



EDITORIALE – 26 FEBBRAIO 2025

Le elezioni tedesche del 2025: stabilità
nonostante la polarizzazione e la
frammentazione?

di Marco Olivetti

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università LUMSA



Le elezioni tedesche del 2025: stabilità nonostante la polarizzazione e la frammentazione?

di Marco Olivetti

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università LUMSA

1. Le elezioni federali svoltesi in Germania il 23 febbraio 2025 sono state il primo grande test elettorale su scala globale nell'anno in corso e, osservate all'indomani del voto, appaiono come un momento cruciale in cui la quasi leggendaria stabilità della democrazia germanica rifondata nel secondo dopoguerra è stata sottoposta ad una dura prova. Ma se appare indubbio il rilievo delle consultazioni del 2025 nella prospettiva della storia e del futuro delle istituzioni politiche tedesche, esse, un po' paradossalmente, sembrano meno importanti che nel recente passato per gli equilibri europei e mondiali, come se anche la Germania – dopo gli altri Stati europei – stia perdendo peso geopolitico in un momento assai delicato, alla fine del primo quarto del XXI secolo, quando sembra delinarsi un processo di ridefinizione degli equilibri globali, il cui esito appare al momento ancora incerto.

Prima di analizzare le caratteristiche principali della campagna elettorale e del risultato elettorale – segnato dalla riconquista della maggioranza relativa da parte dell'unione democratico-cristiana, dal raddoppio dei consensi della destra radicale, da un successo della sinistra estrema rispetto a quella moderata (sia tradizionale che ecologista) e dall'uscita dei liberali dal Parlamento federale – è bene ripercorrere brevemente le vicende che hanno condotto alle elezioni, con un anticipo di otto mesi sulla scadenza naturale della legislatura.

2. All'indomani delle elezioni legislative del 26 settembre 2021 si era formata, per la prima volta a livello federale, una coalizione 'semaforo' (*Ampel*), composta dal Partito Socialdemocratico (SPD) dai Verdi e dal Partito liberale (FDP), sotto la guida del cancelliere Olaf Scholz. Il principale partito tedesco, l'unione democristiana, aveva infatti rinunciato ad aprire negoziati tanto con la SPD, quanto con verdi e liberali, preferendo rifugiarsi all'opposizione sia per tentare di sanare le ferite della sconfitta elettorale, sia per riposizionarsi, con un nuovo programma ed una nuova *leadership*, dopo i 16 anni dell'era Merkel (2005-2021). I negoziati fra SPD, FDP e Verdi per concludere l'accordo di coalizione erano durati un po' più di due mesi e l'8 dicembre 2021, dopo essere stato designato dal Presidente federale Frank-Walter

Steinmeier, Scholz era stato eletto Cancelliere federale, diventando il nono titolare della carica (e il quarto socialdemocratico, dopo Brandt, Schmidt e Schroeder) dal 1949.

Il governo da lui guidato era internamente disomogeneo e ed è stato sottoposto fin dall'inizio a pressioni opposte, provenienti dai due partner dei socialdemocratici: a sinistra i Verdi e a destra i liberali, due partiti che si sono trovati per la prima volta alleati a livello federale dopo che, nel 2017-18, i loro contrasti avevano condotto al fallimento del primo tentativo di formare una coalizione, in quel caso a guida democristiana (con una forma che, in base ai colori che rappresentano i partiti tedeschi, era stata definita 'Giamaica', ovvero nero-verde-gialla). La coalizione semaforo si è trovata a governare la Germania in un momento non poco complesso, soprattutto dal punto di vista geopolitico. Appena due mesi e mezzo dopo l'elezione di Scholz da parte del *Bundestag*, l'invasione russa dell'Ucraina aveva visto crollare gli assiomi della politica estera tedesca dell'era Merkel, obbligando il nuovo governo ad un faticoso tentativo di riposizionamento.

Durante la vita del governo, due grandi dossier hanno pesato sulla sua azione: la ormai strutturale crisi migratoria e la fine di un lungo periodo di crescita economica per la Germania, oltre a qualche scandalo minore che ha appannato la reputazione del cancelliere (c.d. scandalo Cum-Ex), mentre le *cultural wars* così rilevanti in altri Paesi democratici, sono rimaste nel complesso in sordina. La crisi economica e le strategie per fronteggiarla – in parallelo con un calo di popolarità di tutti i partiti della coalizione semaforo, ben percepibile nelle elezioni europee dello scorso giugno – hanno però diviso sempre più la coalizione nel corso del 2024, fino al punto che nel mese di ottobre si è giunti ad una vera e propria rottura del patto di governo. Di conseguenza, con un *coup de théâtre*, il 7 novembre il cancelliere ha licenziato il ministro delle Finanze Christian Lindner, capo della delegazione liberale nel governo federale e gli stessi liberali si sono uniti alla richiesta proveniente dai partiti di opposizione – anzitutto la CSU-CDU – di convocare elezioni legislative anticipate.

Dopo aver inizialmente tentato di sottrarsi a tale passaggio, il cancelliere Scholz ha ceduto alle richieste e ha concordato il percorso procedurale necessario nell'ordinamento tedesco per anticipare la data delle votazioni. Così il 16 dicembre Scholz – ormai alla guida di un *Rump government*, privo di tutti i ministri liberali – ha posto la questione di fiducia davanti al *Bundestag*. L'esito negativo del voto ha consentito al Presidente federale Steinmeier di sciogliere la Camera e di convocare le nuove elezioni per il 23 febbraio, data concordata fra i principali partiti politici. La procedura di cui all'art. 68 della Legge fondamentale è stata così utilizzata per la sesta volta dal 1949 e per la quarta volta essa è stata usata dal Governo con la finalità di vedersi non concedere, ma rifiutare la fiducia, al fine di permettere lo scioglimento anticipato, che nell'ordinamento tedesco è possibile solo in un caso di questo tipo, oltre che in quello di impossibilità

di eleggere un Cancelliere. A differenza di alcuni casi precedenti, il decreto presidenziale di scioglimento non è stato impugnato e non ha generato una pronuncia del Tribunale costituzionale federale.

3. La funzione svolta dall'istituto dello scioglimento anticipato del *Bundestag* nell'ordinamento tedesco continua dunque ad essere quella delineatasi nei tre casi precedenti del 1972, del 1983 e del 2005, vale a dire quella di certificare l'avvenuta dissoluzione della maggioranza parlamentare, restituendo quindi la parola al corpo elettorale: nel 1972 ciò era accaduto in seguito alla riduzione al minimo della maggioranza che sosteneva il governo Brandt, pur nel fallimento della mozione di sfiducia costruttiva a favore del democristiano Rainer Barzel; nel 1983, invece, allo scioglimento si era fatto ricorso dopo il successo della mozione di sfiducia costruttiva che aveva posto fine al governo Schmidt e portato Helmut Kohl alla cancelleria, ma con un consenso tra le forze politiche per un ritorno a breve scadenza davanti agli elettori; nel 2005 a seguito di una serie di risultati negativi per la coalizione di governo rosso-verde nelle elezioni regionali che aveva indotto il cancelliere Schroeder a ritenere inevitabile un passaggio elettorale anticipato di un anno. Ciò che accomuna tutti questi casi – come quello del 2024 – è la natura consensuale del ricorso allo scioglimento tra tutti i principali partiti rappresentati in Parlamento, al punto che il voto parlamentare in cui si certifica la risposta negativa alla questione di fiducia posta dal governo può sembrare quasi una delibera di autoscioglimento, come quelle cui è possibile fare ricorso secondo la Costituzione austriaca e secondo quelle di alcuni *Länder* tedeschi.

Al tempo stesso la crisi della coalizione 'semaforo' era la quarta crisi di governo in corso di legislatura dal 1949, dopo quelle del 1966 (uscita dei liberali dal governo Erhard e formazione della prima grande coalizione sotto la guida di Kurt Georg Kiesinger), del 1982 (uscita dei liberali dal governo Schmidt e formazione del governo Kohl attraverso una mozione di sfiducia costruttiva) e del 2005 (per la decisione del cancelliere Schroeder di porre fine al governo rosso-verde dopo la serie di insuccessi elettorali or ora citata).

È forse opportuno sottolineare che, pur a fronte di un contrasto politico significativo, il sistema germanico ha mantenuto l'ordine e la tendenza alla stabilità che lo hanno storicamente caratterizzato. La fiducia nel governo Scholz è rimasta presunta nel periodo fra il 7 novembre e il 16 dicembre (anche in virtù della sfiducia costruttiva di cui all'art. 67 della Legge fondamentale come unico canale per obbligare un governo a dimettersi), i partiti hanno trovato rapidamente un accordo per l'uscita dalla crisi e il Presidente federale, nell'annunciare lo scioglimento, ha avuto cura di precisare che il governo sarebbe rimasto in carica fino all'elezione del nuovo Cancelliere e che il *Bundestag* avrebbe continuato a funzionare regolarmente pur dopo lo scioglimento, come si sarebbe poi visto in occasione del dibattito nel mese di gennaio sulla questione migratoria.

4. La campagna elettorale per l'elezione del XXI Bundestag si è svolta ordinatamente fra le ultime settimane del 2024 e la fine di febbraio 2025, sia sui media tradizionali che su quelli nuovi. Essa è stata funestata da una serie di episodi di terrorismo a sfondo islamista o antiislamista, che hanno contribuito ad attribuire un ruolo centrale fra i temi dibattuti alla questione delle migrazioni e delle strategie di accoglienza dei rifugiati, per la gestione dei quali la Germania ha continuato a seguire l'impostazione adottata nell'estate 2015 dall'allora cancelliera Angela Merkel. Il tema è stato ovviamente al centro della propaganda del partito di destra radicale *Alternative fuer Deutschland*, che sin dalla sua fondazione ne ha fatto una delle questioni principali della sua proposta politica. Tale partito, pur operando nella legalità costituzionale (e godendo appieno delle garanzie di partecipazione e di *Chancengleichheit* previste nell'ordinamento tedesco) è sinora rimasto isolato dalle altre forze politiche, che lo hanno reputato *Koalitionsunfähig* (vale a dire idoneo a concludere accordi di coalizione), erigendogli attorno un *Brandmauer*, vale a dire un *firewall* o muro anti-incendio, reputandolo non idoneo alla conclusione di accordi di governo tanto a livello federale quanto a livello di *Land*: dunque una *conventio ad excludendum* particolarmente rigorosa. Formalmente, il *Brandmauer* non è stato messo in discussione durante la campagna elettorale. Ma due episodi macroscopici hanno determinato un clima nuovo in cui esso viene a situarsi.

Il primo è stata la scelta del Presidente della CDU Friedrich Merz di accettare la convergenza dell'AfD su una mozione e poi su un disegno di legge volto a modificare le politiche di asilo. Ciò è accaduto il 29 gennaio in un dibattito svoltosi al *Bundestag*, ove è stata approvata una mozione proposta dalla CDU, anche se il 31 lo stesso *Bundestag* ha respinto il progetto di legge che avrebbe modificato alcune norme in materia migratoria¹. Ma nella medesima circostanza lo stesso Merz ha sottolineato che la strategia coalizionale del suo partito non era stata modificata, precisando alla tribuna del Parlamento che una decisione resta giusta anche se è approvata col concorso delle persone sbagliate. Tuttavia Merz è stato più volte accusato di aver violato un tabù ed in particolare il cancelliere uscente Scholz ha dichiarato che la sua opzione aveva sollevato forti dubbi sulla sua affidabilità politica.

Il secondo episodio è stato il discorso pronunciato il 16 gennaio a Monaco dal vice-presidente degli Stati Uniti J.D. Vance, nel quale il modello di democrazia protetta (specificamente tedesco e, *in parte qua*, europeo) è stato duramente criticato, in particolare con l'affermazione “non c'è spazio per i firewall”. Tali critiche si collocavano in un contesto nel quale in maniera assai più boriosa ed aggressiva, l'imprenditore americano – e membro del governo Trump – Elon Musk aveva invitato gli elettori tedeschi a votare per *Alternative für Deutschland*.

¹ Sulla stampa italiana si v. L. LUCCHINI, *Bocciato in Germania il patto fra Cdu e AfD, no alla legge anti-stranieri*, in *La Repubblica*, 1.2.2025, p. 12.

La vicenda è rimasta sospesa tra tre dati di fatto di ordine diverso, ma che per varie ragioni possono essere ritenute utili descrizioni della politica del ventunesimo secolo. In primo luogo la situazione di oggettiva difficoltà, se non di saturazione, nella gestione della questione migratoria, denunciata da alcuni sindaci democristiani direttamente impegnati sul campo²: situazione riflessa negli umori di ampie fasce dell'elettorato e comune ad altre nazioni europee³. In secondo luogo l'ampio consenso fra i partiti tedeschi tradizionali – CDU compresa – per il mantenimento della strategia di isolamento dell'AfD. In terzo luogo l'impatto del nuovo clima internazionale, dato che la campagna elettorale tedesca si è sovrapposta all'insediamento del Presidente degli Stati Uniti Donald Trump e alle iniziative da lui adottate – non solo, ma anzitutto, sul tema migratorio – a ritmo serrato sin dal 20 gennaio.

Nella campagna elettorale tedesca non sembra che questo intreccio abbia aiutato la CDU-CSU a fare breccia nel crescente elettorato di destra radicale, favorevole all'AfD. La strategia di svuotamento o di contenimento della destra mediante assorbimento di alcune preoccupazioni dei suoi elettori non pare aver aumentato i voti democristiani. Si è invece prodotto, verosimilmente, un effetto opposto, vale a dire di mobilitazione dell'elettorato contrapposto in maniera più netta all'estrema destra: è forse in questa chiave che si può tentare di spiegare la inattesa ripresa della *Linke*, che all'inizio della campagna elettorale – anche a causa della scissione da cui era nata nel 2024 la *Bündnis Sara Wagenknecht* (BSW) – era ritenuta chiaramente al di sotto della clausola di sbarramento del 5 per cento (al punto che alcuni suoi leader storici avevano annunciato un impegno a fondo per essere eletti in tre collegi uninominali, in modo da aggirare gli effetti della clausola) e che invece, proprio in nome di una strategia 'antifa' ha recuperato nettamente consensi durante il mese di febbraio.

Ma la questione della crescita della destra radicale non si è esaurita nel tema migratorio. L'AfD si caratterizza infatti anche per l'ostilità all'Unione europea e per un ambiguo aperturismo in favore della Russia, oltre che come espressione delle permanenti inquietudini dei territori dell'ex Germania orientale, non ancora dissolte a 35 anni dalla riunificazione tedesca. Da questo punto di vista, la mappa elettorale dei collegi uninominali che descrive il primo partito a livello territoriale nelle elezioni del 23 febbraio sembra ridisegnare una DDR azzurra: il colore con cui è designata l'AfD domina infatti quasi ovunque nei cinque *Flachländer* della defunta Repubblica democratica tedesca, mentre i territori dell'ex *Bonner Republik* si tingono di nero (il colore della CDU-CSU), con chiazze di rosso (il colore della SPD) sempre più circoscritte e collocate soprattutto nel centro-nord (Amburgo, Brema, Bassa Sassonia, Renania settentrionale-Westfalia).

² Si v. R. SOLDT, *Strukturelle Überforderung*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1.2.2025, p. 3.

³ Si pensi, per fare solo un esempio, alle scelte compiute a partire da settembre 2024 dal ministro dell'Interno francese Bruno Retailleau, membro sia del governo Barnier che del governo Bayrou.

5. Il risultato elettorale – reso noto dapprima dalle proiezioni pubblicate alle 18 del 23 febbraio e poi dal calcolo dei voti – non si è scostato di molto dai sondaggi delle settimane precedenti⁴.



Tagesspiegel, 25 febbraio 2025

Esso si è anzitutto caratterizzato per una elevata partecipazione al voto, che è stata superiore all'80 per cento e che ha fatto registrare un incremento di sei punti percentuali rispetto alle elezioni del 2021 (82,5 per cento degli aventi diritto rispetto al 76,4). Si tratta di un livello molto elevato anche in prospettiva comparata e, dal punto di vista storico, del più elevato dalla riunificazione tedesca nel 1990.

5.1. La CDU-CSU⁵ ha riconquistato saldamente la posizione di principale partito della Germania, posizione che gli è sempre spettata nelle precedenti 20 elezioni generali susseguitesi dal 1949, con l'eccezione di quelle del 1972, del 1998, del 2002 e del 2021. Rispetto al suo risultato peggiore, ottenuto nel 2021 (24,1 per cento), la CDU-CSU ha fatto registrare un incremento di oltre 4 punti percentuali, attestandosi al 28,52 per cento dei voti validi e risultando quindi in maniera chiara il primo partito tedesco. Il risultato così ottenuto restava tuttavia al di sotto della soglia psicologica della vittoria del 30 per cento, raggiunta nelle elezioni dei rappresentanti tedeschi al Parlamento europeo del 9 giugno 2024 ed era, in ogni caso, il secondo peggior risultato della storia elettorale dell'Unione democristiana, dopo quello del 2021.

5.2. Netto è stato invece l'incremento di consensi ottenuto dall'AfD, che è passata dal 10,4 al 20,8 dei voti, raddoppiando quindi i propri voti e raggiungendo il proprio massimo storico. L'AfD, inoltre, si è affermata come principale partito tedesco in quasi tutta la Germania orientale. Forse ancor più rilevante

⁴ Saranno citati in questa sede i dati ufficiosi pubblicati sulla stampa quotidiana del 25 febbraio 2025, ad es. in *Tagesspiegel*, 25.2.1995, p. 4-5.

⁵ In questa sede si ragiona della CDU-CSU come di un solo partito (*die Union* per i tedeschi), anche se, come è noto, si tratta di due organizzazioni politiche diverse ma strutturalmente alleate, la seconda delle quali è attiva solo in Baviera. Esse hanno sempre concordato una candidatura comune alla Cancelleria, per la quale è stato sempre designato un esponente della CDU, tranne che nel 1980 e nel 2002, quando tale ruolo toccò ad un esponente della CSU (Franz-Jozef Strauss nel 1980 e Edmund Stoiber nel 2002).

dal punto di vista simbolico è stato il fatto che con le elezioni del 2025 la destra radicale ha chiaramente superato la socialdemocrazia, diventando il secondo partito tedesco, con oltre il 4 per cento dei voti in più rispetto alla SPD. Il successo della AfD è stata la principale manifestazione di una svolta a destra desumibile dal voto, evidente anche nella crescita del centro-destra moderato rappresentato dalla CDU⁶.

5.3. La sconfitta della SPD – che com'è noto è il più antico partito di massa d'Europa, archetipo delle forze in cui il movimento operaio si è organizzato a partire dagli ultimi decenni del XIX secolo – è l'altro dato macroscopico risultante dalle elezioni. Con il 16,41 per cento, la SPD ha toccato il minimo storico nelle elezioni federali, andando peggio anche dell'assai deludente risultato nelle elezioni del 2017, le ultime in cui Angela Merkel era candidata alla cancelleria per la CDU e restando al di sotto della metà dei voti ottenuti nelle prime elezioni del XXI secolo (38,5 per cento nel 2002). L'unica, assai magra invero, consolazione, è il leggero recupero rispetto alle elezioni europee del 2024, quando la SPD era precipitata al 13,9 per cento. L'elettorato della SPD è 'fuggito' in tutte le direzioni tranne che verso i liberali: esso è sbandato a destra, verso l'AfD e soprattutto a sinistra, verso le forze più radicali (*Linke* e BSW). Ridotta a 120 deputati nel XXI *Bundestag*, la SPD resta sufficiente a formare una coalizione maggioritaria assieme alla CDU-CSU: ma anche questo dato è rimasto incerto per tutta la serata elettorale, dato che inizialmente il superamento dello sbarramento del 5 per cento da parte della FDP e soprattutto della BSW sembrava aver reso insufficiente a tale scopo il numero dei seggi della SPD. In ogni caso, i seggi della socialdemocrazia, pur sufficienti a formare una coalizione maggioritaria con la CDU-CSU non basteranno a fare di tale coalizione una *Grosse Koalition*, dato che tale locuzione ha senso se riferita all'alleanza dei due principali partiti di un sistema politico e che la SPD nelle elezioni del 23 febbraio ha perso lo *status* non solo di primo partito (conquistato nel 2021) ma anche quello di secondo.

5.4. A sinistra della SPD, hanno partecipato alla competizione elettorale ben tre forze politiche, tutte con qualche *chance* di superare il 5 per cento.

La posizione più forte è stata ed è quella dei Verdi⁷, che sono usciti dal naufragio dell'*Ampel* meglio degli altri due partner, i socialdemocratici e i liberali e che inoltre potevano disporre di due leader autorevoli, la ministra degli esteri uscente Annalena Baerbock e il ministro dell'economia (e vicecancelliere) uscente Robert Habeck. I due leaders si sono scambiati il ruolo di *Kanzlerkandidat* dei Verdi rispetto al 2021 e tale ruolo è stato ora assunto da Habeck. Nel complesso l'elettorato verde è il più stabile nelle elezioni del

⁶ La AfD è ulteriormente cresciuta anche rispetto al 15,9 per cento ottenuto alle elezioni europee del 2024

⁷ Tradizionalmente definiti come “un prodotto dei cambiamenti valoriali dal materialismo al post-materialismo e un risultato dei movimenti politici degli anni settanta e ottanta del novecento, in particolare dell'ecologia e della lotta contro l'energia nucleare e per la pace” (as es. M. G. SCHMIDT, *Das politische System Deutschlands*, Beck, München, 2007, p. 94). Si v. al riguardo fra gli altri J. RASCHKE (a cura di), *Die Grünen: Wie sie wurden, was sie sind*, Bund Verlag, Bonn, 1993 e M. KLEIN, J. FALTER, *Der lange Weg der Grünen. Eine Partei zwischen Protest und Regierung*, Beck, München, 2003.



XXI secolo⁸, durante il quale ha oscillato fra il minimo dell'8,4 per cento del 2013 e il massimo del 14,7 ottenuto nel 2021: il risultato del 2025 si è collocato a metà fra questi due estremi, vale a dire all'11,61, con una flessione di tre punti percentuali rispetto alle elezioni precedenti e con un calo quasi impercettibile (meno 0,3 per cento) rispetto alle elezioni europee dello scorso anno. La seconda esperienza di partecipazione al governo federale (2021-25, dopo quella del 1998-2005) non ha dunque scalfito più di tanto la posizione, ormai assai solida, dei Verdi nel sistema politico tedesco. A 42 anni dal loro primo ingresso nel *Bundestag*, i Verdi sono una forza consolidata nel sistema politico tedesco come i due tradizionali *Volksparteien* e forse anche più di essi.

5.5. Ormai relativamente consolidata è anche la posizione della *Linke*, un partito risultato dell'aggregazione fra gli ex comunisti della Germania Est, ridenominatisi PDS dopo la riunificazione, e una scissione a sinistra della SPD. Se i Verdi sono una forza di matrice soprattutto tedesco-occidentale, la forza della *Linke* è storicamente maggiore a Est, nonostante la recente ascesa della destra radicale nei cinque *Länder* dell'ex DDR. Anche in questa occasione il radicamento orientale di questo partito si è confermato, in particolare con la conquista di alcuni mandati diretti a Berlino. Ma nelle elezioni federali del 2025 si è registrata una sensibile crescita della *Linke* anche ad ovest, in maniera per alcuni aspetti peculiare alla crescita dell'AfD (e come reazione a quest'ultima): il che appare sorprendente alla luce del crollo subito dai post-comunisti nelle elezioni europee dello scorso anno, quando il salasso di voti a beneficio della BSW aveva fatto scendere la *Linke* al 2,7 per cento. Se si considera che all'8,8 per cento dei voti ottenuti dalla *Linke* va aggiunto il sarcastico 4,97 per cento conseguito dalla scissione della sinistra populista di Sara Wagenknecht, rimasta fuori dal *Bundestag* per un soffio, risulta ben evidente che la polarizzazione (a destra come a sinistra) è stata uno dei tratti caratterizzanti delle elezioni. Uno degli spostamenti di voti durante la campagna elettorale è stato proprio quello interno alla sinistra radicale: così i c.d. 'rosso-bruni' guidati dalla Wagenknecht, che erano arrivati al 6,2 per cento nelle elezioni europee dello scorso anno, sono scivolati al di sotto della fatidica soglia del 5 per cento. Ma il voto della sinistra radicale è comunque cresciuto dall'8,9 al 13,8 per cento in appena 8 mesi.

5.6. La destra e la sinistra radicali hanno ottenuto – nell'insieme – il 34,54 per cento dei voti (con una crescita di quasi 5 punti percentuali rispetto al 29,6 ottenuto dalle tre liste alle ultime elezioni europee): uno scenario che non può non ricordare la terribile ascesa di nazisti e comunisti nella Germania dei primi anni trenta, anche se, nell'abbozzare l'inevitabile paragone, occorre molta prudenza, dato che né la AfD può essere qualificata un partito neo-nazista, né *Linke* e BSW sono qualificabili come neo-comunisti. Ciò che li accomuna, piuttosto, è – oltre alla diffusione del voto estremo, soprattutto a sinistra, nella fascia

⁸ Nelle elezioni federali del XX secolo, invece, dopo l'esordio nel 1980 (in cui i Verdi si erano fermati all'1,5 per cento), oscillarono fra il minimo del 5,1 nel 1990 e il massimo dell'8,3 per cento nel 1987.

più giovane dell'elettorato⁹ – la contestazione di alcuni punti fermi della politica interna ed estera dei governi succedutisi nell'ultimo quarto di secolo ed il vedersi e il presentarsi come alternativi alla politica tradizionale, che invece ha registrato nel primo quarto del XXI secolo un drammatico declino di consensi: la somma dei voti ottenuti da CDU-CSU, SPD, FDP e Verdi nelle elezioni del 1998 era pari all'88,7 per cento; in quelle del 2025 essa è pari soltanto al 60,85 per cento dei voti.

5.7. I liberali, infine. Per la seconda volta da quando nel sistema elettorale tedesco è stata introdotta la clausola di sbarramento del 5 per cento a livello federale (vale a dire dalle elezioni del 1953), il Partito liberale non l'ha superata. Ed entrambi i casi si sono verificati nel XXI secolo, nell'elezione successiva ad una in cui la FDP aveva ottenuto i suoi migliori risultati: nel 2013, quando la FDP di Guido Westerwelle si fermò al 4,8 per cento dei voti dopo aver ottenuto il suo massimo storico (il 14,6) nel 2009 e oggi, quando la FDP è precipitata ad un misero 4,3 per cento, perdendo oltre 7 punti percentuali rispetto all'11,4 per cento delle elezioni del 2021 e quasi un punto percentuale rispetto al 5,2 ottenuto alle europee di 8 mesi fa. In entrambi i casi i liberali hanno pagato più degli altri partner la partecipazione al governo: il Merkel II nel 2013, il governo Scholz oggi. Ma più in generale la FDP paga per l'assenza di una base elettorale stabile di proporzioni consistenti, con la conseguenza che per essa la *Spärrklausel* del 5 per cento è una vera e propria spada di Damocle che pende permanentemente su di essa ad ogni elezione¹⁰.

6. I risultati elettorali hanno dato indicazioni importanti per la formazione del prossimo governo tedesco. Già i commenti alla conclusione della giornata elettorale hanno riconosciuto che il voto ha prodotto un incarico a formare il prossimo esecutivo a favore del candidato cancelliere della CDU-CSU, Friedrich Merz. Ma la strada da percorrere per Merz appare abbastanza stretta. Certo, i risultati definitivi hanno fatto venir meno lo scenario che, subito dopo la chiusura delle urne, lasciava intravedere un *Bundestag* composto di ben sette gruppi parlamentari, quando ancora FDP e BSW sembravano in grado di raggiungere la soglia del 5 per cento. In un *Bundestag* con 6 o 7 gruppi parlamentari, una coalizione fra CDU-CSU e SPD non sarebbe stata autosufficiente e avrebbe avuto bisogno anche del sostegno dei Verdi o della FDP, con tutta la complessità di un governo tripartito come quello della legislatura appena conclusasi.

La ripartizione dei seggi uscita dal voto consente invece la formazione di un governo a due, fra CDU-CSU e SPD, che se richiederà un elevato impegno nel costruire compromessi fra posizioni non vicine su molti temi, si muove comunque su una solida tradizione di coalizioni, già sperimentate in passato ben 4 volte (1966-69, 2005-09, 2013-17 e 2017-21). Appare dunque ormai lontana l'affermazione attribuita a

⁹ Si v. J. KOLTERMANN, *Warum wählt die Jugend plötzlich radikal links?*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.02.2025, il quale sottolinea che non è affatto una buona notizia

¹⁰ M. G. SCHMIDT, *Das politische System Deutschlands*, cit., p. 95.

Willy Brandt, secondo la quale le grandi coalizioni lascerebbero la sensazione di un atto sessuale perverso¹¹: ma se ai tempi di Brandt la perversione sessuale aveva una portata più ampia di oggi, anche le grandi coalizioni attuali – oltre a non essere più ‘grandi’ – appaiono derubricate da atto perverso a nuova normalità.

Seguendo la tradizione delle coalizioni sinora praticate in Germania, è improbabile che vengano inclusi partiti non necessari a fare maggioranza ed è dunque verosimile che si formerà una *minimum winning coalition*, più facilmente gestibile di una coalizione a tre.

Diversamente da quanto accadde nel 1969, nel 2005 e nel 2013, la coalizione SPD-CDU non disporrà della maggioranza dei due terzi nel *Bundestag* (420 voti su 630)¹², necessaria (assieme ad una analoga maggioranza nel *Bundesrat*) per la revisione costituzionale. Non solo: tale maggioranza non sarà a disposizione dei due partiti neppure con il supporto dei Verdi (le tre forze arriverebbero a 413 voti), considerato che i due partiti estremisti (*Linke* e *AfD*) dovrebbero disporre al riguardo, con 216 voti, di un potere di veto. Ciò non è irrilevante per questioni attualmente in discussione, come quella relativa al freno alle spese costituzionalizzato negli scorsi anni e cui, non a caso, alcuni vorrebbero porre rimedio con una legge costituzionale da approvarsi da parte del XX *Bundestag*, che rimarrà nella pienezza dei suoi poteri fino all’insediamento di quello appena eletto, previsto attorno al 25 marzo¹³.

Una eventuale coalizione fra CDU-CSU e SPD disporrà invece di una comoda maggioranza assoluta al *Bundesrat* (oltre 40 seggi su 69), ma anche in tale sede la maggioranza dei due terzi non sembra garantita in anticipo e richiederebbe il supporto dei Verdi: tutto, del resto, è complicato dal fatto che nel Consiglio federale le delegazioni statali devono votare in maniera unitaria.

Tuttavia i non pochi nodi di politica interna e di politica estera obbligheranno il nuovo cancelliere e il futuro governo a ricercare un sapiente *mix* di audacia e prudenza per disinnescare – o almeno per non accentuare ulteriormente – le spinte polarizzanti emerse nelle elezioni del 2025, secondo tendenze del resto ben evidenti in molti altri Paesi europei. Dopo una lunghissima attesa ai margini del potere – conseguente alla sua ‘epurazione’ da parte di Angela Merkel venti anni fa – è la grande occasione per Friedrich Merz per dimostrare di essere quello che nella DC italiana era definito un ‘cavallo di razza’. E non avrà certo importanza marginale la configurazione della componente socialdemocratica del nuovo

¹¹ Riprendo questa citazione da *Loveless Marriage*, in *The Economist*, 20.2.2018, p.22.

¹² Il numero dei deputati del *Bundestag* è stato fissato a 630 dalla riforma elettorale del 2023 (*Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes* dell’8.6.2023), che ha confermato il carattere di fondo del sistema elettorale tedesco, ma ne ha accentuato la natura proporzionalistica, ridefinendo i rapporti fra i 299 collegi uninominali e le liste bloccate di partito (si v. al riguardo F. Schorkopf, *Abschied von Adenauer oder weshalb die Wahlrechtsreform ein Verfassungsrechtsproblem ist*, in *Verfassungsblog.de*, 24.3.2023).

¹³ Su questo problema v. D.F. STURM, *Schuldenbremse. Union, FDP und Grüne wollen noch Schnell das Grundgesetz ändern*, in *Tagespiegel*, 25.2.2025, p. 1 e G. BOGGERO, *La Germania, il freno all’indebitamento e il problema dei due terzi*, in *Il Foglio*, 25.2.2025, p. I.

governo: uscito quasi sicuramente di scena Olaf Scholz, il cancelliere uscente (e prima vicecancelliere nell'ultimo governo Merkel) e grande sconfitto nelle elezioni del 2025, si dovrebbe aprire la via al definitivo tramonto del personale di governo che nell'ultimo ventennio ha rappresentato la SPD negli esecutivi e i futuri ministri dovranno conciliare l'attività di governo con una rifondazione del partito che si annuncia fin da ora assai problematica.

La stabilità di governo è stata fin dai primi anni successivi alla sua fondazione una reputazione che ha accompagnato la Repubblica federale tedesca e il suo sistema di partiti¹⁴. Essa è ben visibile in alcuni dati: solo nove Cancellieri si sono succeduti alla guida del governo in 76 anni; tre di essi hanno governato per oltre 10 anni senza interruzione (16 anni Merkel e Kohl, 14 Adenauer); solo 5 volte (su 20) la coalizione di governo formata ad inizio legislatura si è rotta prima delle elezioni successive (1966, 1972, 1982, 2005, 2024); solo due volte la maggioranza è cambiata in corso di legislatura (nel 1966 con il passaggio dal governo democristiano-liberale alla prima grande coalizione e nel 1982, con la sfiducia costruttiva che portò alla rimozione di Schmidt e all'elezione di Kohl) e tre volte soltanto si è assistito ad un cambio di Cancelliere in corso di legislatura (oltre ai due casi ora citati – 1966 e 1982 – va ricordata la successione di Schmidt a Brandt nel 1974, a seguito di uno scandalo politico).

Questi dati di stabilità di governo non sembrano essere mutati né dopo la riunificazione, né nel nuovo secolo. Ma negli ultimi anni la composizione delle coalizioni è diventata una impresa sempre più complicata: in particolare, nel 2017-18 sono serviti 171 giorni fra le elezioni e la formazione del IV governo Merkel¹⁵. Si tratta del resto di un fenomeno non originale nella *XXI century politics*, se si considerano i dati offerti dal Belgio, dall'Olanda, dalla Spagna, da Israele e – proprio mentre si scrive – dall'Austria¹⁶. Sinora, tuttavia, nel caso tedesco la lentezza dei tempi per concludere un accordo di coalizione è stata compensata dalla solidità dell'accordo, che ha retto alle tensioni politiche fino alle elezioni successive, salvo che nella vicenda dell'*Ampel*, conclusasi alla fine del 2024.

La stabilità di governo tedesca non è il prodotto di fattori meccanici, ma dipende da una pluralità di cause di natura diversa, che includono almeno la memoria della vicenda weimariana, una serie di meccanismi costituzionali (la sfiducia costruttiva, il bicameralismo differenziato, una presidenza federale non particolarmente forte), la legislazione elettorale (in particolare la clausola di sbarramento del 5 per cento, che ha sinora contenuto la frammentazione, come anche le elezioni del 2025 hanno ben dimostrato), il sistema dei partiti a multipartitismo temperato (anche se ormai passato dal sistema a due partiti e mezzo

¹⁴ Lo notava, fra molti, G. SMITH, *The Nature of the Unified State* in G. SMITH, W.E. PATERSON, P.H. MERKL, S. PADGETT (a cura di), *Developments in German Politics*, MacMillan, London, 1992, p. 37.

¹⁵ Per una ricostruzione dei negoziati che portarono alla conclusione dell'accordo di coalizione precedente, quello del 2013, si v. T. SAAFELD, *La formazione della grande coalizione dopo le elezioni del 2013*, in G. D'OTTAVIO, T. SAAFELD (a cura di), *La Germania della Cancelliera*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 235 ss.

¹⁶ Per tacere della V Repubblica francese post-2024, ove la formazione di coalizione appare per ora una chimera.



degli anni sessanta-ottanta a un sistema a quattro e poi a cinque, se non a sei partiti presenti nel *Bundestag*), la disciplina e la coesione interna dei principali partiti e una cultura politica che dà valore alla stabilità di governo e al principio di responsabilità.

Questi fattori sembrano sussistere anche dopo le elezioni del 2025, ma la stabilità della stabilità – se si permette il bisticcio di parole – non pare assicurata per il futuro, soprattutto in ragione della crescita dei partiti che in vario modo (e con varia intensità) possono essere ritenuti almeno in parte anti-sistema¹⁷, pur senza chiamare in causa i dispositivi giuridici che danno corpo alla democrazia protetta. In particolare, il ricorso a muri anti-incendio, se non produce un contenimento elettorale dei partiti soggetti ad isolamento, rischia di delegittimare le credenziali democratiche del sistema, o quantomeno di restringerne fortemente la base sociale, ricordando l'esempio della IV Repubblica francese per via dell'esclusione o dell'autoesclusione di gollisti e comunisti dall'area di governo.

¹⁷ La 'marginalità delle posizioni antisistema' era annoverata da L. ELIA *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 654, come una delle ragioni del successo della democrazia di Bonn.