



15 MAGGIO 2019

La Germania al voto europeo: chiarimento o incognita?

di **Andrea De Petris**

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università Giustino Fortunato – Benevento

La Germania al voto europeo: chiarimento o incognita?

di Andrea De Petris

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università Giustino Fortunato – Benevento

Sommario. 1. Quadro politico e istituzionale. 2. Seggi e sistema elettorale. 3. Elezioni europee del 2014. 4. Campagna elettorale e forze politiche in competizione.

1. Quadro politico ed istituzionale

La Repubblica Federale Tedesca (RFT) è caratterizzata da una forma di governo descritta come “parlamentare razionalizzata”¹. La razionalizzazione del sistema mirava in primo luogo a rimediare alle disfunzioni registrate nell’analisi del primo ordinamento repubblicano della storia tedesca: la Costituzione di Weimar dell’11 agosto 1919. Il modello weimariano si era caratterizzato infatti per un rapporto di fiducia tra Governo e maggioranza parlamentare molto debole ed instabile, in quanto privo di vincoli che responsabilizzassero i partiti rappresentati al *Reichstag*². Di conseguenza, le forze politiche radicali (sia di destra e che di sinistra) ebbero gioco facile ad utilizzare metodicamente l’arma della sfiducia contro gli Esecutivi ed i Cancellieri in carica di volta in volta, senza dover affrontare le conseguenze istituzionali di una pratica tanto destabilizzante per gli equilibri sistemici della forma di governo³. La nomina di Adolf Hitler a Cancelliere del *Reich* il 30 gennaio 1933 da parte del Presidente Paul von Hindenburg fu letta a posteriori da molti come la dimostrazione della debolezza intrinseca di un assetto parlamentare, quello della Repubblica di Weimar, incapace di resistere alle spinte destabilizzanti da parte di forze politiche radicali e antisistema ormai maggioritarie nel Parlamento di Berlino⁴.

Conseguentemente, quando nel 1949 si mise mano alla redazione della nuova Carta costituzionale del neonato Stato tedesco occidentale⁵, si scelse una forma fermamente razionalizzata del rapporto di fiducia

¹ F. PALERMO/J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna 2005, p. 61 ss.

² Per un’analisi delle problematiche insite alla Costituzione di Weimar v. M. CARDUCCI, *Una “danza sull’orlo del vulcano”, introduzione a: Costituzione di Weimar*, Liberilibri, Macerata 2008, XI-XLII.

³ E. D. WEITZ, *La Germania di Weimar. Utopia e tragedia*, Einaudi, Torino 2008, p. 387 ss.

⁴ F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, cit., p. 81 ss.

⁵ M. FRAU, *Le origini weimariane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell’istituto con particolare riferimento all’ordinamento tedesco*, in: *Rivista AIC*, 3/2012.

tra Esecutivo e Legislativo, incentrata sull'istituto della “sfiducia costruttiva”⁶. In base all'art. 67 I LF, infatti, il *Bundestag* (la Camera che nel modello della RFT rappresenta la totalità del popolo) può esprimere la sfiducia contro il solo Cancelliere federale, e non più verso il Governo nel suo complesso, solamente se, a maggioranza dei suoi membri, insieme alla deliberazione che sancisce la revoca del Capo del Governo in carica venga eletto un suo successore, con l'obbligo di far intercorrere almeno 48 ore tra la presentazione della mozione di sfiducia e la sua votazione in aula. In questo modo, la posizione dell'Esecutivo, ed in particolare del Cancelliere Federale, ne esce fortemente rafforzata, in quanto l'eventuale mancato raggiungimento di una maggioranza di voti a favore di un candidato alternativo al Capo del Governo in odore di sfiducia può non solo determinare un indiretto rafforzamento di quest'ultimo, ma rischia anche di tradursi in uno scioglimento anticipato dello stesso *Bundestag* ad opera del Presidente Federale. Le forze politiche di turno sono chiamate dunque a considerare con estrema attenzione l'opportunità di utilizzare l'istituto della sfiducia costruttiva, e non è quindi un caso se dal 1949 al 2019 si sia fatto ricorso al *Konstruktives Misstrauensvotum* in sole due occasioni: una prima volta il 27 aprile 1972, quando la CDU/CSU tentò di sostituire il Cancelliere socialdemocratico Willy Brandt con il proprio candidato Rainer Barzel, il quale però si fermò a 247 voti rispetto ai 249 che gli avrebbero consentito di prendere il posto di Brandt al vertice dell'Esecutivo; una seconda, il 1 ottobre 1982, nella quale l'uscita del partito Liberale dalla coalizione con la SPD permise al candidato cristiano-democratico Helmut Kohl si avvicinarsi a Helmut Schmidt (SPD) a capo della Cancelleria della RFT, facendo registrare quello che in 70 anni di *Bundesrepublik* resta l'unico caso di utilizzo del voto di fiducia che abbia prodotto gli effetti previsti per detto istituto.

In sintesi, il quadro istituzionale della RFT è composto dal Presidente Federale (*Bundespräsident*), Capo dello Stato tedesco; il Parlamento federale, formato dal *Bundestag*, o Camera Federale, che rappresenta la totalità del popolo tedesco, e dal *Bundesrat*, o Consiglio Federale, che ha il compito di rappresentare in ambito federale istanze ed interessi dei *Länder* – ovvero gli enti statuali di cui si compone la Federazione tedesca; il Cancelliere Federale (*Bundeskanzler*) ed il Governo Federale (*Bundesregierung*), detentori del potere esecutivo; il Tribunale Costituzionale Federale (*Bundesverfassungsgericht*), che rappresenta per alcuni aspetti l'organo di ultima istanza del potere giudiziario, ma soprattutto detiene il potere di controllo di costituzionalità degli atti legislativi ed amministrativi emanati in Germania⁷.

⁶ Per un'analisi comparativa della Mozione di Sfiducia nella Costituzione di Weimar e nella Legge Fondamentale e delle conseguenze dell'istituto sulla forma di governo v. K.-U. MEYN, *Destruktives und Konstruktives Misstrauensvotum – von der schwachen Regierung zum Starken Bundeskanzler?*, in: E. Eichenhofer (cur.), *80 Jahre Weimarer Reichsverfassung – Was ist geblieben?*, Mohr Siebeck, Tübingen 1999, 71-94.

⁷ Da ricordare anche il ruolo del Tribunale Costituzionale Federale come risolutore di situazioni di conflitto istituzionale, come ad es. nei casi di difficile formazione dell'Esecutivo: a riguardo v. F. LANCHESTER, *Crisi di*

Il Presidente Federale è eletto da dall'Assemblea Federale (*Bundesversammlung*), composta dai Deputati eletti al *Bundestag* e da un pari numero di rappresentanti dei *Länder*, e riceve un mandato di cinque anni rinnovabile una sola volta⁸. Il Presidente Federale esercita funzioni di regola tipicamente rappresentative, che non incidono sull'indirizzo politico dell'Esecutivo, nonostante mantenga la titolarità del potere di nomina e revoca del Cancelliere (art. 63 LF) e di scioglimento del *Bundestag* (art. 58 LF), che può esercitare a sua discrezione e senza essere subordinato ad obblighi di controfirma. L'attuale Presidente Federale, in carica dal 19 marzo 2017, è Frank-Walter Steinmeier, eletto dall'Assemblea Federale con 931 voti su 1253⁹. Il Capo dello Stato tedesco è stato nel tempo descritto come un organo istituzionale "al di fuori dei campi di forza costituzionali concepiti dalla Legge Fondamentale"¹⁰, avvalorando la tesi di un *Bundespräsident* costituzionalmente incapace di porre in essere atti propri di indirizzo politico-istituzionale. Alla luce delle vicende riportate di seguito, sembra tuttavia possibile affermare che si trattava di equivoci¹¹, mai pienamente smentiti anche grazie al fatto che le condizioni politiche riscontrate fino al 2017 hanno

governo e crisi di legittimazione nella RFT: il ruolo del Tribunale costituzionale federale, in: Quaderni costituzionali, 1/1984, 83-105.

⁸ Dal 1949 ad oggi si sono succeduti 11 Presidenti Federali al vertice dello Stato tedesco: Theodor Heuss (FDP, 1949-1959, due mandati); Heinrich Lübke (CDU, 1959-1969, due mandati, dimessosi anticipatamente); Gustav Heinemann (SPD, 1969-1974, un mandato); Walter Scheel (FDP, 1974-1979, un mandato); Karl Carstens (1979-1984, un mandato); Richard von Weizsäcker (1984-1994, due mandati); Roman Herzog (CDU, 1994-1999, un mandato); Johannes Rau (1999-2004, un mandato); Horst Köhler (CDU, 2004-2010, due mandati, dimessosi anticipatamente); Christian Wulff (CDU, 2010-2012, un mandato, dimessosi anticipatamente); Joachim Gauck (apartitico, 2012-2017); Frank-Walter Steinmeier (2017-in carica).

⁹ Frank-Walter Steinmeier ha iniziato la propria carriera politica negli anni '90, come capo di Gabinetto nell'Esecutivo regionale della Bassa Sassonia guidato da Gerard Schröder, il quale da Cancelliere lo nominò successivamente Direttore della Cancelleria nei due Governi a guida socialdemocratica tra il 1998 ed il 2005. Dopo la (parziale) sconfitta elettorale di Schröder nelle elezioni per il *Bundestag* del settembre 2005, Steinmeier è divenuto Ministro degli Esteri nel I Governo Merkel, sostenuto da una Grande Coalizione CDU/CSU-SPD. E' stato poi lo sfidante socialdemocratico della Merkel per la carica di Cancelliere nelle elezioni parlamentari del 2009, subendo una pesante sconfitta alle urne. Nella legislatura 2009-2013 ha quindi assunto la presidenza del gruppo parlamentare socialdemocratico al *Bundestag*, per poi tornare agli Esteri tra il 2013 ed il 2017, nella terza Grande Coalizione della storia tedesca.

¹⁰ H. MAURER, *Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht?*, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 1966, 665-675 (668).

¹¹ Così Christoph Schönberger, che ravvisa nello *status* costituzionale del Presidente Federale un'eredità della tradizione monarchica tedesca, sebbene non manchi di evidenziare come quello che nel modello britannico è la normalità (ovvero l'abitudine da parte degli esponenti partitici di consultare il titolare della Corona in momenti di crisi degli equilibri politico-istituzionali), in Germania risulta abitualmente precluso al Presidente Federale, il quale non può avvalersi della medesima tradizione, e deve necessariamente basare la sua funzione di "consigliere" (*Ratgeber*) degli attori politici in larga parte sull'autorevolezza della propria personalità individuale, sulla propria esperienza politica e sulla rete di rapporti istituzionali che è riuscito autonomamente a creare, al di là di quanto statuito dal dettato costituzionale, cfr. C. SCHÖNBERGER, *Gibt es im Grundgesetz ein Erbe der Monarchie? Das Amt des Bundespräsidenten zwischen Kontinuität und Diskontinuität*, in: T. Biskup, M. Kohlrausch (Hrsg.), *Das Erbe der Monarchie. Nachwirkungen einer deutschen Institution seit 1918*, Campus Verlag, Frankfurt a/M 2008, 284-309, e ID., *Autorität in der Demokratie*, in: *Idee. Zeitschrift für Ideengeschichte*, 4/2015, 41-50.

comunque sempre espresso Esecutivi solidi, maggioranze parlamentari forti e coese, e Legislature capaci di arrivare in larga parte alla scadenza naturale prevista¹².

La tradizionale immagine di un Presidente Federale formale “cerimoniere” e scarsamente incisivo rispetto agli equilibri politici del sistema è tuttavia stata fortemente smentita dagli eventi seguiti alle elezioni per il rinnovo del *Bundestag* dello scorso 24 settembre 2017, quando dalle urne emerse uno scenario partitico alquanto frammentato ed interlocutorio¹³. A seguito dell’iniziale rifiuto del partito socialdemocratico di partecipare ad alleanze per la formazione di un Esecutivo, e in considerazione del fallito tentativo di mettere in campo un’inedita *Jamaika Koalition* tra CDU, FDP e GRÜNEN¹⁴, si registrò la reazione, sconosciuta fino a quel momento, da parte del Presidente Federale Steinmeier, che per la prima volta convocò nella propria residenza i rappresentanti di tutti i partiti eletti al *Bundestag* per delle vere e proprie consultazioni, inedite nella forma di governo tedesca, con l’intento di provare a ricomporre la crisi politica, indurre le forze partitiche a mettere da parte le reciproche riserve e portarle a trovare un terreno comune sul quale instaurare un accordo di coalizione necessario a formare una maggioranza capace di eleggere un nuovo vertice dell’Esecutivo¹⁵. L’operazione, per quanto complessa e travagliata¹⁶, alla fine riuscì, ed il 4 marzo 2018 Angela Merkel veniva rieletta Cancelliera con 364 voti favorevoli su

¹² Dal 1949 al 2017 la Repubblica Federale Tedesca ha contato 19 Legislature, compresa quella seguita al voto per il *Bundestag* del 24 settembre 2017. Delle 18 Legislature concluse, cinque sono terminate anticipatamente rispetto alla scadenza naturale, prevista alla fine del quarto anno: la quinta, dal 1966 al 1969 (prima Grande Coalizione CDU-SPD, conclusa quando per la prima volta nella storia della RFT si prospettò la possibilità di un’alleanza di governo tra socialdemocratici e liberali nella legislatura successiva, che relegò all’opposizione la CDU/CSU), la sesta, dal 1969 al 1972 (segnata dal tentativo della CDU di sfiduciare il Cancelliere socialdemocratico Willy Brandt, per sostituirlo con il proprio candidato Rainer Barzel, poi fallito, ed al quale Brandt rispose ottenendo elezioni anticipate, poi vinte), la nona dal 1980 al 1983 (in cui il Cancelliere della SPD Helmut Schmidt fu sostituito dal candidato della CDU Helmut Kohl alla guida della Cancelleria grazie all’unico caso di sfiducia costruttiva coronato da successo nella storia della *Bundesrepublik*), l’undicesima dal 1987 al 1990 (terminata anticipatamente a seguito della Riunificazione delle due Germanie nel corso del 1990), e la quindicesima dal 2002 al 2005 (in cui l’allora Cancelliere socialdemocratico Gerhard Schröder, con una pratica alquanto controversa e contestata da parte della dottrina, ma la cui correttezza fu poi confermata dal Tribunale Costituzionale Federale, per arginare la perdita di consensi a danno del proprio partito pose intenzionalmente la questione di fiducia sul proprio ruolo allo scopo di ottenere un voto negativo dei propri stessi Deputati, in modo da permettere a Horst Köhler, Presidente Federale dell’epoca, di procedere allo scioglimento anticipato del *Bundestag*), cfr. J. HARTMANN, *Das politische System der BRD im Kontext: Eine Einführung*, Springer, Wiesbaden, 2.a ed. 2013.

¹³ Sull’inedito attivismo del Presidente Federale in presenza di una crisi partitica ed istituzionale, e sulla conseguente necessità di riconsiderare la funzione istituzionale del Capo dello Stato tedesco alla luce di tale vicenda si consenta di rinviare a A. DE PETRIS, *A Bridge over Troubled Waters? Il Presidente Federale tedesco nel procedimento di formazione del Governo*, in: Rivista AIC, 2/2018, 5.4.2018, 1-46.

¹⁴ 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.

¹⁵ Da notare come nella vicenda in questione Steinmeier venisse significativamente descritto come “massimo manager della crisi”, cfr. K. MÜNSTERMANN, *Frank-Walter Steinmeier – Der oberste Krisenmanager*, in: Berliner Morgenpost, 22.11.2017.

¹⁶ A. ZEI, *La lunga fase preparatoria nell’ambito del procedimento di formazione del Governo*, in: Nomos, 3/2017.

688, espressi da una riproposizione della uscente coalizione di governo tra CDU/CSU ed SPD¹⁷. Nell'occasione, dunque, il Capo dello Stato tedesco ha ritenuto opportuno intervenire in prima persona come mediatore (*Vermittler*) della crisi, così come atteso ed auspicato da media ed esperti della materia, con l'obiettivo di assicurare al Paese per quanto possibile un Esecutivo stabile e nel pieno possesso delle proprie prerogative istituzionali¹⁸. Nel fare questo, peraltro, il Presidente Federale doveva necessariamente mostrare un livello di autonomia, indipendenza e capacità decisionale difficilmente compatibile con la tradizionale lettura del *Bundespräsident* quale “potere neutro” rispetto alla parzialità delle posizioni propugnate dai partiti politici. Non sono mancati i commenti critici all'iniziativa assunta dal Presidente Steinmeier, colpevole secondo alcuni di aver esercitato indebite pressioni sui vertici politici, ed in particolare su quelli socialdemocratici, per conseguire un risultato che gli scenari politici iniziali sembravano aver escluso¹⁹.

Il potere legislativo spetta ad un sistema bicamerale imperfetto, in cui le due Camere competenze in parte differenziate. La potestà legislativa è attribuita in particolare al *Bundestag*, che è eletto ogni quattro anni a “suffragio universale, diretto, libero uguale e segreto” (art. 38 LF) da tutti i cittadini tedeschi. Una caratteristica del rapporto di fiducia nel modello tedesco consiste nel fatto che questo lega il Cancelliere Federale, capo dell'Esecutivo, al solo *Bundestag*. La seconda Camera è il *Bundesrat*, che rappresenta i *Länder*, gli stati membri della Federazione tedesca, i quali ne designano i componenti in numero variabile da tre a sei, in proporzione all'entità della popolazione di ciascun *Land*. Dal momento che sistema non prevede il voto personale, né il divieto di mandato imperativo per il singolo membro del *Bundesrat*, ogni delegazione regionale al Consiglio Federale può esprimere i propri voti solo in modo unanime (art. 51). La dottrina si è più volte interrogata sul contenuto della rappresentanza affidata ai membri del *Bundesrat*, anche in conseguenza di una disciplina costituzionale in materia alquanto ambigua e poco chiara. Per un verso, infatti, la Legge Fondamentale sancisce che “attraverso il *Bundesrat*, i *Länder* partecipano all'attività legislativa ed amministrativa dello Stato federale”, dovendosi pertanto evincere che i membri del Consiglio Federale debbano rappresentare gli stati membri del *Bund* (art. 50 LF). D'altro canto, il

¹⁷ La maggioranza assoluta, necessaria per l'elezione al primo turno del Cancelliere federale, era fissata a 355 voti.

¹⁸ Il costituzionalista Otto Depenheuer ha ipotizzato per Steinmeier in questa fase il ruolo “che in Gran Bretagna la Regina Elisabetta ha svolto a volte in maniera eccezionale”, cfr. U. THIELE, *Die Rolle von Frank-Walter Steinmeier. Zum Rapport beim Präsidenten*, in: Cicero.de, 23.11.2017.

¹⁹ E' il caso del costituzionalista Thorsten Kingreen, secondo il quale il Capo dello Stato avrebbe impropriamente esercitato pressioni sugli attori politici della RFT, con l'intento di ottenere l'auspicata elezione a maggioranza assoluta del candidato Cancelliere che lo stesso Capo dello Stato dovrà prima o poi proporre al *Bundestag*. Ciò avrebbe determinato un indebito esautoramento dell'assemblea parlamentare, che invece secondo Kingreen avrebbe dovuto scegliere liberamente tra le varie opzioni sul tappeto. In questo, Kingreen ravvisa un esautoramento dell'organo parlamentare, che invece dovrebbe conservare la propria centralità rispetto al paventato ruolo di demiurgico “Manager della crisi” del *Bundespräsident*, cfr. T. KINGREEN, *Es lebe die Republik!*, VerfassungsBlog, 28.11.2017.

successivo art. 51 I Lf specifica che “il *Bundesrat* si compone di membri dei governi dei *Länder*, nominati e revocati da questi ultimi”, il che può comportare serie problematicità nei casi in cui Esecutivi di coalizione inviano al *Bundesrat* esponenti di partiti diversi. In questi casi, infatti, laddove non sia possibile concordare una posizione condivisa sul voto da esprimere al *Bundesrat*, e qualora non sia stato preventivamente concordato il comportamento da assumere tra i partiti alleati, sono possibili condizioni di grave conflitto nei casi in cui i singoli delegati vogliano rispettare la disciplina di partito in luogo delle indicazioni di vot provenienti dall’Esecutivo del *Land* a cui partecipano²⁰.

Il potere esecutivo spetta in primo luogo al Cancelliere Federale, che gode di una chiara preminenza rispetto ai Ministri che compongono il suo Gabinetto. Secondo l’art. 65 LF, infatti, è il solo Cancelliere a definire l’indirizzo politico generale del Governo, rispondendone in pieno per conto di tutto l’Esecutivo (cd. *Richtlinienkompetenz*). Ne consegue che la stessa scelta della squadra di Governo è di stretta discrezionalità del Cancelliere²¹, il quale possiede un netto potere di proposta rispetto alla nomina e alla revoca dei singoli Ministri federali, che pure sono funzioni formalmente esercitate dal Presidente Federale (art. 64 LF)²². I singoli Ministri dirigono autonomamente il proprio dicastero sotto la propria responsabilità, ma comunque nell’ambito delle linee di indirizzo fissate dal Cancelliere (art. 65 LF).

Come già accennato, il Cancelliere Federale viene eletto dal *Bundestag* a maggioranza dei suoi membri senza dibattito su proposta del Presidente Federale, al quale spetta il compito di nominarlo ufficialmente. Il mandato di Cancelliere dura quattro anni, in coincidenza con la durata della legislatura, ed una sua destituzione anticipata può avere luogo solo tramite il ricorso al menzionato istituto della Sfiducia Costruttiva. Il Cancelliere può porre la questione di fiducia su un disegno di legge particolarmente

²⁰ Un caso emblematico si verificò il 22 marzo 2002, quando la delegazione del *Land* Brandeburgo al *Bundesrat*, espressione di un Governo regionale di grande coalizione SPD/CDU, si divise sul voto relativo alla Legge Federale sull’Immigrazione. Mentre il presidente della delegazione nonché Capo del Governo del Brandeburgo, il socialdemocratico Manfred Stolpe, annunciò il voto favorevole al provvedimento come posizione ufficiale del *Land*, il Ministro degli Interni brandeburghese, il cristiano-democratico Jörg Schönbohm, espresse parere contrario. Il presidente di turno del *Bundesrat* finì per registrare il voto favorevole come posizione ufficiale del *Land*, scatenando le proteste di tutti i componenti del *Bundesrat* appartenenti alla CDU, all’epoca all’opposizione a livello federale. I quattro voti della delegazione brandenburghese risultarono alla fine decisivi per l’approvazione della legge in esame. L’intera vicenda, con una dettagliata analisi di tutte le questioni ad essa connessa, è riportata in H. MEYER (Hrsg.), *Abstimmungskonflikt im Bundesrat im Spiegel der Staatsrechtslehre*, Nomos, Baden-Baden 2003.

²¹ Ovviamente, il potere di scelta del Cancelliere risulta tanto più mitigato quando l’Esecutivo si regge su una maggioranza di coalizione e lo scarto tra i partiti alleati risulta ridotto.

²² Dal 1949 ad oggi sono nove i Cancellieri succedutisi alla guida del Governo federale in Germania: Konrad Adenauer (4 Governi, 1949-1953, 1953-1957, 1957-1961, 1961-1963); Ludwig Erhard (1 Governo, 1963-1966); Kurt Georg Kiesinger (1 Governo, 1966-1969); Willy Brandt (2 Governi, 1969-1972, 1972-1974); Walter Scheel (7/5/1974-16/5/1974, Vice-Cancelliere nel II Gabinetto Brandt, che ricoprì l’incarico nel periodo di passaggio dalle dimissioni di W. Brandt al conferimento dell’incarico a H. Schmidt); Helmut Schmidt (3 Governi, 1974-1976, 1976-1980, 1980-1982); Helmut Kohl (5 Governi, 1982-1983, 1983-1987, 1987-1990, 1990-1994, 1994-1998), Gerhard Schröder (2 Governi, 1998-2002, 2002-2005), Angela Merkel (4 Governi, 2005-2009, 2009-2013, 2013-2017, 2017-oggi).

rilevante per l'indirizzo politico del Governo: nel caso in cui la questione di fiducia non ottenga il voto favorevole della maggioranza dei membri del *Bundestag*, il Cancelliere può proporre al Presidente Federale lo scioglimento anticipato del *Bundestag* entro 21 giorni, durante i quali lo stesso *Bundestag* può tentare di sostituire il Cancelliere in carica con un candidato alternativo attraverso una mozione di Sfiducia Costruttiva (art. 68 LF). Qualora il *Bundestag* non venga sciolto, con il consenso del *Bundesrat* il Governo può proporre al Presidente Federale la dichiarazione dello Stato di Emergenza Legislativa (Gesetzgebungsnotstand). Nel caso in cui, a seguito della dichiarazione di emergenza legislativa, il *Bundestag* respinga nuovamente il disegno di legge sul quale era stata posta l'iniziale questione di fiducia da parte del Cancelliere, o lo approvi con un testo considerato inaccettabile dal Governo federale, la legge si considera accolta nella forma presentata dal Cancelliere, purché ottenga il voto favorevole del *Bundesrat*. Mentre è in carica e per un massimo di sei mesi dalla dichiarazione di emergenza legislativa, il Cancelliere può adottare altri disegni di legge con il solo supporto del *Bundesrat*. Trascorsi i sei mesi, non è possibile proporre nuovamente la dichiarazione di emergenza legislativa fin quando è in carica lo stesso Cancelliere federale (art. 81 LF).

Il Tribunale Costituzionale federale (Bundesverfassungsgericht) si compone di sedici giudici, la metà dei quali eletti dal *Bundestag* e l'altra metà dal *Bundesrat* (art. 93 ss. LF). I 16 supremi giudici tedeschi detengono un coacervo di competenze molto articolate: risoluzione dei conflitti tra poteri dello Stato; controllo sulla conformità al dettato costituzionale dei partiti politici, che possono sciogliere d'ufficio in caso negativo (art. 21 LF); disconoscimento dei diritti costituzionali ai cittadini che ne abusino contro l'ordinamento della RFT; controllo di costituzionalità sulle leggi federali e regionali; esame dei ricorsi individuali dei cittadini contro presunte violazioni dei loro diritti fondamentali (cd. "*Verfassungsbeschwerde*"); verifica in ultima istanza della legittimità dei risultati elettorali; organo giudiziario in caso di messa in stato d'accusa del Presidente Federale.

2. Seggi e sistema elettorale

La Legge Elettorale Federale per il *Bundestag* (*Bundeswahlgesetz* - BWG) ha conosciuto numerose modificazioni nel corso degli anni. La 22.ma, ultima in ordine di tempo, è stata promulgata lo scorso 22 maggio 2013, in seguito ad una sentenza del Tribunale Costituzionale Federale che ne aveva sancito la parziale incostituzionalità²³. Il sistema elettorale non ha comunque subito modificazioni di rilievo, mantenendo il suo carattere di modello "proporzionale personalizzato", ovvero fortemente orientato in

²³ BvF 3/11 del 25/7/2012. Per un'analisi della sentenza sia consentito rinviare a A. DE PETRIS, *Il Tribunale Costituzionale Federale e lo spirito delle leggi... elettorali. Commento alla sentenza BvF 3/11 del 26/7/2012*, in: *Federalismi.it* nr. 17 del 4/9/2012.

senso proporzionale, sebbene integrato da rilevanti correttivi. L'elettore dispone di due voti da esprimere con la stessa scheda: uno proporzionale, con il quale scegliere una delle liste candidate nella propria circoscrizione elettorale, senza possibilità di esprimere preferenze, ed uno maggioritario, attribuibile ad uno dei candidati in corsa in ciascuno dei 299 collegi elettorali uninominali in cui viene diviso il territorio della RFT. Il voto di lista, di carattere proporzionale, viene calcolato attualmente con il metodo di *Sainte-Laguë/Schepers*, e risulta determinante per la quantificazione della rappresentanza parlamentare di ciascun partito: infatti, solo i movimenti che raggiungono la soglia di sbarramento del 5% dei voti di lista a livello nazionale possono trasformare in seggi le preferenze ottenute. Con il voto maggioritario viene invece attribuito il singolo seggio in palio al candidato che ottiene la maggioranza relativa dei voti nel collegio. Pertanto, esistono due categorie di mandati parlamentari: quelli di lista, espressi dal voto proporzionale a lista bloccata, e quelli diretti, assegnati con metodo maggioritario su modello del *First-Past-the-Post* britannico. La legge permette inoltre di conseguire una rappresentanza parlamentare anche alle liste che non abbiano superato il 5% dei voti proporzionali, a patto che queste abbiano conseguito almeno tre mandati diretti²⁴. La legge prevede anche che, nel caso in cui un partito ottenga un numero di mandati diretti superiori al numero di seggi a cui avrebbe diritto in base al numero di Parlamentari a cui avrebbe diritto in base al voto di lista, questi seggi vengano comunque conservati. Si tratta del fenomeno dei cd. "Mandati Eccedenti" (*Überhangsmandate*), che nelle consultazioni parlamentari ha inciso in misura variabile, ma sempre più rilevante negli anni più recenti, sull'esito complessivo del voto. Si tratta comunque di un fenomeno che riguarda i soli partiti maggiori, gli unici capaci di ottenere nel territorio un consenso tale da guadagnare nel voto di collegio un numero di seggi superiore a quello che spetterebbe loro in base al voto di lista.

Ad ogni modo, proprio a causa della crescente incidenza dei mandati eccedenti sull'esito finale del voto, nel 2009 sono stati presentati tre diversi ricorsi al Tribunale Costituzionale Federale, finalizzati a far accertare una presunta incostituzionalità della legge elettorale allora vigente²⁵. Il *Bundesverfassungsgericht* ha risposto con una sentenza emessa il 25 luglio 2012²⁶, con la quale ha accolto i ricorsi e dichiarato

²⁴ Finora l'unico caso di accesso al *Bundestag* senza aver superato la soglia di sbarramento del 5% si è registrata nelle elezioni del 1994, quando la PDS (*Partei des Demokratischen Sozialismus* – Partito del Socialismo Democratico) si fermò al 4,4.% dei voti di lista, ma riuscì comunque a trasformare in seggi anche la quota proporzionale di suffragi grazie ai tre mandati diretti conquistati in altrettanti collegi della parte orientale di Berlino.

²⁵ Si trattò di tre ricorsi distinti. il primo, presentato da 214 Parlamentari appartenenti ai gruppi di SPD e *Grünen*, richiedente la dichiarazione di incostituzionalità della recente novella della Legge per l'Elezione del *Bundestag*, emanata dal Parlamento di Berlino lo scorso 25 novembre 2011; il secondo, un ricorso cumulativo tramite *Verfassungsbeschwerde*, inoltrato da 3.063 cittadini tedeschi, mirante a far statuire l'incostituzionalità dell'art. 6 della citata nuova Legge Elettorale federale; il terzo, sollevato dalla direzione federale dei *Grünen*, inteso a far accertare l'eventuale violazione dei diritti del ricorrente sanciti dagli artt. 21 I e 38 I della Legge Fondamentale

²⁶ BVerfGE BvF 3/11 del 25 Luglio 2012.

l'incostituzionalità della norma impugnata²⁷. L'intervento più incisivo dei Supremi Giudici tedeschi sulla legislazione elettorale dell'epoca ha riguardato appunto il numero eccessivo (e in potenza illimitato) dei mandati eccedenti che il sistema elettorale in uso era in grado di determinare: una distorsione ritenuta eccessiva rispetto all'impianto prettamente proporzionale della legge elettorale, e che pertanto la decisione imponeva di correggere. Le forze politiche reagirono prontamente, anche perché poco più di un anno dopo (settembre 2013) si sarebbero tenute le elezioni per il rinnovo del *Bundestag*, ed il 22 maggio 2013 fu promulgata l'ultima revisione del *Bundeswahlgesetz*. La modifica più rilevante prodotta dalla nuova legge ha interessato proprio il tema dei mandati eccedenti, che sono stati affiancati da un sistema perequativo incentrato sull'attribuzione di un numero corrispondente di cd. "Mandati compensativi" (*Ausgleichsmandate*), da attribuire ai partiti che non abbiano conseguito *Überhangsmandate*, in modo da conservare tra tutte le forze politiche in campo i rapporti di forza emersi nella consultazione attraverso il voto di lista²⁸. Sebbene, come detto, l'intervento del Legislatore nell'occasione si sia dimostrato puntuale e rispettoso dell'impianto complessivo della norma novellata, la sostanziale neutralizzazione dei Mandati Eccedenti ha prodotto un certo effetto di "riproporzionalizzazione" nel sistema elettorale della RFT, attestato anche dall'esito delle urne sia nel 2013²⁹ e nel 2017³⁰

Rispetto alla struttura del sistema elettorale per il *Bundestag*, quello adottato per l'elezione degli eurodeputati tedeschi presenta una fondamentale differenza. Con una sentenza del Tribunale Costituzionale Federale del 26 febbraio 2014, infatti, la legge elettorale per il Parlamento Europeo vigente in Germania (*Europawahlgesetz* – EuWG) ha subito una profonda modifica, vedendo dichiarata incostituzionale la clausola di sbarramento del 3% prevista per accedere alla trasformazione dei voti in seggi³¹. Pertanto, come già nel 2014 anche nel 2019 la Germania sceglierà i propri rappresentanti a Bruxelles attraverso un sistema proporzionale puro, privo di soglie di sbarramento e senza preferenze, con i partiti liberi di decidere se presentare liste a livello regionale o federale³². La clausola di sbarramento

²⁷ Per una descrizione puntuale degli argomenti enunciati dal Tribunale Costituzionale Federale sia consentito rinviare a A. DE PETRIS, *Il Tribunale Costituzionale Federale e lo spirito delle leggi... elettorali. Commento alla Sentenza BvF 3/11 del 25 Luglio 2012*, in: *Federalismi* nr. 17 del 19 settembre 2012.

²⁸ Per un esame delle caratteristiche e delle criticità del sistema elettorale per il *Bundestag* sia consentito rinviare a A. DE PETRIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag. Con un'intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim*, in: *Federalismi* nr. 18 del 4 settembre 2013.

²⁹ D. DAMIANO, *Brevi osservazioni sulle elezioni tedesche. La tenuta di una legge elettorale modificata e di una "Cancelliera di Ferro"*, in: *Osservatorio AIC*, Novembre 2013

³⁰ R. MICCÙ, A. DE PETRIS, *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*, nr. 18 del 27 settembre 2017.

³¹ Cfr. BVerfGE 2 BvE 2/13 et al. del 26 febbraio 2014.

³² E' stato osservato come per un candidato di una lista regionale che si presentasse solo nella Città-Stato di Brema sarebbe di fatto impossibile essere eletto, dal momento che sarebbero necessari oltre il 60% dei voti validi espressi dai cittadini bremani per poter conquistare un seggio al Parlamento Europeo, cfr. *Europawahl in Deutschland*, disponibile in: <http://www.wahlrecht.de/ausland/europa-de.htm> (15.5.2019).

era stata ridotta al 3% dopo che il 9 novembre 2011 lo stesso Tribunale Costituzionale Federale aveva dichiarato incostituzionale la soglia precedentemente vigente del 5%³³, analoga a quella prevista per le consultazioni elettorali interne. Il 13 giugno 2013 il *Bundestag* aveva provveduto ad approvare una conseguente modifica della legge elettorale per il Parlamento Europeo, portando dal 5 al 3% la soglia di sbarramento utile per trasformare in seggi i voti conseguiti. La novella elettorale era entrata in vigore il 10 ottobre dello stesso anno³⁴. Dal 2009 i voti validamente espressi vengono trasformati in seggi attraverso il metodo di calcolo *Sainte-Laguë/Schepers*, mentre in precedenza i criteri adottati erano stati rispettivamente quelli di *Hare/Niemeyer* (dal 1989 al 2009) e di *Hondt* (prima del 1989).

La legislazione in materia riconosce la capacità elettorale attiva ai cittadini tedeschi che abbiano compiuto il 18.mo anno di età entro il giorno delle elezioni, e che dopo il 23 maggio 1949 abbiano trascorso ininterrottamente almeno tre mesi nel territorio della RFT o della Repubblica Democratica Tedesca (RDT). Sono legittimati a votare anche i cittadini di altri Paesi membri dell'Unione Europea che abbiano compiuto il 18.mo anno di età entro il giorno delle elezioni e vivano da almeno tre mesi all'interno del territorio dell'Unione.

Detengono la capacità elettorale passiva, e possono dunque in grado di candidarsi per un seggio al Parlamento Europeo, coloro che siano in possesso della capacità elettorale attiva, dunque i cittadini tedeschi maggiorenni che abbiano vissuto almeno tre mesi nel territorio della RFT o della RDT, e i cittadini comunitari che abbiano vissuto almeno tre mesi all'interno dell'Unione.

Nel caso delle elezioni europee la capacità elettorale attiva e passiva può essere esercitata soltanto in uno Stato membro dell'Unione: pertanto, i cittadini comunitari non possono fare uso di questa facoltà automaticamente, come previsto per le consultazioni elettorali comunali, ma sono tenuti a presentare apposita richiesta di inserimento nelle liste elettorali tedesche per le consultazioni europee³⁵.

³³ Cfr. BVerfGE 2 BvC 4/10 et al. del 9 novembre 2011. Sulla sentenza v. M. MORLOK, *Chancengleichheit ernstgenommen - Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei der Europawahl*, in: *JuristenZeitung* 2/2012, 76-80. Per un commento della sentenza in lingua italiana v. G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento Europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg?*, in: *Rivista AIC* nr. 1/2012 del 14/3/2012.

³⁴ Per una ricostruzione complessiva della linea giurisprudenziale del BVerfG in tema di clausola di sbarramento nella legge elettorale europea v. A. MISOL, *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Sperrklausel bei der Wahl des Europäischen Parlaments – eine kritische Würdigung*, in: F. Scheffczyk, K. Wolter (Hrsg.), *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern*, de Gruyter, Berlin 2017, 359-386.

³⁵ Oltre al voto espresso tramite la tradizionale scheda elettorale, la disciplina vigente consente il ricorso al voto per lettera (*Briefwahl*): a poterne usufruire è ciascun avente diritto al voto, dietro richiesta della modulistica necessaria in forma orale o scritta presso l'ufficio comunale di residenza. La richiesta scritta può essere presentata tramite telegramma, lettera, fax, e-mail o qualunque altra forma di comunicazione elettronica, mentre non è ammessa la richiesta per via telefonica. Per il ritiro della documentazione gli elettori disabili possono avvalersi di una terza persona, che deve essere fornita di una delega formale in forma scritta da parte del soggetto delegante.

E' infine previsto che, per essere ammessa alla consultazione, una lista debba raccogliere 4.000 firme di aventi diritto al voto se concorre a livello federale, o 2.000 sottoscrizioni – o almeno l'1 per 1000 dell'ammontare della cittadinanza del *Land* in cui si candida – se concorre a livello regionale (art. 5 EuWG). Sono esentate da tali obblighi le liste affiliate a partiti che detengano almeno cinque mandati parlamentari dopo le ultime elezioni per il *Bundestag*, un *Landtag* o per il Parlamento Europeo.

3. Elezioni europee del 2014

In Germania, il risultato della consultazione europea del 2014 andava valutato tenendo conto di un elemento di grande importanza: la citata abolizione della soglia di sbarramento ad opera del Tribunale Costituzionale federale, che ha eliminato la questione del cd. “voto utile”, permettendo agli elettori una libertà di scelta che il sistema elettorale tedesco normalmente non concede. Questo aveva inevitabilmente determinato una distribuzione più ampia delle preferenze, premiando anche forze politiche abitualmente marginali che, in presenza di una *Sperrklausel*, non avrebbero mai raggiunto le stesse quote di consensi da parte dei cittadini.

Lo scorso voto europeo in Germania era stato caratterizzato da tre aspetti principali: un calo di preferenze per i partiti conservatori CDU e CSU, una notevole ripresa della SPD, e la conferma dell'ascesa di un nuovo soggetto politico come il movimento euroscettico ed antisistema di destra radicale *Allianz für Deutschland* (AfD), la cui affermazione aveva smentito chi la considerava inizialmente una formazione politica effimera e transitoria³⁶.

Per quanto attiene all'Unione, il partito della Cancelliera Merkel si era mantenuta nettamente primo nelle preferenze degli elettori tedeschi con il 35,5% dei consensi, pur affrontando un innegabile il calo di voti sia rispetto alle elezioni europee del 2009 (-2,5%) che – soprattutto – in riferimento alle elezioni politiche dello scorso settembre 2013 (-6,0%)³⁷. Il Partito Socialdemocratico era rimasta seconda forza politica nel Paese, aumentando del 6,4% il risultato del 2009, ma crescendo del solo 1,5% rispetto alle politiche del 2013. Il terzo aspetto del voto del 2014 aveva riguardato come detto l'eclatante successo della *Allianz für*

La modulistica può essere ritirata di norma entro le h. 18:00 del 24 maggio 2019, ma sono ammesse deroghe in casi straordinari, e va inviata per posta o riconsegnata all'ufficio competente non prima della presentazione ufficiale delle liste candidate e della stampa delle schede elettorali. L'invio del voto per posta è gratuito all'interno del territorio tedesco, mentre l'affrancatura è a carico del mittente in caso di invio dall'estero. Affinché il voto sia valido, la lettera che lo contiene deve pervenire presso i locali dei seggi elettorali entro le h. 18:00 del 26 maggio 2019, quando le operazioni di voto saranno ufficialmente concluse.

³⁶ Per un'analisi dei contenuti programmatici della AfD v. tra gli altri A. HÄUSLER (Hrsg.), *Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung*, Springer, Wiesbaden 2016; O. NIEDERMAYER, *Die Aufsteiger. Die Alternative für Deutschland*, Konrad Adenauer Stiftung, Berlin 2018; in lingua italiana da ultimo G. E. RUSCONI, *Dove va la Germania? La sfida della nuova destra populista*, Il Mulino, Bologna 2019.

³⁷ R. ROSSMANN, *Die CDU hat auf einmal zwei Probleme: Die neue Konkurrenz von rechts - und die alte CSU*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 26.5.2014, 6.

Deutschland (AfD), partito fondato agli inizi del 2013 per raccogliere il consenso dei tedeschi contrari alle politiche economiche e monetarie propugnate dalla BCE di Mario Draghi e dalla Cancelliera Merkel. Da notare come nel 2014 la AfD si profilasse come tipico partito euroscettico, rifuggendo tuttavia posizioni razziste o antisistema, come quelle propugnate dall'UKIP di Nigel Farage nel Regno Unito o dal *Front National* di Marine Le Pen in Francia.

Per il resto, il voto europeo del 2014 aveva confermato una sostanziale tenuta degli altri partiti in gara. I *GRÜNEN*, che con il 10,7% dei voti tornavano ad essere la terza forza politica tedesca a scapito del partito di sinistra radicale *Die Linke*, che a sua volta riusciva sostanzialmente a conservare lo stesso livello di consenso presso l'elettorato: il 7,5% dei voti del 2013 è inferiore di appena lo 0,1% rispetto al 2009, ma aumentava in termini assoluti di 198.402 unità l'ammontare delle preferenze conseguite cinque anni prima. I liberali della FDP non invertiva il trend negativo che li aveva caratterizzati negli ultimi anni, e facevano segnare un timido 3,4% dei consensi, non solo diminuito del 7,6% rispetto al 2009, ma più che dimezzato in termini assoluti anche rispetto al voto del 2013 (-1.096.052 voti). L'abolizione della soglia di sbarramento era stata l'unica ragione che aveva consentito ai liberali tedeschi di non restare fuori anche dal Parlamento Europeo, sebbene con una compagine simbolica di appena tre rappresentanti³⁸.

L'eliminazione della *Sperrklausel*, come già indicato, aveva comunque reso la composizione del contingente tedesco di Eurodeputati nettamente più variegata del solito: accanto ai partiti tradizionali: per questa ragione, infatti, erano riusciti a conquistare un seggio a testa anche compagini nettamente minori come i bavaresi *Freie Wähler*, i *Piraten*, i neonazisti appartenenti alla *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD) ed ai *Republikaner* (REP), gli ecologisti della *Ökologisch-demokratische Partei* (ÖDP), gli animalisti della *Tierschutzpartei* e i liberal-democratici della *Familien-Partei Deutschlands* (FAMILIE). Complessivamente, dunque, la rappresentanza tedesca al Parlamento Europeo del 2014 risultava composta da ben 14 forze politiche, che si erano divisi i 96 seggi assegnati alla Germania.

Il dettaglio dei risultati elettorali viene riassunto nella successiva tabella 1.

Tabella 1 – Risultati elezioni europee 25 maggio 2014					
	Voti 2014		Voti 2009		Diff. %
	Voti	%	Voti	%	
Aventi diritto	62.004.092	-	62.222.873	-	-
Votanti	29.836.916	48,1	26.923.614	43,3	+4,8
Schede nulle	496.216	1,7	590.170	2,2	-0,5
Voti validi	29.340.700	98,3	26.333.444	97,8	+0,5
CDU	8.807.500	30,1	8.071.391	30,7	-0,6
CSU	1.567.258	5,3	1.896.762	7,2	-1,9
<i>CDU+CSU</i>	<i>10.374.578</i>	<i>35,4</i>	<i>9.968.153</i>	<i>37,9</i>	<i>-2,5</i>
SPD	7.999.955	27,3	5.472.566	20,8	6,5
GRÜNE	3.138.201	10,7	3.194.509	12,1	-1,4

³⁸ R. Probst, Ein paar Liberale und eine Handvoll Kleine, in: *Süddeutsche Zeitung*, 26.5.2014, 6.

FDP	986.253	3,4	2.888.084	11,0	-7,6
DIE LINKE	2.176.641	7,4	1.969.239	7,5	-0,1
FREIE WÄHLER	428.524	1,5	442.579	1,7	-0,2
REPUBLIKANER	109.856	0,4	347.887	1,3	-0,9
TIERSCHUTZPARTEI	366.303	1,2	289.694	1,1	+0,1
FAMILIE-PARTEI	202.871	0,7	252.121	1,0	-0,3
PIRATEN	424.510	1,4	229.464	0,9	+0,6
ÖDP	185.119	0,6	134.893	0,5	+0,1
PBC	55.377	0,2	80.688	0,3	-0,1
VOLKSABSTIMMUNG	88.430	0,3	69.656	0,3	0,0
BP	62.542	0,2	55.779	0,2	0,0
CM	30.124	0,1	39.593	0,2	-0,1
AUF	51.048	0,2	37.894	0,1	+0,1
DKP	25.204	0,1	25.615	0,1	0,0
BÜSO	10.695	0,0	10.909	0,0	0,0
PSG	9.852	0,0	9.646	0,0	0,0
AFD	2.065.162	7,0	-	-	+7,0
PRO NRW	54.456	0,2	-	-	+0,2
MLPD	18.479	0,1	-	-	+0,1
NPD	300.815	1,0	-	-	+1,0
DIE PARTEI	184.525	0,6	-	-	+0,6
Altri	-	-	814.115	3,1	-

Fonte: Bundeswahlleiter

Come riassunto dalla tabella 2, questi risultati avevano una perdita di 8 seggi europee per i partiti dell'Unione, a fronte dell'incremento di 4 mandati conseguiti dalla SPD rispetto al 2009. Tutti gli altri partiti di caratura nazionale avevano perso seggi in confronto al precedente confronto elettorale: mentre la riduzione era contenuta per ambientalisti (-3) e LINKE (-1), i liberali avevano invece dovuto subire un vero tracollo, passando da 12 a 3 Eurodeputati. Sul lato euroscettico, segnava un grande risultato la AfD, che nella sua prima partecipazione alle elezioni europee si era aggiudicata ben 7 seggi. Completavano il quadro altri sette movimenti, tutti capaci di assicurarsi un mandato europeo, con circa l'1% ciascuno dei voti validi.

	2009	2014	
	Seggi	Seggi	Differenza
CDU	34	29	-5
CSU	8	5	-3
<i>CDU+CSU</i>	<i>42</i>	<i>34</i>	<i>-8</i>
SPD	23	27	+4
GRÜNE	14	11	-3
FDP	12	3	-9
DIE LINKE	8	7	-1
AFD	0	7	+7
FREIE WÄHLER	0	1	+1
PIRATEN	0	1	+1
TIERSCHUTZPARTEI	0	1	+1
NPD	0	1	+1



FAMILIE-PARTEI	0	1	+1
ÖDP	0	1	+1
DIE PARTEI	0	1	+1
TOTALE	99	96	-3

Fonte: Wahlrecht.de

4. Campagna elettorale e forze politiche in competizione

Per la prima volta, la CDU e la CSU presentano un candidato di punta comune ed un programma elettorale condiviso. I due partiti sottolineano l'importanza dell'UE e chiedono, tra l'altro, un più stringente controllo dell'immigrazione, la sicurezza delle frontiere esterne, il rafforzamento della moneta unica e una politica estera e di sicurezza comune più forte. La SPD si richiama ai valori fondamentali di libertà, giustizia e solidarietà. Nel loro programma elettorale, i socialdemocratici intendono rafforzare il Parlamento europeo, propongono salari minimi anche a livello europeo e la garanzia di uno standard minimo di sicurezza per tutta l'Unione, sostengono aliquote fiscali minime uniformi ed una politica comune in materia di sicurezza e di ambiente. Gli ambientalisti GRÜNEN si concentrano sulla protezione dell'ambiente, i diritti civili ed umani, l'uguaglianza e la democratizzazione della società. Per le elezioni europee chiedono una maggiore protezione del clima nell'UE, una politica comune in materia di rifugiati e di bilancio, e standard minimi europei per le prestazioni sociali e i salari. Il movimento di sinistra radicale DIE LINKE sostiene il socialismo democratico e l'espansione dello stato sociale a livello europeo. Il suo programma elettorale europeo richiede livelli minimi comuni di salari e garanzie sociali in tutta l'Unione e la nazionalizzazione di settori industriali chiave del sistema produttivo, mentre si oppone ad un esercito europeo ed alle esportazioni di armi da parte degli Stati membri dell'UE. Il principale partito sovranista ed euroscettico *Alternative für Deutschland* (AfD) si oppone all'attuale politica europea, e si concentra sempre più sulle questioni dell'asilo e dell'immigrazione. Nel suo programma elettorale chiede un'Europa delle nazioni e la reintroduzione delle monete nazionali, mentre ritiene che la politica di asilo e immigrazione debba configurarsi come una competenza esclusivamente nazionale. L'FDP si propone come sostenitore del liberalismo politico del rafforzamento della libertà, dell'autodeterminazione e della responsabilità dell'individuo. I Liberali intendono inoltre rafforzare il Parlamento europeo e ridurre le dimensioni della Commissione, chiedono un mercato interno digitale europeo, un esercito comune e un'efficace protezione delle frontiere esterne. I FREIE WÄHLER (LIBERI ELETTORI) son un movimento sorto dalle liste civiche formatesi a livello comunale. Hanno un seggio nel Parlamento europeo, ed incentrano la propria campagna elettorale sul rinnovamento della democrazia, ad esempio attraverso il ricorso al referendum e l'espansione delle iniziative dei cittadini europei. Chiedono inoltre una più stretta cooperazione tra polizia e magistratura nell'UE. Infine la NPD,

che secondo il *Verfassungsschutz* (l'Ufficio per la Protezione della Costituzione) è un partito estremista di destra la cui concezione politica ignora la dignità umana, rifiuta la democrazia liberale e detiene posizioni xenofobe, nella sua campagna elettorale europea chiede tra l'altro la sospensione unilaterale della libertà di circolazione e della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Il suo obiettivo è il ritiro della Germania dall'UE.

Secondo i sondaggi più recenti, il voto europeo dovrebbe apportare alcune modifiche nei rapporti di forza tra le varie formazioni politiche, senza tuttavia alterare l'equilibrio complessivo esistente. La CDU/CSU resterebbe nettamente primo partito, sebbene con una quota di consensi oscillante dal 28 al 32%, comunque inferiore rispetto al 33% delle elezioni per il *Bundestag* del 2017. Sembrerebbe invece subire un forte calo di preferenze la SPD, accreditata del 15-17% (con una perdita variabile dal 3 al 5% in confronto al 2017), che con risultato del genere cederebbe la seconda posizione tra i partiti più votati in Germania ai GRÜNEN: i sondaggi attribuiscono infatti al movimento ambientalista un ammontare di voti variabili dal 17 al 19%, che se confermato alle urne farebbe crescere le preferenze per i Verdi tedeschi di ben 8-10 punti percentuali rispetto alle ultime elezioni politiche. Resterebbe mantenuto il 13% di preferenze per la AfD, che bisserebbe il risultato del 2017 senza tuttavia farebbe segnare *exploit* paragonabili a quelli di analoghe forze sovraniste in altri Stati membri dell'Unione, mentre perderebbero qualche punto percentuale di consensi sia i liberali della FDP (5-7%, tra i 3 e 5 punti in meno in raffronto al 2017) che il movimento di sinistra DIE LINKE (6-8%, -1,2 dalle ultime consultazioni per il *Bundestag*). Tra le formazioni minori, infine, dovrebbero riuscire a conseguire seggi in misura variabile da 1 a 3, a seconda della performance individuale, i FREIE WÄHLER, DIE PARTEI, la PIRATENPARTEI e gli animalisti della TIERSCHÜTZPARTEI³⁹.

Al di là delle posizioni assunte dai singoli partiti nell'ambito della campagna elettorale, la sensazione che si avverte è che il voto europeo del 2019 possa rappresentare l'occasione per Angela Merkel di delineare una precisa linea di sviluppo per l'Unione, basato sull'individuazione tra gli Stati membri di partner affidabili con i quali instaurare rapporti di collaborazione rafforzata intesi a realizzare gli obiettivi ritenuti fondamentali per il futuro dell'UE. Laddove il responso delle urne lo consentisse, in Germania come pure nel resto dell'Unione, rendesse realizzabile questo "lascito" politico, l'attuale Cancelliera potrebbe passare la mano più rapidamente di quanto non fosse inizialmente previsto dagli analisti, facilitando l'avvicendamento alla guida del Paese della sua erede Annegret Kramp-Karrenbauer, eletta alla presidenza della CDU il 7 dicembre 2018. L'approvazione nello scorso gennaio 2019 dell'Accordo di Aquisgrana tra

³⁹ V. tabella riassuntiva dei vari sondaggi eseguiti per le principali testate giornalistiche e televisive in: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/europawahl.htm> (15.5.2019).

Germania e Francia, fortemente voluto dalla Merkel, ha suscitato reazioni controverse⁴⁰. In realtà, il Trattato mira a porre le basi per una forma di cooperazione rafforzata che non si limita al coinvolgimento di Berlino e Parigi⁴¹, ma resta aperto alla partecipazione di tutti quegli Stati membri intenzionati a proseguire ed intensificare un processo di integrazione europeo ultimamente messo in crisi dall'interno dal fronte dei cd. movimenti e Paesi Sovranisti⁴².

Un altro tema che il voto europeo dovrebbe contribuire a chiarire riguarda la posizione della SPD, che spera di arginare un trend sempre più negativo di risultati registrato nelle consultazioni degli ultimi due anni. Anche in Germania, ad ogni modo, il confronto più serrato è tra cd. Europeisti e Sovranisti, al cui fronte nel caso tedesco fanno capo tuttavia le sole forze di estrema destra AfD e NPD: se la seconda mira a conquistare un seggio “di bandiera”, la prima auspica un risultato tale da rafforzare l'asse antieuropeo a Bruxelles.

In questo senso, è possibile concludere che mai come in questo caso il voto europeo dovrebbe servire a chiarire una serie considerevole di incognite relative sia alla situazione politica nazionale (compresa la questione dei rapporti di forza interni ai diversi partiti in campo, ed alle strategie programmatiche che ciascuno di loro sarà chiamato ad attuare nel prossimo futuro), che a quella continentale, nella riconfermata consapevolezza che le sorti politiche tedesche e quelle europee sono e restano indissolubilmente interconnesse.

⁴⁰ T. SCHMID, *Hinter dem Aachener Vertrag steht Schwäche*, Die Welt, 22.01.2019.

⁴¹ G. REPINSKI/D. VATES, „*Macron und Merkel wissen, was sie aneinander haben*“, Märkische Allgemeine, 22.1.2019.

⁴² *Maas: Aachener Vertrag ist "wegweisend" für Zusammenwachsen Europas*, welt.de, 22.1.2019.