

## GERMANIA: La crisi di governo in corso

di Carlo Panara

(Dottorando di Ricerca in Diritto pubblico; Università degli Studi di Perugia; e-mail: carlopanara@virgilio.it)

In seguito alla sconfitta elettorale subita dalla coalizione governativa rosso-verde (formata dai socialdemocratici della Spd e dai Grünen) nelle elezioni per il rinnovo del Parlamento regionale del Land Nordrhein-Westfalen, il Cancelliere federale Gerhard Schröder ed il presidente del partito socialdemocratico, Franz Müntefering, hanno annunciato formalmente l'apertura della crisi del Governo federale ed il ricorso allo scioglimento anticipato del Bundestag, la Camera bassa, ed a nuove elezioni entro la fine di quest'anno, con circa un anno di anticipo rispetto alla scadenza naturale della legislatura.

Le ragioni per le quali questa *débauché* elettorale ha determinato tale scelta sono molteplici; tra queste vale la pena di ricordare il fatto che si tratta dell'ennesima sconfitta subita dalla coalizione rosso-verde in elezioni locali, che il Nordrhein-Westfalen era l'ultimo Land ancora governato da questa coalizione, che questa regione, comprendente la zona mineraria della Ruhr, costituisce la roccaforte storica della Spd, che ivi governava ininterrottamente da trentanove anni a questa parte, mentre ora è ridotta al ruolo di seconda forza con il 37 % dei voti ed è staccata di ben otto punti percentuali dalla Cdu.

Per quel che concerne i congegni costituzionali, la Legge fondamentale tedesca (Grundgesetz) prevede all'art. 68 1° c. che, per poter procedere allo scioglimento anticipato del Bundestag, sia necessario che questo organo respinga – vale a dire non approvi con la maggioranza assoluta richiesta dalla Costituzione – la questione di fiducia (Vertrauensfrage) posta dal Cancelliere federale. Dopodiché, il Presidente federale potrà, su proposta del Cancelliere sfiduciato, procedere allo scioglimento del Bundestag entro ventuno giorni, a meno che questo organo elegga un nuovo Cancelliere federale a maggioranza assoluta prima che il Presidente emani il decreto di scioglimento. Nel caso, poi, che il Cancelliere sfiduciato non intenda chiedere al Presidente lo scioglimento anticipato del Bundestag o che il Presidente, nonostante la richiesta del Cancelliere, non sia intenzionato a procedere allo scioglimento, la via d'uscita prospettata dall'art. 81 della Legge fondamentale è quella del ricorso allo stato di emergenza legislativo (Gesetzgebungsnotstand), consistente nella possibilità, purchè sussista l'accordo del Cancelliere, del Presidente federale e del Bundesrat, di legiferare per un periodo massimo di sei mesi senza il consenso del Bundestag.

In alternativa alla illustrata procedura contemplata dall'art. 68 1° c., il Grundgesetz prevede quella, ancora più complessa, dell'art. 63, vale a dire le dimissioni del Cancelliere in carica seguite dall'elezione di un nuovo Cancelliere con la sola maggioranza semplice, anziché con quella assoluta. In questo caso, secondo quanto stabilisce il 4° c. dell'art. 63, il Presidente federale può scegliere tra la nomina del nuovo Cancelliere, che guiderebbe un Governo di minoranza, e lo scioglimento anticipato del Bundestag (su tali meccanismi costituzionali e sulla forma di governo della Repubblica federale tedesca v. in part. M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2004, 2ª ed., p. 123 ss. e S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, il Mulino, 1994, p. 460 ss.).

Il percorso che sarà seguito nelle prossime settimane per pervenire al voto anticipato sarà dunque, verosimilmente, quello, reso possibile dall'art. 68 1° c. GG, di una questione di fiducia posta „ad arte“ dal Cancelliere Schröder, con lo scopo dichiarato di non farla approvare dalla sua stessa maggioranza parlamentare. Sotto questo profilo, appare degna di nota la netta presa di posizione a favore della cessazione anticipata della legislatura da parte di Franz Müntefering, presidente della Spd, partito di maggioranza relativa all'interno del Bundestag, atteso che una eventuale contrarietà della maggioranza parlamentare impedirebbe al Cancelliere di provocare lo scioglimento anticipato. Una volta che la questione di fiducia sarà stata respinta, vale a dire in seguito alla sua non approvazione da parte della maggioranza assoluta del Bundestag, il Cancelliere Schröder proporrà al Presidente federale Horst Köhler, ex art. 68 1° c. GG, lo scioglimento anticipato della Camera bassa. A questo punto, si può ragionevolmente ritenere che il Presidente federale non avrà alternative allo scioglimento anticipato; da un lato, non sembra infatti configurabile il ricorso allo stato di emergenza legislativa di cui all'art. 81 della Legge fondamentale, in quanto esso dovrebbe essere richiesto dal Governo federale, che sembra invece puntare decisamente alle elezioni anticipate, e dovrebbe comunque ottenere il consenso del Bundesrat, nel quale, però, l'opposizione di centro-destra dispone di una maggioranza schiacciante. Dall'altro, proprio la chiara posizione espressa dal partito di maggioranza relativa, la Spd, sembrerebbe escludere alla radice la

possibilità che il Bundestag possa eleggere, ai sensi dell'art. 68 1° c. ult. per., un nuovo Cancelliere federale in sostituzione di Gerhard Schröder. Non sembrano dunque esserci alternative credibili al voto anticipato.

La procedura di cui all'art. 68 1° c. GG è stata già utilizzata in due circostanze. Una prima volta, nel 1972, da Willy Brandt, Cancelliere socialdemocratico a capo di una coalizione formata da Spd e liberali, il quale, volendo ricorrere al voto anticipato per rafforzare la coalizione governativa, chiese alla sua stessa maggioranza di respingere, come poi effettivamente accadde, la questione di fiducia da lui posta. La seconda volta che si fece ricorso alla questione di fiducia allo scopo di provocare lo scioglimento anticipato della Camera bassa, fu nel 1983; in questo caso, il Cancelliere democristiano Kohl, dopo essere stato eletto Cancelliere dal Bundestag, in sostituzione del socialdemocratico Schmidt, con il meccanismo del voto di sfiducia costruttivo (*konstruktives Misstrauensvotum*) previsto dall'art. 67 GG, in seguito al passaggio dei liberali dall'alleanza con la Spd a quella con la Cdu, pose la questione di fiducia allo scopo di farla respingere e di andare anticipatamente alle urne per rafforzare la neonata coalizione democristiana-liberale. Anche in questo caso, l'operazione si concluse con successo, ed il Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*), adito da quattro deputati che lamentavano l'assenza degli estremi per poter procedere allo scioglimento anticipato, vale a dire l'effettivo venir meno della fiducia della maggioranza parlamentare, con la sentenza del 16 febbraio 1983, rigettò la questione affermando che il carattere „a termine“ di quel Governo federale, costituito da Kohl per l'attuazione di un programma di emergenza, fosse tale da non garantire al Cancelliere l'appoggio della maggioranza per l'intera durata della legislatura e rendesse legittima la ricerca, da parte dell'Esecutivo e della coalizione che lo sosteneva, di una più stabile base parlamentare, attraverso lo scioglimento anticipato del Bundestag e le conseguenti elezioni (sul caso Kohl v. in part. S. Ortino, op. cit., p. 470 ss.).

In sostanza, sia nelle vicende di Brandt (1972) e di Kohl (1983), che in quella, che si sta attualmente profilando all'orizzonte, di Schröder, si assiste all'impiego per così dire „artificiale“, da parte del Cancelliere federale, della questione di fiducia non quale strumento per ricompattare la maggioranza parlamentare, conformemente a quella che è la ratio della norma costituzionale, ma, al contrario, quale espediente tecnico per ottenere le elezioni anticipate e rafforzare, attraverso il voto, la coalizione di governo. Questo è del resto stato detto chiaramente dai due leaders socialdemocratici Schröder e Müntefering, i quali invocano il ricorso alle urne al fine di ottenere dal corpo elettorale un chiaro mandato per la realizzazione dell'impegnativo programma di riforma dello stato sociale illustrato nel documento Agenda 2000. La differenza con le vicende di Brandt e Kohl è però rappresentata dal fatto che la prospettiva più probabile, della quale i due attuali leaders socialdemocratici hanno ovviamente piena consapevolezza, è quella che la coalizione rosso-verde vada incontro, nell'autunno prossimo, ad una dura sconfitta elettorale (tanto che H. H. von Arnim, in un'intervista rilasciata a SPIEGEL ONLINE, 23-5-2005, ha affermato che Schröder starebbe consapevolmente servendo all'opposizione la vittoria elettorale su un vassoio d'argento). A questo riguardo, sembra possibile notare come il ricorso ad un voto di sfiducia fittizio non manchi, anche nel caso Schröder, di suscitare qualche dubbio di costituzionalità, atteso che il Cancelliere non ha perduto realmente il sostegno della sua maggioranza e che la decisione di ricorrere al voto anticipato sembra dettata dalla volontà di evitare le conseguenze, ancor peggiori per il Governo in carica, che uno stato di prolungata crisi politica potrebbe avere sulla futura performance elettorale della coalizione rosso-verde (sulla illegittimità di questi motivi di scioglimento cfr. la citata sentenza del 1983). Cionondimeno, sembra davvero difficile che il Tribunale costituzionale, qualora adito, prenda posizione contro quello che si profila come un vero e proprio autoscioglimento del Bundestag, così contrapponendosi alla comune volontà del Cancelliere, della Camera bassa e del Presidente federale (in questo senso cfr. H. H. von Arnim, intervista cit.).

In un solo caso, invece, da quando è entrato in vigore il Grundgesetz (1949), la questione di fiducia è stata effettivamente posta allo scopo di ricompattare la coalizione di governo intorno ad un Cancelliere ed a precisi obiettivi programmatici. Ciò si verificò, nel febbraio del 1982, con l'approvazione da parte del Bundestag della questione di fiducia posta dal Cancelliere socialdemocratico Hemut Schmidt, pochi mesi soltanto prima del ricordato cambiamento di alleanza da parte dei liberali dell'Fdp che condusse al potere il leader democristiano Kohl.

I recenti sviluppi in Germania suscitano un certo interesse nel nostro Paese anche in considerazione del diverso esito prodotto, nei due Paesi, da una clamorosa disfatta elettorale patita dal Governo in carica a livello regionale (su questo parallelismo v. anche A. Bonanni, Il coraggio di una scelta, in La Repubblica, 23-5-2005). Come infatti tutti ricordano, la recente *débacle* della coalizione di centro-destra in occasione delle ultime elezioni regionali (il celebre 12 a 4 a favore del centro-sinistra), pur avendo originato una crisi di Governo che ha portato alla nascita del Governo Berlusconi-bis, non ha determinato il ricorso al voto anticipato. A tale proposito, sembra da sottolineare come questo differente esito non dipenda esclusivamente dal carattere federale dell'ordinamento tedesco, vale a dire dalle maggiori difficoltà che l'Esecutivo federale inevitabilmente incontrerà in una situazione che veda la Camera alta, il Bundesrat, essere connotata da una ancora più ampia maggioranza conservatrice (non a caso H. H. von Arnim, nell'intervista rilasciata a

SPIEGEL ONLINE cit., sottolinea la forte incidenza sulla decisione maturata da Schröder della prospettiva di un sistematico esercizio del diritto di veto, da parte del Bundesrat, nei prossimi mesi). A parte il fatto che il rapporto di fiducia intercorre, in Germania, unicamente tra il Governo e la Camera bassa (cfr. artt. 63, 67, 68 GG), non può essere infatti dimenticato come questa situazione costituisca un evento normale, non patologico, nella democrazia tedesca (H. H. von Arnim, nella citata intervista, parla al riguardo di un vero e proprio errore del Costituente del 1949, responsabile di aver dato vita ad un sistema nel quale l'opposizione è quasi sempre maggioritaria nel Bundesrat; non a caso, il tema del ridimensionamento dei poteri del Bundesrat è uno di quelli all'ordine del giorno della Commissione bicamerale per la riforma del federalismo tedesco).

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali