

I CONTRATTI DI COALIZIONE NELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA FRA POLITICA E DIRITTO

1. *La lunga gestazione del governo Merkel III* – 2. *Il nuovo contratto di coalizione fra CDU/CSU e SPD* – 3. *I contratti di coalizione nella storia politica della Repubblica federale* – 4. *I contratti di coalizione: una convenzione costituzionale chiave per la forma di governo tedesca*

1. La lunga gestazione del governo Merkel III

Il 17 dicembre scorso Angela Merkel è stata eletta per la terza volta cancelliera della Repubblica federale tedesca sulla base di un'ampia maggioranza (462 sui 621 voti espressi) di "grande coalizione". Subito dopo l'elezione la leader cristianodemocratica si è recata dal Presidente della Repubblica Gauck per la nomina formale; nella stessa occasione il Presidente ha nominato i ministri proposti dal capo del governo. La cancelliera e gli altri membri del governo hanno quindi giurato nelle mani del Presidente del Bundestag Norbert Lammert, entrando nel pieno delle loro funzioni.

La nascita della terza esperienza di *Grosse Koalition* in Germania ha così seguito senza variazioni il copione stabilito per la formazione del governo dagli articoli 63 e 64 della Legge fondamentale, dando ancora una volta prova della stabilità del modello tedesco. Per giungere a questo risultato si sono tuttavia dovuti attendere quasi tre mesi dal giorno delle elezioni (tenute il 22 settembre). Il tempo intercorso da quella data è stato impiegato dai partiti per elaborare l'alleanza di governo resa necessaria dal mancato raggiungimento da parte della CDU/CSU, chiara vincitrice delle elezioni, della maggioranza assoluta dei seggi necessaria per eleggere il cancelliere. A rendere ancora più complicato il quadro postelettorale aveva contribuito la scomparsa dal Bundestag dei Liberali, alleato di governo dei cristianodemocratici nella precedente legislatura. Nei contatti politici preliminari subito dopo il voto la prospettiva di una nuova grande coalizione appariva realisticamente come la sola praticabile, anche se non mancavano le resistenze sia interne che esterne ai due maggiori partiti. Il 31 ottobre la CDU/CSU e la SPD decidevano ufficialmente di aprire i negoziati per il nuovo governo: dopo due mesi di faticose trattative, il 27 novembre i presidenti dei tre partiti (la CSU bavarese costituisce a tutti gli effetti un partito distinto dalla CDU, anche se le due formazioni politiche danno vita ad un unico gruppo parlamentare al Bundestag) annunciavano di avere trovato l'accordo per il nuovo governo. L'intesa veniva formalizzata come di consueto con la pubblicazione di un corposo "contratto di coalizione" (*Koalitionsvertrag*) contenente il programma dell'alleanza. L'intesa non dava tuttavia subito luogo alla formazione del governo per la volontà espressa dal nuovo Presidente della SPD, Sigmar Gabriel, di sottoporre preliminarmente l'accordo agli iscritti del suo partito. La consultazione dava un risultato ampiamente positivo (oltre il 75 per cento dei militanti si è espresso a favore), rappresentando un notevole successo per il nuovo leader socialdemocratico. Dopo il via libera da parte della base socialdemocratica, il 15 dicembre i presidenti dei tre partiti annunciavano i nomi dei ministri che avrebbero fatto parte del nuovo governo. Il 16 dicembre il *Koalitionsvertrag* era solennemente sottoscritto dai tre leader con tanto di scambio di protocolli: una cerimonia che ha assomigliato alla firma di un trattato internazionale fra capi di stato più che ad un vertice politico. Si erano così finalmente perfezionati tutti i presupposti per procedere all'investitura del nuovo governo con a capo la cancelliera cristianodemocratica.

In questa complessa sequenza, un ruolo chiave per la vita del nuovo esecutivo è stato certamente ricoperto – come in precedenti occasioni – dalla conclusione fra i partner di governo del "contratto di coalizione". Uno strumento di gestione delle coalizioni che gioca un ruolo chiave nella vita politica tedesca e che

* Professore a contratto di Comparative Public Law presso la LUISS – Guido Carli — rizzoni_g@camera.it

ha recentemente destato un certo interesse anche in Italia con il lancio di alcune iniziative in sede politica favorevoli ad importare anche nel nostro paese l'esempio tedesco. In questa sede vorrei approfondire il contenuto del documento sottoscritto fra i tre partner della nuova *Grosse Koalition*, porlo a confronto con i precedenti "contratti" di governo, per poi trarre qualche conclusione sul rilievo costituzionale assunto da questi strumenti nel concreto funzionamento della forma di governo tedesca.

2. Il nuovo contratto di coalizione fra CDU/CSU e SPD

L'accordo di coalizione concluso il 27 novembre, "Deutschlands Zukunft gestalten", ("Plasmare il futuro della Germania")¹ contiene i punti fondamentali dell'azione di governo che i tre partiti si propongono di sviluppare nella XVIII legislatura. Dal punto di vista del merito delle scelte contenute nel documento, molto è stato detto dagli osservatori politici²: nel programma si definiscono in modo piuttosto analitico i punti che ispireranno il governo Merkel in sede di politica interna, europea ed internazionale. Qui mi vorrei tuttavia concentrare su un particolare contenuto dell'accordo: quello affrontato nell'ultimo capitolo del *Koalitionsvertrag*, dedicato al metodo di lavoro della coalizione. Si tratta di una sezione che ricalca, tranne per alcuni punti che vedremo, lo schema consolidato adottato anche in altre analoghe occasioni. Vale la pena analizzare meglio questa parte in quanto assai ricca di dettagli sul concreto funzionamento delle alleanze di governo "alla tedesca".

La sezione in esame fissa i principi che devono governare la cooperazione fra i partiti dell'alleanza e i relativi gruppi parlamentari. I partner della coalizione si impegnano formalmente a tradurre nell'azione di governo il contenuto del programma politico concordato. Si sottolinea a questo proposito che tutti i partiti hanno la stessa responsabilità per la politica generale del Governo. Le decisioni che riguardano la linea politica sono adottate sulla base del principio del consenso. Un apposito comitato interpartito (*Koalitionsausschuss*) viene istituito per definire le necessarie intese e per dirimere le eventuali controversie: i tre partiti adotteranno le opportune intese sulla composizione del comitato che si riunirà regolarmente e in ogni caso quando ne faccia richiesta uno dei partner della coalizione. L'accordo prevede anche una rigorosa disciplina coalizionale per l'operato dei gruppi parlamentari del *Bundestag*. I gruppi si impegnano a votare in modo omogeneo su tutte le questioni all'esame sia dell'assemblea che delle commissioni, anche sui temi non espressamente contemplati nell'accordo. Viene esplicitamente esclusa ogni possibilità di maggioranze variabili. Anche le iniziative legislative e gli strumenti di sindacato ispettivo dovranno essere presentati congiuntamente dai gruppi parlamentari della coalizione, salvo eccezioni anch'esse da concordare.

Per quanto riguarda il metodo di decisione all'interno dell'esecutivo, viene stabilito il principio secondo cui, sulle questioni che siano ritenute da uno dei partner di fondamentale importanza, nessuno degli alleati può essere messo in minoranza. Con ciò evidentemente si ammette in modo implicito che su altri temi, non considerati altrettanto sensibili, si possa tenere conto dei rapporti di forza fra le diverse componenti politiche della coalizione. Il medesimo parametro di forza relativa viene previsto per determinare la rappresentanza dei partiti nelle diverse articolazioni interne al Governo.

Il documento non ripartisce invece fra i partner i portafogli del nuovo esecutivo: questo importante aspetto, direttamente definito nel testo di precedenti accordi coalizionali, viene rinviato ad una fase successiva. Anche se il documento non esplicita questo punto, per il riparto dei dicasteri si è preferito attendere, come abbiamo accennato, l'esito della consultazione fra gli iscritti socialdemocratici. Si precisa comunque che le proposte per le cariche ministeriali sono di competenza dei partiti interessati. Le distribuzioni dei posti di sottosegretario seguirà invece un criterio proporzionale.

Il documento si preoccupa anche di estendere la disciplina di coalizione alle sedi di rappresentanza della Germania in seno agli organi europei. Su questo punto vale la pena rilevare come l'accordo, a confronto con i precedenti, sottolinei con particolare forza il dovere da parte di tutti i componenti del governo di individuare una linea comune con gli altri partner in modo da assicurare una rappresentanza compatta degli in-

¹ Il testo dell'accordo è reperibile all'indirizzo <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> (consultato il 21 dicembre 2013)

² Il programma della coalizione prefigura "un esecutivo a guida conservatrice che si impegna ad attuare un programma di sinistra" così A. POSENER in *Große Koalition muss schwarz-grüne Politik machen*, in *Die Welt* del 15 dicembre 2013. Nella stampa italiana si è rilevato soprattutto la sostanziale adesione della SOD alla linea rigorista merkeliana sui temi della politica economica europea (vedi gli interventi di Carlo Bastasin ne *Il Sole24 Ore* del 24 novembre 2013 e di Michele Salvati, in *Corriere della Sera* del 30 novembre 2013).

teressi tedeschi sul piano europeo. I partiti della coalizione si impegnano invece a dare vita ad un confronto ispirato a criteri di “corretta competizione” in occasione delle elezioni europee del 2014 e delle elezioni a livello di Land che interverranno nel corso della legislatura.

Infine, è interessante rilevare come un paragrafo dell'accordo sia dedicato ai diritti delle opposizioni. Un tema particolarmente critico in tempi di grande coalizione: la alleanza conclusa il 27 novembre dà di fatto vita ad una delle più ampie maggioranze parlamentari registratesi nella Repubblica federale. I due gruppi della SPD e della CDU/CSU occupano oltre i 3/4 dei seggi del *Bundestag*. I due gruppi di opposizione (la *Linke* e i Verdi), anche congiuntamente non riescono pertanto a raggiungere il quorum previsto dalla Legge fondamentale per l'attivazione di alcuni istituti previsti appunto per la tutela delle minoranze come la iniziativa per la istituzione delle Commissioni di inchiesta (art. 44, co. 1 GG) e l'impugnazione diretta delle leggi di fronte al Tribunale costituzionale (art. 93, co. 1, n. 2 GG)³. Si è venuta quindi a determinare una situazione che è stata commentata con qualche preoccupazione per la tenuta del sistema delle garanzie incorporato nel parlamentarismo tedesco. Di qui l'impegno dei partiti di maggioranza ad individuare gli adeguati bilanciamenti per rendere agibili adeguati spazi di iniziativa politica a favore delle opposizioni. Il contenuto di tali interventi non viene specificato, in quanto sarà oggetto di specifico negoziato con i gruppi di minoranza al *Bundestag*.

3. I contratti di coalizione nella storia politica della Repubblica federale

Le clausole sul metodo di lavoro fra i partner della nuova alleanza di governo non sono un contenuto originale dell'accordo concluso il 27 novembre scorso. Esse ripetono in gran parte uno schema consolidato che si è andato progressivamente a strutturare in occasione dei diversi accordi di coalizione intervenuti nel corso della storia della Repubblica federale.

La Germania del secondo dopoguerra è stata costantemente governata da governi di coalizione, sempre formati – ad eccezione di due casi – da due soli partiti⁴. Tutte le coalizioni si basavano evidentemente su accordi fra i partiti facenti parte dell'alleanza di governo, ma solo con l'andare del tempo tali intese sono state formalizzate in un testo scritto contenente punto per punto gli impegni dei partner di governo. Soprattutto, nei primi anni della Repubblica federale, gli accordi di norma rimanevano riservati. Il primo documento di questo tipo ad emergere all'attenzione dell'opinione pubblica fu l'accordo di coalizione concluso fra CDU/CSU e i Liberali il 20 ottobre 1961 in vista della formazione del governo per la quarta legislatura⁵. Anche questa intesa era destinata a rimanere riservata, ma fu resa nota grazie alle rivelazioni del quotidiano *Die Welt*. Il contenuto del documento non mancò di suscitare scalpore. Al primo punto dell'accordo i due partiti prendevano atto delle dichiarazioni rese dal Presidente della CDU, Konrad Adenauer al gruppo parlamentare del suo partito, secondo le quali egli non avrebbe ricoperto l'incarico di cancelliere per l'intera durata della nuova legislatura. L'abbandono di Adenauer, che aveva ininterrottamente governato la Repubblica federale dal 1949, era stato in realtà richiesto dai Liberali come condizione per la nascita del nuovo esecutivo di coalizione. Sul punto il documento si premurava di precisare che il cambio della guardia al vertice dell'esecutivo non avrebbe rimesso in discussione l'alleanza politica fra i due partiti. Il patto politico era inoltre rafforzato da ulteriori clausole: impegno dei partner a non accettare offerte di alleanza da parte di altre forze politiche, divieto di formare maggioranze variabili a seconda delle questioni in discussione al *Bundestag*, formazione di un *Koalitionsausschuss* per raggiungere le necessarie intese prima della trattazione delle singole questioni nell'ambito del gabinetto e per concordare le iniziative legislative da presentare in Parlamento. Il documento elencava infine, in sei capitoli, i principali impegni della coalizione nei diversi settori di politica pubblica.

³ Si ricorda che i due articoli del GG in questione erano già stati modificati con una revisione costituzionale approvata nella XVI legislatura abbassando il quorum per l'attivazione dei due istituti di garanzia rispettivamente da un terzo ad un quarto dei componenti del *Bundestag*: anche in quel caso la modifica fu decisa in coincidenza con un governo di grande coalizione per permettere appunto l'accesso agli strumenti di garanzia da parte dell'opposizione.

⁴ Le due eccezioni sono rappresentate dai governi in carica fra il 1949 e il 1953 e fra 1953 e il 1957 sostenuti rispettivamente da coalizioni formate da tre partiti (CDU/CSU, FDP, DP) e da quattro partiti (CDU/CSU, FDP, DP, BHE). Nel conteggio del numero dei partner delle coalizioni la CDU e la CSU sono considerate un solo partito, anche se si tratta di due formazioni politiche distinte.

⁵ Il testo dell'accordo è riportato da A. Schuele, *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts*, Tuebingen, Mohr (Paul Siebeck), 1964, pp. 137. Il volume riproduce anche il testo di precedenti accordi di coalizione conclusi a livello di Land.

Come si è detto, la rivelazione dell'accordo non mancò di suscitare vivaci reazioni critiche sia da parte dell'opinione pubblica che della dottrina costituzionalistica. I critici ebbero a rilevare come il documento mettesse in discussione alcuni dei cardini della forma di governo tedesca fissati dalla legge fondamentale: il potere del Presidente della Repubblica di proporre il candidato alla carica di cancelliere e la libera elezione di quest'ultimo da parte del *Bundestag*, il potere di indirizzo politico affidato al capo del governo, la libertà di mandato dei deputati. Snodi fondamentali che l'accordo sembrava in realtà rimettere interamente alla determinazione dei partiti politici inclusi nella coalizione di governo, disegnando una sorta di "costituzione parallela" alternativa a quella formale recata dal *Grundgesetz*.

La dottrina costituzionalistica tedesca si sarebbe impegnata negli anni successivi a ridimensionare la portata di queste critiche, sulla base di una ricostruzione che assegnava agli accordi di coalizione un significato puramente politico, senza conseguenze sulla distribuzione delle competenze attribuite dalla Legge fondamentale ai diversi organi costituzionali. Secondo l'opinione prevalente, i contratti di coalizione non potevano considerarsi provvisti di alcuna forza vincolante sul piano giuridico, collocandosi interamente nella sfera della libera determinazione dei partiti politici chiamati dall'articolo 21 del *Grundgesetz* a collaborare alla formazione della volontà politica del popolo⁶. La rilevanza giuridica degli accordi di coalizione si doveva intendere in senso soprattutto negativo, quando essi avessero superato i limiti stabiliti dal diritto costituzionale. Questo sarebbe stato precisamente il caso dell'accordo del 1961 nella parte in cui esso prevedeva un "Kanzler auf (?) Zeit"⁷. Altri casi di illegittimità costituzionale si potevano ipotizzare qualora gli accordi prefigurassero obiettivi politici vietati dalla Costituzione⁸. Secondo questo orientamento, un ulteriore vincolo "esterno" posta alla dal diritto costituzionale agli accordi era quello della pubblicità. Un obbligo che veniva fatto discendere dallo "Status der *Öffentlichkeit*" spettante ai partiti sulla base del compito loro assegnato dalla Legge fondamentale nel circuito di determinazione dell'indirizzo politico: a tale status consegue un corrispondente dovere di responsabilità di fronte alla generalità dei cittadini che impone di rendere di pubblico dominio gli accordi assunti per la formazione del governo federale⁹.

La riconduzione degli accordi di coalizione ad obblighi giuridicamente vincolanti per le parti e la loro conseguente giustiziabilità avrebbero invece condotto ad una ulteriore, inopportuna, *Verrechtlichung* del processo politico in un sistema già ampiamente presidiato da garanzie tutelate dal giudice di costituzionalità¹⁰. Anche gli orientamenti minoritari favorevoli a riconoscere natura giuridica agli impegni contenuti negli accordi coalizionali ammettevano peraltro che tali vincoli non erano assistiti da alcuna tutela in sede giurisdizionale¹¹.

Sul piano della prassi politica, la conclusione degli accordi di coalizione è divenuta comunque una costante in occasione della formazione dei governi della Repubblica federale. I contratti fra i partiti dell'alleanza si sono fatti nel corso delle legislature sempre più dettagliati: dalle poche cartelle del documento sottoscritto nel 1961 si è passati alle centinaia di pagine degli accordi più recenti. Si può anche rilevare una sempre maggiore formalità nella struttura delle intese: se nelle prime esperienze di governi di coalizione esse potevano esprimersi in meri accordi verbali o in semplici scambi di protocolli fra i partiti dell'alleanza¹², nelle ultime legislature i patti di coalizione hanno sempre assunto forma scritta e pubblica venendo ribattezzati con il più impegnativo termine di *Vertrag* (contratto) in luogo del meno formale *Vereinbarung* (accordo)¹³.

Il contenuto dei programmi politici dei diversi accordi ovviamente cambia da una legislatura all'altra: colpisce tuttavia come proprio per l'aspetto che qui ci interessa – quello del metodo di lavoro della coalizione – la clausole si ripetano in forma in gran parte identica, con variazioni minori a seconda che si tratti di alleanze di grande coalizione o fra partiti di diversa dimensione. Così accade ad esempio se confrontiamo l'accordo del 27 novembre con quello concluso fra CDU/CSU e Liberali nel 2009. Il secondo documento dif-

⁶ M. SCHRÖDER, Art. 63 in H. MANGOLDT, F. KLEIN, C. STARCK (ed.), *Kommentar zum Grundgesetz*, München, Vahlen, 2010, p.1622.

⁷ A. SCHUELE, *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts*, cit., p. 103.

⁸ P. HAEBERLE, *Die Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts* in *Zeitschrift für Politik*, 12, 1965, p. 296.

⁹ *Ibid.*, p. 297.

¹⁰ Cfr. H. SCHULTZE-FIELITZ, *Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtliches Problem . Zu Grenzen einer verrechtlichung des politischen Prozess*, in *Juristischen Arbeitsblätter*, 1992, Heft 12, pp. 332 ss.

¹¹ M. SCHMIDT-PREÜB, *Gestaltungskräfte im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, in *Freiheit und Eigentum. Festschrift für Walter Leisner*, Berlin, Duncker & Humblot, 1999, p. 477.

¹² Cfr. U. BERMBACH, *Koalitionen*, in *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Muenchen, Piper, 1977, p. 239 ss.

¹³ L'ultimo accordo a denominarsi come *Vereinbarung* anziché *Vertrag* è quello concluso nel 1998 fra SPD e Verdi (vedi *infra*, nota 6).

ferisce dal primo solo per pochi aspetti: l'assenza della clausola di coordinamento in sede europea, l'indicazione diretta dei dicasteri spettanti ai due partiti e il richiamo ad una formula più generica per la distribuzione dei posti all'interno delle commissioni governative (in luogo del criterio proporzionale adottato nel 2013). A sua volta, il documento sottoscritto nel 2005 da CDU/CSU e SPD nella precedente esperienza di *Grosse Koalition*, si discosta solo per pochi dettagli dai due successivi contratti¹⁴. Clausole di cooperazione molto simili sono inserite anche negli accordi sottoscritti da SPD e Verdi in occasione dei governi di coalizione nel 1998¹⁵ e nel 2002¹⁶.

Con il passare degli anni, la sottoscrizione e la pubblicazione dei contratti di coalizione sono quindi divenute un passaggio imprescindibile nella sequenza politico-istituzionale che va dallo svolgimento delle elezioni alla formazione del nuovo governo. La collaborazione fra i partiti che viene sancita in questi documenti ha incorporato una serie di vincoli che si sono cristallizzati nel tempo: divieto di maggioranze variabili, governo unitario delle strategie politiche dell'alleanza tramite un comitato di coalizione, impegno ad uno stretto coordinamento delle iniziative legislative, di indirizzo e controllo in Parlamento, applicazione del principio del consenso per tutte le decisioni sulle questioni che i partner di governo ritengono fondamentali. Questo insieme di clausole configura un metodo di lavoro "federale" fra i partner di governo che evidentemente tutela la posizione del partito più debole rispetto a possibili colpi di mano da parte dell'azionista di maggioranza della coalizione. Si definisce così un protocollo di comportamenti che, se da un lato tende a favorire lo status quo, dall'altro costituisce indubbiamente un potente fattore di coesione e stabilizzazione all'interno della compagine di governo.

4. I contratti di coalizione: una convenzione costituzionale chiave per la forma di governo tedesca

Ma qual è la natura giuridica dei *Koalitionsverträge*? Sono essi dei veri "contratti" che fanno nascere fra le parti delle obbligazioni esigibili di fronte ad una autorità terza? La dottrina e la prassi tedesca, come si è già accennato, tendono a respingere questa ricostruzione, ritenendo che gli accordi di coalizione esauriscano i loro effetti interamente nella sfera politica, sottratta come tale al controllo delle giurisdizioni ordinaria o costituzionale¹⁷. Se di vincolatività si può parlare, essa è avvicinata a quella derivante da patti fra soggetti equiordinati sottoposti esclusivamente al principio *pacta sunt servanda*. Non a caso, gli autori favorevoli a riconoscere una obligatorietà giuridica e non solo politica agli accordi di coalizione ne assimilano la portata agli obblighi contratti da Stati sovrani nella sfera del diritto internazionale, almeno nella sua versione *ancient régime*¹⁸. L'eventuale rottura degli accordi da parte di uno dei partner dell'alleanza farebbe pertanto solo emergere la sua responsabilità politica per la scelta effettuata, esponendolo alle controveazioni da parte dell'ex alleato e dell'opinione pubblica.

¹⁴ Vedi il *Koalitionsvertrag* denominato *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit* sottoscritto l'11 novembre 2005 e reperibile all'indirizzo: <http://www.cdu.de/artikel/gemeinsam-f%C3%BCr-deutschland-mit-mut-und-menschlichkeit-koalitionsvertrag-2005> (consultato il 20 dicembre 2013)

¹⁵ Vedi il *Koalitionsvereinbarung* denominato *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert* del 20 ottobre 1998, reperibile all'indirizzo: http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Bilder/Redaktion/30_Jahre_-_Serie/Teil_21_Joschka_Fischer/Rot-Gruener_Koalitionsvertrag1998.pdf (consultato il 21 dicembre 2013).

¹⁶ Vedi il *Koalitionsvertrag* intitolato *Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit* del 16 ottobre 2002, reperibile all'indirizzo http://www.upi-institut.de/Koalitionsvereinbarung_02.pdf (consultato il 21 dicembre 2013)

¹⁷ La sola pronuncia giurisdizionale riguardante la natura giuridica dei rapporti intercorrenti fra i partiti nell'ambito di accordi di coalizione è sino ad oggi quella adottata dalla sezione civile del *Bundesgerichtshof* del 19 gennaio 1959 (cfr. *Entscheidungen des Bundesgerichtshof in Zivilsachen*, Bd. 29, pp. 187 ss.). La decisione è molto nota se non altro per i due protagonisti della vicenda giudiziaria: da un lato, il ricorrente l'allora ministro della giustizia Thomas Dehler (FDP), dall'altro il convenuto, il cancelliere Konrad Adenauer. Dahler chiedeva alla Corte di ottenere i nastri magnetici contenenti la registrazione di alcuni colloqui politici da lui avuti con il cancelliere per negoziare la linea politica dell'esecutivo. La consegna dei nastri e delle relative trascrizioni era infatti oggetto – secondo le affermazioni di Dehler - di un preciso accordo concluso con il capo del governo. La Corte ebbe tuttavia a rilevare che i rapporti fra i partiti nella sfera riguardante la formazione del governo, della determinazione dell'indirizzo politico, degli intese fra i partner di una coalizione rientrano nella dimensione della vita costituzionale e - nella misura in cui essi giuridicamente ordinati - appartengono all'ordine dei rapporti di diritto costituzionale che non possono pertanto essere fatti valere in sede civile. Incoerentemente con queste premesse la Corte ebbe tuttavia a giudicare che gli accordi riguardanti la consegna dei nastri, avendo un contenuto meramente tecnico, non avevano rilevanza dal punto di vista costituzionale, ma solo eventualmente da quello del diritto amministrativo.

¹⁸ L'analogia è suggerita da A. LIERMANN (*Über die rechtliche Natur der Vereinbarungen politischer Parteien untereinander* in *Archiv für öffentliches Recht*, Bd. 11, 1926, pp. 410 ss.) con riferimento all'esperienza degli accordi di coalizione durante la Repubblica di Weimar. L'accostamento è parzialmente ripreso da I. VON MUENCH, *Rechtliche und Politische Probleme von Koalitionsregierungen*, de Gruyter, Berlin New York 1992, p. 30, che paragona l'incidenza degli accordi di coalizione alla rilevanza assunta dalle norme di „soft law" nel regolare i rapporti internazionali.

Data la rilevanza che i contratti di coalizione hanno assunto per il concreto svolgimento della forma di governo tedesca, appare tuttavia insoddisfacente ritenere questi documenti interamente assorbiti in un'area completamente lasciata alla libera disponibilità delle forze politiche e da considerare pertanto del tutto indifferente dal punto di vista del diritto costituzionale. La regolarità con la quale gli accordi sono conclusi in vista della formazione dei governi di coalizione e la ripetizione assai ampia delle clausole che stabiliscono le regole di comportamento dei partner dell'alleanza inducono a ritenere che si sia formata a questo proposito quella che nella nostra terminologia definiremmo una vera e propria convenzione costituzionale. La qualificazione in senso formalmente giuridico della convenzioni costituzionali è com'è noto controversa: probabilmente con le convenzioni ci troviamo ancora in una zona pregiuridica, strutturata tuttavia attraverso la fissazione di regole comportamentali che hanno assunto agli occhi degli attori istituzionali un certo grado di oggettività.

Guardati da questa prospettiva, i contratti di coalizione sono uno strumento non costituzionalmente necessitato, che si è venuto a definire come risultato dell'esercizio dell'autonomia di cui godono soggetti di rilevanza costituzionale quali sono i partiti nell'ordinamento tedesco.¹⁹ La conclusione dei contratti di coalizione ha però assunto nel corso del tempo una carattere di doverosità che ormai sfugge alla piena disponibilità degli attori che hanno dato vita a questa prassi. Per tale motivo la definizione di queste intese può essere ormai fatta rientrare nel novero delle convenzioni costituzionali quali regole relazionali riconducibili alla ampia categoria delle "conseguenze generali involontarie di atti particolari volontari"²⁰. La vincolatività della prassi così instaurata deriva pertanto dalle "aspettative di reciprocità"²¹ che si determinano in occasione della nascita dei governi di coalizione, non solo e non tanto fra i partner dell'alleanza, ma soprattutto al di fuori di essi, nel resto del sistema istituzionale.

Due o più partiti che intendessero dare vita in Germania ad una coalizione di governo e che non concludessero (e soprattutto, non rendessero pubblico) un previo, dettagliato, contratto di coalizione andrebbero infatti oggi incontro a controveazioni (da parte dell'opposizione parlamentare, dell'opinione pubblica, e, forse, anche da soggetti istituzionali preposti a garantire la correttezza costituzionale del confronto politico, come il Presidente della Repubblica) di tale portata da "costringerli" con ogni probabilità a tornare sulla loro decisione. Il carattere vincolante dei contratti di coalizione appare insomma esterno (se c'è una coalizione, *deve* esserci un contratto) ancora più che interno (i partner devono rispettare quanto convenuto). Il consolidamento di questa convenzione costituzionale nel corso degli anni costituisce un elemento di integrazione assai rilevante per definire le modalità di funzionamento della forma di governo della Repubblica federale. Si è venuta a definire per questa via una parte importante di quel sistema di equilibri politici che assumono rilievo più dal punto di vista del *political constitutionalism* che del *legal constitutionalism*.²²

Il carattere convenzionale dei contratti di coalizione può essere meglio apprezzato se paragonato ad altre prassi che si sono imposte nella forma di governo tedesca, questa volta determinando però non poche frizioni con lo spirito e la lettera del testo costituzionale. È il caso dell'uso (e secondo alcuni, dell'abuso...) fatto dell'istituto della questione di fiducia, disciplinato dall'articolo 68 della Legge fondamentale²³. Com'è noto, in tre delle cinque occasioni in cui si è fatto ricorso a questo strumento, la questione di fiducia è stata posta dal cancelliere...per ottenere in realtà un voto di sfiducia da parte del *Bundestag* in modo da consentire al capo del governo di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato del *Bundestag*.²⁴ Sulla base di questi precedenti, il nesso fra questione di fiducia e scioglimento anticipato ha assunto una dinamica certamente diversa da quella preventivata dagli estensori della Legge fondamentale. Ci troviamo qui di fronte ad uno dei non molti casi – nella esperienza costituzionale della Repubblica federale – di *Verfassungswandlung*, di riconosciuto mutamento tacito della norma costituzionale, volto ad introdurre sostanzialmente un potere di autoscioglimento del *Bundestag* non originariamente previsto dalla Legge fonamen-

¹⁹ Per il collegamento fra origine delle convenzioni costituzionali ed autonomia dei soggetti che operano nell'ambito dei rapporti istituzionali vedi G.U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972.

²⁰ G. ZAGREBELSKY, *Convenzioni costituzionali*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1999, p. 3.

²¹ *Ibid.*

²² Per questa distinzione rinvio a R. BELLAMY, *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

²³ Per un esame analitico della prassi riguardante questo istituto nella Repubblica federale, vedi S. FILIPPONE THAUERO, *Cancellierato. L'esecutivo in Germania tra sfiducia costruttiva, sistema elettorale e partiti*, Roma-Firenze, Le Lettere, 2009, pp. 73 ss.

²⁴ La questione di fiducia venne posta per ottenere un voto contrario come presupposto per lo scioglimento del *Bundestag* nel settembre 1972 da Willy Brandt, nel dicembre 1982 da Helmut Kohl e nel luglio 2005 da Gerhard Schroeder.

tale²⁵. Uno sviluppo che è stato oggetto di non poche critiche, in quanto accusato di dare luogo ad una perniciosa *Verfassungsbeugung* più che a un mutamento evolutivo della costituzione²⁶. Nonostante una certa allergia dei costituzionalisti tedeschi nell'ammettere il consolidarsi nel loro ordinamento di consuetudini costituzionali²⁷, potremmo pertanto dire che in quest'area si è venuta a definire una vera e propria consuetudine, con tanto di riconoscimento formale da parte del giudice costituzionale²⁸.

Nel caso dei contratti di coalizione non siamo invece apparentemente di fronte ad alcuna torsione delle previsioni costituzionali, ma ci troviamo casomai in una situazione opposta: l'affermarsi di questa convenzione costituzionale ha permesso ai meccanismi di investitura del governo definiti dalla Legge fondamentale di funzionare come un orologio. Lo dimostra l'efficienza del sistema tedesco nel produrre governi stabili rispettando alla lettera le previsioni della legge fondamentale: su questa base i cancellieri della Repubblica federale sono stati sempre eletti al primo scrutinio con la richiesta maggioranza assoluta dei componenti del *Bundestag*.

La stabilità e la *Handlungsfähigkeit* del governo federale sono certo pagati al prezzo di mettere fra parentesi nella sostanza alcuni dei principi cardine della forma di governo disegnata dalla Legge fondamentale. La parallela "costituzione politica" ha infatti regole di funzionamento assai diverse da quelle stabilite dal testo costituzionale: in questo "universo parallelo" non è il cancelliere a scegliere i suoi ministri, ma sono i partiti a definire la squadra di governo; sono ancora i partiti a determinare nel dettaglio il contenuto dell'indirizzo politico; come accaduto nel 1961, essi possono persino imporre un cambio alla guida dell'esecutivo.

È tuttavia indubbio che l'ottima prova dei moduli del cancellierato si debba in gran parte proprio a quanto avviene in questo collaudato "backstage" dove operano "professionisti della politica" che seguono metodi di lavoro consolidati in prassi ampiamente sperimentate e condivise da tutti gli attori in gioco. Curiosamente, in questo campo i tedeschi potrebbero dare lezioni anche al paese che rappresenta la patria delle convenzioni costituzionali. Se analizziamo il *Coalition agreement* concluso nel maggio del 2010 dai conservatori e dai liberaldemocratici britannici per definire le regole del gioco della coalizione, vi ritroviamo non poche soluzioni operative che sembrano ispirarsi più o meno direttamente al modello tedesco²⁹.

L'importanza di questa decisiva infrastruttura politica non viene sempre sufficientemente apprezzata quando si valuta il rendimento del modello di governo tedesco e lo si compara con quello di altri ordinamenti. In genere, si tendono a sopravvalutare le virtù dei meccanismi "razionalizzanti" della Legge fondamentale che impongono automatismi e vincoli formali al funzionamento della forma di governo, mentre si trascura

²⁵ Cfr. W. HEUN, *Die Stellung des Bundespräsidenten im Licht der Vorgänge um die Auflösung des Bundestages*, in *Archiv fuer oeffentliches Rechts*, 109, 1984, pp. 26 ss. Vedi anche V. EPPING, *Art. 68*, in H. MANGOLD, F. KLEIN, C. STARCK (ed.), *Kommentar zum Grundgesetz*, München, Vahlen, 2010, p. 1756. Sul concetto di *Verfassungswandlung*, rimane ovviamente di riferimento il contributo di G. JELLINEK, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, Berlin, Häring, 1906. Per un approccio critico a questo concetto, ritenuto "obsoleto", vedi P. HAEBERLE, *Zeit und Verfassung in Verfassung als öffentlicher Prozess*, Berlin, Duncker & Humblot, 1978, pp. 82 ss.

²⁶ J. J. HESSE, T. ELLWEIN, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Baden Baden, Nomos, 10. Aufl., 2012, p. 424.

²⁷ Vedi le ampie argomentazioni svolte sul punto da C. TOMUSCHAT, *Verfassungsgewohnheitsrecht? Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, C. Winter, 1972. Cfr. anche P. BADURA, *Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht*, in J. ISENSEE e P. KIRCHHOF (ed.) *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band VII, Mueller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1992.

²⁸ I giudici di Karlsruhe sono stati chiamati a due riprese a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della posizione della questione di fiducia per ottenere lo scioglimento del *Bundestag*. In entrambi i casi l'intervento del Tribunale costituzionale era stato provocato da un ricorso presentato da singoli deputati che si ritenevano lesi nel loro status di parlamentari dallo scioglimento anticipato del *Bundestag*. Le due pronunce (rispettivamente del 16.2.1983 e del 25.8.2005) hanno sostanzialmente dato il loro avallo alla prassi, pur fissando dei rigorosi limiti per circoscrivere il margine di discrezionalità a disposizione del cancelliere che richieda lo scioglimento. In particolare la sentenza del 2005 (cfr. BVerGE 114, 121) ha chiarito che lo scioglimento anticipato può essere chiesto quando il cancelliere ritenga compromessa la possibilità di guidare un governo provvisto di efficacia politica (*Handlungsfähigkeit*). Tale valutazione rientra pienamente nel margine di apprezzamento politico del cancelliere, che tuttavia deve basarsi su fatti oggettivamente riscontrabili e che il Tribunale costituzionale si riserva di sottoporre a verifica.

²⁹ Cfr. il *Coalition agreement for stability and reform* che stabilisce il metodo di lavoro fra i due partiti per l'attuazione del programma politico definito in due precedenti documenti: l'*Agreement* del 11 maggio e il documento denominato *The Coalition: our programme for government* del 20 maggio. Nel *Coalition agreement* si dettano le regole per il rigoroso rispetto da parte di tutti i componenti della coalizione del principio della *collective responsibility* dell'esecutivo. A questo fine si prevedono forme continue di consultazione fra i leader dei due partiti e la costituzione di un *Coalition Committee* incaricato di coordinare l'azione politica complessiva della coalizione. Il testo del *Coalition agreement* è reperibile all'indirizzo:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78978/coalition-agreement-may-2010_0.pdf (consultato il 20 dicembre 2013). Sul funzionamento del governo di coalizione britannico vedi l'analisi di R. HAZELL e B. YONG *The politics of coalition: how the conservative-liberal democrat government works*, Oxford, Portland, Hart, 2012.

l'importanza rivestita dal consolidarsi di comportamenti stabilizzanti come i *Koalitionsverträge*. La democrazia del più grande paese dell'Unione europea può contare sul sostegno di una costituzione politica il cui punto di forza principale è rappresentato dal "principio responsabilità" cui si sentono vincolati i maggiori partiti attraverso l'osservanza di regole convenzionali profondamente radicate. A sua volta, la perdurante capacità regolativa di questo insieme di convezioni non sarebbe pensabile senza la tenuta di un sistema politico saldamente strutturato. Il vero differenziale con la situazione di altri paesi è tutto qui.