

# Una Germania senza freno, ovvero: trasformare una crisi in catarsi

di Andrea De Petris

**Abstract:** *A Germany without brakes, or: transforming a crisis into catharsis* – After the vote on 23 February 2025, Germany appears to be a country marked by fear, anxiety, anger and divisions that threaten to undermine its constitutional identity. After a report on the election result and its consequences for the German political balance, the essay describes the reactions of the parties to the vote. With a procedure dictated by the extraordinary nature of the current emergency, not without aspects of dubious constitutionality, but nevertheless endorsed by the Federal Constitutional Court, a qualified majority of conservatives, social democrats and greens has adopted an investment plan aimed at relaunching a nation at a social, economic and military standstill, in an attempt to counter the suffering on which anti-establishment parties have built their growing consensus, aiming to undermine the democratic nature of the German constitutional order from within.

**Keywords:** Germany; Elections; Debt brake; Anti-democratic parties; Constitutional identity

23

---

*Ich glaube, Gefahren lauern nur auf jene, die nicht auf das Leben reagieren*

*Credo che i pericoli incombono solo su quanti non reagiscono alla vita*  
(Michail Gorbačëv, Berlino Est, 6 ottobre 1989)

## 1. Introduzione

Al termine di un'esperienza di governo molto travagliata, il 23 febbraio 2025 la Germania è tornata al voto con alcuni mesi di anticipo rispetto alla conclusione naturale della Legislatura, prevista per la fine di settembre dello stesso anno. Mai come negli ultimi anni l'immagine della federazione tedesca è apparsa segnata da sfiducia, timori, smarrimento, ma anche da rabbia, disorientamento e divisioni tali da mettere profondamente in dubbio la conservazione di un'identità nazionale unitaria e condivisa. La situazione economica e occupazionale tedesca è afflitta da tempo da svariate problematiche: il PIL federale è risultato negativo sia per il 2023 (-0,3%) che per il 2024 (-0,2%), mentre per il 2025 al momento è atteso un aumento di appena 0,2 punti percentuali, ed una timida crescita (+1,2%) prospettata

solo per il 2026<sup>1</sup>: una sostanziale stagnazione, che potrebbe facilmente virare in recessione per il terzo anno consecutivo; eventualità che, se confermata, rappresenterebbe una condizione mai verificatasi per l'economia tedesca dal 1949 ad oggi.

I disoccupati tedeschi a febbraio 2025 si attestavano a 2.989.000 unità, pari al 6,4% su scala federale<sup>2</sup>: dato sostanzialmente invariato rispetto ai mesi precedenti, ma con punte molto più alte della media in alcune realtà regionali, sia all'Est che all'Ovest<sup>3</sup>. Negli ultimi due anni sono stati inoltre registrati gravissimi attentati con vittime e feriti causati da migranti, spesso – ma non sempre – di nazionalità siriana, alcuni dei quali sottoposti a provvedimenti di espulsione mai attuati, altri regolarmente soggiornanti e apparentemente ben integrati nel tessuto occupazionale del Paese: vicende che, nonostante un quadro complessivo positivo, sono indice di alcune disfunzionalità del sistema di integrazione<sup>4</sup> instaurato a seguito dell'apertura delle frontiere soprattutto ai profughi siriani, fortemente voluto dalla Cancelliera Merkel nel 2015. In questo scenario cupo ed inquietante, è poi venuta la crisi di governo che ha messo fine anzitempo all'esperienza della cd. Coalizione Semaforo, l'alleanza a tre tra SPD, Verdi e Liberali a sostegno del Cancelliere socialdemocratico Olaf Scholz: una crisi che, in un momento cruciale per gli equilibri globali, ha lasciato privo di *leadership* un Paese che detesta incertezze ed ingovernabilità.

Partendo dalla descrizione delle condizioni sociali, politiche ed economiche in cui la Germania si è presentata alle elezioni anticipate e dopo aver dato conto delle novità introdotte nel sistema elettorale per il Bundestag, che hanno contribuito all'esito della consultazione, il presente contributo illustra i risultati del voto e il suo impatto sugli equilibri politici del Paese. Nella parte finale, infine, vengono esaminati gli strumenti in via

---

<sup>1</sup> *Gemeinschaftsdiagnose: Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland von 2014 bis 2023 und Prognose bis 2026*, statista.de, dati aggiornati a dicembre 2024.

<sup>2</sup> Bundesagentur für Arbeit, *Entwicklung des Arbeitsmarkts 2025 in Deutschland*, febbraio 2025.

<sup>3</sup> A fine 2024 il tasso medio di disoccupazione all'Ovest si attestava al 5,7%, contro il 7,5% dell'Est, v. *Arbeitslosenquote in West- und Ostdeutschland von 1994 bis 2025*, statista.de, 28.2.2025.

<sup>4</sup> Un rapporto OCSE del 2024 sul grado di integrazione dei migranti riconosce alla Germania risultati nel complesso nettamente superiori a quelli di altri Paesi occidentali, ma evidenziava anche delle difficoltà: il divario tra i risultati scolastici degli studenti immigrati e quelli nati in Germania, ad es., si sarebbe ampliato negli ultimi anni, mentre più della metà dei migranti adulti non raggiungerebbe un livello linguistico medio dopo almeno cinque anni di permanenza in Germania, con conseguenti problematiche per il loro inserimento nel contesto sociale e lavorativo, ed ancora le donne immigrate con bambini piccoli mostrerebbero un tasso di inserimento nel mercato del lavoro inferiore rispetto a quello registrato nella maggior parte dei principali altri paesi di destinazione, v. OCSE, *Stand der Integration von Eingewanderten – Deutschland*, 34. Inoltre, da un sondaggio condotto nel 2024 dal DESI - Istituto per lo sviluppo democratico e l'integrazione sociale - con quasi 600 comuni sullo stato dell'accoglienza dei rifugiati, il 5% degli enti locali consultati affermava di trovarsi "in modalità di emergenza", cioè in sovraccarico rispetto alle capacità di accoglienza di migranti, mentre il 34,6% parlava di "modalità di crisi", il 46,8% sosteneva di trovarsi in una situazione "impegnativa ma gestibile", il 10,9% descriveva la propria condizione come "(ancora) tranquilla, ma in parte stressante", v. Mediendienst Integration, *Viele Kommunen befinden sich noch im "Krisenmodus"*, 28.11.2024.

di approvazione per reagire ad una crisi che appare non più solo politica, ma financo identitaria. Con una insospettata disinvoltura dovuta evidentemente all'urgenza del momento, le forze partitiche che hanno fatto la storia della democrazia tedesca sembrano apprestarsi ad archiviare alcuni assunti considerati per decenni imprescindibili in nome di una nuova unità che supera i normali schieramenti della destra e della sinistra, perché quello che appare a rischio è la tenuta degli stessi fondamentali su cui si è finora basata la *Bundesrepublik*.

## 2. Un sistema elettorale “proporzionale personalizzato” recentemente modificato

La Legge Elettorale per il Bundestag (*Bundeswahlgesetz*) prevede un sistema elettorale “proporzionale personalizzato”<sup>5</sup>, e fissa a 598 il numero minimo di seggi del Bundestag, assegnati con due voti diversi, contenuti in un'unica scheda elettorale<sup>6</sup>. Con il primo voto vengono scelti i candidati in 299 collegi uninominali, in ciascun dei quali vince il seggio il candidato che ottiene la maggioranza relativa dei voti validi. Il secondo voto, proporzionale, è utilizzato per attribuire gli altri 299 seggi, e determina la quota di seggi spettante ad ogni lista: gli elettori votano per le liste presentate dai partiti, senza poter esprimere preferenze per singoli candidati. È consentito il cd. voto disgiunto, ovvero la possibilità di votare nella quota maggioritaria per un candidato di un partito diverso da quello per cui si vota nella quota proporzionale.

È prevista una soglia di sbarramento del 5% dei voti di lista espressi a livello federale, sotto la quale non si ha diritto a convertire i voti ottenuti in seggi: il suo scopo è di evitare una eccessiva frammentazione del Bundestag, che rischierebbe di mettere in crisi la capacità decisionale del Parlamento e di ostacolare la formazione di una maggioranza parlamentare stabile. Lo sbarramento prevede due uniche eccezioni: i partiti che riescono a conseguire tre mandati diretti in altrettanti collegi uninominali trasformano in seggi i voti di lista ottenuti nella quota proporzionale anche nel caso in cui non superino la soglia del 5%; i partiti che rappresentano minoranze nazionali sono esentati dall'obbligo di raggiungere la soglia del 5% per trasformare in seggi i voti di lista: una deroga che attualmente riguarda solamente il partito espressione della minoranza danese. Fino al 2023 era inoltre previsto un sistema di compensazioni: le liste che ottenevano un numero di seggi nei collegi uninominali superiore a quelli che sarebbero spettati loro in base al voto di lista conservavano i seggi eccedenti (cd. *Überhangmandate*), mentre per evitare che in tal modo si perdesse la proporzionalità del voto, erano stati introdotti mandati

---

<sup>5</sup> Sulla legge elettorale tedesca in lingua italiana v. G. Baldini, A. Pappalardo, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Bari 2004; A. Chiaromonte, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna 2005; P. Bondi, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, in M. Oliviero, M. Volpi (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, 2007, 157-191; F. Palermo, J. Woelk, *Germania*, Bologna, II Ed. 2022.

<sup>6</sup> Camera dei Deputati, Servizio Studi, *La legge elettorale della Germania*, Dossier n° 141, 14.2.2025.

compensativi (cd. *Ausgleichsmandate*) per gli altri partiti. Il combinato disposto di questi due elementi, tuttavia, aveva portato ad un sovradimensionamento del Bundestag, che dal numero minimo di 598 era aumentato fino a 736 Deputati dopo le elezioni del 2021.

Per questo una riforma del sistema elettorale, entrata in vigore nel giugno 2023<sup>7</sup>, ne conserva l'impronta proporzionale, ma con l'obiettivo di contenere entro dimensioni ragionevoli il numero dei seggi in Parlamento<sup>8</sup>. La riforma fissa a 630 il numero massimo di Parlamentari eleggibili al Bundestag, mentre mantiene invariato il numero delle circoscrizioni elettorali (299). Anche la coesistenza tra voto di preferenza personale per un candidato nei collegi maggioritari e voto di lista su base federale resta invariata: sono stati invece cancellati sia i mandati eccedenti che quelli compensativi, che avevano causato il cospicuo aumento dei Parlamentari nelle ultime legislature<sup>9</sup>.

La riforma introduce considerevoli modifiche alle modalità di assegnazione dei seggi, che avviene ora con una procedura divisa in due fasi. Nella prima fase si quantifica la cosiddetta "ripartizione superiore" (*Oberverteilung*), che stabilisce quanti seggi spettino a ciascun partito a livello federale in base alla quota di secondi voti (di lista) complessivamente conseguiti dal partito su tutto il territorio tedesco: questo dato esprime la misura della rappresentanza proporzionale complessiva spettante a ciascun partito. Nella seconda fase della cosiddetta "ripartizione inferiore" (*Unterverteilung*) i seggi spettanti a ciascun partito vengono distribuiti alle sue liste candidate nei 16 Länder, tenendo conto del numero di secondi voti ottenuti da ogni partito in ciascun Land. Il numero di seggi a cui ogni partito ha diritto in un Land è determinato dal solo voto di lista, e costituisce anche il numero massimo di seggi che ciascun partito può ottenere nei collegi di ogni Land attraverso l'elezione di propri candidati con il voto maggioritario. Per assegnare i seggi a cui ogni partito ha diritto in base al risultato del voto di lista, i candidati che hanno ottenuto la maggioranza relativa dei voti di preferenza nel loro collegio vengono innanzi tutto ordinati in una graduatoria, in base alla quota di preferenze personali ottenute. I seggi spettanti ad un partito in un Land vengono quindi assegnati ai candidati di quel partito vincitori nei collegi in base a questa graduatoria, a partire dal candidato eletto con la maggior quota di preferenze personali.

Nel caso in cui a tutti i candidati di questa graduatoria sia stato assegnato un seggio, ma il partito abbia ancora diritto ad altri seggi nel Land in base ai voti di lista ricevuti, tali seggi vengono assegnati ricorrendo ai candidati della lista presentata nel Land<sup>10</sup>. Laddove invece il numero di seggi spettanti ad un partito in base ai voti di lista ricevuti sia inferiore al numero di candidati nella quota maggioritaria risultati vincitori nei rispettivi collegi, restano privi di seggio i candidati del partito vincitori

---

<sup>7</sup> Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BGBl. 2023 I Nr. 147 del 13.06.2023.

<sup>8</sup> *Wahlrechtsreform 2023. Was sich geändert hat*, mitmischen.de, 10.10.2024.

<sup>9</sup> *Neues Wahlrecht und neue Zahlen*, lto.de, 17.2.2025.

<sup>10</sup> *Rechtspolitisches Kolloquium: Die Wahlrechtsreform der Ampel - Längst überfällig oder verfassungswidrig?*

nei collegi ma con la minor quota di preferenze personali ricevute. Un candidato nella quota maggioritaria che “vinca” nel suo collegio, quindi, ottiene un seggio solo se il suo partito ha una copertura sufficiente in termini di voti di lista nel Land in cui egli è candidato. In caso contrario, pur essendo vincitore nel collegio, il candidato non entra nel Bundestag. Pertanto, a differenza di quanto accadeva in passato, con la riforma del sistema elettorale del 2023 ottenere la maggioranza relativa dei voti nella quota maggioritaria in un collegio non garantisce più la conquista di un seggio, e quando questo accade il collegio resta privo di un rappresentante diretto in Parlamento. L’unica eccezione riguarda i candidati di collegio indipendenti, ovvero non legati a partiti: questi ottengono comunque il seggio se conquistano la maggioranza relativa di preferenze nel voto maggioritario del collegio.

Resta in vigore la soglia di sbarramento al 5% dei voti di lista validi a livello federale come criterio di selezione per l’accesso alla trasformazione dei voti in seggi, con l’unica eccezione – confermata – dei partiti espressione di minorazione nazionali. La riforma aveva invece cancellato la possibilità di aggirare la soglia di sbarramento acquisendo seggi nella quota maggioritaria in almeno tre collegi: un’eventualità che ad es. nelle elezioni del 2021 aveva permesso al partito di sinistra Die Linke di ottenere 39 seggi al Bundestag pur avendo ricevuto solo il 4,9% dei voti di lista a livello federale, ma avendo conquistato tre mandati diretti in altrettanti collegi maggioritari<sup>11</sup>.

Il combinato disposto “soglia di sbarramento al 5%/abolizione della clausola dei tre mandati diretti/obbligo di copertura del voto di lista” scaturito dalla riforma elettorale avrebbe teoricamente comportato che un partito con candidati vincitori nei collegi sarebbe rimasto privo di seggi nel caso in cui non avesse superato la soglia di sbarramento del 5% dei voti di lista: questa eventualità è stata tuttavia ridimensionata da una sentenza del Tribunale Costituzionale federale del 30 luglio 2024<sup>12</sup>, che ha decretato la complessiva costituzionalità della riforma, dichiarando tuttavia incostituzionale la nuova disciplina della soglia di sbarramento, in quanto non necessaria per il perseguimento dell’obiettivo di garantire la funzionalità operativa del Bundestag. A seguito della parziale bocciatura della riforma, il Legislatore è stato costretto a rimettere mano alla legge elettorale, regolando diversamente la parte relativa alla soglia di sbarramento, ma per il momento non sono stati ancora apposti correttivi. Nel frattempo, considerata l’imminenza delle elezioni del 2025, il Tribunale Costituzionale ha ordinato che restasse in vigore la precedente disciplina della soglia di sbarramento, che continua per il momento a non essere applicata ai partiti che riescano a far eleggere propri candidati in almeno tre collegi maggioritari<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> M. Wehner, *Die drei Retter der Linkspartei*, faz.de, 27.9.2021.

<sup>12</sup> BVerfG, 2 BvF 1/23 del 30.7.2024. Per un commento alla sentenza in lingua italiana v. A. Zei, *Il sindacato di costituzionalità sulla legge elettorale: un vistoso revirement nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht*, Nomos 2/2024; G. Delledonne, *Perde pezzi la riforma elettorale tedesca, dopo il vaglio del Bundesverfassungsgericht*, Quad. Cost.4/2024, 912-915.

<sup>13</sup> *Das geltende Wahlrecht nach der Reform 2023*, bundestag.de, 27.12.2024.

### 3. Il fallimento pilotato del Governo Scholz e la via alle elezioni anticipate

La travagliata storia del cd. “Governo Semaforo”, così denominato per via dei colori – rosso, verde e giallo – che contraddistinguono i partiti che ne hanno fatto parte – SPD, Verdi ed FDP – si era interrotta anticipatamente il 6 novembre 2024, quando dopo un drammatico incontro tra i leader della coalizione, il Cancelliere Olaf Scholz (SPD) aveva licenziato il Ministro delle Finanze Christian Lindner (FDP)<sup>14</sup>. Il *casus belli* era stato determinato da contrasti insanabili sulla politica economica e di bilancio: in particolare, Scholz intendeva sospendere temporaneamente il cd. Freno al Debito (*Schuldenbremse*)<sup>15</sup>, aprendo ad un aumento della spesa pubblica altrimenti di fatto impossibile, per sostenere l’economia interna e calmierare l’elevato costo dell’energia per aziende e privati, a fronte dell’enorme impegno economico che il sostegno all’Ucraina sta comportando da tempo per le finanze tedesche, ma aveva incontrato la contrarietà irremovibile di Lindner. L’impossibilità di conciliare gli interventi a difesa della coesione sociale del Paese con il rispetto degli impegni presi in favore di Kiev aveva quindi portato alla fine anzitempo della coalizione a tre.

Immediatamente si erano aperte le speculazioni sui tempi con cui si sarebbero potute celebrare le inevitabili elezioni anticipate, altrimenti attese alla fine di settembre 2025: Scholz intendeva arrivarci attraverso un uso strumentale della Questione di Fiducia (*Vertrauensfrage*) ex art. 68 della Legge Fondamentale, la quale prevede che il Cancelliere possa chiedere ai Deputati del Bundestag di esprimergli la fiducia auspicando in realtà di non ottenere la necessaria maggioranza dei voti, dimostrando così di non poter più contare sul sostegno del Parlamento e potendo così chiederne al Presidente Federale lo scioglimento anticipato<sup>16</sup>. Il Capo dello Stato può in questo caso, a sua piena discrezione, sciogliere anticipatamente il Bundestag entro 21 giorni dalla richiesta del Cancelliere<sup>17</sup>, e le eventuali elezioni devono tenersi entro 60 giorni dallo scioglimento<sup>18</sup>.

Questa evoluzione della *Vertrauensfrage* sopperisce in qualche modo all’assenza del potere di autoscioglimento del Bundestag, probabilmente per rispetto della cultura della stabilità che pervade la forma di governo

<sup>14</sup> M. Schreiber, *Ampel-Aus und die Folgen*, lto.de, 6.11.2024.

<sup>15</sup> Il “freno al debito”, introdotto con riforma del 2009 degli artt. 109 III e 115 II della Legge Fondamentale e con successiva legge attuativa, vieta ai Länder di contrarre nuovi debiti statali “strutturali”, cioè indipendenti dalla situazione congiunturale, e li limita al massimo allo 0,35% del PIL nominale per lo Stato centrale. Per anni, non senza problemi, la norma è stata considerata soprattutto da conservatori e liberali un baluardo insormontabile all’aumento del debito pubblico tedesco. Per un esame in lingua italiana della disposizione v. R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC* 3/2011; sulle problematichità recenti dell’istituto v. C. Bastasin, *Cambiare il freno al debito tedesco?*, Luiss Institute for European Analysis and Policy, Policy Brief 17/2023; sulle evoluzioni delle ultime settimane della politica tedesca sul tema v. F. Musso, *La Germania è ora divisa sul “freno al debito”: prospettive sul futuro dello Schuldenbremse*, *diritticomparati.it*, 18.2.2025.

<sup>16</sup> A. Zei, *Vertrauensfrage: il Bundestag revoca la fiducia al Cancelliere Olaf Scholz e la Germania si avvia verso un voto colmo di incertezze*, *Nomos* 3/2024.

<sup>17</sup> Art. 68 I 1 LF.

<sup>18</sup> Art. 39 I 1 LF.

tedesca<sup>19</sup>. Così, come nel caso di Scholz, il Cancelliere può ricorrere all'art. 68 I 1 LF non per ribadire la propria leadership politica rispetto alla propria maggioranza, ma per farsi intenzionalmente sfiduciare dal Bundestag e poter proporre al Presidente Federale il suo scioglimento anticipato<sup>20</sup>. Secondo una parte della dottrina, tuttavia, in questo caso si sarebbe in presenza di una finta questione di fiducia, nel senso che l'obiettivo nell'occasione non sarebbe quello di consolidare la maggioranza (come per la vera fiducia), ma al contrario per evidenziarne l'avvenuto dissolvimento ed innescare l'iter che dovrebbe condurre allo scioglimento anticipato<sup>21</sup>.

Scholz intendeva inizialmente porre la questione di fiducia al Bundestag il 15 gennaio 2025, affinché le elezioni si tenessero alla fine del marzo successivo, ma le pressioni delle opposizioni hanno portato ad un'accelerazione dei tempi: pertanto, il Cancelliere aveva presentato la *Vertrauensfrage* già il 16 dicembre 2024<sup>22</sup>, ricevendo il voto favorevole solo di una minoranza dei Deputati, aprendo la via allo scioglimento anticipato del Bundestag e all'indizione di nuove elezioni da parte del Presidente Federale Steinmeier<sup>23</sup>, fissate per il 23 febbraio 2025<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Dopo l'utilizzo della *Questione di Fiducia* da parte di Helmut Kohl il 13 dicembre 1982 per determinare il ritorno alle urne a seguito del suo avvicendamento alla Cancelleria al posto di Helmut Schmidt tramite *Sfiducia Costruttiva*, il Tribunale Costituzionale Federale sancì la conformità al dettato costituzionale dell'utilizzo della *Vertrauensfrage* finalizzato allo scioglimento anticipato del Bundestag. V. BVerfG 2 BvE 1/83 del 16.2.1983. In lingua italiana sulla sentenza v. F. Lanchester, *Crisi di governo e crisi di legittimazione nella RFT: il ruolo del Tribunale costituzionale federale*, *Quad. cost.*, 1/1984, 83-105. Nel 2005 lo stesso *Bundesverfassungsgericht* ha fornito un'interpretazione analoga dell'uso della *Questione di Fiducia* fatto dall'allora Cancelliere Gerhard Schröder, v. BVerfGE 2 BvE 4, del 25.8.2005. Per un commento in lingua italiana v. F. Palermo, *La forma di governo tedesca tra miti e realtà: la sentenza del Tribunale costituzionale federale sullo scioglimento anticipato del Bundestag*, *DPCE* 1/2006, 213-220. Per una ricapitolazione della natura del rapporto di fiducia nel modello tedesco e non solo v. da ultimo T. Fenucci, *Studio comparato sulla razionalizzazione del rapporto di fiducia nei testi costituzionali di Germania e Spagna. Prassi applicative e recenti sviluppi*, *Nomos* 2/2024.

<sup>20</sup> La storia politica della RFT ha mostrato come nel tempo lo stesso Istituto si sia prestato ad entrambi gli usi: accanto al tradizionale ricompattamento della maggioranza (per due volte: Schmidt 1982 e Schröder 2001), prevale l'utilizzo "eterogenetico" dell'Istituto, finalizzato allo scioglimento anticipato del Parlamento e al ritorno alle urne (Brandt 1972, Kohl 1983, Schröder 2005 e Scholz 2024).

<sup>21</sup> Wu, Hao-Hao, *Die Frage nach dem Vertrauen: Warum das Taktieren mit der Vertrauensfrage zum verfassungsrechtlichen Problem werden könnte*, *VerfassungsBlog*, 14.11.2024

<sup>22</sup> In particolare, sono stati 207 i voti favorevoli alla mozione posta dal Cancelliere uscente, 394 quelli contrari e 116 gli astenuti, mentre 16 Deputati non hanno partecipato alla votazione.

<sup>23</sup> *Steinmeier verkündet Auflösung des Bundestags und Neuwahlen*, bundestag.de, 27.12.2024.

<sup>24</sup> Da notare come nel discorso in cui annunciava lo scioglimento anticipato del Bundestag, il Capo dello Stato abbia dichiarato di aver verificato se potesse crearsi un Governo sostenuto da una coalizione diversa da quella dissoltasi in novembre, riscontrando tuttavia che non sussistevano le condizioni per una tale operazione, lasciando intendere che il sistema tedesco non considera necessariamente lo scioglimento anticipato o la sostituzione del Cancelliere tramite *Sfiducia Costruttiva*

#### 4. Le vicende che hanno maggiormente condizionato la campagna elettorale

Un primo evento, verificatosi in verità già poco dopo la fine della Coalizione Semaforo e l'annuncio di nuove elezioni, ha riguardato uno scoop realizzato dal quotidiano *Süddeutsche Zeitung* e dal settimanale *Die Zeit* del 15 novembre 2024, che avevano rivelato l'esistenza di un documento interno alla FDP destinato a rimanere segreto<sup>25</sup>. Nel documento, successivamente pubblicato dallo stesso partito liberale, venivano descritti degli scenari finalizzati all'uscita della FDP dalla coalizione: ciò aveva ulteriormente inasprito il conflitto tra gli ex partner di coalizione, in quanto il documento – che parlava in più punti di un “D-Day” o di una “battaglia campale” – venne interpretato come la prova che i liberali avessero pianificato preventivamente la rottura dell'alleanza di governo, o che quantomeno si fossero anticipatamente preparati a un possibile fallimento dell'Esecutivo<sup>26</sup>. Il Segretario Generale della FDP Bijan Djir-Sarai, che aveva inizialmente negato l'uso dei termini citati nel testo, aveva successivamente escluso che i vertici del partito fossero a conoscenza del documento, per poi tuttavia rassegnare le dimissioni, seguito dal Direttore Generale del partito Carsten Reymann<sup>27</sup>. La vicenda aveva ulteriormente peggiorato l'immagine della coalizione uscente e dei partiti che ne avevano fatto parte, la cui credibilità presso l'opinione pubblica ne usciva ancor più screditata di quanto non derivasse dagli insuccessi raccolti dall'Esecutivo nei tre anni di attività.

La seconda circostanza aveva riguardato il partito di sinistra Die Linke, che – come riportato più sopra – nelle ultime elezioni del 2021 era riuscito a entrare in parlamento solo grazie alla conquista di tre mandati diretti, dopo aver mancato di poco la soglia del 5%. Per tentare di facilitare l'ingresso al Bundestag anche nelle elezioni del 2025, nel novembre 2024 la Linke aveva lanciato l'iniziativa denominata ironicamente “Missione Riccioli d'Argento” (*Mission Silberlocke*) per l'età avanzata dei tre interessati, con cui i Deputati di lungo corso del partito Gregor Gysi, Dietmar Bartsch e Bodo Ramelow avrebbero dovuto puntare a conquistare i mandati diretti nei loro collegi elettorali per evitare l'esclusione del partito dal Bundestag in caso di mancato raggiungimento della *Sperrklausel* del 5% con i voti di lista<sup>28</sup>. Il partito era al momento intorno al tre per cento nei sondaggi. L'obiettivo appariva fattibile, considerato che Gysi aveva vinto cinque volte di seguito il seggio nella circoscrizione elettorale di Berlino-Treptow - Köpenick dal 2005, Ramelow, ex Capo del Governo della Turingia, risultava molto popolare nella circoscrizione elettorale di Erfurt III, in cui aveva vinto con oltre il 42% dei voti alle elezioni per il Parlamento regionale nel settembre 2024, mentre Bartsch, ultimo Presidente del disciolto gruppo parlamentare della Linke al Bundestag, era

---

gli unici esiti possibili di una crisi di governo, cfr. *“Neuwahlen sind jetzt der richtige Weg”*, Bundespraesident.de

<sup>25</sup> R. Pausch, *FDP: Das liberale Drehbuch für den Regierungsturz*, zeitonline.de, 15.11.2024.

<sup>26</sup> *FDP veröffentlicht “D-Day”-Papier - Ex-Ampel-Partner empört*, zeitonline.de, ultimo aggiornamento 28.11.2024.

<sup>27</sup> *FDP-Generalsekretär Djir-Sarai tritt zurück*, tagesschau.de, 29.11.2024.

<sup>28</sup> *Ramelow, Gysi und Bartsch wollen für Linke Direktmandate holen*, mdr.de, 21.11.2024.

stato invece sconfitto nelle ultime due elezioni nella circoscrizione di Rostock II. Questo aveva conseguentemente condotto ad un incremento della presenza dei tre esponenti politici in occasione delle apparizioni del partito sui social media e in eventi in presenza durante la campagna elettorale<sup>29</sup>.

L'evento che più di ogni altro ha segnato la campagna elettorale, tuttavia, ha preso le mosse da un attacco con coltello condotto il 22 gennaio 2025 ad Aschaffenburg, nel nord della Baviera, da un migrante afghano di 28 anni arrivato in Germania nel 2022, il quale dopo aver presentato istanza di protezione internazionale aveva annunciato che avrebbe fatto ritorno spontaneamente in patria, cosa che aveva messo fine alla sua richiesta di asilo<sup>30</sup>. L'uomo, che aveva attaccato un gruppo di bambini dell'asilo uccidendo un bambino di due anni di origine marocchina e un passante quarantunenne che aveva tentato di fermarlo, soffriva di problemi psichici gravi per i quali aveva ricevuto a più riprese trattamenti terapeutici: circostanza che ha indotto le autorità ad escludere il radicalismo islamico come movente dell'attentato<sup>31</sup>. La vicenda aveva ulteriormente inasprito il dibattito sulle politiche migratorie in Germania, già molto teso da tempo, e che ha rappresentato uno dei temi più sfruttati dalle opposizioni, in particolare dalla AfD, nel corso della campagna elettorale. Le cronache tedesche avevano infatti registrato prima e dopo l'attentato di Aschaffenburg numerosi attacchi analoghi contro la popolazione: il 20 dicembre 2024, a Magdeburgo, un cinquantenne cittadino saudita arrivato in Germania nel 2006 aveva intenzionalmente investito con la propria auto gli ospiti di un mercatino di Natale, causando sei vittime e 299 feriti; dopo il menzionato attacco di Aschaffenburg del 22 gennaio, inoltre, il 13 febbraio 2025 a Monaco di Baviera un cittadino afghano di 24 anni aveva travolto con un'auto un corteo sindacale, ferendo oltre 30 persone e causando il decesso di una donna di 37 anni e della figlia di due. Sebbene i migranti responsabili di tali gravi delitti presentassero profili molto diversi tra loro ed in due casi su tre fossero legalmente presenti in territorio tedesco, le vicende avevano fortemente esacerbato

---

<sup>29</sup> A. F. Müller, *Von 'Hype um Heidi' bis 'Mission Silberlocke': Wie die Linke die AfD auf Social Media kontert*, euronews.com, 11.2.2025.

<sup>30</sup> Una volta resa nota, la vicenda era stata assunta ad emblema delle inefficienze burocratiche delle procedure di gestione delle pratiche di asilo in Germania: il migrante afghano aveva infatti viaggiato nel 2022 lungo la rotta balcanica attraverso la Turchia fino alla Bulgaria, dove era stato registrato, per poi tuttavia proseguire il suo viaggio verso la Germania illegalmente nel novembre 2022. Il 9 marzo 2023 aveva presentato domanda di asilo, respinta 19 giugno successivo con conseguente ordine di respingimento in Bulgaria, conformemente alla procedura Dublino. Tuttavia, invece di inviare la cosiddetta comunicazione finale dopo una settimana, come previsto dall'iter standard, l'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati (BAMF) l'aveva inviata all'ufficio stranieri competente nel luogo di residenza del migrante solo più di un mese dopo, il 26 luglio, ufficialmente a causa di un "elevato carico di lavoro a causa dell'elevato numero di accessi nel 2023", secondo il Ministero dell'Interno tedesco. Non potendosi effettuare il rimpatrio nei tempi previsti dalla normativa vigente, dunque, la Germania è diventata responsabile della procedura di asilo del cittadino afghano resosi poi responsabile del duplice omicidio, v. J. Kuhles et al., *Tödlicher Messerangriff in Aschaffenburg: Was wir wissen*, br.de, 26.1.2025.

<sup>31</sup> *Entsetzen nach Angriff auf Kindergartengruppe*, tagesschau.de, 23.1.2025.

l'opinione pubblica, incrementando nei sondaggi il favore degli elettori nei confronti dei partiti più fortemente esposti in favore di una declinazione in termini esclusivamente securitari delle politiche migratorie, a cominciare dalla AfD<sup>32</sup>. Il partito di estrema destra era arrivato ad inserire nel proprio programma elettorale la volontà di attuare un capillare piano di "Remigrazione", intendendo con ciò una politica di deportazioni di massa di migranti, cittadini tedeschi con background straniero, e persino di cittadini tedeschi contrari al progetto<sup>33</sup>.

In questo clima, il gruppo parlamentare CDU/CSU, guidato da Friedrich Merz, aveva presentato al Bundestag una proposta di risoluzione incentrata sulla instaurazione di controlli permanenti ai confini tedeschi, sull'obbligo di respingimento di persone senza documenti di ingresso validi, compresi i richiedenti asilo, e sulla possibilità che le persone soggette all'obbligo di espulsione venissero immediatamente arrestate. La proposta prevedeva inoltre l'ampliamento delle competenze delle forze di polizia federale in materia migratoria, e l'inasprimento delle regole di accesso al soggiorno per criminali e soggetti pericolosi<sup>34</sup>. La proposta di Merz era stata poi trasformata in due mozioni, presentate dall'Union al Bundestag e votate per appello nominale il 29 gennaio. La prima mozione, che conteneva il cosiddetto piano in cinque punti, era stata approvata di misura con i voti di CDU/CSU, FDP e AfD; la seconda mozione, che includeva anche il riconoscimento facciale elettronico e la conservazione dei dati, era stata invece nettamente respinta<sup>35</sup>. L'iniziativa di Merz aveva suscitato ampie critiche sia da parte degli altri partiti rappresentati al Bundestag che al di fuori dell'aula parlamentare, soprattutto per il fatto che per la prima volta una mozione era stata approvata con i voti decisivi dell'estrema destra. Anche l'ex cancelliera Angela Merkel era intervenuta criticamente rispetto alla vicenda, richiamando delle dichiarazioni di Friedrich Merz del novembre 2024, con le quali aveva suggerito a SPD e Verdi di porre all'ordine del giorno del Bundestag solo decisioni su cui si fosse concordata un'intesa in anticipo con CDU e CSU, al fine di evitare che si formassero maggioranze occasionali con l'AfD<sup>36</sup>.

Poco dopo la votazione, Friedrich Merz si era rammaricato per il fatto che la maggioranza sulla mozione fosse stata raggiunta con i voti della AfD, attribuendo a SPD, Verdi e Linke la responsabilità della vicenda. Due giorni dopo, tuttavia, l'Unione aveva posto al voto del Bundestag in seconda lettura un proprio disegno di legge presentato al Bundestag già il 9 settembre 2024, finalizzato alla limitazione dei flussi di migranti irregolari verso la Germania<sup>37</sup>, per il quale si temeva nuovamente la formazione di una maggioranza con l'AfD. Il progetto di legge mirava a sospendere il ricongiungimento familiare per i beneficiari di protezione sussidiaria e ad

<sup>32</sup> E. Huber, *AfD-Wahlprogramm: Wirtschaft, EU und Migration*, br.de, 5.2.2025.

<sup>33</sup> M. Heim, *"Remigration": Was ist damit gemeint? Und was noch?*, br.de, 14.1.2025.

<sup>34</sup> *Dauerhafte Kontrollen, Abweisungen an der Grenze*, tagesschau.de, 26.1.2025.

<sup>35</sup> *Bundestag stimmt für Unionsantrag zur Migration*, tagesschau.de, 29.1.2025.

<sup>36</sup> *Erklärung von Bundeskanzlerin a. D. Dr. Angela Merkel zur Abstimmung im Deutschen Bundestag am 29. Januar 2025*, 30.1.2025.

<sup>37</sup> [Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland \(Zustrombegrenzungsgesetz\)](#), Drucksache 20/12804.

ampliare i poteri della polizia federale. Im questo caso, tuttavia, la votazione ha dato esito negativo<sup>38</sup>, ed il progetto di legge proposto dalla CDU/CSU è stato respinto nonostante il voto favorevole di FDP, BSW e AfD<sup>39</sup>. L'episodio aveva scosso fortemente la scena politica tedesca, in quanto per molti la scelta di Merz di accettare i voti dell'AfD per far passare una mozione, per quanto prettamente simbolica, era stata interpretata come una sostanziale disponibilità dell'Union ad accettare una qualche forma di cooperazione con l'estrema destra, rompendo il tabù fino a quel momento indiscusso che vedeva l'assoluta chiusura dei partiti democratici a qualsiasi tipo di apertura all'estrema destra. L'opinione pubblica aveva organizzato manifestazioni contro la mossa di Merz in tutta la Germania, con azioni di protesta davanti alla Konrad-Adenauer-Haus<sup>40</sup>, sede centrale della CDU a Berlino, una marcia di circa 160.000 persone (250.000 secondo gli organizzatori) il 2 febbraio sempre nella Capitale, oltre ad altri raduni dello stesso tenore con decine di migliaia di persone ad Amburgo, Colonia e Ratisbona nei giorni successivi<sup>41</sup>.

## 5. I risultati del voto

Le elezioni del 23 febbraio hanno sensibilmente scompaginato gli scenari politici tedeschi, come peraltro sondaggi e analisi della vigilia lasciavano prevedere. Si segnala in primo luogo la - in verità non del tutto convincente - vittoria della CDU/CSU di Friedrich Merz, che se da un lato si afferma come prima forza politica del prossimo Bundestag, dall'altro consegue appena il 28,5% dei consensi - secondo peggior risultato dell'Union nella storia tedesca. In secondo luogo, spiccano le sconfitte dei tre partiti appartenenti alla maggioranza di Governo uscente, che sebbene in misura diversa subiscono tutti un calo di preferenze rispetto al 2021: la SPD del Cancelliere Olaf Scholz si ferma al 16,4% dei voti di lista (-9,3%), peggior risultato di sempre della socialdemocrazia tedesca nell'epoca della RFT; i Verdi perdono 3,1 punti percentuali e raggiungono solo l'11,6%; i Liberali, il cui esponente di punta ed ex Ministro delle Finanze Christian Lindner avevano scatenato la crisi che aveva decretato la fine anticipata del Gabinetto Scholz, perdono il 7,1% e, arrivando ad appena il 4,3% dei consensi, non superano lo sbarramento del 5% e non portano propri rappresentanti al Bundestag per la prima volta dal 2013. Colpisce, di contro, il largo successo del partito di estrema destra xenofobo, antieuropeista e segnato da elementi neonazisti Alternative für Deutschland (AfD), che conferma il risultato preannunciato nei sondaggi,

---

<sup>38</sup> In particolare, dei 733 deputati del Bundestag, 338 avevano votato a favore, 349 contro, 41 non avevano partecipato alla votazione e 5 si erano astenuti. Tra i deputati dell'Union, 184 avevano votato a favore - compresi tutti quelli della CSU - e 12 della CDU non avevano votato, dimostrando che anche tra le fila del suo stesso partito una parte di Deputati non condivideva l'iniziativa di Friedrich Merz, v. „Zustrombegrenzungsgesetz“ der Fraktion der CDU/CSU, bundestag.de, 31.1.2025.

<sup>39</sup> *Unionsgesetz zur Zustrom-begrenzung mit knapper Mehrheit abgelehnt*, bundestag.de, 31.1.2025.

<sup>40</sup> *Hunderte demonstrieren vor CDU-Zentrale – Scharfe Kritik an Merz*, br.de, 29.1.2025.

<sup>41</sup> *Hunderttausende protestieren gegen AfD-Kurs von CDU und CSU*, deutschlandfunk.de, 3.2.2025.

conquista il 20,8% dei consensi, raddoppiando i voti del 2021 ed affermandosi nettamente come secondo partito più votato a livello federale. Sorprende anche la performance del partito di sinistra Die Linke, che ancora in autunno era accreditato di appena il 3-4% dei consensi, ed invece riesce in poche settimane ad invertire la tendenza e risale prepotentemente nelle preferenze degli elettori, ottenendo ben l'8,8% dei voti, pari a quasi quattro punti in più rispetto al 2021. Infine, il nuovo movimento politico Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW), nato su iniziativa della ex Deputata della Linke Sahra Wagenknecht, smentisce il risultato positivo ottenuto alle elezioni europee del giugno 2024, dove aveva guadagnato il 6,4% dei consensi, e si ferma al 4,9%, mancando per circa 13.200 preferenze l'ingresso al Bundestag.

Si segnala inoltre un cospicuo aumento dell'affluenza, passata dal 76,4 del 2021 all'82,5% attuale, sia andata a favorire in primo luogo i partiti delle ali estreme dello spettro politico. Così, circa 900.000 cittadini astenutisi nel 2021 hanno votato per la CDU/CSU, contro i 250.000 che hanno fatto lo stesso per la SPD, e 110.000 per i Verdi, gli elettori tornati alle urne che hanno preferito Linke, BSW e AfD sono stati rispettivamente 290.000, 400.000 e ben 1.810.000<sup>42</sup>. Il dato sembra confermare l'ipotesi formulata più sopra per la AfD, ovvero che i partiti estremi non siano più ritenuti in grado di attirare solamente il voto degli insoddisfatti nei confronti di altre forze politiche, considerato che per indurre astenuti a tornare al voto occorre una capacità persuasiva maggiore di quanta non ne occorra per sottrarre ad altri partiti elettori non "fidelizzati".

Per quanto attiene ai flussi elettorali, la SPD ha perso poco più di 3.750.000 voti, soprattutto a favore di CDU/CSU (1.760.000), AfD (720.000) e nuovi elettori/deceduti (630.000), ma anche a vantaggio di Linke (560.000) e BSW (440.000), mentre risultano meno rilevanti i voti persi verso dei Verdi (100.000). Di contro, i socialdemocratici registrano un flusso positivo di voti da astenuti (250.000), ex FDP (120.000) ed altri partiti minori (60.000). CDU e CSU hanno aumentato di quasi 3 milioni i voti ottenuti nel 2021. I guadagni maggiori sono venuti da ex elettori della coalizione a semaforo, ed in particolare 1.760.000 dalla SPD, 1.350.000 voti FDP e 460.000 voti dai Verdi, oltre a 900.000 voti da ex astenuti e circa 360.000 da altri partiti. L'Union ha tuttavia anche perso 1 milione di voti a favore dell'AfD, 620.000 verso nuovi elettori/deceduti, e circa la stessa cifra di preferenze verso l'SPD, oltre a 220.000 a favore del BSW, e 70.000 andati alla Linke. Per quanto attiene ai Verdi, hanno perso poco più di 1 milione di voti rispetto al 2021: la perdita maggiore è stata a favore della Linke (700.000) e CDU/CSU (460.000), ma ci sono stati flussi in uscita anche verso BSW (150.000), AfD (100.000) e nuovi elettori/deceduti (40.000). Il partito ambientalista ha invece attratto ex elettori della FDP (140.000) e della SPD (100.000), oltre a 110.000 ex astenuti e 20.000 preferenze da altri partiti<sup>43</sup>.

L'AfD ha guadagnato consensi soprattutto tra gli ex astenuti (1.810.000), a cui si aggiungono oltre 1 milione di voti dalla CDU/CSU,

---

<sup>42</sup> C. Schläger, J. N. Engels, N. Loew, *Analyse der Bundestagswahl 2025*, Friedrich Ebert Stiftung, febbraio 2025, 19-20.

<sup>43</sup> C. Schläger, J. N. Engels, N. Loew, id., 17-20.

890.000 dalla FDP, 790.000 da altri partiti e 720.000 dalla SPD, mentre sono stati molto più contenute le preferenze sottratte a Linke (110.000) e Verdi (100.000), oltre a circa 30.000 voti venuti dal gruppo dei nuovi elettori, e ad un deflusso di 60.000 voti verso il BSW. L'Alleanza Sahra Wagenknecht ha ottenuto i maggiori incrementi tra gli ex elettori di altri partiti (500.000), della SPD (440.000) e della Linke (350.000), oltre a circa 400.000 ex astenuti. Inoltre, sono arrivati 260.000 voti dalla FDP, 220.000 da CDU/CSU, 150.000 dai Verdi, 80.000 da nuovi elettori/deceduti, e 60.000 dalla AfD. La Linke ha ceduto 350.000 voti al suo "spin-off" BSW, ed altri 110.000 all'AfD, che tuttavia ha compensato con elettori sottratti a Verdi (700.000), SPD (560.000), primi elettori/deceduti (440.000), altri partiti (310.000) ed astenuti (290.000), mentre più contenuti sono stati gli afflussi da FDP (100.000) e CDU/CSU (70.000). L'FDP è l'unico partito a perdere voti rispetto a tutti i partiti e gruppi di elettori: il maggior beneficiario di questa emorragia è la CDU/CSU con 1.350.000 voti, seguita dall'AfD con 890.000. Segue il BSW con circa 260.000 voti mentre gli altri flussi in uscita verso primi elettori/deceduti, Verdi, altri partiti, SPD e Linke hanno entità trascurabili, aggirandosi tra i 140.000 e i 100.000 voti per ciascun gruppo. L'FDP è stato inoltre l'unico partito a non beneficiare dell'aumento dell'affluenza, perdendo consensi anche rispetto al gruppo degli ex astenuti<sup>44</sup>.

## 6. Indicazioni dal voto e conseguenze politiche

I punti salienti che caratterizzeranno gli scenari politici tedeschi del prossimo futuro sono vari ed articolati. In primo luogo, è pressoché certo che spetterà alla CDU/CSU trainare il futuro governo, e che a Friedrich Merz verrà affidato l'incarico di Cancelliere. Merz, noto per rappresentare la componente più conservatrice della CDU, in passato aveva mosso le critiche più severe nei confronti della linea di Angela Merkel, e nel periodo dal 2009 al 2021 aveva abbandonato la politica per esercitare l'attività di avvocato dividendosi tra Germania e Stati Uniti. Era rientrato al Bundestag nel 2021, e tuttavia l'Union gli aveva preferito Armin Laschet come candidato di punta per le elezioni politiche di quell'anno. A Merz si riconosce una posizione di europeista convinto, ma anche il favore per politiche migratorie più restrittive di quelle attuate dalla Germania sotto i Gabinetti Merkel, e per rigide misure in ambito economico finalizzate al contenimento del deficit pubblico: cosa che, come si mostrerà in seguito, non gli ha impedito di esprimere posizioni del tutto opposte o quasi nei giorni immediatamente successivi alle elezioni<sup>45</sup>.

In secondo luogo, colpisce il crollo – come detto, in larga parte annunciato – della SPD, che perde la sua funzione storica di partito di riferimento per lavoratori e impiegati, mentre il Cancelliere uscente Olaf Scholz è accusato di aver mancato tutti gli obiettivi prefissati all'inizio del suo mandato. In una campagna elettorale segnata dalla preoccupazione per il peggioramento delle condizioni economiche e sociali del Paese, dalle gravi inefficienze dei servizi pubblici, dall'altalenante andamento del costo

---

<sup>44</sup> Id.

<sup>45</sup> V. *infra*, par. 7.

della vita, dalle prognosi negative delle prospettive occupazionali a medio termine<sup>46</sup>, e dal timore per l'inadeguatezza del Welfare nel sopperire alla precarizzazione in corso, il partito socialdemocratico ha pagato più di altri le paure per tali problematiche. Le tutele verso occupazione e ceto medio sono sempre state il “*core business*” della socialdemocrazia: pertanto, le diverse crisi degli ultimi anni, che hanno messo sotto enorme pressione proprio questi ambiti, hanno minato profondamente la fiducia dell'elettorato tedesco nei confronti del partito di Olaf Scholz, che ha visto calare le quote di propri elettori tra i lavoratori, gli impiegati e i disoccupati rispettivamente di 14, 9 e 10 punti percentuali, mentre nel contempo i consensi dei tre *cleavages* per la AfD sono aumentati del 17, 10 e 17%. La SPD ha quindi non solo perso il sostegno di una quantità considerevole del proprio elettorato di riferimento, ma lo ha fatto a vantaggio di un partito di estrema destra come la AfD, a cui tuttavia secondo i sondaggi solo il 12% degli intervistati riconosce competenze su politiche economiche e giustizia sociale<sup>47</sup>.

La AfD, dal canto suo, non si caratterizza più come semplice espressione di una rancorosa e radicale minoranza antisistema, ma si approssima allo status di “*Volkspartei*”, di partito capace cioè di ottenere consensi in tutti gli strati sociali. Inoltre, con 10.327.148 voti di lista conquistati non soltanto nei collegi dell'Est, ma anche grazie a risultati notevoli in varie aree dell'Ovest, e con il sostegno di ceti sociali abitualmente fedeli ad altri partiti, Alternative für Deutschland si afferma come una presenza stabile nel panorama politico tedesco attuale. I sondaggi indicano che il 54% dei suoi elettori l'hanno scelta perché convinti dai contenuti del suo programma elettorale, contro solamente il 39% che lo ha fatto perché delusa dagli altri partiti: non solo da queste ultime elezioni politiche, dunque, l'AfD non è più un mero partito di protesta, ma si è affermato come un movimento in cui gli elettori che lo scelgono si identificano<sup>48</sup>. Questa evoluzione rappresenta un problema per i suoi competitor, in quanto un elettorato convinto delle proposte programmatiche di un partito è molto più difficile da riconquistare per i partiti rivali di quanto non lo sia chi vota per “dare un segnale” ai propri partiti di affezione<sup>49</sup>.

Avendo perso rilevanza rispetto al 2021 il tema della tutela dell'ambiente e della lotta al cambiamento climatico, su cui i Verdi costruiscono da decenni la propria proposta elettorale, era facile prevedere un calo di consensi per il partito ambientalista. Inoltre, secondo molti i *Grünen* pagano anche la percezione negativa da parte dell'elettorato per alcune misure “bandiera” portate avanti dai ministri verdi del Gabinetto Scholz, in particolare del Ministro dell'Economia Robert Habeck, come la

<sup>46</sup> Un colosso dell'industria tedesca come Volkswagen ha annunciato una riduzione dei salari e il rischio della chiusura di due o addirittura tre stabilimenti nel corso del 2025, v. T. Gilgen, *Alle Details zur Einigung im VW-Streit*, *automobil-produktion.de*, 8.1.2025, mentre Audi programma di cancellare 7.500 posti di lavoro entro la fine del 2029, v. *Konzern und Betriebsrat einigen sich: Audi baut 7500 Jobs ab und kürzt Prämie*, *tagesspiegel.de*, 17.3.2025.

<sup>47</sup> *Wer wählte die AfD - und warum?*, *Tagesschau.de*, 24.2.2025.

<sup>48</sup> B. Schwarz, M. Schmidt, *Überzeugung statt Protest*, *tagesschau.de*, 2.9.2024.

<sup>49</sup> S. Cavazza, *Elezioni tedesche, populismo, democrazia*, *Il Mulino*, 5.3.2025.

spinta alla sostituzione dei sistemi di riscaldamento domestico tradizionali con pompe di calore ad alimentazione elettrica. La misura puntava a liberare almeno una parte del fabbisogno di energia del Paese dalle fonti fossili e non rinnovabili, in nome di una possibile autoproduzione più ecologica e sostenibile a medio-lungo termine, ma è stata invece in larga parte avvertita come un iniquo gravame economico per i redditi medio-bassi, il cui malcontento ha trovato sfogo nelle urne<sup>50</sup>. Anche il *Green Deal* europeo, artefice tra l'altro del blocco alla vendita di auto nuove a combustione interna dal 2035, in Germania è stato percepito come la causa principale della crisi del settore automobilistico, notoriamente tra quelli trainanti dell'economia tedesca, sia direttamente che per l'indotto collegato. Sebbene sia stato promosso da una Commissione presieduta da un'esponente di chiara fede conservatrice come Ursula von der Leyen, in realtà, in molti hanno attribuito la paternità del *Green Deal* alla componente ambientalista della prima "Maggioranza Ursula", e i Verdi ne hanno fatto le spese più di altri. In questo senso, la perdita da parte dei Grünen di oltre 760.000 voti a favore di partiti più o meno apertamente contrari alle misure volute dai Verdi in questi anni è un segnale del distacco di una parte cospicua di elettori dai temi dell'ambientalismo e della sostenibilità<sup>51</sup>.

La Linke ha sovvertito tutti i pronostici, che la davano nettamente sotto la soglia di sbarramento del 5%, grazie a due fattori principali: la scelta di due candidati di punta tra i meno noti dei quadri di partito, come Heidi Reichinnek e Jan von Aken, ed una tematizzazione delle questioni centrali del dibattito elettorale diversa da quella adottata dalle altre liste in gara<sup>52</sup>. I due hanno funzionato molto bene insieme, combinando il volto giovane della trentaseienne Reichinnek, proveniente dalla provincia di un Land dell'Est come la Sassonia-Anhalt e molto popolare sui social come Tik Tok<sup>53</sup>, con la militanza di lungo corso del sessantasettenne von Aken, nato in un Land occidentale ma "alternativo" come lo Schleswig-Holstein. La Linke ha scelto di condurre una campagna elettorale "ibrida", diffusa sia sui social di maggior seguito che attraverso il tradizionale metodo del porta a porta, inviando i propri sostenitori letteralmente a bussare casa per casa ad illustrare i contenuti della propria piattaforma elettorale. Inoltre, diversamente dagli altri partiti tedeschi, la Linke ha scelto di non declinare la questione migratoria soltanto in termini securitari, evitando di presentare i richiedenti asilo solamente come un peso per le finanze pubbliche ed un pericolo per la sicurezza collettiva, ma richiamando piuttosto i profili di diritto umanitario connessi ai rimpatri, e la dipendenza di settori come la sanità e l'assistenza agli anziani dall'ormai imprescindibile apporto dei lavoratori stranieri, la cui espulsione indiscriminata getterebbe nel caos buona parte del sistema di cura tedesco. A questo si è accompagnata una forte attenzione alla difesa dell'occupazione e del Welfare: evidentemente la strategia ha pagato, in quanto la Linke si è profilata come l'approdo naturale di chi non condivide le posizioni di partiti che sui temi indicati tradizionalmente perseguono strategie meno radicali,

---

<sup>50</sup> J. Thurau, *Robert Habeck und die Grünen - plötzlich in der Opposition*, dw.com, 25.2.2025.

<sup>51</sup> *Wie die Wähler wanderten*, tagesschau.de, 24.2.2025.

<sup>52</sup> *Reichinnek jubelt über "fulminantes Erlebnis"*, zdf.de, 23.2.2025.

<sup>53</sup> C. Bothe, *Wie die Parteien Wahlkampf auf Social Media machen*, faz.de, 20.2.2025.

come SPD e Verdi. Il fatto che la Sinistra abbia sottratto rispettivamente 700.000 e 560.000 elettori ad ambientalisti e socialdemocratici sembra avvalorare questa lettura.

Che l'ingovernabilità non piaccia agli elettori tedeschi, i quali la associano a condizioni di precarietà economica e sociale dovuta a mancanza di leadership, è una circostanza nota, e probabilmente anche per questa ragione di regola in Germania i governi restano in carica per tutta la legislatura. Quando accade che qualcuno scateni una crisi inattesa, dunque, spesso ne paga le conseguenze alla prima consultazione utile, ed è quello che è accaduto alla FDP. Il partito di Christian Lindner, che come sopra menzionato secondo alcune ricostruzioni giornalistiche avrebbe cercato intenzionalmente il *casus belli* con la SPD per giustificare la sua uscita dal Governo nel tentativo di arrestare il drastico di consensi subito dai Liberali negli ultimi due anni, è stato punito in modo così severo dagli elettori da perdere oltre 7 punti percentuali di preferenze, restando come detto fuori dal Bundestag. La *debacle* ha provocato un azzeramento dei vertici del partito, con Lindner che già nella serata del 23 febbraio annunciava la sua uscita dalla vita politica<sup>54</sup>, e la FDP chiamata ad una lunga e complessa fase di rifondazione programmatica e di personale.

I partiti personali non si attagliano al panorama politico tedesco: lo ha appreso a sue spese Sahra Wagenknecht, che una volta esaurito l'effetto sorpresa del suo movimento, sorto peraltro sottraendo una parte dei componenti al gruppo parlamentare della Linke, ha rapidamente perso consensi. Quello che era stato indicato come il partito che avrebbe potuto decretare un avvicendamento a sinistra proprio ai danni della Linke, la quale effettivamente nelle consultazioni dei 12 mesi precedenti era sembrata cannibalizzata dal BSW, ha probabilmente scontato le ambiguità di un posizionamento a sinistra sui temi sociali, ma a destra per questioni come immigrazione ed aggressione russa all'Ucraina. Alla fine, la sensazione è che la lista Wagenknecht sia stata percepita più come un clone della AfD con qualche venatura "rossa", che non come una reale "alternativa all'Alternative". Il risultato è stato il mancato superamento della soglia di sbarramento, mancato tuttavia per poche migliaia di voti: una circostanza che ha indotto la Wagenknecht a presentare non ricorso sulla regolarità del risultato elettorale (*Wahlprüfungsbeschwerde*), ma un ricorso di costituzionalità (*Verfassungsbeschwerde*) d'urgenza sulle procedure di voto, motivandolo tra l'altro con la circostanza che circa 213.000 elettori tedeschi residenti all'estero non avevano potuto votare per mancata ricezione della documentazione necessaria<sup>55</sup>, o per averla ricevuta troppo in ritardo affinché arrivasse in patria in tempo utile<sup>56</sup>. Nello specifico,

---

<sup>54</sup> J. Fokuhl, J. Hildebrand, *FDP scheidet aus Bundestag aus, Lindner zieht sich zurück*, *Handelsblatt.de*, 23.2.2025.

<sup>55</sup> E. Crisan, *Nein, 3,5 Millionen Stimmen aus dem Ausland waren bei der Bundestagswahl nicht "weg"*, *faktenscheck.afp.com*, 28.2.2025, aggiornato al 6.3.2025.

<sup>56</sup> La normativa in materia di voto per lettera prevede che gli elettori tedeschi residenti all'estero richiedano presso i comuni in cui sono registrati in Germania di essere inseriti nei rispettivi registri elettorali, e di ricevere i materiali necessari per espletare il voto postale. Una volta ricevute le buste anonime contenenti le schede elettorali, il giorno delle elezioni gli scrutatori dei comuni competenti controllano la regolarità dei voti per lettera, inserendo le schede nelle urne insieme a quelle

l'oggetto del ricorso riguardava l'assenza nella normativa vigente in materia elettorale di disposizioni che prevedano un riconteggio "automatico" in casi limite, come appunto qualora il risultato ottenuto da uno dei partiti candidati manchi per una quantità estremamente esigua di voti la soglia di sbarramento. Le possibilità di successo del ricorso apparivano in verità alquanto esigue, in quanto i ricorrenti avrebbero dovuto dimostrare che almeno una quota dei voti esteri non espressi sarebbero andati al BSW<sup>57</sup>: come da alcuni pronosticato<sup>58</sup>, il Tribunale Costituzionale Federale ha quindi respinto i ricorsi del partito di Sahra Wagenknecht<sup>59</sup>. Da notare come nei casi citati si sia trattato di ricorsi d'urgenza, tesi ad impedire il voto del Bundestag in scadenza: nulla impedisce che Deputati della prossima Legislatura chiamino i giudici di Karlsruhe a verificare la legittimità della riforma e delle modalità con cui è stata conseguita.

## 7. Verso un governo "usato sicuro"

Quando, nelle prime ore di lunedì 24 febbraio, è stato chiaro che FDP e BSW non avevano superato la soglia di sbarramento, in molti hanno tirato un sospiro di sollievo, perché l'assenza dei due partiti dal prossimo Bundestag ha semplificato fortemente la formazione della prossima coalizione. Con un Parlamento composto da soli cinque gruppi parlamentari (CDU/CSU con 208 seggi, AfD con 152, SPD con 120, Verdi con 85 e Linke con 60, più un Indipendente eletto nella lista della minoranza danese, per un totale di 630 Deputati)<sup>60</sup>, le possibili alleanze erano evidentemente molto limitate: partendo dall'unico dato assodato della preminenza della CDU/CSU, che come prima forza politica avrebbe in ogni caso gestito i negoziati intorno a Friedrich Merz come Cancelliere, tutto il resto era da definire. Tuttavia, stabilita la pressoché certa impossibilità a coinvolgere AfD e Linke, l'unica variante disponibile restava quella di una nuova "Große Koalition" tra Union e SPD, sebbene ormai non più così *Groß*<sup>61</sup>. I numeri dicevano infatti che un'alleanza tra CDU/CSU e Verdi non avrebbe raggiunto la maggioranza assoluta necessaria per l'elezione del Cancelliere: semmai, si poteva solo valutare se mantenere l'alleanza a due tra conservatori e socialdemocratici, che avrebbe goduto di soli 12 seggi in più della maggioranza assoluta, o se coinvolgere anche i Verdi, costituendo una numericamente più confortevole coalizione a tre che avrebbe raccolto

---

utilizzate per il voto in presenza: il conteggio inizia quindi per tutte le schede elettorali alla chiusura dei seggi, senza distinzione tra voti in presenza e voti per lettera. V. P. Hornung, S. Peters, *Schlechte Vorbereitung und Schmeckenpost*, tagesschau.de, 27.2.2025.

<sup>57</sup> M. Friehe, *Knappes Wahlergebnis für BSW: Der Griff nach dem letzten Strohalm*, beck-aktuell, 25.2.2025.

<sup>58</sup> Scettica sulle possibilità di successo del ricorso S. Schönberger, *Neuauszählung nach BSW-Klage? "Man kann nicht einfach sagen: Mir passt das nicht, zählt nochmal"*, beck-aktuell, 13.3.2025.

<sup>59</sup> BVerfG, *Erfolgreiche Anträge zum Wahlergebnis des BSW*, Comunicato Stampa nr. 24 del 13.3.2025 relativo alle decisioni 2 BvE 6/25, 2 BvR 376/25 e 2 BvQ 21/25.

<sup>60</sup> *Sitzverteilung des 21. Deutschen Bundestages*, bundestag.de.

<sup>61</sup> G. D'Ottavio, *Il rebus tedesco: governare senza esperimenti*, *Il Mulino*, 5.3.2025.

ben 413 seggi su 630.

Forse perché memori delle inconciliabilità che una coalizione eterogenea come quella uscente aveva appena evidenziato, o forse perché in campagna elettorale CDU e soprattutto CSU avevano riservato ai Verdi le critiche più pesanti rispetto all'operato del Gabinetto Scholz, fin dai primi giorni è apparso chiaro che i vertici di Union ed SPD propendessero per una coalizione a due, peraltro sperimentata già quattro volte nella storia della RFT<sup>62</sup>, sebbene in alcuni casi come scelta pressoché obbligata in mancanza di alternative<sup>63</sup> – come pare sia appunto il caso dopo le ultime elezioni.

La volontà di tentare un'intesa a due è stata presto confermata da Merz, e questo ha dato il via alla complessa procedura che in Germania conduce alla formazione di un governo. Sono quindi partiti i *Sondierungsgespräche*, i colloqui esplorativi tra i vertici di Union e SPD, al termine dei quali è stato concordato un primo documento condiviso<sup>64</sup>, che dovrebbe fungere da punto di partenza preliminare per le trattative vere e proprie finalizzate alla formazione della prossima coalizione<sup>65</sup>. Il documento<sup>66</sup>, di 11 pagine, contiene una piattaforma di punti di intervento da sviluppare nel Contratto di Coalizione (*Koalitionsvertrag*)<sup>67</sup>, che se le trattative proseguiranno con successo esplicherà tutti i particolari del programma del prossimo Governo.

I contenuti salienti del documento finora concordato sono i seguenti: in ambito economico, si prevede una riduzione dell'imposta sull'elettricità al valore minimo consentito nell'UE, per facilitare i conti di imprese e famiglie; sgravi fiscali per la “vasta classe media”, con una riforma dell'imposta sul reddito; per rilanciare la domanda di auto elettriche (uno dei temi più pregnanti della campagna elettorale), si pensa di reintrodurre “un incentivo all'acquisto”, bruscamente cancellato dalla Coalizione Semaforo a fine 2023 a causa delle difficoltà di bilancio, cosa che aveva contratto fortemente la domanda; in agricoltura si punta ad annullare la cancellazione delle agevolazioni per il gasolio agricolo, decisa dal Governo Scholz. In materia di lavoro e affari sociali, per rafforzare il potere d'acquisto e stabilizzare la domanda interna si intende aumentare il salario minimo dei lavoratori tedeschi a 15 euro l'ora dal 2026; rispetto alle pensioni, chi continua a lavorare volontariamente dopo il pensionamento dovrebbe poter guadagnare fino a 2.000 euro al mese esentasse, mentre la cd. “pensione per le madri” (*Mütterrente*)<sup>68</sup> dovrebbe essere ampliata,

<sup>62</sup> Gabinetto Kiesinger (1966-1969), Gabinetto Merkel I (2005-2009), Gabinetto Merkel III (2013-2017), Gabinetto Merkel IV (2017-2021).

<sup>63</sup> *Schwarz-rote Koalitionen - meist Notlösungen*, tagesschau.de, 25.2.2025.

<sup>64</sup> *Ergebnisse der Sondierungen von CDU, CSU und SPD*, spd.de, 8.3.2025.

<sup>65</sup> *Union und SPD wollen Koalitionsverhandlungen aufnehmen*, tagesschau.de, 8.3.2025.

<sup>66</sup> *Was Union und SPD vereinbart haben*, tagesschau.de, 8.3.2025.

<sup>67</sup> Sulla funzione del Contratto di Coalizione nella prassi governativa tedesca v. G. Rizzoni, *I contratti di coalizione nella Repubblica Federale Tedesca tra politica e diritto*, *Rivista AIC* 1/2014; A. De Petris, *Sunt pacta politica etiam servanda? Gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, *DPCE* 2/2014, 761-797; P. Piscichio, *La breve vita del contratto di governo italiano, tra koalitionsvertrag tedesco e coalition agreement inglese*, *Nomos* 1/2020.

<sup>68</sup> Il termine “*Mütterrente*” (pensione per le madri) è un termine emerso nella campagna elettorale per il Bundestag del 2013, e si riferisce all'introduzione del riconoscimento,

prevedendo anche per i genitori di bambini nati prima del 1992 il conteggio a fini pensionistici di tre anni di educazione dei figli invece dei due e mezzo massimi attualmente consentiti; ci si propone inoltre di rivedere il cd. sussidio di cittadinanza (*Bürgergeld*)<sup>69</sup>, che secondo Friedrich Merz dovrebbe diventare “una tutela di base per chi cerca lavoro”, mentre “per le persone che sono in grado di lavorare e che rifiutano ripetutamente un lavoro [...], si procederà ad una completa revoca delle prestazioni”<sup>70</sup>; si pensa inoltre ad una completa riforma del sistema di assistenza per anziani e infermi, e all’introduzione di un orario di lavoro calcolato su base settimanale, e non solo giornaliera, oltre che all’esenzione fiscale per le ore di lavoro straordinario effettuate in aggiunta ai tempi di lavoro per i dipendenti a tempo pieno. Riguardo alle politiche migratorie (altro tema che, come detto, ha fortemente condizionato l’esito del voto), si prevede di mantenere i tempi ridotti di attesa per la naturalizzazione e il doppio passaporto per i cittadini non UE; riguardo ai respingimenti, mentre al momento chi intende presentare domanda di protezione internazionale può di regola entrare nel Paese, in futuro anche i richiedenti asilo potranno essere respinti alle frontiere terrestri tedesche, ma solo in coordinamento con gli Stati confinanti; il ricongiungimento dei familiari dei beneficiari di protezione sussidiaria dovrebbe essere temporaneamente sospeso, ma non è stata ancora indicata la durata della sospensione, mentre dovrebbero essere incrementati i rimpatri, la polizia federale dovrebbe poter tenere in detenzione gli stranieri in attesa di espulsione, e la lista dei Paesi di origine sicuri dovrebbe essere ampliata. Sono previste poi misure specifiche: proroga per due anni del freno al costo degli affitti, accompagnato da un ampliamento dell’edilizia abitativa pubblica finalizzato ad integrare l’offerta di alloggi e renderli più accessibili per i redditi bassi; riforma del sistema elettorale per il Bundestag, per evitare i casi di candidati nella quota maggioritaria vincitori nel loro collegio rimasti privi di seggio; in tema di protezione del clima, la futura coalizione intende creare mercati ad impatto

---

ai fini del calcolo delle annualità lavorative a fini pensionistici, di un anno aggiuntivo come periodo dedicato all’educazione dei figli per le madri o i padri di bambini nati prima del 1992. L’obiettivo della misura era quello di ridurre la differenza rispetto ai genitori di bambini nati dopo il 1992.

<sup>69</sup> Il *Bürgergeld* è un contributo pubblico in vigore dal 1.1.2023, con lo scopo di garantire un livello minimo esistenziale dignitoso a coloro che non siano in grado di provvedere al proprio sostentamento con il proprio reddito. La misura si aggiunge ad altri contributi di Welfare come l’indennità di disoccupazione, l’indennità di alloggio o l’integrazione per figli a carico, quando questi non siano sufficienti a garantire ai percettori un livello di vita sufficientemente adeguato. La corresponsione del contributo dovrebbe essere associata all’offerta di corsi di riqualificazione e a posti di lavoro, che i percettori del *Bürgergeld* dovrebbero tendere ad accettare ove proposti, v. *Fragen und Antworten zum Bürgergeld*, bundesregierung.de, 2.1.2025. La misura è stata molto criticata da parte dei partiti conservatori, in quanto la sua percezione non sarebbe sufficientemente legata alla condizionalità di accettare proposte di lavoro, ove disponibili: per questo, secondo alcune fonti giornalistiche Merz penserebbe di cancellare il contributo, per trasformarlo in un più rigido incentivo all’occupazione, cancellabile in caso di rifiuto di accettazione di un’offerta di lavoro, v. B. Hyun, *Merz beabsichtigt, das Bürgergeld zu beenden – wer könnte von Streichungen betroffen sein*, fr.de, 13.3.2025.

<sup>70</sup> *Migration bis Bürgergeld: Was Union und SPD vereinbart haben*, beck-aktuell.de, 10.3.2025.

zero, ad es. attraverso una quota di produzione di acciaio sostenibile o di gas verde. Uno dei punti più innovativi del documento riguarda infine l'abbandono della già citata *Schuldenbremse*<sup>71</sup>, il rigoroso limite all'indebitamento previsto dalla Legge Fondamentale, e l'introduzione di un complementare poderoso programma di investimenti pubblici in una misura mai vista nella storia della *Bundesrepublik*.

## 8. L'epocale aumento della spesa pubblica e la deroga al Freno al Debito

La data che rappresenterà verosimilmente una cesura nella storia economica della RFT è quella del 4 marzo 2025, quando i vertici di Union ed SPD hanno annunciato una manovra finanziaria epocale, impensabile in Germania fino a pochi mesi prima, basata sull'eliminazione del tetto al debito pubblico e su uno stanziamento di 500 miliardi di Euro per consentire massicci investimenti nel settore della difesa in una misura sconosciuta per gli attuali parametri tedeschi, e per finanziare un capillare piano di ammodernamento delle infrastrutture (protezione civile, trasporti, ospedali, infrastrutture energetiche, istruzione, strutture assistenziali, ricerca e sviluppo, digitalizzazione) da realizzare nei prossimi dieci anni. Per dimostrare quanto epocale sia la misura proposta, Friedrich Merz ha parlato di un *Finanzpaket* che intende rilanciare l'economia e la difesa della Germania "whatever it takes"<sup>72</sup>.

Il "Pacchetto Finanziario" voluto dalla costituenda *Große Koalition* si compone di un'articolata serie di misure: in primo luogo, l'allentamento del freno al debito non solo per le spese per la difesa ma, come detto, anche per migliorare sicurezza informatica, protezione civile, tutela della popolazione, servizi di intelligence e sostegno agli Stati attaccati in violazione del diritto internazionale. Le spese per la difesa e la sicurezza dovrebbero essere soggette alla *Schuldenbremse* solo fino a un limite dell'1% del PIL, ovvero circa 44 miliardi di euro, mentre tutto ciò che supera tale soglia dovrebbe poter essere finanziato con sovvenzioni pubbliche, senza limiti massimi di indebitamento. I Länder dovrebbero avere più margine di manovra per indebitarsi, potendo contrarre prestiti per un importo complessivo pari allo 0,35% del PIL: una misura finalizzata ad ottenere il voto favorevole anche del Bundesrat, una volta che il Pacchetto sarà stato approvato dal Bundestag<sup>73</sup>. Per gli investimenti nelle infrastrutture sarà istituito un fondo speciale svincolato dal freno all'indebitamento, alimentato con prestiti fino a 500 miliardi di euro, di cui 100 destinati ai Länder e che, secondo Merz, saranno utilizzati principalmente per misure nei settori dell'energia e del riscaldamento, da attuare a livello comunale. Altri 100 miliardi saranno destinati alla protezione del clima e alla conversione verso un'economia rispettosa delle esigenze ambientali e climatiche, attraverso il già esistente Fondo per il Clima e la Trasformazione (KTF), che così rifinanziato sarà

<sup>71</sup> V. *supra*, nota 15.

<sup>72</sup> O. Storbeck, L. Pitel, *Germany's 'whatever it takes' spending push to end years of stagnation*, *Financial Times*, 6.3.2025.

<sup>73</sup> T. Paternoster, *Germania, riforma del freno al debito: Merz deve riuscire a convincere i Verdi entro il 18 marzo*, *euronews.it*, 13.3.2025.

disponibile per dodici anni. In cambio del loro voto alla revisione costituzionale indispensabile per l'attuazione del nuovo piano finanziario, i Verdi hanno inoltre ottenuto che i finanziamenti destinati alle infrastrutture vengano utilizzati per finanziare progetti aggiuntivi, e non quelli già pianificati dalle misure finanziarie già approvate. Merz ha poi annunciato l'imminente sblocco da parte del Cancelliere uscente Scholz di 3 miliardi di euro di aiuti destinati all'Ucraina per l'acquisto di armamenti<sup>74</sup>.

Si tratta evidentemente di misure che implicano un poderoso aumento del debito pubblico tedesco: secondo alcune stime, complessivamente il *Finanzpaket* potrebbe determinare una crescita nel rapporto Deficit/Pil dall'attuale 63 fino ad un massimo dell'84%<sup>75</sup>. La liquidità per finanziare il pacchetto sarà raccolta grazie all'emissione di obbligazioni sul mercato dei capitali: anche se ciò comporterà un inevitabile aumento dei tassi di interesse dei titoli di Stato tedeschi, non dovrebbe rappresentare un problema per Berlino. Finora, la Germania ha mantenuto una stima di credito molto elevata dalle agenzie di rating, potendo quindi prendere in prestito denaro a tassi di interesse molto favorevoli. Gli esperti ritengono che questo rating non sia a rischio anche in caso di un maggiore indebitamento, e ricordano come anche nel corso della crisi finanziaria del 2010, quando il rapporto deficit/PIL era salito all'82%, la Germania era riuscita a conservare il rating AAA<sup>76</sup>.

In ogni caso, trattandosi di una misura che implica una modifica della Legge Fondamentale, l'annunciato piano finanziario andava approvato da una maggioranza qualificata dei due terzi sia al Bundestag e al Bundesrat<sup>77</sup>. Dal momento che nel nuovo Parlamento eletto il 23 febbraio AfD e Linke disporranno di una minoranza di blocco di oltre un terzo dei seggi, che impedirebbe tale approvazione, Union ed SPD hanno spinto affinché a votare la riforma fosse il Parlamento uscente, in cui conservatori, socialdemocratici e ambientalisti insieme dispongono di 31 Deputati in più della maggioranza richiesta. I partiti di Merz e Scholz hanno giustificato questa prassi assolutamente straordinaria, di cui è stata da alcuni messa in dubbio la costituzionalità<sup>78</sup>, con il cambiamento radicale della situazione geopolitica europea seguito all'elezione di Donald Trump a Presidente

<sup>74</sup> *Worauf sich Union, SPD und Grüne geeinigt haben*, tagesschau.de, 14.3.2025.

<sup>75</sup> O. Storbeck, L. Pitel, *Germany's 'whatever it takes' spending push to end years of stagnation*, cit. In realtà, una valutazione dell'Institut für Weltwirtschaft di Kiel (IfW) prevede che a breve termine il debito pubblico tedesco, misurato in percentuale del prodotto interno lordo, aumenterà dal 63,3% (2024) al 65,4% (2026). Tuttavia, non è chiaro a quanto ammonteranno le spese militari supplementari a medio termine. Lars Feld, ex Presidente del Consiglio di Esperti che dal 1963 si occupa di analizzare lo sviluppo economico della Germania, fa una stima approssimativa di 1,8 trilioni di euro per i prossimi dieci anni. Con una crescita nominale del 2,5%, ciò porterebbe a un rapporto debito/PIL del 90%, un valore che corrisponderebbe al valore medio odierno nell'area dell'euro. Con un tasso di interesse sui titoli di Stato tedeschi del 2,5%, secondo Feld, in questo scenario i pagamenti degli interessi da parte della Germania aumenterebbero a 250 miliardi di euro all'anno, e a 400 miliardi di euro con un tasso di interesse del 4%, v. C. Budras, C. Geinitz, J. Jansen, J. Löhr, J. Pennekamp, *Die Schuldenwende*, Faz, 19.3.2025, 15.

<sup>76</sup> *Worauf sich Union, SPD und Grüne geeinigt haben*, cit.

<sup>77</sup> Art. 79 II LF.

<sup>78</sup> V. *infra*.

degli USA, che unita alla presenza militare della Russia in Ucraina e all'ostilità di Mosca nei confronti dell'Europa renderebbe necessaria una rapida reazione della politica tedesca<sup>79</sup>. Inoltre, se agli investimenti nella difesa non si fossero accompagnati altrettanto poderosi interventi a sostegno delle infrastrutture civili e dello Stato Sociale tedesco, che in assenza di fondi aggiuntivi non sarebbero stati finanziabili se non provvedendo a massicci tagli in altri settori della spesa pubblica, difficilmente la SPD avrebbe acconsentito a entrare in coalizione con il partito di Friedrich Merz.

Certamente non manca di ironia il fatto che nel 2023, ai tempi della Coalizione Semaforo, il Cancelliere Scholz avesse approntato delle misure di bilancio che mettevano a disposizione del suo Governo risorse speciali in deficit per 60 miliardi, trasferiti dagli stanziamenti per i sostegni post Covid ai finanziamenti per l'emergenza climatica: modifiche giudicate incostituzionali dal Tribunale Costituzionale Federale<sup>80</sup> a seguito di un ricorso del gruppo parlamentare della CDU al Bundestag, all'epoca guidato proprio da Friedrich Merz, in quanto incompatibili con i vincoli di bilancio previsti dalla Legge Fondamentale<sup>81</sup>. Due anni dopo, lo stesso Merz si appresta a formare un Governo che potrebbe avere a disposizione finanziamenti in deroga ai vincoli di bilancio quasi dieci volte superiori a quelli dichiarati incostituzionali su sua iniziativa nel 2023.

Il 18 marzo 2025 il Bundestag ha quindi approvato con il voto favorevole di 513 Deputati (24 in più della maggioranza qualificata richiesta allo scopo, ma otto in meno del totale dei Deputati appartenenti a CDU/CSU, SPD e Verdi), 207 contrari e nessun astenuto<sup>82</sup>, la revisione costituzionale che consente l'attuazione del poderoso piano di investimenti programmato dalla futura Coalizione Union/SPD<sup>83</sup>. Il 21 marzo è seguita l'approvazione anche da parte del Bundesrat con 53 voti favorevoli su 69 disponibili: in questo modo è stata raggiunta la maggioranza qualificata

<sup>79</sup> *Merz weist Vorwurf der Wählertäuschung zurück*, zdf.de, 16.3.2025.

<sup>80</sup> 2 BvF 1/22 del 15.11.2023. Per una ricostruzione della vicenda in lingua italiana v. A. ZEI, *Le manovre espansive in Germania in tempo di crisi: il Tribunale costituzionale federale si pronuncia sui vincoli di cassa e di forma*, *Nomos* 3/2023; L. Violini, *Vincoli costituzionali al bilancio e spese emergenziali. Il BVerfG impone la linea del rigore*, *Quaderni Costituzionali* 1/2024, 183/186; F. Musso, *La sentenza del 15 novembre 2023 del Bundesverfassungsgericht, tra vincoli costituzionali e ruolo della politica nella definizione del bilancio dello Stato*, *diritticomparati.it*, 7.2.2024.

<sup>81</sup> I giudici di Karlsruhe avevano stabilito la nullità della seconda legge di bilancio suppletiva 2021 decretando come conseguenza la riduzione di 60 miliardi di euro, pari a 2/3 del totale, del *Klima- und Transformationsfond* (KTF), con cui avrebbero dovuto essere finanziati numerosi investimenti. La decisione complicò fortemente il lavoro del Governo, con il Ministro delle Finanze Lindner costretto a bloccare non solo il Fondo interessato dalla sentenza del BVerfG, ma quasi l'intero bilancio federale, con un pesante impatto negativo sulle politiche di bilancio del Gabinetto Scholz non solo per il 2024, ma anche per l'anno successivo, cfr. D. Christofzik, *Das Haushaltsurteil und seine Folgen*, *Wirtschaftsdienst*, 12/2023, 794-795.

<sup>82</sup> *Bundestag beschließt Schuldenpaket*, tagesschau.de, 18.3.2025.

<sup>83</sup> Il disegno di revisione costituzionale prevede la modifica degli artt. 109 III 5 e 115 II della Legge Fondamentale, oltre all'aggiunta di un nuovo art. 143 lett. h. V. *Drucksache 20/15096*, *Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h)*.

anche nella seconda Camera, che ha consentito la promulgazione della riforma<sup>84</sup>.

## 9. Conclusioni: salvate il Patriottismo Costituzionale!

La scelta del probabile nuovo governo tedesco di venir meno ad un principio finora considerato imprescindibile per la politica economica e fiscale di Berlino come l'inviolabilità del pareggio di bilancio è forse l'indicazione migliore di come, ormai anche in Germania, la politica abbia riconosciuto che di fronte a circostanze straordinarie sia necessario agire con strumenti eccezionali, ed alquanto creativi sul piano costituzionale. Il programma di investimenti ed aumento dell'indebitamento pubblico presenta infatti alcuni profili della cui costituzionalità è lecito discutere: la questione riguarda la legittimità del 20.mo Bundestag, eletto nel 2021, a deliberare non solo su una proposta di modifica della Carta costituzionale in un momento in cui si sono già celebrate le elezioni per il Parlamento successivo, ma anche ad emanare misure di una portata tale da vincolare pesantemente l'operato degli attori istituzionali – Legislatore compreso – quanto meno per i prossimi dieci anni<sup>85</sup>.

Il nodo costituzionale riguarda l'interpretazione dell'art. 39 I 2 della Legge Fondamentale, secondo il quale la Legislatura uscente cessa solamente nel momento in cui si riunisce ufficialmente per la prima volta il Bundestag neoeletto. Il successivo II comma dello stesso articolo statuisce inoltre che tra la celebrazione delle elezioni e l'insediamento del nuovo Bundestag non possano intercorrere più di 30 giorni<sup>86</sup>. L'interpretazione letterale della norma porterebbe a concludere che, fino al momento dell'insediamento dei neoeletti Deputati, i loro predecessori siano pienamente legittimati a deliberare su qualsiasi provvedimento, e su questo concorda una parte considerevole della dottrina, secondo la quale, proprio

---

<sup>84</sup> [Bundesrat stimmt milliardenschwerem Finanzpaket zu](#), tagesschau.de, 21.3.2025. Nel voto si sono astenute le rappresentanze dei Länder Brandeburgo, Renania-Palatinato, Sassonia-Anhalt e Turingia, le cui maggioranze di governo comprendono partiti diversi da CDU/CSU, SPD e Verdi, che avevano approvato la riforma al Bundestag: l'astensione è la prassi comunemente seguita per una rappresentanza regionale al Bundesrat quando i partiti al governo nel Land non riescano a raggiungere un'intesa sulla posizione da assumere in un voto della seconda Camera. Di contro, nonostante delle rispettive maggioranze faccia parte anche la Linke, che al Bundestag aveva votato contro la riforma, le rappresentanze di Brema e Meclemburgo-Pomerania Occidentale hanno espresso voto favorevole alla modifica della Legge Fondamentale.

<sup>85</sup> Contrario a riconoscere una competenza del genere al Bundestag eletto nel 2021 Joel S. Bella, secondo il quale il voto rappresenterebbe una cesura tra la competenza legislativa del vecchio e del nuovo Parlamento, v. J. S. Bella, [Aus Alt mach Neu?, Verfassungsblog.de](#), 27.2.2025.

<sup>86</sup> La versione originale dell'art. 39 LF prevedeva una immediata cessazione della potestà deliberativa del Bundestag al momento della celebrazione delle elezioni per il Parlamento successivo, lasciando tuttavia il Paese privo dell'organo legislativo nel periodo intercorrente tra la consultazione elettorale e l'insediamento del nuovo Bundestag. La norma fu modificata nel 1976, dopo che nel 1972 il Cancelliere Brandt aveva indetto uno scioglimento anticipato del Bundestag a seguito di una intenzionale mancata maggioranza sulla questione di fiducia, che aveva di fatto lasciato il Paese privo dell'organo parlamentare fino all'insediamento del neoeletto Bundestag, v. A. Kochsiek, *Der Alt-Bundestag*, Berlino 2022, 53 ss.

per assicurare continuità operativa al potere legislativo, il Bundestag uscente sarebbe da considerarsi in pieno possesso della propria potestà decisionale<sup>87</sup>.

Sul piano giuridico, la questione è stata momentaneamente risolta dal Tribunale Costituzionale Federale, che in risposta ad una serie di ricorsi urgenti presentati da Parlamentari di Linke, AfD, BSW, FDP ed indipendenti, ha non solo stabilito l'infondatezza delle istanze, ma ha anche dichiarato come fino all'insediamento del nuovo Bundestag il vecchio vada ritenuto nella piena titolarità delle proprie funzioni. Secondo i Giudici di Karlsruhe, inoltre, un obbligo di riconoscere una qualche forma di preminenza decisionale al nuovo Bundestag potrebbe sussistere qualora questo avesse espresso la volontà di riunirsi ed avesse designato una specifica data per farlo: non essendo ciò accaduto nel caso in esame, tuttavia, non sussistono motivi per disconoscere la competenza decisionale del vecchio Bundestag a deliberare sul progetto di revisione costituzionale presentato da Union ed SPD<sup>88</sup>. La partita potrebbe tuttavia non essere ancora chiusa: come già ricordato, in molti ritengono che dopo l'insediamento del nuovo Bundestag il *Bundesverfassungsgericht* possa essere chiamato di nuovo a valutare la costituzionalità della vicenda da ricorsi di esponenti dell'opposizione, che peraltro non fanno mistero di prepararsi ad agire in questo senso<sup>89</sup>.

Sul piano politico, di contro, si può dire qualcosa di più: quanto meno dalla serata del 23 febbraio 2025 è stato chiaro come ormai nemmeno la Germania sia più esente dal rischio di cedere spazi di governo a formazioni politiche populiste ed estremiste. L'entità dell'affermazione conseguita da un movimento di destra radicale come AfD ha costretto la politica ad abbandonare la confortevole routine a cui la RFT era abituata: di colpo, le convinzioni su cui i Gabinetti degli ultimi decenni avevano costruito la loro azione di governo non sono apparse più così affidabili. Sono molte le ragioni per cui un partito antisistema e pervaso da componenti neonaziste come AfD può aver ricevuto il consenso di un elettore tedesco su cinque, ma dalle analisi del voto emerge che, oltre alle motivazioni ideologiche, una parte consistente delle preferenze per *Alternative für Deutschland* sono state determinate da preoccupazioni per le condizioni economiche e sociali del Paese<sup>90</sup>.

Stagnazione economica, scarsa qualità delle infrastrutture, incertezze sulle condizioni occupazionali, peggioramento dei servizi pubblici, sono fattori che hanno contribuito a generare un clima di insoddisfazione ed ostilità nei confronti dei partiti tradizionali, su cui forze politiche antisistema artefici di posizioni inconciliabili con il patrimonio valoriale della *Bundesrepublik* hanno fatto leva per attrarre i consensi di quote considerevoli di cittadini. La riproposizione di un'alleanza forse un po' logora ma comunque affidabile come quella tra CDU/CSU ed SPD - che, è

<sup>87</sup> G. Laudage, *Politisches Neuland, rechtliches Altgebiet*, *Verfassungsblog.de*, 3.3.2025.

<sup>88</sup> Cfr. Comunicati Stampa del Tribunale Costituzionale Federale [nr. 25 del 13.3.2025](#) e [nr. 27 del 18.3.2025](#).

<sup>89</sup> M. Balsler, G. Ismar, C. Zschke, *Und sie haben Ja gesagt*, *Süddeutsche Zeitung*, 19.3.2025, 3.

<sup>90</sup> V. Neu, S. Pokorny, *Bundestagswahl in Deutschland am 23. Februar 2025*, Konrad Adenauer Stiftung, Monitor, febbraio 2025.

bene ricordarlo, deve la sua esistenza soltanto al mancato raggiungimento della soglia di sbarramento per pochi voti di due altri partiti e che, diversamente, non avrebbe avuto i seggi necessari per comporre la maggioranza richiesta per formare un governo -, era forse l'unica praticabile per dare in tempi brevi un Esecutivo stabile al Paese. La sospensione dei vincoli connessi al pareggio di bilancio ed il lancio di un piano di investimenti in una misura inimmaginabile anche solo pochi giorni prima del voto, sono segnali forti di discontinuità con il passato: certamente, a Friedrich Merz stava a cuore soprattutto il rafforzamento della *Bundeswehr* e delle capacità difensive della Germania, in attesa di capire se e in che modo metterle a servizio di un sistema di difesa europeo, ma senza l'inserimento di investimenti altrettanto massicci per Welfare e infrastrutture non sarebbe mai stato possibile ottenere il consenso della SPD, e non si sarebbe potuta costituire la probabile nuova alleanza di governo. Con le stesse motivazioni sono stati inseriti nel *Finanzpaket* i 100 miliardi di euro per la transizione ecologica, indispensabili per ottenere il contributo dei Deputati Verdi al raggiungimento della maggioranza qualificata al Bundestag, ed i 100 miliardi per i Länder, che dovrebbero assicurare il voto favorevole dei due terzi dei componenti del Bundesrat. Ne è risultato un piano che soddisfa molti, ma per il quale è stato necessario accantonare divergenze spesso esternate nella Legislatura che si è appena conclusa, e di cui sono emerse tracce ancora nelle dichiarazioni di voto della seduta del 18 marzo.

Nonostante il momentaneo *placet* di Karlsruhe, la motivazione addotta a giustificazione della riforma, ovvero che il futuro Bundestag non avrebbe garantito le condizioni per la sua approvazione, solleva più di qualche dubbio sulla effettiva conformità costituzionale dell'operazione, e conferma la ragione semmai tutta politica dell'iniziativa. D'altro canto, lo straordinario pacchetto di finanziamenti approvato nell'ultima seduta del 20.mo Bundestag non può bastare da solo a difendere i principi democratici della Germania dalle derive antisistema ormai evidenti anche nel panorama politico tedesco, ma rappresenta un importante lascito da parte della Legislatura più travagliata della storia della RFT, chiamata a gestire condizioni emergenziali le cui responsabilità certamente non ricadono soltanto sui partiti della maggioranza uscente. Sarà compito delle future autorità governative gestire questi fondi, soprattutto quelli destinati al rilancio dell'economia e del Welfare, con saggezza, coraggio e spirito costituente, superando pregiudizi consolidati e nella consapevolezza che essi potrebbero rappresentare l'ultima occasione per avviare un percorso incisivo di reazione alle crescenti minacce populiste. Resta in ogni caso un certo rammarico nel considerare che se certe rigidità fossero state accantonate prima, forse oggi la democrazia tedesca godrebbe di maggiore solidità, e l'identità pluralista ed inclusiva del *Verfassungspatriotismus* non sarebbe così sotto pressione: ma, forse, non è ancora troppo tardi.

