ampia disponibilità al raggiungimento di un accordo che conducesse ad una vera e propria alleanza di governo, negli ambienti socialdemocratici erano in molti a valutare anche possibili alternative, come una "parziale coalizione", una variante ancora mai presa in considerazione, e che avrebbe

¹⁰⁹ La Cancelliera in carica ha ad es. dichiarato fin dal momento della riapertura delle consultazioni da parte del Presidente Federale di essere intenzionata a ricandidarsi alla guida del Governo per conto della CDU/CSU anche in caso di nuove elezioni, immediatamente seguita sulla stessa linea dai rappresentanti delle altre forze politiche, cfr. *Merkel zu erneuter Kandidatur bei Neuwahlen bereit*, in: spiegelonline.de, 20.11.2017.

¹¹⁰ A. WEINLEIN, *Keine Krise, noch nicht*, in: *Das Parlament*, 48/2017, 1.

¹¹¹ R. BIRNBAUM, *Steinmeier empfing Merkel, Seehofer und Schulz*, in: Tagesspiegel.de, 30.11.2017.

¹¹² *Union und SPD wollen Anfang Januar sondieren*, in: zeitonline.de, 20.12.2017.

instaurato una sorta di “semi-accordo di coalizione”, in cui le forze politiche citate si vincolerebbero ad una collaborazione solo sui punti programmatici ivi indicati, conservando piena libertà di decisione sul resto dei provvedimenti che dovessero essere presentati alla valutazione del *Bundestag* nel corso della Legislatura¹¹³. Non si escludeva, d’altro canto, la possibilità di un vero e proprio Governo di minoranza meramente tollerato dalla SPD, che però non si sarebbe legata in alcun modo ad intese sugli orientamenti di voto in sede parlamentare. Solamente l’opzione delle elezioni anticipate sembrava, nel momento, quella meno auspicata sia dai partiti dell’Unione che dagli esponenti socialdemocratici¹¹⁴. Quello che appariva certo era che, una volta conclusi i colloqui di inizio gennaio, almeno la SPD aveva posto in agenda una serie di appuntamenti interni in cui prima gli organi di partito, e quindi la totalità dei suoi iscritti, sarebbero stati chiamati a confermare o respingere con il proprio voto il proseguimento dei negoziati¹¹⁵.

La sola SPD ha dunque deciso di portare il risultato delle trattative, riassunte in un documento di 28 pagine¹¹⁶, 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 coalizione¹¹⁷.

In particolare, il documento illustrava in modo sintetico ma esaustivo gli orientamenti della possibile coalizione di governo in materia di: 1) politiche europee (in cui si auspicava 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 puntava 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 prospettava un possibile intervento uniformatore da parte della Federazione, che porrebbe in discussione il ruolo dei *Länder*, fino ad ora titola-

¹¹³ 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, 13.12.2017.

¹¹⁴ E. BRÄTH, S. C. REIMER, “*Neuwahl ist Ultima Ratio*”, intervista al Deputato della SPD Marco Bülow, in: *Das Parlament*, 48/2017, 2.

¹¹⁵ Il 21 gennaio 2018 saranno i 600 delegati del partito a decidere in un congresso straordinario se avviare veri e propri colloqui con i rappresentanti dell’Unione per lavorare alla definizione di un Accordo di Coalizione, in vista di una successiva alleanza di governo con CDU e CSU. Qualora arrivasse luce verde dal Congresso, i contenuti dell’eventuale *Koalitionsvertrag* sarebbero rimessi alla valutazione dei 440.000 iscritti alla SPD, che deciderebbero verosimilmente entro la fine di marzo 2018 sull’esito definitivo dell’accordo, cfr. F. CAPELLAN, *Das sozialdemokratische Drehbuch für das neue Jahr*, in: deutschlandfunk.de (17.3.2018).

¹¹⁶ 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)

¹¹⁷ M. MEIBORG, *Darauf haben sich die Sondierer geeinigt*, in: zeit.de, 12.1.2018.

ri esclusivi delle competenze in questo ambito); 5) politiche sociali, assistenziali e sanitarie (con una prospettata riforma del sistema pensionistico finalizzata a garantirne la sostenibilità, attraverso 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).

Il 21 gennaio 2018, 642 rappresentanti degli iscritti socialdemocratici si erano 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 comune¹¹⁸. 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 l'intesa preliminare 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 alleandosi 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 proposta di alleanza propugnata da Martin Schulz¹¹⁹. 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 contrari¹²⁰: 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 sulla composizione della *leadership* socialdemocratica per gli anni a venire¹²¹. Ad ogni modo, la dirigenza socialdemocratica aveva ottenuto in questo modo l'autorizzazione della maggioranza dei delegati del partito a proseguire le trattative con l'Unione per definire un possibile programma di Governo, che si sono concretizzate anche in questa occasione nella redazione del tradizionale Accordo di Coalizione. Il documento, reso noto il 7 febbraio 2018 e recante il titolo "Un nuovo inizio per l'Europa. Una nuova dinamicità per la Germania. Una nuova coesione per il nostro Paese", consta di 177 pagine suddivise in 14 capitoli, che in buona parte esplicitano nel dettaglio la griglia programmatica descritta in modo più sommario nel documento di 28 pagine sul quale si erano espressi i delegati della SPD il 21 gennaio precedente¹²². Come ricordato, tuttavia,

¹¹⁸ F. CAPELLAN, *Das sozialdemokratische Drehbuch für das neue Jahr*, in: deutschlandfunk.de, 2.1.2018.

¹¹⁹ L. CASPARI, *Der freundliche Störenfried*, in: zeit.de, 18.1.2018.

¹²⁰ H.-M. FENDEL, *Auf dem Parteitag gewesen. Geweint.*, in: zeit.de, 21.1.2018.

¹²¹ L. GREVEN, *Das größere Übel*, in: zeit.de, 21.1.2018.

¹²² Il titolo originale del *Koalitionsvertrag* è "*Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*". I tratti salienti dell'Accordo sono stati riportati nel preambolo del documento, di cui è utile riproporre i passaggi più significativi: "Viviamo tempi politici nuovi, con sfide molteplici per la Germania, sia in ambito nazionale che internazionale. La Germania è un partner riconosciuto a livello mondiale, ma solo con un nuovo inizio per l'Europa la Germania sarà in grado di garantire pace, sicurezza e prosperità a lungo termine. L'Unione europea deve preservare e rinnovare i suoi valori e la sua prosperità. Solo una forte Unione Europea è la garanzia di un futuro di pace, sicurezza e prosperità. Vogliamo un nuovo dinamismo

la stipulazione e la successiva pubblicazione dell'accordo non aveva ancora sancito definitivamente l'alleanza di governo tra Unione e socialdemocratici. La SPD aveva infatti stabilito fin dall'avvio dei negoziati con CDU e CSU che a pronunciare l'ultima parola sulla possibile riedizione della Grande Coalizione sarebbero stati i 463.723 iscritti al partito (compresi i circa 2.300 di loro residenti all'estero, che hanno votato on-line), attraverso una consultazione interna svoltasi via posta tra il 19 febbraio ed il 2 marzo 2018¹²³, che sarebbe risultata vincolante per i vertici socialdemocratici a condizione che partecipassero al voto almeno il 20% degli aventi diritto¹²⁴. Alle 9:30 del 4 marzo successivo i risultati del referendum sono stati resi noti nella *Willy-Brandt-Haus*, sede centrale della SPD a Berlino. Il voto ha registrato la partecipazione di 378.427 iscritti, pari al 78,4% degli aventi diritto, di cui 362.933 (il 95,9%) sono risultati validi: di questi, 239.064 (66,02%) sono stati a favore della (ri)costituzione di una *Große Koalition* con l'Unione, mentre 123.329 (33,98%) si sono espressi contro tale ipotesi¹²⁵. L'esito della consultazione è stato letto prevalentemente come una conferma, seppure in parte sofferta, degli attuali vertici della SPD: così, nonostante la posizione contraria alla proposta di alleanza politica con CDU e CSU di circa un quarto degli iscritti, i vertici della

per la Germania. Solo in questo modo possiamo assicurare ed espandere i nostri risultati. La nostra posizione di partenza è buona. L'economia è in piena espansione e non ci sono mai state così tante persone nel mondo del lavoro e dell'occupazione. Questo è anche il risultato della cooperazione intergovernativa tra CDU, CSU ed SPD. La nostra forza economica oggi offre l'opportunità di garantire equità a lungo termine. Il nostro obiettivo è una crescita sostenibile e inclusiva, i cui benefici possano pervenire a tutti. Vogliamo mobilitare il potenziale creativo in Germania e sfruttare le opportunità offerte dalla digitalizzazione. La Germania ha bisogno di progresso economico e sociale a cui tutti partecipino. Vogliamo che la prosperità raggiunga tutte le persone. Il risultato delle elezioni ha dimostrato che molti sono insoddisfatti ed insicuri. Da ciò ricaviamo le opportune conclusioni con il presente accordo di coalizione e la sua politica. Vogliamo salvaguardare ciò che è buono, ma allo stesso tempo mostrare coraggio per il dibattito politico, il rinnovamento e il cambiamento. [...] Vogliamo che le persone traggano vantaggio dalle molte opportunità che abbiamo e che possano vivere in sicurezza. Rafforziamo le famiglie e assicuriamo che famiglia e lavoro siano più facilmente compatibili. Il nostro obiettivo condiviso è la piena occupazione in Germania. Anche per questa ragione vogliamo unire meglio vita e lavoro e modernizzare i nostri sistemi di sicurezza sociale. Continueremo a migliorare l'assistenza sanitaria, l'assicurazione per le cure a lungo termine, le pensioni e l'assistenza alla disoccupazione, e ad adattarli alle mutevoli circostanze, in modo che i cittadini possano continuare a vivere sicuri anche in futuro. Vogliamo rinnovare il nostro Paese, investire nel futuro e promuovere l'innovazione, in modo da poter mantenere ed espandere la nostra prosperità. Noi investiamo nel nostro Paese. Forniamo abbastanza strutture per l'infanzia, scuole attrezzate sul piano digitale e Internet veloce in città e in campagna. Facciamo della Germania l'economia più efficiente del mondo dal punto di vista energetico. Rafforziamo le nostre autorità di sicurezza ed assicuriamo così la migliore sicurezza possibile. [...] In futuro, gestiremo e organizzeremo meglio i flussi migratori e sosterrremo e supporteremo in modo più completo l'integrazione degli immigrati nella nostra società. In questo modo, forniamo una risposta ai movimenti migratori internazionali da un lato e alla domanda di manodopera qualificata in Germania dall'altro. Vogliamo tornare a rafforzare la fiducia dei cittadini nella capacità di agire della politica mettendo il rinnovamento e la coesione al centro del nostro lavoro. Vogliamo costruire un Governo stabile e capace di operare, che faccia la cosa giusta. [...] In questo modo cerchiamo di raggiungere uno stile politico che ravvivi il dibattito pubblico, renda visibili le differenze e rafforzi così la democrazia.". La versione completa dell'Accordo di Coalizione in lingua tedesca è disponibile qui: <https://www.tagesspiegel.de/downloads/20936562/4/koav-gesamttext-stand-070218-1145h.pdf> (17.3.2018).

¹²³ La domanda riportata sulla scheda della consultazione diceva: "Il Partito socialdemocratico tedesco (SPD) dovrebbe concludere l'accordo di coalizione del febbraio 2018 negoziato con l'Unione Cristiano-Democratica (CDU) e l'Unione Cristiano-Sociale (CSU)? - Sì o No".

¹²⁴ F. ALBRECHT, *So stimmt die SPD über die große Koalition ab*, in: [zeit.de](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-02/spd-mitgliederentscheid-grosse-koalition-faq), disponibile in: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-02/spd-mitgliederentscheid-grosse-koalition-faq> (17.3.2018).

¹²⁵ *Sozialdemokraten stimmen mit 66 Prozent für Groko*, in: *Rheinische Post* on line, disponibile in: <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/spd-mitgliederentscheid-2018-ergebnis-sozialdemokraten-stimmen-mit-66-prozent-fuer-groko-aid-1.7433600> (17.3.2018).

SPD escono dal voto in buona misura rafforzati nelle loro posizioni all'interno del partito, anche in virtù dell'elevato livello di partecipazione al voto da parte degli aventi diritto¹²⁶.

Una volta accertata la posizione complessivamente favorevole della SPD alla costituzione di una nuova Grande Coalizione, il 5 marzo 2018 il Presidente Steinmeier ha quindi proceduto a proporre al *Bundestag* Angela Merkel come Cancelliera, ed il 14 marzo successivo la Dieta Federale l'ha riconfermata alla prima votazione alla guida del Governo tedesco. Alla deliberazione hanno partecipato 692 Deputati, dei quali 364 si sono espressi a favore della Merkel, 315 hanno votato contro, 9 si sono astenuti e 4 voti sono risultati nulli¹²⁷. Con il voto del 14 marzo 2018 si è conclusa la fase di un Esecutivo in carica per i soli affari correnti di gran lunga più estesa della storia della RFT: iniziata il 24 settembre 2017 con le elezioni per il nuovo *Bundestag*, il *Geschäftsführende Bundesregierung* è infatti durata 171 giorni, contro i 23 giorni del 1983 e gli 86 del 2013¹²⁸.

Conclusioni: il Presidente Federale tra contingenze occasionali, possibili transizioni della forma di governo e reviviscenza della *Parteiendemokratie*

Proprio il parziale ripensamento da parte della SPD su un eventuale coinvolgimento socialdemocratico nell'attività di Governo, in forme in verità ancora tutte da stabilire, ha suscitato una forte critica all'operato del *Bundespräsident* da parte del Costituzionalista Thorsten Kingreen, il quale ha rimproverato al Capo dello Stato un'indebita ingerenza sulle decisioni dei partiti rispetto alle possibili soluzioni dell'attuale contingenza politica tedesca. Secondo Kingreen, dunque, Steinmeier avrebbe impropriamente esercitato pressioni sugli attori politici della RFT, e soprattutto sugli esponenti della SPD, al fine di indurli a valutare la possibilità di una nuova *Große Koalition*, 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*. Un tale uso - giudicato improprio - delle prerogative presidenziali determinerebbe, dunque, un indebito esautoramento dell'assemblea parlamentare, che invece

¹²⁶ Da notare come un tentativo di cinque ricorrenti privati di far dichiarare l'assenza di vincolatività per la consultazione nei confronti dei Parlamentari della SPD eletti al *Bundestag* sia stato proclamato irricevibile dal Tribunale Costituzionale Federale il 7 febbraio 2018. Nel dichiarare l'irricevibilità del ricorso, il BVerfG ha stabilito che la decisione del partito socialdemocratico di lasciar decidere ai propri iscritti se prendere o meno parte ad una riconfermata Grande Coalizione con l'Unione non coinvolge direttamente i diritti fondamentali riconosciuti al singolo dalla Legge Fondamentale, rientrando nella piena disponibilità di ciascun movimento politico la scelta di come pervenire ad una deliberazione cruciale per gli sviluppi politici successivi del Paese, purché sia assicurata la democraticità del procedimento di definizione della decisione, cfr. *Verfassungsgericht weist Beschwerden gegen SPD-Abstimmung ab*, in: [spiegel.de](http://www.spiegel.de), disponibile in: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/spd-mitgliedervotum-bundesverfassungsgericht-lehnt-beschwerden-ab-a-1192308.html> (17.3.2018).

¹²⁷ La Merkel ha ricevuto 9 voti in più della maggioranza assoluta necessaria per la sua riconferma alla guida della Cancelleria. Al conto dei voti favorevoli alla sua rielezione sono tuttavia mancati quelli di almeno 35 Deputati della maggioranza: un segnale che non condiziona l'assetto complessivo degli equilibri istituzionali, ma che evidenzia una certa insoddisfazione nelle file della *Grosse Koalition*, di cui gli esponenti politici dovranno necessariamente tenere conto nel prosieguo della Legislatura, cfr. [zeit.de](http://www.zeit.de), "Es waren mehr Gegenstimmen als erwartet", disponibile in: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-03/wahl-angela-merkel-reaktionen> (17.3.2018).

¹²⁸ DEUTSCHER BUNDESTAG, *Angela Merkel mit 364 Stimmen zur Bundeskanzlerin gewählt*, 14.3.2018, disponibile in: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw11-de-kanzlerwahl/546336> (17.3.2018).

secondo Kingreen dovrebbe in un frangente del genere assurgere a vero soggetto istituzionale di riferimento, scegliendo liberamente tra le varie opzioni sul tappeto indipendentemente da quale, tra queste, debba essere preferita agli occhi del Presidente Federale. La forma repubblicana della RFT troverebbe dunque una assai più adeguata attuazione nella riaffermata centralità dell'organo designato a rappresentare la volontà popolare, che non nell'improvviso assurgere del *Bundespräsident* al ruolo di demiurgico "Manager della crisi": contro un tale clima di "rettoromanticismo neomonarchico", i membri del *Bundestag* dovrebbero invece prendere le distanze da un falso dogma di stabilità politico-istituzionale, assicurando il pieno rispetto della forma di Stato repubblicana e scegliendo, assumendosene per intero la responsabilità davanti agli elettori, quale tra le opzioni possibili intendano perseguire (coalizioni a maggioranza assoluta, gabinetti di minoranza con appoggi esterni, o al limite scioglimento anticipato del *Bundestag*), senza doversi piegare ad autorevoli ma pur sempre indebiti condizionamenti esterni¹²⁹.

Con il suo monito, Kingreen persegue in verità il nobile intento di recuperare la centralità della rappresentanza parlamentare nel momento in cui gli abituali automatismi procedurali non sono praticabili: richiamare all'ordine il *Bundestag*, invitando i suoi componenti ad operare come soggetti attivi nel complesso scenario politico in cui versa attualmente la Germania, è in primo luogo una manifestazione di fiducia e di orgoglio nei confronti dell'organo sul quale in via di principio si fonda l'esperibilità di una compiuta democrazia rappresentativa. E tuttavia, la critica espressa all'indirizzo del Presidente Federale in carica appare per molti versi eccessiva: l'attivismo del Capo dello Stato nelle sofferte settimane di incertezza e confusione politica, condizioni inusuali e per questo tanto più preoccupanti per istituzioni, media ed opinione pubblica della RFT, si spiega con l'intento del *Bundespräsident* non tanto di "gestire" la crisi intimando l'adozione di una ed una sola soluzione a fronte del ventaglio di alternative che pure il dettato costituzionale prevederebbe, ma piuttosto di conseguire per quanto possibile un intento comunque condivisibile come la formazione di un Esecutivo fondato su una larga maggioranza parlamentare, e pertanto capace di guidare stabilmente il Paese per tutta la durata della Legislatura.

Le alternative, per quanto sulla carta tutte possibili e legittime, portano con sé scenari differenti, sicuramente meno rassicuranti nel medio periodo: un governo di minoranza, come è ovvio che sia, deve necessariamente negoziare di volta in volta il consenso sui provvedimenti più controversi, barattando il voto di quelle forze politiche disponibili a sostenerne le misure con concessioni e compromessi di regola quasi sempre al ribasso. L'aggravio per l'azione di indirizzo del Governo, come pure l'involuzione dello scenario politico complessivo sarebbero evidenti: a trarne vantaggio sarebbero principalmente quei partiti liberi di decidere quando e in quale misura supportare le misure proposte dall'Esecutivo, assumendosene gli onori, e quando invece restare fermi sui banchi dell'opposizione, scaricando sul Cancelliere ed il suo Gabinetto la responsabilità della sconfitta.

¹²⁹ T. KINGREEN, *Es lebe die Republik!*, VerfassungsBlog, 28.11.2017.

Uno scioglimento anticipato del *Bundestag* ed un conseguente ritorno al voto, invece, avrebbe aperto prospettive probabilmente ancora più indecifrabili: considerati i tempi tecnici necessari allo scopo, ciò avrebbe determinato una riapertura della campagna elettorale con un relativo riposizionamento delle varie forze politiche rispetto ai diversi argomenti all'ordine del giorno, un inevitabile dispendio di risorse umane e finanziarie da parte dei partiti, e soprattutto un sostanziale stallo istituzionale destinato a durare quanto meno fino all'estate del 2018. Per tutto questo intervallo di tempo, il Governo federale avrebbe dovuto limitare la propria attività ai soli provvedimenti necessari al disbrigo degli affari correnti (il termine tecnico utilizzato nell'occasione è quello di *Geschäftsführende Bundesregierung*), senza poter assumere misure di lungo periodo, riforme programmatiche o iniziative rilevanti sul piano internazionale: il tutto senza alcuna garanzia – ed anzi con un scarso grado di probabilità – che gli scenari politici susseguenti al ritorno alle urne potessero risultare più favorevoli di quelli attuali al raggiungimento di una piena governabilità. Secondo la dottrina, infatti, pur garantendo il formale rispetto del principio di continuità, un Governo che rimanga in carica anche dopo la convocazione del nuovo *Bundestag* risulta da un lato ufficialmente in possesso di tutte le competenze necessarie per svolgere appieno le proprie funzioni abituali (quali la presentazione di progetti di legge, la deliberazione di misure di bilancio, l'emanazione di atti amministrativi, o l'attuazione dell'indirizzo politico (*Richtlinienkompetenz*) del Cancelliere ex art. 65 LF), ma dall'altro si esclude che il Governo possa procedere a nomine attributive di cariche pubbliche o assumere iniziative in ambito di politica estera¹³⁰. Soprattutto, per quanto rileva nel contesto politico di cui si discute in questa sede, un Cancelliere in carica per i soli affari correnti non può fare uso di competenze fondamentali per la razionalizzazione del rapporto tra Esecutivo e Legislativo, come porre la Questione di Fiducia ex art. 68 LF, in quanto non avendo ricevuto il voto di fiducia del neoeletto *Bundestag* non è in condizione di determinarne lo scioglimento. Per la stessa ragione, il *Bundestag* non può esprimere un Voto di Sfiducia Costruttiva ai sensi dell'art. 67 LF nei confronti di un Cancelliere rimasto in carica per i soli affari correnti¹³¹. Ne consegue come sia interesse generale dell'assetto istituzionale nel suo complesso quello di pervenire quanto prima alla costituzione di un Gabinetto sostenuto da una maggioranza politica in sede parlamentare, al fine di ripristinare le tradizionali dinamiche relazionali tra Esecutivo e Legislativo e permettere alla forma di governo disegnata dal dettato costituzionale di poter espletare al meglio tutte le prerogative che la caratterizzano, senza restrizioni contingenti che ne limiterebbero le potenzialità, finendo in ultimo per stravolgerne la natura.

Per quanto attiene alla condizione contingente del Governo tedesco rimasto in carica dopo il voto parlamentare del settembre 2017, va comunque sottolineato come il rispetto del

¹³⁰ F. VON BREDOW/PATZELT, *Geschäftsführende Regierungen*, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Aktueller Begriff Nr. 07/08; H.B. BROCKMEYER, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Grundgesetz, 12. ed., 2011, commento ad Art. 69 Rn. 16 ss.; EPPING, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. ed., 2010, commento ad Art. 69 Par. 3 Rn. 27 ss. In lingua italiana v. A. ZEI, *L'organizzazione del Governo in Germania*, in: Fulco Lanchester (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Giuffrè, Milano 2009, 173-234 (179 ss.).

¹³¹ H.-P. SCHNEIDER, W. ZEH, *Koalitionen, Kanzlerwahl und Kabinettsbildung*, cit., 1307 ss.

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, 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 Famiglia¹³². Pertanto, sebbene i sondaggi d'opinione condotti successivamente al fallimento dell'accordo di governo tra CDU/CSU, FDP e GRÜNEN registrassero un favore della maggioranza dell'elettorato tedesco per un ritorno alle urne in tempi brevi¹³³, il compito degli organi istituzionali restava quello di favorire per quanto possibile condizioni di stabilità per gli equilibri politici interni ed esterni alla RFT.

Complessivamente, dunque, l'operato seguito dal Presidente Federale in quella che è risultata essere la più lunga e complessa crisi politica nella storia della *Bundesrepublik* non sembra dunque confliggere con il suo mandato di imparzialità e indipendenza, ma appare in verità in coerenza con le finalità che il dettato costituzionale affida al Capo dello Stato nella forma di governo tedesca. I tentativi di Steinmeier di recuperare un dialogo tra le forze politiche tedesche non possono pertanto essere interpretati come un indebito tentativo di esautoramento dell'assemblea parlamentare, o financo di tradimento dello spirito rappresentativo della Repubblica Federale, quanto come uno sforzo per garantire un interesse generale della *Bundesrepublik*, che è quello di avere un Esecutivo capace di concordare e realizzare un indirizzo di governo chiaro e definito: un obiettivo raggiungibile solamente riportando al tavolo dei negoziati le forze politiche disponibili nonostante tutto a verificare quali margini di intesa siano ancora realizzabili. Nel fare questo, dunque, il Capo dello Stato non sembra dunque esercitare ingerenze improprie nell'agone politico, ma pare piuttosto dare piena attuazione al proprio mandato costituzionale, in qualità di garante dell'integrazione politica ed istituzionale dell'ordinamento già citata in apertura¹³⁴, intervenendo con la propria autorità nei (per ora)

¹³² A. WEINLEIN, *Im Stein gemeißelt*, in: *Das Parlament*, 42-43, 16.10.2017, 5.

¹³³ *Neue Zürcher Zeitung*, *Deutsche tendieren zu Neuwahlen*, 21.11.2017. Un sondaggio condotto dall'Istituto Forschungsgruppe Wahlen per conto del *Politbarometer* della seconda rete televisiva tedesca ZDF e pubblicato il 21.11.2017 mostrava come il 64% degli intervistati considerasse negativamente il fallimento delle trattative per la formazione della *Jamaika Koalition*, mentre tra le tre alternative possibili (nuove elezioni, Grande Coalizione o Esecutivo di minoranza) il ritorno al voto era considerato favorevolmente dal 51% degli interpellati, seguito da una nuova *Große Koalition* (48% di favorevoli) e da un Governo a guida CDU/CSU con il sostegno esterno di altre forze politiche (30% di favorevoli), cfr. *Nach dem Aus für Jamaika: Mehrheit für Neuwahlen*, in: zdf.de.

¹³⁴ 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 che il sistema affida al *Bundespräsident* come obiettivo primario del proprio mandato: un'integrazione esercitata nella dovuta equidistanza dai conflitti tipici della quotidianità politi-

rari frangenti in cui gli altri poteri costituzionali risultino seriamente “inceppati” (*verhakt*) per riportare l’attenzione sull’unitarietà dell’ordinamento statale, e fungendo da istanza di garanzia (*Versicherung*) utilizzabile in caso di necessità¹³⁵. 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. Se si tratti di mutamenti strutturali, o solo di alterazioni contingenti suscettibili di riallineamenti sulla base dei rapporti di forza preesistenti, è questione alla quale non è possibile rispondere in questa fase. Quel che è certo è che, anche in Germania, la forma di governo è in evoluzione, e una verifica dell’effettiva portata delle competenze costituzionali dei diversi attori istituzionali potrà comunque tornare utile nel prossimo futuro.

L’altro segnale che riconduce la crisi politica della Germania nell’alveo delle normali dinamiche istituzionali viene dagli eventi susseguenti 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*¹³⁶, 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 democratica nell’espressione della volontà popolare registrata nelle urne, e Schulz

ca, che aiuti il Capo dello Stato a conquistare quel rispetto da parte della sfera pubblica 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.

¹³⁵ T. STEIN, *Der Bundespräsident als „pouvoir neutre“?*, cit., 256.

¹³⁶ 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.

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. E' stato sottolineato come, contestualmente all'annuncio di un'apertura quanto meno a colloqui esplorativi con i rappresentanti di CDU e CSU, Martin Schulz abbia d'altro canto comunicato la ferma intenzione della dirigenza del partito di rimettere la decisione finale su una possibile alleanza con l'Unione nelle mani degli iscritti¹³⁷. Non solo: anche la stessa decisione di instaurare un confronto per la stesura di un accordo di coalizione è stata rimessa alla volontà dell'assemblea nazionale dei delegati socialdemocratici, che come visto 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 invernamento anche nelle varie fasi in cui i partiti compiono scelte decisive sia per le proprie sorti politiche che per le future dinamiche istituzionali¹³⁸. 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 rappresentativa¹³⁹. 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 Presi-

¹³⁷ *Schulz verspricht Urabstimmung über Regierungsbeteiligung*, in: derstandard.de, 24.12.2017.

¹³⁸ Un percorso simile è stato seguito anche dall'Unione, sebbene in questo caso ci si sia limitati a coinvolgere i soli delegati di partito (CDU), che riuniti in assemblea hanno approvato a grande maggioranza l'Accordo di Coalizione, o ad affidare la deliberazione definitiva in materia al rispettivo gruppo parlamentare nel Landtag bavarese (CSU) cfr. *CDU-Parteitag stimmt für Koalitionsvertrag mit SPD*, in: zeit.de, 26.2.2018, e *CSU. Koalitionsvertrag nimmt erste Hürde*, in: zeit.de, 8.2.2018.

¹³⁹ 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.

dente 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 delegati il 19 marzo successivo¹⁴⁰. 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 1967¹⁴¹.

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.

¹⁴⁰ *Martin Schulz zum neuen SPD-Chef gewählt*, in: n-tv.de, 19.3.2017.

¹⁴¹ 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 necessaria 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.