

La Germania dopo 16 anni di cancellierato di Angela Merkel: continuità o cambiamento?

di Jens Woelk

1. *La formazione del nuovo governo* – “Osare più progresso!” (*Mehr Fortschritt wagen!*) è l’ambizioso slogan del nuovo governo federale tedesco, guidato dal cancelliere di Olaf Scholz (SPD). Dalle elezioni federali nel mese di settembre 2021 è emersa una nuova maggioranza in conseguenza della quale sorge spontanea la domanda se la Germania cambierà, e in che direzione andrà. Il fatto che Scholz fosse anche Vicecancelliere e ministro delle finanze dell’ultimo governo di Angela Merkel potrebbe tradursi in continuità con il corso della sua predecessora, in contrasto con le ambizioni programmatiche del suo governo. Quali scelte farà quindi la Germania?

Alla fine di novembre dell’anno scorso, quando è stato commissionato questo editoriale, Angela Merkel era ancora in carica, dopo 16 anni come cancelliera federale, e non era chiaro se l’operazione di formare un’inedita coalizione di governo sarebbe riuscita, la prima coalizione “a semaforo” (composta da SPD, FDP e Verdi e denominata così per i loro colori: rosso, giallo e verde). Pertanto, non pochi erano preoccupati per la situazione politica temendo una potenziale instabilità governativa che avrebbe costituito un fatto nuovo per la Germania. Tuttavia, all’inizio di dicembre, è stato concluso e ratificato dai partiti l’accordo di coalizione, dopo un negoziato intenso e articolato (con ben 22 gruppi di lavoro! – Il testo dell’accordo di coalizione è disponibile sul sito del settimanale ZEIT online: www.zeit.de/politik/2021-11/koalitionsvertrag.pdf?appLinkHandling=true).

Il periodo trascorso dall’elezione del *Bundestag* a quella del cancelliere Scholz di soli 73 giorni ha contrastato l’ipotesi dell’instabilità, permettendo al nuovo governo di lavorare immediatamente.

Tale formazione di governo avviene sulla base di un processo di progressiva normalizzazione del paese in atto da anni, un processo iniziato con la riunificazione: la separazione delle due Germanie, che nel secondo dopoguerra ha fortemente condizionato entrambe le parti è ormai un ricordo sempre più lontano e tra qualche anno il tempo trascorso dall’unificazione

supererà i 40 anni dell'esistenza della DDR, che sarà pertanto considerata come un breve episodio storico.

2. *Stabilità e normalizzazione* – La cultura della stabilità politica è considerato il valore principale tra quelli di fondo cui è improntato il sistema politico tedesco, una diretta conseguenza del trauma collettivo della Repubblica di Weimar. In reazione a tale trauma tutto l'impianto costituzionale, nella Legge Fondamentale e nella prassi, è costruito in modo da garantire e conservare oppure perfino produrre stabilità (politica). È convinzione diffusa che tale stabilità abbia permesso, all'interno, la ricostruzione politica ed economica del paese nel secondo dopoguerra, e all'esterno, la sua riabilitazione come paese democratico nonché la sua integrazione nelle organizzazioni internazionali ed europee. Per due decenni dopo la riunificazione, la situazione basata su tale stabilità e sulla conseguente prevedibilità politica è rimasta sostanzialmente invariata, anche per assicurare sia la stessa popolazione tedesca, sia i paesi vicini nei confronti del più grande paese al centro dell'Europa. Solo nell'ultimo decennio può registrarsi qualche cambiamento nel segno di una graduale "normalizzazione", a partire dallo stesso sistema politico e partitico (per più approfondite riflessioni sul sistema tedesco e sulla sua evoluzione, anche recente, v. F. Palermo, J. Woelk, *La Germania*, Bologna, 2022).

XII

L'aumento del numero dei partiti rappresentati in Parlamento è il primo indicatore di tale "normalizzazione", come in altri paesi, e, di conseguenza, l'aumento delle opzioni politiche (e delle difficoltà) per formare delle coalizioni di governo. Già durante l'era Merkel erano emerse le prime difficoltà rese visibili dal fatto che per ben tre delle sue quattro legislature la cancelliera aveva governato con una "grande coalizione" dei due maggiori partiti, CDU/CSU e SPD, con tutti i partiti minori all'opposizione.

Nel 2005, Angela Merkel (CDU) non fu soltanto la prima cancelliera tedesca e la più giovane di età a coprire tale carica, ma anche l'unica a provenire dall'Est della Germania dove era cresciuta. Tuttavia, la sua non fu una vittoria netta: nessuna delle coalizioni tradizionali riuscì a formare un governo di maggioranza e l'unica opzione per escludere il partito di sinistra (*Die Linke*) dal governo era una grande coalizione fra CDU e SPD, con un numero di ministeri assegnato in modo equo ai due partiti (e la conseguente uscita del predecessore Gerhard Schröder). La seconda legislatura l'ha vista governare in una coalizione con i liberali della FDP e quella dopo, la terza, di nuovo con una grande coalizione. Dopo le elezioni del 2017, Merkel aveva negoziato a lungo con i Verdi e i liberali per formare un'insolita coalizione, ma la FDP alla fine ha abbandonato le trattative, costringendo Merkel a dare vita alla sua terza grande coalizione, sempre nel segno della stabilità e della tradizione.

Stabilità politica sì, ma forse anche troppa, almeno considerando le perdite di consenso da elezione in elezione che allo stesso tempo hanno rafforzato i partiti minori (e quegli agli estremi dell'arco costituzionale). Dopo le elezioni federali del 2021 il sistema politico sembra entrato in una nuova fase: l'inedita coalizione "a semaforo" è la prima formata da tre partiti, a livello federale. Si tratta sicuramente di una cesura, dopo i 16 anni di stabilità garantita da Angela Merkel: la questione va focalizzata sulle conseguenze di tale cesura.

3. *I quattro cancellierati di Angela Merkel fra stabilità e stagnazione* – Nel suo lungo cancellierato Angela Merkel è stata spesso sottovalutata sia all'interno della Germania sia all'estero, ma è tuttavia riuscita ad affermarsi e a mantenere ferma la sua posizione di guida, fino ad essere considerata la "leader del mondo libero" (così, nel 2017, il titolo del New York Times, ricordato – con l'aggiunta di un punto di domanda – nell'articolo critico di B. Güven, *Angela Merkel, Leader of the Free World?*, Politics Today, 26-9-2021, politicstoday.org/angela-merkel-the-leader-of-the-free-world/). Le sue capacità analitiche e il suo stile politico, sempre orientato a cercare e mantenere un equilibrio, hanno creato fiducia nella Germania tra i vicini e i partner. Durante il suo lungo mandato si è confrontata e ha collaborato con quattro presidenti statunitensi, quattro presidenti francesi, cinque primi ministri britannici e nove presidenti del Consiglio italiani, e ha dovuto reagire a numerose crisi ed eventi importanti tra cui ne ricordiamo soltanto alcuni: la "crisi di riflessione" in seguito al fallimento della ratifica del Trattato costituzionale europeo e l'adozione, come via d'uscita, del Trattato di Lisbona nel 2009; la crisi finanziaria globale e quella del debito in Europa (con la minaccia per l'uscita della Grecia dall'eurozona); le primavere arabe; le guerre in Siria e Afghanistan; la crisi migratoria, le difficili relazioni geopolitiche (tra USA, UE, Russia e Cina) e transatlantiche in seguito all'elezione di Donald Trump, la Brexit, la pandemia globale Covid-19, la crisi ambientale e climatica e altri ancora. Il più grande risultato che va riconosciuto alla cancelliera in questi anni difficili è la garanzia di una sostanziale stabilità per la Germania, ma anche per la stessa Unione europea; con una crescita economica della Germania e un aumento del suo peso politico a livello internazionale.

All'interno, Angela Merkel ha cambiato la Germania, paradossalmente nel segno della stabilità: governando in una grande coalizione con i socialdemocratici per ben dodici dei suoi sedici anni di governo, si è imposta con decisioni difficili e inattese. Si ricordano, ad esempio, nel 2011, l'uscita dall'energia nucleare in reazione alla catastrofe di Fukushima e la sospensione del servizio di leva militare obbligatorio. Nel 2015, durante la crisi dei rifugiati, è diventata storica la sua frase "*Wir schaffen das!*" (Possiamo

parcela!) in seguito alla sua decisione chiara e netta (e non tanto coordinata nel contesto europeo) di non chiudere le frontiere della Germania davanti all'ondata di profughi siriani, con cui ha mostrato apertura, umanità e fiducia nella Germania e nel suo popolo che ha risposto con una “cultura di accoglienza”. Tuttavia, a livello dell'Unione europea, nemmeno lei è riuscita a superare gli egoismi nazionali e ad arrivare ad un consenso per una politica più umana nei confronti dei rifugiati. A livello interno a volte tale operazione le è invece riuscita: lasciando libertà di voto in Parlamento, nel 2017 è stato introdotto il “matrimonio per tutti” nell'ordinamento tedesco, contro una considerevole opposizione all'interno del suo stesso partito e con il suo voto contrario. Tale vicenda può essere considerata un esempio della sua notevole capacità di cogliere gli umori sociali, in combinazione con un grande pragmatismo e una elasticità politica.

Pertanto, la cancelliera sarà ricordata dai più come garante della stabilità in tempi di crisi e di sconvolgimenti sociali, pragmatica e con qualche cauta apertura, ma comunque non come una visionaria. A fronte di un bilancio complessivamente positivo del suo cancellierato, la proverbiale strategia di Angela Merkel, di aspettare ed esitare ha comunque un costo: in alcuni settori ha portato a stagnazione e non ha consentito di avviare una politica coerente di contrasto al cambiamento climatico, con conseguenze per il suo successore che dovrà prendere decisioni difficili e dolorose per recuperare gli anni persi. Inoltre, l'enfasi sulla politica consensuale – spesso percepita come senza profilo – che ha portato il partito della cancelliera al centro, ha rafforzato gli estremi politici e i populismi e aperto spazi a destra, come dimostra l'ascesa dell'*Alternative für Deutschland*.

XIV

4. *La lunga riforma del sistema federale riforme* – È emblematica la riforma del sistema federale nel 2006, la prima grande riforma del nuovo governo di Angela Merkel, preparata già nella legislatura precedente da una commissione bicamerale. Per un cinquantennio, la tipica dinamica del federalismo tedesco – partecipazione in cambio di competenze – aveva funzionato bene. I *Länder* hanno volutamente rinunciato a parti del loro già limitato potere legislativo in cambio di un peso maggiore nelle decisioni a livello federale, attraverso il loro voto nel Consiglio federale. Com'è noto, tale trasformazione progressiva del sistema federale da “cooperativo” a “partecipativo” ha prodotto un significativo accentramento di poteri in capo alla Federazione suscitando critiche sempre maggiori in politica e in dottrina.

La profonda riforma del 2006 costituisce un altro esempio di stabilità, perché essa ha ridisegnato il sistema di riparto delle competenze senza stravolgere l'impianto di fondo e senza intaccare il ruolo centrale del *Bundesrat*. Tuttavia, essa è riuscita a invertire la tendenza centripeta del

sistema, aprendo una nuova fase, più differenziata e più competitiva, specie in campo finanziario, in linea con le riforme economiche e del mercato del lavoro del nuovo millennio. Non è un caso che la riforma sia stata approvata dalla grande coalizione tra democristiani e socialdemocratici del primo governo Merkel (2005-2009), per la necessità di vasto consenso che richiedevano, tra i *Länder* e le forze politiche. È proprio questa riforma che segna il passaggio dal periodo pre-unificazione, caratterizzato dal progressivo accentramento dei poteri legislativi in nome dell'uniformità, a quello post-unificazione e del nuovo millennio, segnato da una maggiore volontà politica di differenziazione tra i territori, sempre all'interno di un sistema federale fortemente integrato come quello tedesco.

Il lungo passaggio al nuovo modello di relazioni finanziarie, complementare alla riforma del riparto delle competenze, che è iniziato nel 2009 con una seconda riforma federale, ma poi sostanzialmente lasciato per un decennio transitorio ad un accordo fra Federazione e *Länder*, si è completato nel 2020, quando è entrata in vigore un'ulteriore revisione della Legge fondamentale approvata nel 2017, la quale ha abolito la perequazione orizzontale tra i *Länder* e gli ultimi residui di trasferimenti agevolati ai *Länder* dell'est. Il sistema risulta ora più centralizzato nelle decisioni, in cambio di maggiori trasferimenti federali ai *Länder*, che pertanto vengono accusati di aver accettato denaro in cambio di competenze.

Resta il fatto che il lungo processo di riforma del sistema federale tedesco, compreso il versante delle finanze, è stato il frutto di scelte condivise tra Federazione e *Länder*, senza imposizioni. Per questo motivo il processo è durato più di un decennio, ma alla fine ha consentito una manutenzione del sistema necessaria per adeguarlo ai cambiamenti del contesto e dei tempi.

5. Cambiamenti nel sistema dei partiti ed elettorale – Negli ultimi due decenni si è assistito ad alcuni fenomeni nuovi che possono essere interpretati come segnali di cambiamento anche del sistema politico e in particolare di quello dei partiti, dalla nascita di nuove forze politiche che erodono consenso a quelle tradizionali ad alcuni gravi scandali finanziari, da una maggiore conflittualità tra partiti a segnali di disaffezione dei cittadini rispetto al voto. Complessivamente, il sistema resta ancora solido, e anche la partecipazione elettorale rimane elevata (alle elezioni federali del 2021 è stata del 76,6%).

Nel panorama partitico, nasce nel 2013 l'Alternativa per la Germania (*Alternative für Deutschland*, AfD), inizialmente come movimento euroscettico e liberal-conservatore. Nel tempo abbraccia sempre più decisamente posizioni contro l'immigrazione islamica, connotandosi come partito di estrema destra, xenofobo e identitario e affermandosi progressivamente in tutti i parlamenti dei *Länder* e in quello federale. Sulla sua radicalizzazione hanno influito i movimenti di protesta anti-islamica molto attivi a cavallo del

2015 e della crisi dei profughi, con cui sono sorte sinergie politiche. Nel 2020 i servizi segreti civili (l'ufficio federale per la tutela della costituzione - *Verfassungsschutz*) mettono sotto osservazione il partito per le posizioni filonaziste di alcune sue componenti: è il primo passo necessario per poter procedere allo scioglimento del partito e un forte segnale. Anche se l'AfD è ormai ben radicato nel tessuto politico tedesco, soprattutto nei *Länder* dell'est, finora tutti gli altri partiti rifiutano qualsiasi collaborazione con il partito di destra.

Anche sul lato del diritto elettorale i segnali chiedono cambiamenti, o almeno una manutenzione. Il segno più visibile è la considerevole crescita del numero complessivo dei seggi nel *Bundestag*. Infatti, per assicurare l'equilibrio tra l'esigenza di governabilità espressa dagli sbarramenti e la rappresentatività democratica, e per rispettare comunque le preferenze degli elettori espresse nei voti personalizzati, la legge prevede la possibilità che vi siano dei mandati "in eccedenza" rispetto al numero dei componenti del parlamento fissato dalla legge elettorale (i seggi uninominali in sovrappiù rispetto alla percentuale dei voti di lista del partito). Tuttavia, da una modifica del sistema elettorale nel 2013, in seguito ad una sentenza del Tribunale costituzionale (BVerfGE 131, 316-376), tali mandati in eccedenza sono da compensare dall'assegnazione di ulteriori seggi agli altri partiti, per non cambiare i loro rapporti proporzionali. Ed è tale meccanismo di compensazione che fa aumentare il numero complessivo dei seggi nel *Bundestag*, dal numero di 598 seggi ad un totale di 709 seggi nel 2017 e a 736 seggi nel 2021, di cui 65 (2017) e 104 (2021) mandati di compensazione. Di fronte alle critiche, i partiti hanno concordato una modifica della legge elettorale, secondo la quale si aumenta il numero complessivo solo fino a quando non risultino non compensati non più di 3 mandati in eccedenza. Nel 2025 sarà diminuito anche il numero dei collegi elettorali da 299 a 280, per limitare ulteriormente il numero dei mandati in eccedenza e di compensazione. Un'apposita commissione di riforma dovrà svolgere un'analisi complessiva della legislazione elettorale. Nuovamente si tratta più di manutenzione del sistema, non di una sua sostituzione o di un cambiamento radicale.

6. *I diritti fondamentali fra adeguamenti e apertura* – Nell'ambito dei diritti fondamentali, non mancano gli esempi di adeguamento e di cauta apertura negli ultimi 16 anni, spesso frutto di un dialogo a distanza fra legislatore e giudici costituzionali. Un importante esempio riguarda il riconoscimento di pari diritti senza distinzioni in base all'orientamento sessuale. Nel 2010, accogliendo un ricorso costituzionale individuale, il Tribunale costituzionale federale stabilì che la differenza di trattamento fra coppie sposate e coppie omosessuali in base alla legge sulle unioni civili registrate (introdotta nel

2001), che prevedeva tasse di successione più alte per le seconde, doveva ritenersi lesiva del principio di uguaglianza, in quanto il principio costituzionale di favore per la famiglia (art. 6 LF) non giustifica una penalizzazione di altre forme di convivenza (BVerfGE 126, 400-433). Il dibattito che ne è seguito ha portato all'adozione con ampia maggioranza della citata legge sul "matrimonio per tutti" nel 2017 che garantisce anche a coppie gay e lesbiche la possibilità di sposarsi e di adottare figli.

Per i giudici costituzionali l'autodeterminazione della persona, diretta conseguenza della dignità della persona, include anche il diritto ad una morte autodeterminata, che a sua volta comprende la libertà di suicidarsi e di farsi assistere da terzi nel suicidio. Nel 2020 il BVerfG ha pertanto dichiarato incostituzionale il divieto di prestare servizi professionali per il suicidio assistito (BVerfGE 153, 182-310) che aveva costretto parecchie persone a rivolgersi ai propri parenti per l'assistenza al suicidio o ad espatriare per usufruire di tali servizi. Si tratta di una notevole apertura considerando la delicatezza del tema a causa del passato con le campagne di eutanasia per sterminare forme di "vita indegna", come Sinti e Roma, persone con handicap fisici e malattie mentali sotto il regime nazista

Un'altra apertura riguarda la cittadinanza e le condizioni per il suo acquisto che rispecchiano la mutata situazione socio-demografica. Per stranieri che nascono o risiedono da lungo tempo in Germania, l'integrazione deve essere facilitata, soprattutto attraverso l'accesso alla cittadinanza: Dal 2014 i figli di stranieri nati in Germania, ai quali dal 2000 viene concessa automaticamente la cittadinanza tedesca, non devono più optare in favore di quella tedesca o di quella di origine raggiunto la maggiore età, ma possono mantenerle entrambe se hanno vissuto in Germania per almeno 8 anni o hanno frequentato la scuola in Germania per almeno 6 o hanno comunque ottenuto un diploma in Germania (cd. *ius culturae*). Gli altri stranieri residenti in Germania che chiedano la naturalizzazione devono accettare la società tedesca, i suoi valori, la sua organizzazione costituzionale, la sua cultura e dimostrare di conoscere la lingua tedesca: oltre ad un test linguistico e di conoscenza della storia e delle istituzioni, la naturalizzazione prevede un giuramento e la rinuncia alla cittadinanza precedente.

Si introducono dunque degli elementi dello *ius soli* accanto a quelli tradizionali dello *ius sanguinis* come criterio per l'acquisto della cittadinanza tedesca. Tale cambiamento rappresenta una chiara scelta di fronte alla società caratterizzata e trasformata dall'immigrazione che non deve più escludere e creare diverse categorie di persone, ma piuttosto integrare garantendo la cultura ospitante, in una nuova unità culturale e giuridica dei cittadini tedeschi, non più definiti da criteri etnici e razziali.

Nel settembre 2021, in occasione delle celebrazioni per i 60 anni dell'accordo tra Germania e Turchia sulla forza lavoro (base giuridica per

l'arrivo di migliaia di *Gastarbeiter*, lavoratori ospiti, come vennero allora definiti), il presidente federale Steinmeier ha esaltato il contributo degli immigrati al progresso non solo economico della Germania, affermando che è l'intero paese ad essere diventato, negli anni, uno stato "con background migratorio" (*Land mit Migrationshintergrund*). Questo riconoscimento del ruolo fondamentale dell'immigrazione segna una presa di coscienza (e di posizione) importante nel lungo processo di trasformazione e di integrazione della società tedesca.

7. *L'integrazione europea "condizionata" dai giudici costituzionali* – Più complessa è l'evoluzione in campo di integrazione europea. La scelta integrazionista per la Germania è un dato di sistema, ma progressivamente tale scelta ha incontrato dei limiti che, dopo l'unificazione, si sono concretizzati in particolare nelle condizioni poste dal Tribunale costituzionale federale per la partecipazione della Germania al processo di integrazione europea. Rimanendo un modello di integrazione e di apertura, essa appare sempre più condizionata e la Germania sempre più consapevole del suo ruolo nel processo di costruzione dell'Europa.

Dal divieto che la Legge fondamentale pone alla trasformazione in senso federale dell'Unione europea discende anche l'elevato grado di attenzione che la giurisprudenza costituzionale pone al rispetto del principio di (stretta) attribuzione per quanto riguarda le competenze dell'Unione europea: poiché le competenze dell'UE sono solo quelle conferite dai trattati, il Tribunale costituzionale federale insiste sulla propria competenza riguardo ad un controllo sugli atti di istituzioni e organi dell'UE (palesamente) *ultra vires*, particolarmente in ambito economico, e su quello del rispetto dell'identità costituzionale tedesca.

Così i giudici di Karlsruhe respingono, nel 2011, i ricorsi contro le leggi che autorizzavano gli aiuti finanziari alla Grecia e l'istituzione del fondo europeo di stabilità (EFSF), avallando tali aiuti nonché l'istituzione dell'EFSF, ma ribadiscono la propria facoltà di verificare la legittimità democratica di ciascun passaggio dell'integrazione europea (BVerfGE 129, 124-186). Nel 2012, avallando anche il meccanismo di stabilità europeo (MES), i giudici costituzionali ribadiscono che qualsiasi decisione che possa avere implicazioni per i contribuenti tedeschi (tra cui l'eventuale aumento del contributo tedesco al fondo di stabilità) deve essere approvata dal parlamento tedesco (BVerfGE 132, 195-287). E nel 2019 il BVerfG, in una pronuncia sull'Unione bancaria europea, sottolinea la necessità di fornire un'interpretazione restrittiva della disciplina per evitare una violazione del riparto delle competenze fra Stati membri e Unione (BVerfGE 151, 202-374); per garantire le ampie competenze che devono rimanere in capo ai

legislatori nazionali, in futuro la supervisione delle grandi banche e del fondo strutturale finanziato dagli Stati dovrà essere condivisa con questi ultimi.

Dopo tanti avvertimenti, nel maggio 2020, il BVerfG ritiene realizzato per la prima volta un eccesso di competenze da parte delle istituzioni europee e dichiara in parziale contrasto con la Legge fondamentale il *Quantitative Easing* (QE) della Banca centrale europea (BCE) (BVerfGE 154, 17-152). Per i giudici di Karlsruhe tale programma di acquisti dei titoli di Stato, promosso dalla BCE a partire dal marzo 2015 con l'obiettivo di immettere liquidità per rilanciare la stabilizzazione e la crescita economica dell'eurozona, va oltre il suo mandato delineato dai trattati e lede quindi le competenze degli Stati membri in materia di politica economica. La decisione si pone in diretto contrasto con quella della Corte di giustizia dell'Unione europea, che nel 2018 aveva ritenuto legittimo il programma di acquisto di obbligazioni (PSPP) della BCE (C-493/17, caso Weiss). Il BVerfG ordina quindi alla *Bundesbank* di porre fine alla sua partecipazione al programma di stimolo della BCE, a meno che entro tre mesi la BCE non avesse adottato una nuova decisione che dimostrasse in maniera chiara e fondata come gli obiettivi di politica monetaria perseguiti dal PSPP siano proporzionati agli effetti di politica fiscale che ne scaturiscono. Ciò è poi avvenuto con due decisioni del Consiglio direttivo della BCE sulla proporzionalità del PSPP e con il voto di un'ampia maggioranza del *Bundestag* per dichiarare che tale valutazione di proporzionalità soddisfaceva i requisiti stabiliti nella sentenza del 2020, e così il Tribunale costituzionale federale ha chiuso il caso.

Restano tuttavia profonde divergenze interpretative e una crescente determinazione dei giudici costituzionali tedeschi nel "difendere" le prerogative nazionali (incluse le proprie). Infatti, le divergenze riemergono nel 2021 in un'ordinanza sulla legge di autorizzazione al *recovery plan* per la ripresa dalla pandemia (ordinanza del 15 aprile 2021, 2 BvR 547/21): inizialmente il BVerfG ne blocca la promulgazione, per poi autorizzarla in via provvisoria in attesa della definizione del procedimento. Il "dialogo" fra le Corti sull'integrazione europea resta pertanto aperto e molto difficile.

8. *La gestione della pandemia Covid-19* – La stabilità in tempi di crisi ha caratterizzato, almeno complessivamente ed ex post, la gestione della recente emergenza sanitaria. Infatti, la pandemia Covid-19 è stata gestita da un impianto normativo e istituzionale in gran parte esistente già prima della pandemia; non è mai stato dichiarato lo stato di emergenza. Dal 2001, una specifica legge federale sulla protezione contro le infezioni (*Infektionsschutzgesetz*) disciplina le misure che possono assumersi per prevenire e combattere le malattie infettive, incluse le basi giuridiche per specifiche ordinanze ministeriali e di altre autorità che consentono di limitare le libertà fondamentali come quella, più rilevanti durante la

pandemia, della manifestazione in pubblico, della libera circolazione e dell'inviolabilità del domicilio. Comunque, la legge include anche una disciplina sui ristoranti per persone in quarantena, che si applica anche quando i genitori devono restare a casa nel (frequente) caso in cui asili e scuole siano chiusi. Fin dall'inizio della pandemia Covid, i *Länder* sono sempre stati coinvolti nelle decisioni, anche perché le restrizioni previste nella legge per la tutela contro le infezioni in una situazione epidemiologica di portata nazionale richiedono l'approvazione del *Bundesrat*. Nonostante la gestione complessivamente coordinata, la situazione epidemiologica molto differenziata durante le varie fasi della pandemia (con molti più casi nei *Länder* occidentali e meridionali) e il protagonismo politico di alcuni Ministro-Presidenti hanno portato alcune volte a dei contrasti forti fra i *Länder* e con la cancelliera, in particolare per le tempistiche e le misure di apertura dopo periodi di confinamento.

Nonostante l'uso immediato dei ricorsi costituzionali individuali contro le misure restrittive adottate nel 2020 e 2021 per combattere la pandemia da Covid-19, la giurisprudenza costituzionale ha sostanzialmente confermato la legittimità delle restrizioni adottate, incluso il cd. "freno di emergenza federale" con coprifuoco notturno, restrizioni ai contatti e chiusura delle scuole, adottato nell'aprile 2021, perché tali restrizioni sono servite "nel complesso a proteggere la vita e la salute" e a tutelare la funzionalità del sistema sanitario (ordinanza del 19 novembre 2021). Respingendo i ricorsi di alunni e genitori contro l'alternanza e la chiusura delle scuole, è stato comunque anche riconosciuto per la prima volta un "diritto dei bambini e dei giovani nei confronti dello Stato all'istruzione scolastica". Inoltre, il Tribunale costituzionale ha affermato il dovere del legislatore di garantire che siano efficacemente impedito tutte le discriminazioni sulla base della disabilità nella decisione sull'impiego delle risorse di terapia intensiva («*triage*») durante la pandemia. Nella pandemia, l'impianto costituzionale ha pertanto complessivamente retto l'urto mantenendo comunque intatta la funzione di controllo e di garanzia del Tribunale costituzionale federale.

XX

9. *La partenza del nuovo governo fra ambizione programmatica e correzioni necessarie* – La base politica delle attività del nuovo governo, l'accordo di coalizione, risente dell'esperienza della lotta contro la pandemia, trattando la crisi sanitaria prima ancora di quella climatica, definendola una "sfida per il Paese" che minaccia "la libertà, la prosperità e la sicurezza". La tutela del clima diventa un compito trasversale per tutti i ministeri, introducendo una valutazione di impatto climatico per tutte le nuove leggi; l'eliminazione definitiva del carbone, prevista "idealmente" entro il 2030, deve essere resa possibile aumentando entro questa data la parte dell'energia elettrica

proveniente da fonti rinnovabili all'80%. Un ulteriore obiettivo è la digitalizzazione, per l'amministrazione e per l'economia. Infatti, il nuovo governo dovrà dimostrare di essere in grado di recuperare alcuni importanti ritardi dell'era Merkel in tale ambito e nella lotta contro il cambiamento climatico.

In politica estera e di difesa, la guerra in Ucraina ha modificato fortemente la situazione, ponendo la Germania davanti ad una svolta vera e propria. Il nuovo governo è costretto a rivedere la dipendenza della Germania dal gas fornito dalla Russia. Vengono fortemente criticati vari politici ormai in pensione (fra cui l'ex cancelliere Schröder) per il loro coinvolgimento nelle società di fornitura russe. Tra le conseguenze vi è un importante aumento delle spese militari tedesche, rompendo in tal modo un tabù che durava dal dopoguerra e una tendenza di continua riduzione, dalla riunificazione, sia del numero di soldati e armamenti sia delle risorse destinate alla difesa. Per invertire velocemente tale tendenza, il nuovo governo annuncia di voler creare, con apposita modifica costituzionale, un fondo speciale di 100 miliardi di euro per aggiornare rapidamente gli armamenti e di voler rispettare in futuro l'obiettivo NATO di una spesa militare del 2% del PIL (rispetto all'attuale spesa di circa l'1,5% del PIL) rendendo le Forze Armate capaci di svolgere il loro compito di difesa. Inoltre, come altri Stati della NATO, anche la Germania fornisce missili anticarro e antiaereo alle forze armate ucraine rompendo un pluridecennale tabù giuridico e politico: la fornitura di armi in "aree di conflitto".

Si assiste inoltre ad un'improbabile svolta nelle politiche di debito, in cui i governi dell'era Merkel si sono dimostrati particolarmente rigidi. La Germania incorrerà infatti in almeno 200 miliardi di euro di debito nel 2022, la metà dei quali è dovuta al fondo speciale per aumentare la spesa per la difesa. Per il bilancio federale del 2022, la Germania invocherà così ancora una volta un'eccezione alla disciplina costituzionale del debito, per la quale è richiesta un'altra modifica della costituzione; giustificando l'attuale sospensione del "freno all'indebitamento" con la situazione di emergenza, si annuncia il ritorno alla regola costituzionale del debito a partire dal 2023.

10. *La Germania fra stabilità e modernizzazione* – Fino alla riunificazione la Germania è stata caratterizzata da una costante stabilizzazione istituzionale e crescita economica. In seguito alla riunificazione, e dovuta alle sue conseguenze, è iniziata una fase di difficoltà finanziaria e di crisi del modello cooperativo. Durante il suo lungo cancellierato, Angela Merkel ha ridato consapevolezza di solidità alla società e alle istituzioni e nuovo slancio all'economia tedesca (attuando le controverse riforme adottate dal suo predecessore Schröder), ripristinando anche il posto del paese al centro dell'Europa.

Tuttavia, le sfide del futuro, come il cambiamento climatico e il radicale mutamento del contesto geopolitico, richiedono capacità di rapido adeguamento e una maggiore elasticità decisionale e rendono pertanto necessario un processo di ripensamento del “modello tedesco”. Tale ripensamento è solo iniziato sotto Angela Merkel, nonostante alcune importanti riforme, ad esempio quelle del sistema federale, dei meccanismi di perequazione finanziaria, della cittadinanza, del mercato del lavoro, delle pensioni. Queste riforme sono sì importanti, ma sembrano soprattutto caratterizzate da un approccio di manutenzione del sistema, e non di cambiamenti radicali. Tale approccio, risposta all’aspettativa diffusa di stabilità, è perfino visibile nel periodo difficile della pandemia in cui il sistema federale ha complessivamente retto e il coordinamento fra Federazione e Länder ha funzionato, soprattutto nella prima fase.

Il compito di continuare il percorso di ripensamento iniziato spetta ora al nuovo governo, in particolare a Olaf Scholz, che deve provare di saper modernizzare il paese realizzando l’ambizioso slogan del suo governo: “osare più progresso”. È probabile che anche il nuovo scelga di far rientrare gran parte degli interventi necessari nella categoria di manutenzione ordinaria, come suggerisce l’imperativo politico della stabilità, ancora presente e forte; tuttavia, alcuni cambiamenti radicali del contesto richiederanno, soprattutto nelle politiche della tutela climatica e nella politica estera e di difesa, una manutenzione (più) straordinaria.