



Rivista N°: 2/2025  
DATA PUBBLICAZIONE: 30/05/2025

AUTORE: Alessandro Fricano\*

## GLI ACCORDI DI COALIZIONE NELL'ESPERIENZA COSTITUZIONALE TEDESCA: UNA PREMessa AL GOVERNO MERZ

### COALITION AGREEMENTS IN THE GERMAN CONSTITUTIONAL EXPERIENCE: A PREQUEL TO THE MERZ CABINET

**Sommario:** 1. Brevi cenni sulla dinamica coalizionale nei sistemi costituzionali europei. – 2. La Kultur der Konkordanzdemokratie in Germania tra proporzionalismo, ruolo dei partiti e capacità coalizionale. – 3. La natura degli accordi di governo nel formante dottrinale. – 4. Il Koalitionsvertrag nella tradizione costituzionale tedesca. – 5. Il procedimento di formazione della Bundesregierung nella Legge fondamentale. – 6. La Große Koalition di Angela Merkel. – 7. Dalla crisi dell'Ampelkoalition alla formazione del Governo Merz. – 8. Considerazioni conclusive.

#### 1. Brevi cenni sulla dinamica coalizionale nei sistemi costituzionali europei.

L'analisi dei governi di coalizione in Germania non può prescindere da un'attenta disamina della medesima fattispecie nell'esperienza costituzionale comparata. Tutti i governi degli stati membri dell'Unione Europea – fatti salvi gli esecutivi monocolori di Grecia e Malta – sono governi di coalizione. Non fanno eccezione neppure le repubbliche semipresidenziali di Francia, Austria, Portogallo, Romania e Lituania e quella presidenziale di Cipro. La dinamica coalizionale sembrerebbe riemersa con vigore nel dibattito costituzionale più recente come dimostrano le intese maturate in ordinamenti tradizionalmente bipolari. Si pensi all'accordo tra conservatori e liberali nel Regno Unito per la formazione del Governo Cameron I ma soprattutto agli ultimi due esecutivi presieduti da Sánchez in Spagna, i primi di coalizione dalla Transizione ad oggi. A questi si aggiungono, dopo le elezioni legislative del 2024 in Francia, i governi Barnier e Bayrou, entrambi di coalizione. Circostanza inedita nella storia della *Cinquième République*. Da questi primi dati si evince come gli esecutivi di coalizione non siano in realtà ascrivibili alla sola forma di governo parlamentare, non siano esclusivi dei sistemi

---

\* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Palermo.

multipartitici e non siano riferibili soltanto ad ordinamenti caratterizzati da formule elettorali di tipo proporzionale.

In Italia la presenza strutturale di governi di coalizione costituisce un aspetto caratterizzante della forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione approvata, con l'ordine del giorno Perassi, nel 1948 dall'Assemblea Costituente. L'analisi costituzionale sugli accordi di coalizione ha pertanto goduto in Italia di un dibattito dottrinale ampio e di particolare rilievo scientifico<sup>1</sup> che si è spesso intrecciato con la ricerca di strumenti volti a garantire la razionalizzazione della forma di governo, l'omogeneità dell'indirizzo politico e la risoluzione della cronica instabilità degli esecutivi troppo spesso degenerati in governi «a direzione plurima dissociata»<sup>2</sup> o «a multipolarità diseguale»<sup>3</sup>. Il passaggio dai *governi di coalizione* (nella stagione proporzionale) alle *coalizioni di governo* (nella stagione maggioritaria) non ha scalfito la necessità degli accordi interpartitici che per Capotosti darebbero luogo a vere e proprie «regole convenzionali destinate a disciplinare ulteriormente l'attività di un organo — il governo — su cui peraltro esiste già una normazione costituzionale e legislativa, sia pure limitata ai punti qualificanti»<sup>4</sup>. I governi di coalizione, secondo l'interpretazione di Ferrara, trarrebbero fondamento dalla combinazione tra due principi dell'ordinamento costituzionale: il riconoscimento a tutti i cittadini di «pari dignità sociale» ex art. 3 Cost. ed il diritto di questi a «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» attraverso i partiti politici, sancito dall'art. 49 Cost.<sup>5</sup>. Il Governo di coalizione può a ragione definirsi «una forma specifica di governo parlamentare» che si consegue in quei sistemi «in cui nessun partito detiene la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento»<sup>6</sup>. La coalizione per Ferrara, oltre ad essere una figura organizzatoria propria dei sistemi multipartitici, è dunque una «necessità istituzionale»<sup>7</sup>.

Quanto detto troverebbe conferma sia nella distinzione tra *democrazia immediata* e *democrazia mediata* di Duverger<sup>8</sup> sia nella classificazione elaborata da Lijphart tra *modello Westminster* e *modello consensuale*<sup>9</sup>. Quest'ultimo prendendo in considerazione ben trentasei

---

<sup>1</sup> Cfr. G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973.; P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1975; M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, Padova, CEDAM, 1989; A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1991; R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006.

<sup>2</sup> E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. Ristuccia (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Roma, Edizioni di Comunità, 1980, p. 49.

<sup>3</sup> L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, Milano, Giuffrè, 1988, *passim*.

<sup>4</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, op. cit., p. 151. L'A. precisa tuttavia che «la prassi dei patti di coalizione non si fonda quindi su una regola convenzionale estranea alla previsione delle norme costituzionali, ma è necessitata dal conformarsi alle esigenze di una forma di governo caratterizzata - come quella attuale - da un contesto partitico che la qualifica, dall'angolazione della costituzione materiale, sotto il profilo strutturale e funzionale» *ivi*, p. 161.

<sup>5</sup> *Ivi*, p. 9.

<sup>6</sup> *Ivi*, p. 59.

<sup>7</sup> *Ivi*, p. 121.

<sup>8</sup> M. DUVERGER, *La République des citoyens*, Paris, Editions Ramsay, 1982, p. 42 ss.

<sup>9</sup> «I governi di maggioranza monopartitici e quelli basati su larghe coalizioni differiscono gli uni dagli altri sotto due importanti prospettive: in primo luogo naturalmente, sotto l'aspetto del numero degli attori partitici, visto che in un caso abbiamo un solo partito e nell'altro una coalizione. In secondo luogo, relativamente al tipo di sostegno parlamentare assicurato al governo. Quando ci soffermiamo su questo aspetto, infatti, la teoria classica delle

democrazie contemporanee arriva a sostenere l'impossibilità di applicare il c.d. *modello Westminster*, ispirato alla logica maggioritaria dell'alternanza, a quegli ordinamenti contraddistinti da fratture (*cleavages*) territoriali, sociali, etniche, linguistiche e religiose. Sulla scia dell'autore olandese si giunge così alla conclusione che i modelli maggioritari-immediati apparirebbero a società prevalentemente omogenee con una polarizzazione a bassa intensità, i modelli consociativi-mediati sarebbero invece appannaggio esclusivo di società eterogenee a conflitto crescente<sup>10</sup>. Tali caratteristiche parrebbero spiegare alcuni tratti indefettibili della forma di governo tedesca in cui la formazione degli esecutivi è subordinata al perfezionamento del *Koalitionsvertrag* tra partiti.

## 2. La *Kultur der Konkordanzdemokratie* in Germania tra proporzionalismo, ruolo dei partiti e capacità coalizionale.

Gli ordinamenti costituzionali caratterizzati da uno spiccato consociativismo e da una rappresentanza proporzionale sembrerebbero godere di una tendenziale solidità del sistema partitico, dovuta all'eterogeneità degli interessi rappresentati, e di una maggiore cooperazione tra le forze politiche in virtù del principio di responsabilità<sup>11</sup>. È il caso della Germania e di numerose *small european democracies* come l'Austria<sup>12</sup>, il Belgio<sup>13</sup>, il Lussemburgo, i Paesi

---

coalizioni costruisce una tripartizione distinguendo tra: 1) governi a maggioranza minima vincente, che sono «vincenti» nel senso che il partito o i partiti al potere detengono una maggioranza di seggi parlamentari, ma «minima» nel senso che il governo non include alcun partito che non sia necessario per giungere alla maggioranza in parlamento; 2) gabinetti a maggioranza eccedente, che contengono cioè un numero di partiti maggiore di quelli necessari per ottenere la maggioranza in parlamento; 3) governi di minoranza, che non sono cioè sostenuti da una vera maggioranza parlamentare. Ora, il tipo di esecutivo più chiaramente maggioritario è quello monopartitico a maggioranza minima vincente, mentre quello tipicamente consensuale è a maggioranza multipartitica ed eccedente.» cit. A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2001, p. 111-112.

<sup>10</sup>Secondo Leopoldo Elia: «Mortati anticipa il criterio finale di Lijphart: per le società omogenee modello Westminster, per quelle plurali modello consensual-garantistico» cit. L. ELIA, *La forma di governo e il sistema. Appunti su Mortati*, in M. Galizia e P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortali*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 245-257, ora in L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 393.

<sup>11</sup>S. TROILO, *La stabilità dei Governi nei regimi parlamentari europei: qualche riflessione alla luce dei dati statistici*, in *federalismi.it*, 2023, n.1, *passim*.

<sup>12</sup>Per un'analisi dettagliata delle coalizioni austriache cfr. R. MARCIC, *Die Koalitionsdemokratie: Das österreichische Modell im Lichte der Wiener rechtstheoretischen Schule*, Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, C.F. Müller Verlag, 1966; U. HAIDER-QUERCIA, *Forma di governo della grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Padova, CEDAM, 2019; ID., *Le recenti trasformazioni della forma di governo della grande coalizione: transizione politica o attivazione del semipresidenzialismo dormiente?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2022, n. 2, p. 1-10; O. PFERSMANN, *La grande coalizione: proporzionalismo e residualismo costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2022, n. 2, p. 1-8; A. DE PETRIS, *Il sistema partitico austriaco oggi: dal consociativismo estremo al pluralismo polarizzato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2022, n. 2, p. 1-10; A. ZEI, *La forma di governo parlamentare austriaca nella II Repubblica: dalla Konkordanzdemokratie all'alternanza*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2022, n. 2, p. 1-15; R. CHIARELLI, *Qualche riflessione sulla crisi della Grande coalizione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2022, n. 2, p. 1-6.

<sup>13</sup>La Costituzione belga, che già all'art. 62 sancisce l'impianto proporzionale del sistema elettorale, prevede al secondo comma dell'art. 99 la presenza del medesimo numero di ministri di lingua francese e nederlandese all'interno del *Conseil des ministres*.

Bassi<sup>14</sup> e la Svizzera<sup>15</sup>. La *Konkordanzdemokratie* è infatti espressione di ordinamenti, come quelli appena richiamati, contrassegnati al contempo da sistemi elettorali di tipo proporzionale e da profonde fratture territoriali sociali, linguistiche, etniche e religiose. Per evitare che le funzioni di governo potessero essere esercitate prevalentemente da una specifica formazione a scapito delle altre, la *Konkordanzdemokratie* ha operato nel tempo come uno strumento limitativo e al contempo redistributivo del potere centrale, in grado di assolvere ad almeno tre funzioni: a) assicurare la stabilità dei governi e la tenuta democratica; b) garantire la tutela delle minoranze e del pluralismo; c) prevenire eventuali conflitti tra i diversi gruppi sociali.

Il sistema tedesco per l'elezione dei membri del *Bundestag* prevede un meccanismo proporzionale corretto da una soglia di sbarramento (*Sperrklausel*) del cinque per cento a livello nazionale. Ciascun elettore dispone con una sola scheda di due voti. Con il primo voto si elegge un deputato per ogni collegio uninominale secondo un meccanismo maggioritario a turno unico, creando così un collegamento diretto e personale tra l'eletto e il territorio. Con il secondo voto, invece, si esprime la propria preferenza per le liste di partito mediante uno scrutinio plurinomiale proporzionale con *metodo Sainte-Laguë/Schepers*<sup>16</sup>. La ripartizione dei seggi nel *Bundestag* risulterà sostanzialmente proporzionale ai voti ottenuti senza che nessun partito raggiunga la maggioranza assoluta e rendendo quindi necessaria la formazione di governi di coalizioni. L'art. 38 della Legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* o GG) si limita invece a stabilire, oltre ai requisiti per l'elettorato attivo e passivo, i caratteri di universalità, libertà, uguaglianza e segretezza del suffragio<sup>17</sup>.

Gli effetti del consociativismo germanico andrebbero individuati già nella c.d. *democrazia contrattata*, ovvero in quel sistema di accordi avviati nel primo dopoguerra dai socialdemocratici con le restanti formazioni sociali. L'adozione di un sistema proporzionale puro per l'elezione del *Reichstag*, prevista dall'art. 22 della Costituzione di Weimar, e la

---

<sup>14</sup> Per il Belgio ed i Paesi Bassi si è parlato di c.d. *pillarizzazione*, termine usato per descrivere l'organizzazione consensualistica della società in base alla pluralità degli orientamenti religiosi, linguistici o politici presenti sul territorio. Tale segmentazione si manifesta soprattutto nella rappresentanza partitica e sindacale, nell'informazione, nel sistema educativo e sanitario.

<sup>15</sup> Fuori dal perimetro dell'Unione Europea risulta significativa l'esperienza costituzionale elvetica, caratterizzata da una forma di governo di tipo direttoriale. La Costituzione della Confederazione Svizzera designa il Consiglio federale quale organo Esecutivo e stabilisce, ex art. 175, che questo è composto da sette membri eletti dall'Assemblea federale, rappresentando equamente le diverse regioni e le componenti linguistiche del paese. Sussiste un'esatta corrispondenza tra rappresentanza parlamentare e partecipazione dei partiti all'organo esecutivo. La ripartizione dei membri del Consiglio deve quindi rispecchiare i partiti presenti in Assemblea, i cui componenti sono a loro volta eletti secondo un sistema proporzionale, realizzando di fatto una coalizione *sine die* in cui ciascuna forza politica esprime un membro del Consiglio. Si tratta di fatto di un governo collegiale, ispirato al consociativismo, estraneo alla dialettica maggioranza-opposizione che è propria delle democrazie maggioritarie. Non esistendo maggioranze vincolanti o precostituite la negoziazione tra le forze politiche avviene di volta in volta sulle singole questioni. Si veda. S. GEROTTO, P. MAHON, R. SÁNCHEZ FERRIZ, *Il sistema costituzionale svizzero*, Padova, CEDAM, 2020.

<sup>16</sup> Questo metodo prevede che i voti vengano calcolati secondo un quoziente determinato in base al numero totale di voti che una lista ha ottenuto diviso il numero dei seggi assegnati alla lista. Vince chi ottiene il quoziente maggiore.

<sup>17</sup> Il tentativo di introdurre una quota maggioritaria nella legge elettorale, avanzato prima tra il 1953 e il 1955 dal leader dell'Unione Cristiano-Democratica (CDU) di Konrad Adenauer e successivamente contenuto nell'accordo per la formazione della prima grande coalizione tra popolari e socialisti (1966-1969), non si è mai concretizzato in proposte che andassero oltre la mera intenzione.

conseguente presenza in Parlamento di numerosi partiti rese inevitabile la formazione di coalizioni acuendo così l'instabilità politica. Nella Repubblica di Weimar, fino almeno alla formazione del Governo Brüning II, ogni Esecutivo doveva inevitabilmente basarsi sull'appoggio di diversi gruppi parlamentari comportando così un fisiologico indebolimento della posizione del Cancelliere a favore dei partiti politici ed una cronica instabilità<sup>18</sup>. La democrazia contrattata si tradusse quindi in un'azione esecutiva poco incisiva dall'indirizzo politico assai incerto. L'effettivo immobilismo decisionale del Governo, intento a non scontentare nessuna delle componenti della coalizione, alimentò l'ostilità dei partiti estremisti portando la Germania sull'orlo di una crisi istituzionale senza precedenti dai risvolti tristemente noti. Ancora oggi la *Kultur der Konkordanzdemokratie*, seppur entro i confini di una forma di governo parlamentare razionalizzata, è il frutto del c.d. *Parteienstaat*<sup>19</sup>. I partiti politici non trovano soltanto riferimento costituzionale all'art. 21 GG, che ne sottolinea il concorso alla formazione della volontà politica del popolo, ma costituiscono l'asse portante dell'intero sistema costituzionale tedesco. Essi infatti incarnando il principio di responsabilità politica dinanzi al corpo elettorale garantiscono la tenuta della *Koalition* e quindi la stabilità dell'Esecutivo. La naturale vocazione al raggiungimento di un accordo di coalizione (*Koalitionsvertrag*) dimostra come la democrazia in Germania sia anzitutto *democrazia di partiti (Parteiendemokratie)*.

## 1. La natura degli accordi di governo nel formante dottrinale.

Complessa e non unanime in dottrina parrebbe la qualificazione degli accordi di coalizione. Occorre anzitutto stabilire se all'accordo di governo vada riconosciuta rilevanza giuridica, di *soft law* o esclusivamente politica. Negli anni della Repubblica di Weimar, Hans Liermann interrogandosi sulla natura degli accordi di coalizione individuò nell'ordinamento interpartitico, alla stregua di quello internazionale, sia un diritto consuetudinario sia un diritto pattizio ispirato al principio *pacta sunt servanda*<sup>20</sup>. Più tardi, nel 1992, anche Ingo Von Münch riscontrò alcune analogie tra l'effettività del vincolo che ne discende dall'accordo di coalizione e la rilevanza dalle norme di *soft law* nei rapporti internazionali<sup>21</sup>. Già nel 1922 Karl Rothenbücher negò che gli accordi di coalizione potessero risultare giuridicamente vincolanti

---

<sup>18</sup> Rilevanti le osservazioni in merito di C. SCHMITT, *Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates*, ora in *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 bis 1954*, Berlin, 1958, p. 45-47.

<sup>19</sup> Tra i contributi sul punto cfr. H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, Preußische Druckerei, 1927; K. H. SEIFERT, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Köln, Heymanns Verlag, 1975; D. H. GEHNE, T. SPIER, *Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?*, VS Verlag, 2010; O. W. GABRIEL, O. NIEDERMAYER, R. STÖSS, *Parteiendemokratie in Deutschland*, Westdeutscher Verlag, 2013; O. NIEDERMAYER, S. BUKOW, U. JUN, *Parteien in Staat und Gesellschaft. Zum Verhältnis von Parteienstaat und Parteiendemokratie*, Springer VS, 2016; M. HEINTZEN, *Aktuelle verfassungsrechtliche Fragen der Parteiendemokratie in Deutschland*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, n. 1.

<sup>20</sup> H. LIERMANN, *Ueber die rechtliche Natur der Vereinburungen politischer Parteien untereinander*, in *Archiv für öffentliches Recht*, 1926, Bd. 11, p. 401-412.

<sup>21</sup> I. VON MÜNCH, *Rechtliche und Politische Probleme von Koalitionsregierungen*, Berlin-New York, De Gruyter, 1992, p. 30 ss. Dello stesso autore v. ID, *A German Perspective on Legal and Political Problems of Coalition Governments*, in *Victoria University of Wellington Law Review*, 1999, 30, n. 1, p. 65-74.

per le parti contraenti<sup>22</sup>. Del resto attribuire a tali patti valore di obbligo giuridico tra le parti mediante la legalizzazione (*Verrechtlichung*) della dialettica politica<sup>23</sup> implicherebbe la giustiziabilità degli stessi. Il problema della giustiziabilità degli accordi è quindi «il banco di prova delle varie concezioni»<sup>24</sup>.

La riemersione del tema degli accordi di governo nella dottrina tedesca si ebbe tra gli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento grazie all'impulso di diversi autori che concentrarono i loro studi prevalentemente sull'eventuale incidenza che l'accordo potesse avere rispetto gli organi costituzionali. Sasse, partendo dall'autonomia negoziale (*Eigengesetzlichkeit*) dei partiti politici nella conclusione degli accordi, negò la giustiziabilità dei rapporti pattizi ma non escluse la loro natura giuridica<sup>25</sup>. Sulla rilevanza giuridica del patto di coalizione si espresse anche Kewenig ribadendo tuttavia ad essere conformi alla legge dovessero essere gli effetti dell'accordo e non già il patto individualmente inteso<sup>26</sup>. Per Sasse e Friauf, inoltre, gli accordi di coalizione erano accordi di diritto costituzionale in ragione al loro contenuto<sup>27</sup>. Anche Konrad Hesse escluse che gli accordi tra partiti potessero essere ricondotti nell'alveo dei contratti di diritto privato ritenendo invece che dovessero inquadrarsi nel formante giuspubblicistico<sup>28</sup>.

Non mancarono tuttavia posizione discordanti<sup>29</sup>. Kafka, ad esempio, riteneva che gli accordi di coalizione fossero dei veri e propri contratti idonei a scaturire diritti e doveri, non risultando pertanto ascrivibili al diritto pubblico *stricto sensu*<sup>30</sup>. Per Henke essendo i partiti associazioni di diritto civile anche gli accordi di coalizione da loro posti dovrebbero qualificarsi tali. Tuttavia il contenuto del patto, connesso al funzionamento e all'attività degli organi dello Stato, renderebbe gli accordi di coalizione degli accordi di diritto civile condizionati dal diritto costituzionale<sup>31</sup>. La matrice civilistica degli accordi di governo fu altresì sostenuta dallo studioso austriaco Marcic che ne ammise anche la giustiziabilità da parte del giudice ordinario e costituzionale.<sup>32</sup> Tra i contributi di maggior rilievo in materia si annovera quello di Schüle, il

---

<sup>22</sup> K. ROTHENBÜCHER, *Die Stellung des Ministeriums nach Bayerischem Verfassungsrechte*, München, 1922, p. 70-71.

<sup>23</sup> H. SCHULZE-FIELITZ, *Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtliches Problem. Zu Grenzen eine Verrechtlichung des politischen Prozesses*, in *Juristischen Arbeitsblätter*, 1992, n. 12, p. 332-336.

<sup>24</sup> P. PETTA, *La natura giuridica degli accordi tra partiti politici*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1969, p. 272.

<sup>25</sup> C. SASSE, *Koalitionsvereinbarung und Grundgesetz*, in *Juristen Zeitung*, 1961, *passim*.

<sup>26</sup> W. KEWENIG, *Zur Rechtsproblematik der Koalitionsvereinbarungen*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1965, 90, n. 2, p. 182-204.

<sup>27</sup> K. H. FRIAUF, *Zur Problematik der verfassungsrechtlichen Vertrages*, in *Archiv des öffentlichen Recht*, 1963, *passim*.

<sup>28</sup> K. HESSE, *Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer*, 1959, n. 17, p. 45 ss.

<sup>29</sup> Osserva Petta: «qualora si ritenga che gli accordi di coalizione siano giuridicamente vincolanti, la loro classificazione come accordi di diritto pubblico o di diritto privato dipende dall'impostazione generale che si dà al problema della distinzione, appunto, del diritto pubblico dal privato» P. PETTA, *La natura giuridica degli accordi tra partiti politici*, op. cit., p. 277.

<sup>30</sup> G. E. KAFKA, *Koalition*, in *Staatslexikon der Görres-gesellschaft*, Freiburg, IV, 1959, p. 174 ss.

<sup>31</sup> W. HENKE, *Das Recht der politischen Parteien*, Göttingen, Otto Schwarz & Co Verlag, 1964, p. 117 ss.

<sup>32</sup> R. MARCIC, *Die Koalitionsdemokratie: Das österreichische Modell im Lichte der Wiener rechtstheoretischen Schule*. *Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe*, Schriftenreihe Heft 71/72, Karlsruhe, C. F. Müller Verlag, 1966.

quale paragonò l'accordo di coalizione alle c.d. *pratiche concordate* che limitano la concorrenza tra imprese<sup>33</sup>.

Alla luce dell'esperienza costituzionale maturata dal 1949 ad oggi parrebbe corretto ritenere che l'esecuzione dell'accordo di coalizione, concluso tra partiti ma attuato da organi dello Stato vincolati nell'esercizio delle loro funzioni a perseguire i propri fini istituzionali, prescinda dalla produzione di obblighi giuridicamente sanzionabili<sup>34</sup>. La circostanza per cui all'inosservanza dell'accordo da parte di uno dei contraenti corrisponda la sola responsabilità politica dinanzi all'elettorato escluderebbe qualsivoglia effetto sanzionatorio sul piano giuridico. Ai contratti, non godendo di alcuna tutela giurisdizionale, andrebbe dunque attribuito un valore meramente politico. Il *Koalitionsvertrag* si configura come un accordo, redatto in forma scritta e pubblica, tra partiti coalizzati per la formazione dell'Esecutivo e la realizzazione di un indirizzo politico mediante l'attuazione degli obiettivi programmatici ivi contenuti.

## 2. Il *Koalitionsvertrag* nella tradizione costituzionale tedesca.

Dal 1949 al 2025 in Germania si sono succeduti dieci Cancellieri espressione dei due principali partiti tedeschi, ovvero la *Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU)* ed il *Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)*, generalmente sostenuti da *piccole coalizioni* composte grazie al contributo dei liberali o dei verdi. Soltanto in quattro occasioni la Repubblica Federale di Germania è stata governata dalla *grande coalizione (Große Koalition)* mediante un accordo tra popolari e socialdemocratici (*CDU/CSU - SPD*): durante il Cancellierato di Kurt Georg Kiesinger (1966-1969) e nei governi Merkel I (2005-2009), Merkel III (2013-2018) e Merkel IV (2018-2021). Sebbene la formula coalizionale fosse stata esperita in numerose occasioni anche nei *Länder* della Germania, nell'*era Merkel* tale assetto di governo è diventato una costante strutturale del sistema politico tedesco. L'intesa tra popolari e socialisti è tramontata soltanto dopo le elezioni federali del 2021, con l'uscita di scena della Cancelliera Angela Merkel per sedici anni alla guida del Governo. Ciò ha reso inevitabile la formazione, per la prima volta a livello federale, della c.d. *coalizione semaforo (Ampelkoalition)* composta da *Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)*, *Freie Demokratische Partei (FDP)* e *Bündnis 90/Die Grünen (Verdi)* a sostegno del Cancelliere socialista Olaf Scholz. Nell'amministrazione periferica degli Stati federati e di numerosi comuni è possibile

---

<sup>33</sup> SCHÜLE A., *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts. Eine Studie zur deutschen Lehre und Praxis. Mit einem Dokumenten-Anhang*, Tübingen Rechtswissenschaftliche Abhandlungen. Bd. 11, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1964. Come le pratiche concordate anche i patti si caratterizzerebbero per il fatto di tendere contemporaneamente al rafforzamento dei partiti politici coalizzati ed alla esclusione di altri gruppi politici dal perimetro di Governo. P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, op. cit., p. 146-147.

<sup>34</sup> «L'obbligatorietà non discende quindi da alcuna esecuzione in forza della legge, ma dipende da circostanze e valutazioni di natura prettamente politica. Per tale ragione si può affermare che gli accordi fra partiti non pongano obblighi che nei confronti delle parti contraenti e che in particolare non li pongano a carico degli organi della pubblica amministrazione nella cui sfera di competenza possa rientrare una qualsivoglia clausola dell'accordo». L. MARIANTONI, *Contratto di governo e accordo di coalizione. Natura giuridica e vincolatività*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, n. 3, p. 318.

distinguere, in base ai colori identificativi dei partiti<sup>35</sup>, anche altre alleanze: la *Jamaika-Koalition* tra CDU-CSU, FDP e Verdi<sup>36</sup>; la *Kenia-Koalition* tra CDU-CSU, SPD e Verdi<sup>37</sup> ed infine la *Deutschland-Koalition* tra CDU-CSU, FDP e SPD. Le combinazioni già testate a livello federale dimostrano la centralità dei *Länder* quali laboratori politici per la sperimentazione di alleanze inedite a livello nazionale<sup>38</sup>.

Sebbene anche i primi governi della Repubblica Federale di Germania fossero retti da accordi di coalizione il contenuto, programmatico o meramente negoziale, di questi non veniva ufficializzato in un documento scritto essendo conosciuto esclusivamente dai partiti di maggioranza, spesso in via informale. Si trattava perlopiù di accordi verbali o di protocolli condivisi dalle parti. Nelle ultime legislature, invece, i patti di coalizione hanno sempre assunto forma scritta e pubblica sancendo così il passaggio dal mero *Vereinbarung* (accordo) al più formale *Vertrag* (contratto)<sup>39</sup>. Secondo la dottrina tedesca, infatti, l'accordo (*Vereinbarung*), il contratto (*Vertrag*) e l'atto integrale (*Gesamtakt*) divergerebbero soltanto in relazione allo scopo conseguito<sup>40</sup>. Il primo contratto di governo reso noto all'opinione pubblica, che tuttavia sarebbe dovuto rimanere riservato nelle intenzioni dei contraenti, fu l'accordo di coalizione concluso nel 1961 fra popolari, socialisti e i liberali per la formazione del Governo Adenauer IV<sup>41</sup>. Tra i punti dell'accordo figurava la dichiarazione del *leader* della CDU Konrad Adenauer che, in ossequio ad un'esplicita richiesta dei liberali, riguardante le dimissioni anticipate dello stesso dall'incarico di Cancelliere prima della scadenza naturale del mandato. Oltre agli obiettivi politici da conseguire nel corso della legislatura il documento prevedeva ulteriori garanzie sul perimetro della maggioranza.

---

<sup>35</sup> «I Media e i politici sono soliti riferirsi a queste diverse esperienze indicandole a seconda del colore che contraddistingue i partiti partner della coalizione. L'importanza del colore prescelto dai partiti per la comunicazione politica costituisce infatti una peculiarità degli ordinamenti d'oltralpe, non solo di quello tedesco. In Germania, il partito cristiano-democratico (CDU) è contraddistinto dal colore nero, il partito cristiano-sociale (CSU) dal blu, i liberali (FDP) dal giallo, il partito della Sinistra (*Die Linke*) dal rosso scuro, i socialdemocratici (SPD) e i Verdi, ovviamente, dal rosso e dal verde.» cit. A. ZEI, *La crisi politica post-elettorale e la formula del Governo tricolore*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2021, n.3, p. 5.

<sup>36</sup> Ipotizzata senza successo dopo le elezioni federali del 2005 e del 2017 ma costituita a Saarland nel 2009 e a Schleswig-Holstein nel 2017.

<sup>37</sup> Sperimentata in Sassonia-Anhalt nel 2016, a Brandeburgo ed in Sassonia nel 2019.

<sup>38</sup> A. DE PETRIS, *Verso il voto tedesco: nuove coalizioni per una nuova Europa?*, in *federalismi.it*, 2021, n. 22, p. V.

<sup>39</sup> Così G. RIZZONI, *I contratti di coalizione nella Repubblica federale tedesca fra politica e diritto*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 1, p. 4.

<sup>40</sup> H. WEBER, *Der Koalitionsvertrag*, Überarb. von F. H. Timmermann, Bonn, Deutscher Bundes Verlag, 1967.

<sup>41</sup> Cfr. P. HÄBERLE, *Die Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts*, in *Zeitschrift für Politik*, 1965, 12, ora in Id. *Verfassung als öffentlicher Prozeß, Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Berlin, Duncker & Humblot, 1998, III ed.; A. DE PETRIS, *Sunt pacta politica etiam servanda? Gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2014, n. 2. Per un'analisi politologica delle prime coalizioni a guida Merkel v. J. DITTBERNER, *Große Koalition: 1966 und 2005*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2007, 35-36; M. HAAS, *Auswirkungen der Großen Koalition auf das Parteiensystem*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2007, 35-36; K. NICLAUS, *Kiesinger und Merkel in der Großen Koalition*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2008, 16; K. STÜWE, *Der Bundesrat in Zeiten Großer Koalitionen*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2008, 16.; S. BUKOW, W. SEEMANN (HRSG.), *Die Große Koalition. Regierung - Politik - Parteien 2005-2009*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010; C. LEES, *The Grand Coalition and the Party System*, in *German Politics*, 2010, 19 (3-4); S. BOLGHERINI, F. GROTZ, *Germany After the Grand Coalition: Governance and Politics in a Turbulent Environment*, London, Palgrave Macmillan, 2011; S. E. SCARROW, *The German grand coalition of 2005-09 and party system change: Catalyst or continuity?*, in *Electoral Studies*, 2012, 31.

I contratti di governo pur non avendo natura giuridica vincolante assumono le caratteristiche proprie di una convenzione costituzionale, non disciplinata dal *Grundgesetz* ma dalla prassi consolidata sebbene si parli anche di una doverosità esterna. Qualora più partiti volessero costituire una coalizione di governo senza prima concludere e rendere pubblico un dettagliato contratto di coalizione rischierebbero di incorrere in controveazioni da parte dell'opposizione parlamentare, dell'opinione pubblica e probabilmente anche del Presidente della Repubblica, quale soggetto preposto a garantire la correttezza costituzionale del confronto politico<sup>42</sup>. I *partners* della coalizione si impegnano formalmente a tradurre in azioni di indirizzo politico il contenuto del programma di governo. Tutte le forze di maggioranza condividono le medesime responsabilità per scelte di politica generale adottate dal Governo federale e possono giustificare le misure legislative sgradite alla propria base elettorale in funzione di un vincolo di concordanza. Una volta ufficializzato il *Koalitionsvertrag* l'eventuale inosservanza contrattuale di una delle parti non sarebbe oggetto di alcun sindacato giurisdizionale, sia esso ordinario o costituzionale, poiché gli accordi di coalizione esauriscono integralmente i loro effetti nella sola dimensione politica.

Per coordinare i rapporti tra gruppi parlamentari e per dirimere le eventuali controversie all'interno della maggioranza viene istituito un comitato di coalizione (*Koalitionsausschuss*) a garanzia della tenuta dell'Esecutivo. Si tratta di un organo composto da una delegazione di esponenti dei partiti di governo il cui funzionamento è di volta in volta disciplinato dall'accordo di coalizione e non dalla Legge fondamentale. Nella prassi le riunioni dei comitati sono convocate periodicamente entro un termine stabilito o in casi eccezionali su richiesta delle parti. Il comitato di coalizione, il cui ruolo decisionale è notevolmente accresciuto nel corso delle legislature, opera come una *cabina di regia* controllando l'azione del Governo federale e della maggioranza parlamentare.

Spesso il *Koalitionsvertrag* prevede ulteriori clausole volte a stabilizzare il potere esecutivo come la ripartizione dei ministeri, l'impegno a non cercare o accettare alleanze con partiti estranei al patto di coalizione e l'adozione del principio del consenso per le decisioni ritenute fondamentali. Se da un lato i contratti di governo devono tenere inevitabilmente conto del peso specifico dei singoli partiti contraenti dall'altro costituiscono una garanzia affinché anche i *partners* di minoranza possano avere la certezza che alcuni dei loro obiettivi programmatici vengono realizzati nel corso della legislatura senza incorrere nel veto degli alleati. Tuttavia la previsione di accordi eccessivamente dettagliati rischierebbe di vincolare oltremodo sia l'azione di governo sia la capacità d'iniziativa dello stesso Cancelliere, sottraendo ad esso ampi spazi di autonomia. Non sono mancati infatti dubbi di natura costituzionale sui contratti di governo che in astratto potrebbero configurarsi come un limite al potere di nomina del Presidente federale (art. 63 GG), al potere di indirizzo politico del Cancelliere (art. 65 GG) e all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 48 GG). Attenta dottrina rileva come il valore esclusivamente politico degli accordi di coalizione lascerebbe intatte le competenze che la Legge fondamentale attribuisce ai diversi organi costituzionali. Il

---

<sup>42</sup> G. RIZZONI, *I contratti di coalizione nella Repubblica federale tedesca fra politica e diritto*, op. cit., p. 6; T. GUARNIER, *Partiti politici e accordi di governo: la dimensione istituzionale di un accordo fra "privati"*, in (a cura di) G. Iorio, P. Zicchitto *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico ediritto privato*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 151.

*Koalitionsvertrag* – frutto del riconoscimento che il *Grundgesetz* riserva ai partiti politici ex art. 21 GG – opera quale elemento di coesione e stabilità del sistema istituzionale in quanto le scelte dei contraenti si riflettono sui gruppi parlamentari chiamati a votare la fiducia al *Bundestag*. Una stabilità politica che tuttavia antecede la stipula del contratto confermativo dell'intesa<sup>43</sup>.

### 3. Il procedimento di formazione della *Bundesregierung* nella Legge fondamentale.

La Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania disciplina l'*iter* di formazione del Governo federale<sup>44</sup> (*Bundesregierung*) all'art. 63, secondo cui il Cancelliere viene eletto, senza dibattito, dalla maggioranza (*Kanzlermehrheit*) dei membri del *Bundestag* su proposta del Presidente federale a cui è rimessa anche la nomina. Se il candidato proposto non dovesse risultare eletto il *Bundestag*, nei quattordici giorni successivi alla votazione, può eleggere un Cancelliere federale a maggioranza dei suoi membri. Nel caso in cui entro questo termine non dovesse aver luogo l'elezione, verrebbe immediatamente indetta una nuova votazione eleggendo così il candidato capace di ottenere il maggior numero di voti. Qualora l'eletto avesse raccolto i voti della maggioranza dei membri del *Bundestag*, il Presidente federale è tenuto a nominarlo entro sette giorni dall'elezione. Nell'ipotesi residuale che tale maggioranza non dovesse essere raggiunta, il Presidente federale deve nominare il Cancelliere entro sette giorni oppure sciogliere il *Bundestag*.

Come accade con il Capo di Stato in gran parte delle democrazie parlamentari anche il *Bundespräsident* assume un ruolo nevralgico nel procedimento di formazione del Governo federale. L'esito per nulla incerto delle consultazioni elettorali, almeno fino alle elezioni federali del 2017, ha tuttavia condizionato la scelta del Presidente Federale circa la personalità da proporre quale Cancelliere. La nomina presidenziale nella Repubblica Federale di Germania, a differenza di quanto avviene nell'ordinamento italiano, sembrerebbe così predefinita in base ai rapporti di forza tra i partiti all'interno del *Bundestag* riducendo al minimo i margini di discrezionalità del *Bundespräsident*. Ciononostante, il Capo dello Stato (*Staatsoberhaupt*) in quanto titolare di un *pouvoir neutre* esercita tale prerogativa senza vincoli come confermato dal fatto che l'atto di proposta non è sottoposto ad obbligo di controfirma ministeriale.

Dal dettato costituzionale si evince come la definizione di una coalizione di governo nell'ordinamento tedesco dipenda perlopiù da esigenze di carattere temporale. Se è vero che in capo al *Bundespräsident* vige l'obbligo costituzionale di proporre un candidato alla Cancelleria da sottoporre al voto del *Bundestag* per l'investitura è altrettanto vero che il Presidente Federale non debba formulare tale proposta entro termini predeterminati. Qualora

---

<sup>43</sup> P. PISICCHIO, *La breve vita del contratto di governo italiano, tra "koalitionsvertrag" tedesco e "coalition agreement" inglese*, in *Nomos*, 2020, n. 1, p. 11.

<sup>44</sup> Cfr. C. BARTELT, *Regierungsbildung nach dem Grundgesetz*, Dissertation, 1960; H. NAWIASKI, *Der Einfluß des Bundespräsidenten auf Bildung und Bestand der Bundesregierung*, in *Die öffentliche Verwaltung*, 1950; H. REIN, *Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundespräsidenten bei der Bildung der Bundesregierung*, in *JuristenZeitung*, 1969; H. SCHNEIDER, *Die Regierungsbildung nach dem Bonner Grundgesetz*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1953.

le urne dovessero consegnare un risultato elettorale indefinito o le forze politiche non addivenissero ad un accordo di coalizione, vincolante solo per i partiti contraenti, il Capo dello Stato potrebbe così avvalersi di un surplus temporale prima di individuare il soggetto in grado di ottenere la *Kanzlermehrheit* al *Bundestag*<sup>45</sup>. Ne consegue come anche nell'eventuale dilatazione dei tempi precedenti alla proposta si manifesti la discrezionalità del *Bundespräsident*. Dopo le elezioni federali del 2017, ad esempio, il Presidente Frank-Walter Steinmeier per dirimere la situazione di stallo politico dovuta alle travagliate negoziazioni tra partiti ha avviato per la prima volta nella storia recente tedesca delle consultazioni presidenziali, sul modello di quelle indette in Italia dal Presidente della Repubblica per la formazione del Governo. Tale iniziativa è consistita nella convocazione dei leader dei partiti presenti al *Bundestag* per colloqui atti alla ricerca di una maggioranza politica<sup>46</sup>. L'inedito protagonismo del *Bundespräsident* nell'ambito di un parlamentarismo razionalizzato ha portato alcuni osservatori a rilevare come lo «spettro di *italienische* (o *spanische*) *Verhältnisse*» avesse varcato i confini della Repubblica Federale di Germania<sup>47</sup>. Tuttavia, come si deduce sia dalle regole scritte sia dalla prassi, anche questa iniziativa presidenziale sembrerebbe sottesa ad assicurare un esecutivo di legislatura stabile nella tenuta ed efficace nel perseguimento dell'indirizzo politico.

#### 4. La *Große Koalition* di Angela Merkel.

Nel corso delle legislature i contratti sono divenuti sempre più dettagliati nei contenuti e formali nella struttura. Sotto il profilo metodologico è possibile invece scorgere una comune previsione di clausole, ripetute in misura e con intensità diversa a seconda che si tratti di *grandi* o di *piccole* coalizioni. Prendendo in considerazione i più recenti contratti di governo è possibile infatti scorgere numerosi aspetti coincidenti. Il dettagliatissimo *Koalitionsvertrag* "*Insieme per la Germania. Con coraggio e umanità*", siglato l'11 novembre 2005<sup>48</sup> da *CDU-CSU* e *SPD* per dar vita al Governo Merkel I, disciplinava alla lettera *c* il funzionamento della coalizione. Il contratto di governo prevedeva che la durata dell'accordo corrispondesse alla durata temporale della XVI legislatura, inoltre i *partners* della coalizione – entrambi corresponsabili

---

<sup>45</sup> «Nell'esercizio di tale potere di proposta, infatti, il Presidente è pienamente obbligato a condurre sondaggi (*Sondierungspflicht*) con gli esponenti politici di turno, ma nel rispetto della massima riservatezza. Un Capo dello Stato che esercitasse influenze personali, o conducesse trattative in prima persona rispetto all'individuazione del candidato da presentare al *Bundestag*, tradirebbe espressamente la natura del mandato che il dettato costituzionale gli conferisce in questo ambito, in quanto violerebbe i precetti di imparzialità e indipendenza richiesti dal suo proprio ruolo istituzionale.» cit. A. DE PETRIS, *A Bridge over troubled waters? Il Presidente federale tedesco nel procedimento di formazione del governo*, in *Rivista AIC*, 2018, fasc. 2., p. 22.

<sup>46</sup> Gli incontri hanno coinvolto anche le principali figure istituzionali, quali il Presidente del *Bundestag* Wolfgang Schäuble, il Presidente del *Bundesverfassungsgericht* Andreas Voßkuhle ed il Presidente di turno del *Bundesrat* Michael Müller come riportato anche da A. DE PETRIS, *There must be some way out of here... Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2018, fasc. 1, pp. 6-8.

<sup>47</sup> Così G. DELLEDONNE, *Il crepuscolo dell'ipotesi-Giamaica: osservazioni comparatistiche sulle trattative per la formazione del Governo in Germania*, in *Diritti Comparati*, 4 dicembre 2017, p. 1.

<sup>48</sup> *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit*, p. 164-166. Per consultare il documento integrale v. [bit.ly/Koalitionsvertrag2005](http://bit.ly/Koalitionsvertrag2005).

delle scelte di politica generale – si incontrassero regolarmente almeno una volta al mese o su richiesta dei contraenti nel *Koalitionsausschuss*. I gruppi parlamentari dei rispettivi partiti si impegnavano a votare in modo uniforme nel *Bundestag* escludendo la possibilità di maggioranze variabili. Mozioni, iniziative legislative ed interrogazioni parlamentari dovevano essere presentate congiuntamente o, in casi eccezionali, di comune accordo. Nel gabinetto nessun partito sarebbe andato in minoranza su questioni che sono di fondamentale importanza per un *partner* di coalizione. Con riguardo alla composizione del Governo, la *CDU-CSU* e la *SPD* detenevano lo stesso numero di ministri e sottosegretari.

Dopo la coalizione tra popolari e liberali per la formazione del Governo Merkel II, la formula della *Große Koalition* si è riproposta nella XVIII legislatura. Come nell'accordo del 2005 anche il contratto di governo "*Plasmare il futuro della Germania*", sottoscritto il 16 dicembre 2013 tra *CDU-CSU* e *SPD* per la nascita del Governo Merkel III, confermava la condivisione delle responsabilità di governo, l'adozione del principio del consenso, il divieto maggioranze mutevoli, le votazioni conformi, il coordinamento tra i gruppi parlamentari di maggioranza ed il ricorso ai comitati di coalizione<sup>49</sup>. Gli elementi più significativi del *Koalitionsvertrag* del 2013 riguardavano la tutela parlamentare dell'opposizione ed il rispetto dei vincoli di coalizione nelle sedi europee. Quanto al primo aspetto occorre rilevare come le dimensioni assai ampie della maggioranza, di gran lunga superiore ai *quorum* minimi previsti dal *Grundgesetz*, abbiano reso necessario l'impegno da parte dei partiti di governo di adottare misure volte a garantire i diritti delle minoranze nel *Bundestag*. Per quanto concerne invece al coordinamento delle politiche europee il contratto di governo garantiva l'approccio unitario dei partiti di coalizione – rispettivamente affiliati alle grandi famiglie politiche europee dei popolari e dei socialisti – anche a livello europeo seppur nel rispetto della dialettica elettorale. A differenza di quanto avvenuto nel 2005, per la spartizione degli incarichi di Governo non è stato seguito il criterio dell'uguale distribuzione dei dicasteri ma quello del peso parlamentare dei rispettivi partiti, ovvero nove ministri in quota *CDU-CSU* e sei della *SPD*.

Di gran lunga più faticosa è apparsa la ricerca di un compromesso nella XIX legislatura. Esclusa la possibilità di formare una *Jamaika-Koalition* (*CDU-CSU*, *FDP* e *Verdi*) paventata nei primi colloqui esplorativi non rimaneva che dare continuità all'esperienza della grande coalizione. Come già accaduto in occasione della ratifica dei precedenti contratti di governo il *Partito Socialdemocratico* aveva sottoposto ai propri iscritti l'adesione al patto di coalizione. Tale scelta ha suscitato numerose critiche da parte di chi riteneva che la consultazione degli iscritti potesse compromettere significativamente l'esercizio del libero mandato parlamentare, sancito al primo comma dell'art. 38 GG, vanificando così il responso delle urne. Anche la giurisprudenza costituzionale tedesca dopo numerosi ricorsi alla *Bundesverfassungsgericht* (*BVerfG*) si è espressa al riguardo. Già nel 2013 i Giudici di Karlsruhe hanno precisato che soltanto gli atti di una pubblica autorità possono essere oggetto di ricorso costituzionale. Nessun partito politico, sebbene soggetto costituzionalmente rilevante, può esercitare funzioni di pubblica autorità<sup>50</sup>. La consultazione della propria base elettorale, avviata dai socialisti per

---

<sup>49</sup> Cfr. *Deutschlands Zukunft gestalten*, p. 128, v. [bit.ly/Koalitionsvertrag-2013](http://bit.ly/Koalitionsvertrag-2013).

<sup>50</sup> *Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 6. Dezember 2013 - 2 BvQ 55/13*. Per consultare la pronuncia v. [bit.ly/2BvQ55-13](http://bit.ly/2BvQ55-13).

la sottoscrizione del contratto di governo, sarebbe quindi un comportamento ad esclusiva rilevanza interna.

L'accordo per la formazione del Governo Merkel IV "Un nuovo inizio per l'Europa Una nuova dinamica per la Germania Una nuova coesione per il nostro Paese", firmato il 12 marzo 2018, quanto ai rapporti endogovernativi ricalcava i precedenti contratti tra popolari e socialisti<sup>51</sup>. Era inoltre prevista una valutazione dell'accordo di coalizione a metà legislatura per comprendere quali obiettivi fossero stati già raggiunti e quali invece necessitassero di essere nuovamente concordati. La ripartizione dei ministeri del Governo federale era descritta in modo puntuale nel contratto: otto per la CDU-CSU e sei per la SPD<sup>52</sup>.

La fattispecie appena descritta parrebbe assai dissimile dal c.d. *Contratto per il Governo del Cambiamento*<sup>53</sup> sottoscritto nel 2018 dal *Movimento 5 Stelle* e dalla *Lega* per la formazione del Governo Conte I<sup>54</sup>. La natura privatistica del patto era emersa nitidamente già dalla scelta di stipulare l'accordo alla presenza di un notaio, al fine di voler rimarcare verso l'esterno l'impegno assunto tra le parti. Stando al tenore letterale del testo i due contraenti sembravano essere non già i gruppi parlamentari o i partiti bensì i rispettivi capi politici. Risultava del tutto estraneo rispetto alla definizione del contenuto programmatico il Presidente incaricato Giuseppe Conte, tenuto a mantenere un indirizzo politico elaborato da altri. Quanto

---

<sup>51</sup> Cfr. *Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*, p. 173-175, v. [bit.ly/koalitionsvertrag2018](http://bit.ly/koalitionsvertrag2018).

<sup>52</sup> A. DI MARTINO, *Accordi di governo e innovazioni istituzionali nella soluzione delle crisi in Germania*, in *Il Filingieri*, 2018, p. 49-90.

<sup>53</sup> Testo qui disponibile: [bit.ly/ContrattoM5S-Lega](http://bit.ly/ContrattoM5S-Lega). Le premesse dell'accordo vanno tuttavia individuate nella c.d. *relazione Della Cananea* v. [bit.ly/RelazioneDellaCananea](http://bit.ly/RelazioneDellaCananea). Il 20 aprile 2018 il prof. Giacinto Della Cananea ha elaborato una relazione, richiesta dal leader del M5S Luigi Di Maio<sup>53</sup>, nella quale venivano indicati e comparati i possibili punti di convergenza tra i programmi elettorali del *Movimento 5 Stelle*, della *Lega* e del *Partito Democratico*. L'individuazione di una base programmatica comune tra i diversi partiti sarebbe servita per la formazione di alleanze post-elettorali. La *relazione Della Cananea* prevedeva sia la realizzazione di accordi formali, orientati secondo i principi di buona fede e leale cooperazione, sia l'istituzione di un comitato di conciliazione, composto da componenti nominati in pari numero dalle parti, adito in caso di dubbi sull'interpretazione o sull'applicazione dell'accordo.

<sup>54</sup> In forza degli effetti distorsivi del *Rosatellum-bis*, l'avvio della XVIII legislatura ha sancito la definitiva eclissi di ciò che rimaneva del bipolarismo, quel sistema che con non poche turbolenze aveva contraddistinto la stagione maggioritaria. All'esito delle elezioni politiche del 2018 né il partito di maggioranza relativa, il *Movimento 5 Stelle*, con quasi il trentatré per cento dei consensi, né la coalizione di centro-destra con il trentasette per cento o quella di centro-sinistra con il ventidue per cento avrebbero potuto quindi prescindere dal raggiungimento di un accordo di larghe intese. La *Lega*, guidata da Matteo Salvini, rompendo di fatto la coalizione di centro-destra con la quale si era presentato in occasione delle elezioni politiche del 2018, ha acconsentito ad un accordo con il M5S. Il ritorno a logiche consociative, in netta contrapposizione con il principio maggioritario perpetrato a partire dal 1993, si è dovuto pertanto scontrare con l'incapacità coalizionale dei soggetti politici chiamati alla risoluzione della crisi, privi di quella naturale propensione alle convergenze parlamentari in coerenza con le più elementari regole della sintassi costituzionale. Per una letteratura scientifica sul contratto di governo sotteso alla formazione del Governo Conte I v. AA. VV., *La intricata vicenda della formazione del governo Conte*, in *La rivista del Gruppo di Pisa*, 2018, n. 3; A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice) accordo di coalizione*, in *Dirittifondamentali.it*, 2018, n. 1, p. 1-6; M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del «contratto» di Governo e l'art. 67 Cost.*, in *federalismi.it*, 2018, n. 13, p. 1-12; M. CAVINO, *The Manchurian Candidate. Il Presidente del Consiglio garante del contratto di governo*, in *federalismi.it*, 2019, n. 3, p. 231-239; M. MANDATO, G. STEGHER, *Dal contratto di Governo all'accordo politico: cronaca della resa del primo Governo bipopolista perfetto*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2019, n. 2, p. 1-31; F. PASTORE, *Dal programma al contratto di governo*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, 2020, n. 1, p. 1-14; T. GUARNIER, *L'esperienza del contratto di governo*, Relazione al Convegno del gruppo di Pisa "Partiti politici e dinamiche della forma di governo", Università degli studi Federico II di Napoli, 14-15 giugno 2019, in *La rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, n. 3, p. 196-223.

al contenuto più programmatico, il contratto si limitava ad una superficiale addizione delle principali proposte avanzate in campagna elettorale da ambo le forze politiche<sup>55</sup>. La presunzione di voler predefinire all'interno del contratto di governo ogni singolo provvedimento legislativo da attuare si è tradotta in un'esautorazione del Parlamento e del libero mandato dei rappresentanti, vincolati *ob torto collo* ad un accordo di coalizione post-elettorale siglato dai capi politici dei rispettivi partiti senza un effettivo dibattito interno<sup>56</sup>. La contrattualizzazione dell'accordo, malgrado la supposta volontà di garantire la trasparenza nelle negoziazioni, ha comportato un irrigidimento funzionale sia nella direzione della politica generale del Governo sia nel mantenimento dell'unità di indirizzo politico spettanti al *Premier*. L'esatta corrispondenza tra i contenuti del contratto e le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, rese il 5 giugno 2018 in occasione del voto di fiducia al Senato, stride tuttavia con il ruolo marginale che questi ha assunto durante l'elaborazione e la materiale stesura dell'accordo tra il *Movimento 5 Stelle* e la *Lega*. L'estraneità del *Premier* rispetto alle determinazioni del contratto ha posto significative perplessità sull'effettivo esercizio delle attribuzioni costituzionali ad esso spettanti ai sensi dell'art. 95 Cost. Il ricorso alla veste contrattuale parrebbe invero uno sforzo nominale privo di quella vincolatività che è invece propria degli accordi di coalizione tedeschi. Mentre «in Germania l'accordo è un metodo, è il fine della dialettica politica, in Italia è un mezzo per costringere quella stessa dialettica nelle strette maglie di un testo scritto»<sup>57</sup>. Alla luce dell'epilogo del Governo Conte I la scelta di ricorrere ad un contratto formale appare più una simulazione del *Koalitionsvertrag*, sotteso a finalità propagandistiche ma privo dell'osservanza del principio di leale collaborazione e di un sincero sforzo di sintesi tra programmi.

---

<sup>55</sup> La *Lega* aveva trasferito nell'accordo alcuni degli obiettivi programmatici più sensibili al proprio elettorato ovvero: la previsione della *flat tax*, l'estensione della legittima difesa domiciliare, una linea dura sui flussi migratori e l'abolizione della *legge Fornero* in materia pensionistica. Di contro, il *Movimento 5 Stelle*, rivendicava l'introduzione del reddito di cittadinanza, l'inasprimento della legislazione anticorruzione, la riforma della prescrizione e la riduzione del numero dei parlamentari. Le derive plebiscitarie e populistiche, comuni ad ambe le forze politiche, emergevano nitidamente al ventesimo punto, intitolato *Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta*. Nello specifico si paventava l'introduzione di «forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo»; la cancellazione il *quorum* costituzionalmente previsto per il referendum abrogativo; l'obbligo di pronuncia del Parlamento sui disegni di legge di iniziativa popolare; l'abolizione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro; l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116 Cost. e da ultimo l'introduzione del «principio della cittadinanza digitale dalla nascita, prevedendo l'accesso gratuito alla rete internet per ogni cittadino».

<sup>56</sup> Il testo dell'accordo è stato successivamente sottoposto al vaglio dei rispettivi elettorati con lo scopo evidente di deresponsabilizzare i gruppi dirigenti dall'onere politico di qualsiasi scelta. Il *M5S*, fedele ai dettami della democrazia diretta, ha consultato i propri iscritti tramite il voto *online* sulla la c.d. *piattaforma Rousseau*. La *Lega* ha invece preferito procedere prima all'approvazione del contratto da parte del consiglio federale del partito ed in un secondo momento ha dato la possibilità ai simpatizzanti (anche ai non iscritti) di votare nei gazebo. L'assenza di un effettivo dibattito in seno ai partiti dimostra come in entrambi i casi si sia trattato di una mera ratifica delle decisioni assunte dai vertici e non già di uno strumento di democrazia partecipativa.

<sup>57</sup> L. MARIANTONI, *Contratto di governo e accordo di coalizione. Natura giuridica e vincolatività*, op. cit., p. 327-328.

## 5. Dalla crisi dell'*Ampelkoalition* alla formazione del Governo Merz.

Dopo le elezioni federali del 2021, le prime dell'era *post-Merkel*, è stata sperimentata la *coalizione semaforo* tra *SPD*, *FDP* e *Verdi* a sostegno del Governo Scholz. L'accordo tra i partiti dell'*Ampelkoalition*, titolato "Osare per un maggiore progresso. Alleanza per la libertà, la giustizia e la sostenibilità"<sup>58</sup>, ha proseguito la lunga tradizione dei contratti di governo distinguendosi tuttavia per alcune particolarità sia di metodo sia di contenuto. I *partners* di coalizione si sono impegnati ad aggiornare frequentemente un piano di lavoro comune per il conseguimento degli obiettivi programmatici monitorando l'effettiva attuazione dell'accordo. I contraenti hanno inteso altresì rafforzare il Parlamento come luogo di dibattito ed il ruolo dello stesso nella produzione normativa riformando le norme procedurali del *Bundestag* all'insegna della massima pubblicità dei lavori parlamentari. L'attività del Governo Scholz si è caratterizzata per la gestione della recessione economica e della crisi energetica determinata dal conflitto russo-ucraino. Il 7 novembre 2024 i liberali di *Freie Demokratische Partei*, con la richiesta di nuove elezioni al Cancelliere da parte del ministro delle finanze Christian Lindner e le conseguenti dimissioni di tutti i ministri di *FDP* dalla compagine di governo, hanno aperto la crisi sancendo così la fine anticipata della coalizione semaforo. Il 16 dicembre 2024, a seguito della defezione dei liberali, il *Bundestag* ha negato la fiducia su una mozione posta dal Governo Scholz provocando lo scioglimento anticipato della Camera ai sensi dell'art. 68 della Legge fondamentale.

Le elezioni federali del 23 febbraio 2025, oltre a registrare un'affluenza superiore all'ottanta per cento<sup>59</sup>, hanno decretato: la vittoria dei popolari guidati da Friedrich Merz, l'affermazione del partito di estrema destra *Alternative fuer Deutschland (AfD)* come secondo partito più votato, il tracollo dei socialisti al minimo storico dei consensi, l'affermazione della sinistra radicale ed il mancato superamento della soglia di sbarramento del partito liberale<sup>60</sup>. Merz ha escluso la possibilità di un accordo con *Alternative fuer Deutschland*, «sinora rimasto isolato dalle altre forze politiche, che lo hanno reputato *Koalitionsunfähig* (vale a dire idoneo a concludere accordi di coalizione), erigendogli attorno un *Brandmauer*, vale a dire un *firewall* o muro anti-incendio, reputandolo non idoneo alla conclusione di accordi di governo tanto a livello federale quanto a livello di *Land*: dunque una *conventio ad excludendum* particolarmente rigorosa»<sup>61</sup>. Situazione non dissimile rispetto a quanto accaduto in Austria per la formazione del Governo Stocker, in carica dal 3 marzo 2025, composto da popolari, socialdemocratici e liberali (*ÖVP-SPÖ-NEOS*). Tale coalizione ha posto come condizione essenziale dell'accordo l'esclusione del partito di estrema destra *Freiheitliche Partei*

---

<sup>58</sup>Cfr. *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, p. 173-177 v. [bit.ly/Koalitionsvertrag-2021](https://bit.ly/Koalitionsvertrag-2021).

<sup>59</sup> I risultati *record* si attestano attorno all'82,54%, confermandosi come una tornata elettorale più partecipata nella storia tedesca dalla riunificazione del 1990.

<sup>60</sup> Si riportano i seguenti dati: *CDU/CSU* 28,52%, *AfD* 20,80%, *SPD* 16,41%, *Bündnis 90/Die Grünen* 11,61%, *Die Linke* 8,77%.

<sup>61</sup> M. OLIVETTI, *Le elezioni tedesche del 2025: stabilità nonostante la polarizzazione e la frammentazione?*, in *federalismi.it*, 2025, n. 6, p. vii.

Österreichs (FPÖ) dal perimetro di governo. L'istituzione di un c.d. *cordon sanitaire* è avvenuta anche in Belgio con l'esclusione del partito di estrema destra *Vlaams Belang* (VB) dalle negoziazioni interpartitiche successive alle elezioni parlamentari del 2024. Il 3 febbraio 2025, dopo una crisi durata duecentotrentanove giorni, ha prestato giuramento il nuovo Esecutivo federale presieduto da Bart De Wever e sostenuto da una maggioranza di centro-destra nota come *coalizione Arizona*<sup>62</sup>. Il Governo Meloni in Italia, ad oggi il quinto più longevo nella storia repubblicana per durata in carica, sancisce sotto il profilo storico-costituzionale il definitivo superamento della *conventio ad excludendum*<sup>63</sup> soltanto in parte scalfita dalla partecipazione in qualità di ministri degli esponenti dell'*MSI-AN* nel Governo Berlusconi I. Non si tratta infatti soltanto del primo Esecutivo presieduto da una donna ma anche primo Esecutivo presieduto da un «esponente di un partito di destra, idealmente collegato alla tradizione del Movimento sociale italiano»<sup>64</sup> ritenuto estraneo, a differenza del *Partito Comunista Italiano*, allo stesso *arco costituzionale*<sup>65</sup>. In Italia a differenza di quanto accade tuttora in gran parte delle democrazie europee, specie in quei paesi come Germania e Spagna che hanno conosciuto regimi totalitari sui partiti di estrema destra non grava più alcuna pregiudiziale sebbene tale legittimazione politica non sia mai passata da un riconoscimento formale dell'antifascismo come preconditione per ricoprire cariche istituzionali e come valore fondante del patto costituzionale. Nel complesso andrebbe riconosciuto al governo parlamentare, in forza di una continua ricerca di moduli compromissori, il merito di edulcorare l'eventuale radicalità dei partiti al Governo favorendo il consolidarsi di una c.d. *democrazia protetta*<sup>66</sup>.

Dopo le elezioni federali si è andato così a profilare un accordo tra *CDU/CSU* e *SPD*, rispettivamente arrivati primi e terzi per consenso elettorale. Proprio in ragione del sorpasso di *AfD* sui socialisti, non più secondo partito tedesco, sarebbe improprio definire quella di Merz una grande coalizione secondo il modello convenzionalmente noto. Dai primi colloqui intercorsi è emersa un'intesa in materia fiscale, energetica e soprattutto su una gestione più rigorosa dei flussi migratori.

Il 6 maggio 2025, al primo scrutinio, il *Bundestag* ha negato la fiducia a Friedrich Merz. Sebbene la coalizione disponesse di trecentoventotto seggi sono venuti a mancare i voti di diciotto parlamentari dissenzienti, ottenendo trecentodieci voti favorevoli su trecentosedici necessari e facendo così venir meno, per la prima volta dal 1949, la maggioranza assoluta necessaria per l'investitura del Cancelliere federale. In ossequio al dettato dell'art. 63 GG si è tenuta nella stessa giornata una successiva votazione sancendo infine l'elezione di Merz con

---

<sup>62</sup> Composta da *Nuova Alleanza Fiamminga* (N-VA), *Movimento Riformatore* (MR), *Les Engagés* (LE), *Avanti* (VOORUIT), *Cristiano-Democratici e Fiamminghi* (CD&V).

<sup>63</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 655.

<sup>64</sup> Così M. LADU, A. LAURO, *Evergreen e grandes premières dell'Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all'immediata coalizione di Governo*, in A. D'Andrea (a cura di) *La traiettoria del sistema parlamentare italiano. Il passaggio dalla XVIII alla XIX legislatura: dal governo c.d. istituzionale di Draghi al Governo Meloni*, in *Consulta online*, aprile 2023, n. 1 speciale, p. 54.

<sup>65</sup> L'espressione, in uso nel dibattito storico-istituzionale italiano, sta ad indicare l'insieme dei partiti politici eletti in dell'Assemblea Costituente che hanno partecipato ai lavori per la redazione e l'approvazione della Costituzione repubblicana del 1948.

<sup>66</sup> Per un'accurata analisi del tema v. A. GATTI, *La democrazia che si difende. Studio comparato su una pratica costituzionale*, Padova, CEDAM, 2023.

trecentoventicinque voti a favore, nove in più rispetto a quelli necessari ma tre in meno rispetto ai voti totali di cui dispone la maggioranza. Malgrado le recenti esperienze dimostrino come la stabilità dei governi non rappresenti più un feticcio assoluto neppure in Germania in realtà tali fibrillazioni sarebbero imputabili non già alla formula costituzionale bensì alla *deminutio* della capacità coalizionale (*Koalitionsfähigkeit*) dei partiti politici.

Confrontando i mesi necessari per il raggiungimento di un accordo di governo in Germania e in Italia si osserva come i tempi che intercorrono tra le consultazioni elettorali ed il giuramento del nuovo Esecutivo siano più dilatati nell'ordinamento tedesco<sup>67</sup>. Per la formazione del Governo Merkel IV in carica dal 14 marzo 2018 sono serviti quasi sei mesi per le negoziazioni politiche successive ai risultati elettorali del 24 settembre 2017. Olaf Scholz ha giurato l'8 dicembre 2021 dopo circa tre mesi dalle elezioni federali del 26 settembre 2021. Da ultimo, il Cancelliere Merz ha prestato giuramento il 6 maggio 2025 a distanza di settantadue giorni dalle ultime elezioni federali del gennaio 2025. In Italia invece, dopo le elezioni politiche del 4 marzo 2018, sono bastati tre mesi per la formazione del Governo Conte I, solo sedici giorni per la nascita del Governo Conte II e diciotto per l'avvio del Governo Draghi. In presenza di un risultato elettorale netto è stato necessario un solo un mese dalle consultazioni elettorali del 25 settembre 2022 per la formazione del Governo Meloni. L'*iter* relativamente breve per la formazione degli esecutivi ad inizio legislatura e le risoluzioni *lampo* delle crisi di governo in Italia dimostrano come la celerità dei tempi di negoziazione degli accordi di governo non sia sempre garanzia di durata. La ricerca, talvolta estrema, di una *democrazia performante* non giova quindi alla causa della stabilità.

## 6. Considerazioni conclusive.

La stabilità politico-istituzionale della Repubblica Federale di Germania è dovuta non solo ad una forma di governo razionalizzata, rafforzata dalla previsione costituzionale di strumenti come la sfiducia costruttiva (art. 67 GG), ma soprattutto alla *Koalitionsfähigkeit* del sistema partitico capace di cristallizzare le volontà politiche in contratti di governo condivisi. Oltre agli accordi di coalizione e al circuito virtuoso della rappresentanza si aggiungono ulteriori elementi e funzionali alla governabilità come l'effettivo funzionamento del modello federale, il principio di responsabilità dei partiti dinanzi al corpo elettorale, la leale collaborazione tra attori politici e da ultimo un sistema di distribuzione dei seggi fedele ai voti ottenuti. Sono questi alcuni dei tratti distintivi dell'ordinamento tedesco per la realizzazione di una democrazia

---

<sup>67</sup> Sul procedimento di formazione del Governo federale in Germania: C. BARTELT, *Regierungsbildung nach dem Grundgesetz*, Dissertation, 1960; H. NAWIASKI, *Der Einfluß des Bundespräsidenten auf Bildung und Bestand der Bundesregierung*, in *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* 1950; H. REIN, *Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundespräsidenten bei der Bildung der Bundesregierung*, in *JuristenZeitung (JZ)*, 1969; H. SCHNEIDER, *Die Regierungsbildung nach dem Bonner Grundgesetz*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1953; G. DELLEDONNE, *Il crepuscolo dell'ipotesi-Giamaica: osservazioni comparatistiche sulle trattative per la formazione del Governo in Germania*, in *Diritti Comparati*, 4 dicembre 2017; A. DE PETRIS, *A Bridge over troubled waters? Il Presidente federale tedesco nel procedimento di formazione del governo*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 2; ID., *There must be some way out of here... Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2018, n. 1.

parlamentare *più che perfetta*. Il modello tedesco della democrazia della contrattazione cooperativa (*kooperative Verhandlungsdemokratie*) potrebbe essere quello più adatto all'ordinamento italiano in forza di un comune pluralismo sociale e di una storia costituzionale senza dubbio affine.

Mentre nel sistema tedesco l'esigenza di istituzionalizzare il patto di coalizione si risolve nella tipicità del contratto di governo, in Italia (fatta eccezione per la formazione del Governo Conte I) prevale l'atipicità del rapporto pattizio. Nella storia repubblicana italiana, infatti, sono rari gli accordi di governo che abbiano assunto l'*habitus* del sinallagma contrattuale godendo al contempo di un'effettiva pubblicità *erga omnes*. Se l'accordo costituisce il *genus* il contratto di governo costituisce la *species*: non tutti gli accordi di coalizione prendono la forma del contratto ma tutti i contratti sono ascrivibili alla categoria degli accordi. La fissazione dell'accordo in un documento pubblico assolve ad una triplice funzione di garanzia: a) assicura la trasparenza delle negoziazioni e dei contenuti oggetto dell'accordo, b) attenua l'emersione di divergenze interpretative tra le parti contraenti, c) favorisce l'omogeneità dell'indirizzo politico, d) incoraggia la responsabilità politica dei partiti dinanzi ai cittadini nel caso di eventuali inosservanze. Di contro, se nel semplice accordo è possibile rinvenire una genericità dei contenuti, il contratto tenderebbe invece ad un'eccessiva specificità nella definizione degli obiettivi programmatici. La natura flessibile dell'accordo, che in principio si evidenziava con riguardo alla modificabilità del contenuto formale e sostanziale, nel contratto si tramuterebbe in una significativa rigidità strutturale. Malgrado i rischi di un eccessivo irrigidimento e di una forse estrema giuridicizzazione dei rapporti interpartitici<sup>68</sup>, che per natura mal sopportano le briglie del diritto, parrebbe auspicabile per le ragioni anzidette il consolidamento anche in Italia della prassi di adottare accordi di governo tipici, scritti e pubblici sul modello del *Koalitionsvertrag*.

---

<sup>68</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, op. cit., p. 148.