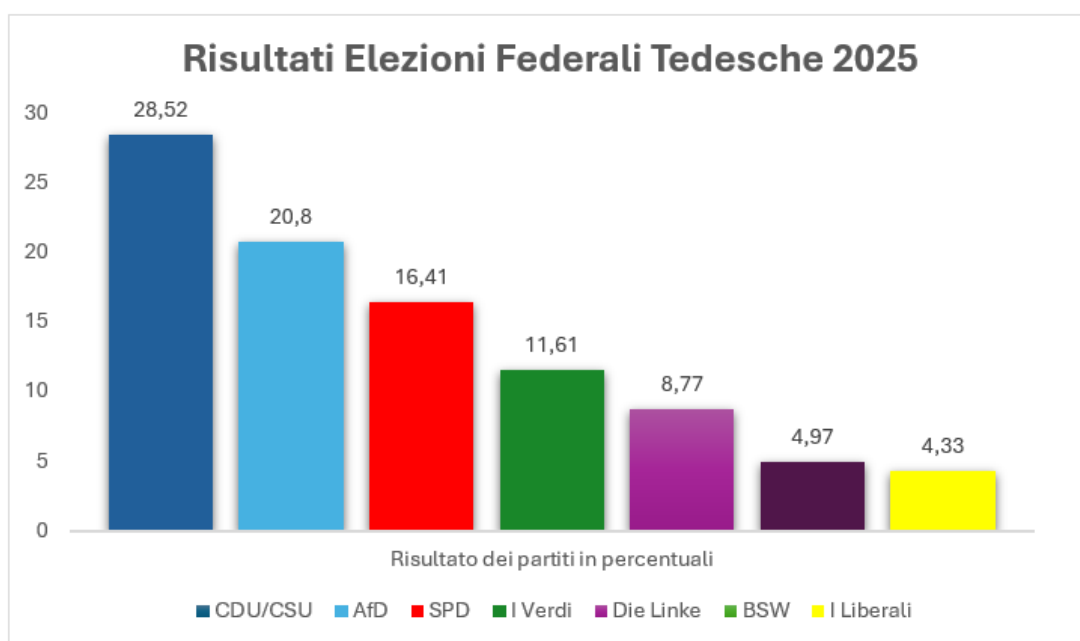


Come si forma un governo in Germania?

Andrea De Petris



La procedura di formazione del governo in Germania prevede che il solo Cancelliere sia eletto dal Bundestag con voto segreto e senza dibattito, su proposta del Presidente Federale: è considerato eletto chi ottenga la maggioranza dei voti del Bundestag. Una volta eletto il Cancelliere, su sua proposta il Presidente Federale nomina i ministri, e l'intero Governo presta giuramento davanti al Bundestag.

- ▶ L'iter della formazione del governo dipende dalle condizioni post voto: nel caso in cui sia netta la vittoria di un partito o di una coalizione, la composizione della maggioranza è piuttosto agevole.
- ▶ Diverso è se non ci sono coalizioni predefinite e ciascun partito corre inizialmente per sé, come dagli anni 2000 in poi: in questi casi formare un Governo in tempi rapidi è molto più complesso, perché l'alleanza di coalizione è tutta da costruire.
- ▶ Dopo il voto i politici di punta dei vari partiti verificano se e a quali condizioni possono tentare di formare un governo stabile e coerente con gli obiettivi indicati nei rispettivi programmi elettorali: è la fase dei cd. colloqui esplorativi (*Sondierungsgespräche*).
- ▶ Se la prima fase è positiva, si può passare allo step successivo, più impegnativo: si tratta di riportare nel dettaglio nero su bianco ogni singola misura che il futuro Governo si impegna a realizzare, redigendo il cd. Contratto di coalizione (*Koalitionsvertrag*).
- ▶ Una volta condiviso il Contratto di coalizione e ricevuto l'eventuale placet degli iscritti dei partiti interessati, è possibile procedere alla composizione formale del Gabinetto secondo l'iter previsto dalla Legge Fondamentale.

1. Dalle elezioni alla formazione del governo

Dopo le elezioni per il Bundestag è necessario procedere alla formazione del governo, che è composto dal Cancelliere federale e dai Ministri (art. 62 Legge Fondamentale – LF). La procedura prevede che il solo Cancelliere sia eletto dal Bundestag con voto segreto e senza dibattito, su proposta del Presidente Federale: è considerato eletto chi ottenga la maggioranza dei voti del Bundestag, il quale in tal caso viene quindi ufficialmente nominato Cancelliere dal Presidente Federale. Laddove il candidato proposto dal Capo dello Stato non venga eletto, il Bundestag ha a disposizione 14 giorni per eleggere un altro candidato a maggioranza dei suoi componenti. Qualora entro questo termine non venga eletto nessun candidato, il Bundestag può immediatamente procedere ad un'ulteriore elezione di un candidato, che questa volta risulta eletto anche se ottiene la sola maggioranza dei voti validamente espressi, ma in questo caso la nomina a Cancelliere non è automatica: laddove infatti in questa votazione il candidato di turno sia stato eletto con la maggioranza dei voti dei componenti del Bundestag, il Presidente Federale è tenuto a nominarlo Cancelliere entro sette giorni dalla votazione; nel caso in cui il candidato sia invece stato eletto con la sola maggioranza dei voti validamente espressi, spetta al Capo dello Stato valutare se procedere alla sua nomina entro sette giorni, o se invece optare per lo scioglimento del Bundestag e per il ritorno al voto (art. 63 LF).

Una volta nominato, il Cancelliere propone i Ministri del suo Gabinetto al Presidente Federale, il quale procede alla loro nomina. Una volta completata la nomina di tutti i componenti del Governo, Cancelliere e Ministri prestano giuramento davanti al Bundestag¹.

2. La centralità delle condizioni politiche

Come visto dal dato costituzionale, l'iter effettivo della formazione del governo dipende strettamente dalle condizioni politiche che emergono dal voto di volta in volta. Nel caso in cui sia netta la vittoria di un partito o di una coalizione, la composizione della maggioranza è piuttosto agevole: negli anni '90, ad es., quando lo spettro dei partiti presenti al Bundestag si basava principalmente su due alleanze alternative di centro-destra (CDU/CDU-FDP) e di centro-sinistra (SPD-Verdi), bastava verificare quale delle due disponesse della maggioranza dei seggi nel neoeletto Bundestag per sapere 1) chi sarebbe stato il futuro Cancelliere e 2) a quali partiti sarebbero appartenuti i ministri che avrebbero composto il Governo. Diversa è la situazione in cui non ci siano coalizioni predefinite e ciascun partito corra inizialmente per sé, come accaduto negli anni più recenti: in questi casi, infatti, è molto più complicato arrivare alla formazione di un Governo in tempi rapidi, perché l'alleanza di coalizione è tutta da costruire. In ogni caso, l'obiettivo che la Legge Fondamentale vuole assicurare è che si formi un Esecutivo stabile, che possa contare su una maggioranza ampia in Parlamento, capace di garantire solidità al Governo per tutta la durata della Legislatura.

I tempi con cui si raggiunge questo intento sono dunque secondari, e dipendono come detto dalle condizioni politiche contingenti. Dal 1990 al 2021, la durata delle trattative è molto variata: 30/32 giorni (1994, 1998, 2002, 2009), 47 giorni nel 1990 (primo governo della Germania unita), 65 giorni nel 2005 (seconda Grande Coalizione Union-SPD), 86 giorni nel 2013 (terza Grande Coalizione), 171 giorni

¹ La formula del giuramento, riportata nell'art. 56 della Legge Fondamentale, recita: "Giuro che dedicherò le mie forze al bene del popolo tedesco, accrescerò la sua prosperità, lo preserverò da danni, garantirò e difenderò la Legge fondamentale e le leggi della Federazione, adempirò ai miei doveri coscienziosamente e renderò giustizia a tutti. Che Dio mi aiuti". Il giuramento può essere prestato anche senza la formula religiosa.

nel 2017 (quarta Grande Coalizione²), e 73 giorni nel 2021 (Coalizione Semaforo SPD-Verdi-FDP)³. Le tempistiche più lunghe si sono verificate in assenza di una qualche sorta di alleanza preesistente alle elezioni, ma si è reso necessario costruire un accordo di governo tra partiti inizialmente

3. I colloqui esplorativi

All'indomani del voto i politici di punta dei vari partiti iniziano a riflettere sugli scenari politici vigenti, per verificare se e a quali condizioni possano concorrere a formare una maggioranza in grado di realizzare un governo stabile coerente con gli obiettivi indicati nei rispettivi programmi elettorali. In gergo tecnico, questa fase è detta dei "colloqui esplorativi" (*Sondierungsgespräche*), in cui i leader politici interessati avviano i contatti per sondare le reciproche disponibilità a formare un'alleanza di governo. È importante sottolineare come, a differenza che in Italia, in questa fase di regola non vi sia alcun intervento da parte del Capo dello Stato: la gestione dei colloqui è affidata abitualmente ai soli leader politici, che conducono gli incontri in piena autonomia se senza scadenze temporali. La Legge Fondamentale non fissa infatti dei tempi massimi entro cui si debba giungere alla formazione di un Esecutivo, in coerenza con il citato obiettivo primario della forma di governo tedesca, che è quello di costruire un Gabinetto stabile e duraturo: se per arrivarci è necessario attendere, le istituzioni tedesche sono pronte a farlo.

Nel corso dei colloqui vengono innanzi tutto individuati quali partiti siano aperti ad un'eventuale coalizione, e con chi. Per convenzione, si ritiene che a condurre questa fase sia il leader del partito più votato, che è anche quello che ha tradizionalmente le migliori possibilità di diventare Cancelliere. In ogni caso, si tratta di una leadership meramente organizzativa: nessuno in questo momento della procedura detiene una preminenza riconosciuta di alcun genere. I rapporti di forza, chiaramente, sono di natura eminentemente politica, e si misurano in base alla quota di consensi e conseguenti seggi parlamentari con cui ciascun partito si siede al tavolo delle trattative: è solo in virtù di questo dato che il leader della lista più votata può permettersi di fissare i primi paletti rispetto all'eventuale programma di governo che la coalizione, qualora si formi, si impegna a realizzare. Nel corso di questa fase negoziale, ciascuno dei partecipanti tenterà di massimizzare i propri obiettivi senza soccombere troppo alle richieste altrui, ma pur sempre con l'intento per quanto possibile condiviso di formare un Governo stabile. Le trattative in ogni caso sono molto ampie: si discutono nel dettaglio sia le misure che dovranno far parte del programma di governo, sia la composizione del Gabinetto, confrontandosi sull'attribuzione dei singoli dicasteri e sull'ampiezza delle competenze di ciascuno di loro.

4. La forza vincolante del Contratto di coalizione

Se la prima fase dei colloqui è superata positivamente, i partecipanti possono passare allo step successivo, che è quello più impegnativo. Si tratta infatti di riportare nel dettaglio nero su bianco ogni singola misura che il futuro Governo si impegna a realizzare, redigendo il cd. Contratto di coalizione (*Koalitionsvertrag*). Il nome scelto per il documento è estremamente evocativo, ma anche potenzialmente fuorviante: di fatto è il programma di governo, definito "contratto" perché viene appunto negoziato e sottoscritto dagli esponenti dei partiti aderenti, che costituiscono le parti dell'accordo, ma non è da intendersi come un contratto in senso proprio⁴. Il *Koalitionsvertrag*, infatti, non possiede alcuna forza

² V. infra, par. 5.

³ [Dauer der Regierungsbildung in Deutschland nach den Bundestagswahlen von 1990 bis 2021](#), Statista.de, 2025.

⁴ P. HÄBERLE, *Die Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts*, in Id., *Verfassung als öffentlicher Prozeß, Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Duncker & Humblot, Berlin 1998, 620-630.

vincolante di carattere giuridico: nel caso in cui, una volta approvato il Contratto e formato il Governo, uno dei partiti componenti della coalizione ne violasse i contenuti, non ci sarebbe alcuna possibilità – né intenzione, peraltro – per le controparti di citare il primo in giudizio e chiederne la condanna per inadempimento contrattuale. La sanzione, in caso di rottura del Contratto, sarà eventualmente di carattere prettamente politico⁵: a meno che non fornisca un’adeguata spiegazione per il suo operato, infatti, agli occhi degli elettori il soggetto che è venuto meno all’accordo figurerà come politicamente inaffidabile, e difficilmente potrà ricevere un grande sostegno elettorale nel momento in cui si tornasse al voto. Per l’opinione pubblica tedesca la stabilità del Governo resta un elemento cruciale per l’assetto politico, economico e sociale del Paese, e chi la mette in pericolo di regola ne paga le conseguenze⁶.

Questo aspetto è tuttavia ben noto a tutti gli attori in campo, per cui è estremamente improbabile che, dopo avervi aderito, uno dei partiti firmatari venga meno all’obbligo di rispettarne l’attuazione, se non in presenza di condizioni di straordinaria gravità ed impreviste al momento della sottoscrizione dell’accordo: condizioni che, tuttavia, finora nella storia della Repubblica Federale di Germania non si sono mai pienamente verificate. La rilevanza del Contratto di coalizione negli anni si è accresciuta a tal punto che alcuni partiti hanno ritenuto opportuno sottoporlo al voto dei propri iscritti, al fine di dare ai membri il potere, ma anche la responsabilità, di esprimere la decisione finale sull’accordo che dovrebbe vincolare l’operato del Governo nei quattro anni successivi. Il Contratto costituisce anche un ottimo alibi nel momento in cui uno dei partner della coalizione spingesse per emanare un provvedimento non previsto nell’accordo di maggioranza: laddove non ci sia condivisione di intenti, infatti, sarà sufficiente richiamare il fatto che la misura non è prevista nel *Koalitionsvertrag*, per giustificare la propria indisponibilità a darvi attuazione senza dare l’impressione di voler mettere in discussione la tenuta del Governo. Una volta stabilita la piena condivisione dai partiti interessati del Contratto di coalizione e ricevuto l’eventuale placet degli iscritti, in ogni caso, nulla si frappone più tra i suoi sottoscrittori e la formazione del Gabinetto.

5. Recenti evoluzioni del processo di formazione del Governo

Ad ogni modo, che le condizioni politiche siano determinanti è dimostrato dalle modalità con cui nelle ultime legislature la Germania è riuscita a dotarsi di un Governo. Dopo le elezioni del 24 settembre 2017, ad es., la situazione era particolarmente complessa: la CDU/CSU era risultato nettamente primo partito, mentre la SPD, partner minoritario con la CDU/CSU nell’Esecutivo uscente, aveva inizialmente negato la disponibilità a partecipare a qualsiasi futura maggioranza. L’autoesclusione dei socialdemocratici lasciava solo un’unica alternativa per la formazione di un governo, ovvero una cd. “Coalizione Giamaica” a tre tra CDU/CSU, Verdi ed FDP, che effettivamente iniziarono le trattative per stabilire le condizioni di un’eventuale alleanza. Dopo quattro settimane di colloqui, tuttavia, il rappresentante della FDP Christian Lindner annunciò il ritiro del proprio partito dalle trattative, giustificando la scelta con divergenze insanabili tra i partiti coinvolti sul futuro programma di coalizione, riportando la procedura di formazione del governo al punto di partenza⁷.

A quel punto accadde qualcosa di assolutamente inedito per la politica tedesca: il Presidente Federale Frank-Walter Steinmeier (SPD) venne meno alla tradizione che vede il Capo dello Stato mantenersi estraneo ai negoziati per la realizzazione dell’Esecutivo, ed il 20 novembre 2017 convocò presso la

⁵ G. RIZZONI, [I contratti di coalizione nella Repubblica Federale Tedesca tra politica e diritto](#), Rivista AIC 1/2014.

⁶ A. DE PETRIS, *Sunt pacta politica etiam servanda? Gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2/2014, 761-797.

⁷ [Liberaler brechen Jamaika-Verhandlungen ab](#), *spiegelonline*, 20.11.2017.

propria residenza “Bellevue” i rappresentanti di tutti i partiti presenti al Bundestag, con l’intento di indurli a trovare un’intesa che avrebbe consentito di dare un governo al Paese evitando il ritorno al voto a pochi mesi dalle ultime elezioni⁸. L’intervento di Steinmeier produsse evidentemente dei risultati⁹, se nei giorni seguenti ai colloqui a “Bellevue” CDU/CSU ed SPD annunciarono l’avvio di colloqui esplorativi: questi si conclusero il 12 gennaio 2018 con la presentazione di un documento approvato da un congresso speciale della SPD, in cui il 56,4% dei delegati votò a favore dell’avvio di negoziati con la CDU/CSU. Terminata la fase delle trattative, gli esiti che ne erano scaturiti furono approvati con un voto degli iscritti socialdemocratici, a cui seguì la formale accettazione del Contratto da parte degli organi direttivi di CDU/CSU ed SPD il 7 febbraio 2018. Il 26 febbraio 2018 un congresso della CDU votò a sua volta a favore di una nuova Grande Coalizione, mentre il 4 marzo successivo fu reso noto che il 66% dei membri della SPD partecipanti alla consultazione interna al partito aveva approvato l’accordo di coalizione. Ciò consentì la rielezione di Angela Merkel a Cancelliera il 14 marzo 2018.

⁸ [Die Schlüsselrolle des Präsidenten](#), tagesschau.de, 20.11.2017. Nel convocare i rappresentanti dei partiti, il 20 novembre 2017 Steinmeier rilasciò la seguente [Dichiarazione in merito alla formazione del governo](#): “Tutti i partiti politici eletti nel Bundestag sono tenuti a servire il bene comune e il nostro Paese. Mi aspetto che tutti siano disposti al dialogo per rendere possibile la formazione di un governo in tempi brevi. Chi si candida alle elezioni per assumersi responsabilità politiche non può tirarsi indietro quando gli vengono affidate.”

⁹ A. DE PETRIS, [A bridge over troubled waters? Il Presidente Federale tedesco nel procedimento di formazione del Governo](#), Rivista AIC 2/2018.

**Autore:**

Prof. Dr. Andrea De Petris
Direttore Scientifico Centro Politiche Europee | ROMA
depetris@cep.eu

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. ROMA

Rappresentanza in Italia
Corso del Rinascimento 52 | I-00186 Roma
Tel. + 30 06 68 80 92 81
Info.Italien@kas.de

La Fondazione Konrad Adenauer è una fondazione politica tedesca vicina all'Unione Cristiano-Democratica (CDU) che opera per la libertà, la pace, la democrazia e la giustizia in Germania e a livello internazionale attraverso l'educazione politica. In Italia, promuove le relazioni italo-tedesche

Centro Politiche Europee ROMA

Via G. Vico, 1 | I-00196 Roma
Tel. +39 06 84 38 84 33

Il **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, il **Centre de Politique Européenne** PARIS, ed il **Centro Politiche Europee** ROMA formano il **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Il Centres for European Policy Network analizza e valuta le politiche dell'Unione Europea prescindendo da interessi particolari e partitici, con un approccio fondamentalmente favorevole all'integrazione e sulla base dei principi di un'economia libera e di mercato.