

Published as Vercesi, M. (2022). 'Il rafforzamento del capo del governo durante la pandemia di Covid-19: il caso di Angela Merkel.' *Rivista di Politica* 13(1): 145-157.

## **Il rafforzamento del capo del governo durante la pandemia di Covid-19: il caso di Angela Merkel**

Michelangelo Vercesi

*Combining literatures on the presidentialization of politics and political crisis leadership, this article analyzes the way in which the German Chancellor Angela Merkel managed the Covid-19 pandemic crisis. Moreover, it investigates the impact, if any, of the crisis on the 'monocratization' of German executive politics. The findings show that Merkel was successful in personalizing crisis management. In particular, she took advantage of a process (albeit relative) of monocratization, which had been characterizing Germany for some years. The outcome has been the enhancement of the informal policy-making power of the chief executive.*

### **1. Introduzione**

Il presente saggio\* analizza l'impatto della pandemia di Covid-19 sul potere decisionale e sul ruolo del capo del governo, utilizzando il sistema politico tedesco come caso di studio. In particolare, si cercherà di capire se e come la necessità di elaborare una strategia di contenimento valida su tutto il territorio nazionale per contrastare la crisi sanitaria abbia offerto alla cancelliera Angela Merkel opportunità di accrescimento della propria influenza politica a discapito di altri corpi collettivi, quali partiti e governi centrale e regionali. Il lavoro utilizza coordinate concettuali e analitiche fornite dalla letteratura sulla "presidenzializzazione della politica" nei sistemi parlamentari<sup>1</sup>. Il fuoco su Angela Merkel trova due giustificazioni principali: in primo luogo, permette di concentrarsi sul capo del governo che, rispetto ad Olaf Scholz, ha gestito per più tempo – al momento in cui si scrive – la pandemia; in secondo luogo, essendo il suo mandato al governo terminato, è possibile analizzarne l'operato in tutta la sua estensione temporale<sup>2</sup>. L'arco temporale di analisi va dalla prima

---

\* Una versione preliminare del saggio è stata presentata al Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica 2021, tenutosi online dal 9 all'11 settembre. Ringrazio i partecipanti al panel e, in particolare, Emidio Diodato per gli utili commenti.

<sup>1</sup> T. POGUNTKE e P. WEBB, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis*, in T. POGUNTKE e P. WEBB (a cura di), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, Oxford 2005, pp. 1-25.

<sup>2</sup> Già al suo quarto mandato come cancelliera, Merkel rimase in carica fino all'8 dicembre 2021, quando il primo gabinetto guidato dal social-democratico Olaf Scholz si insediò. Come conseguenza dei risultati elettorali delle elezioni per il rinnovo del *Bundestag* (la camera bassa tedesca) del 26 settembre 2021, il partito di Merkel (l'Unione cristiano-democratica della Germania, CDU) non ha fatto parte della nuova coalizione di governo, composta da social-democratici, verdi e liberal-democratici.

individuazione di casi di Covid-19 in Germania all'inizio del 2020 fino al mese antecedente a quello delle elezioni parlamentari tedesche del 2021, ossia fino ad agosto compreso.

Dal punto di vista dell'organizzazione delle istituzioni, il sistema politico tedesco si avvicina all'idealtipo di democrazia consensuale<sup>3</sup>, basato sulla condivisione orizzontale del potere tra partiti nell'arena governo-parlamento così come sulla condivisione verticale tra governo centrale (ossia federale) e governi regionali (ossia statali)<sup>4</sup>. Tale modello viene sostanziato da un'intricata rete di pesi e contrappesi istituzionali, i cui punti di veto<sup>5</sup> sono definiti dalla costituzione (*Grundgesetz*, "Legge fondamentale") del 1949. In termini di *policy-making*, una delle conseguenze più evidenti è la ripartizione delle competenze tra attori politici di diversi livelli territoriali. Per esempio, sulla base dell'organizzazione federale dello stato tedesco, i *Länder* (le regioni) hanno avuto la responsabilità formale dell'adozione delle principali misure di contenimento del virus SARS-CoV-2. È per questo che, in assenza di strumenti normativi specifici, Merkel ha dovuto perseguire, fin dall'inizio dello scoppio della crisi sanitaria nel 2020, modalità di coordinamento tra governo centrale e esecutivi regionali, al fine di elaborare una strategia sufficientemente omogenea a livello nazionale. Di primo acchito, dunque, il sistema politico tedesco sembra tra i meno adatti a creare quelle condizioni per l'accentramento potestativo per via normativa in capo al primo ministro che hanno invece caratterizzato altre democrazie occidentali<sup>6</sup>. Ciononostante, Merkel, tra il marzo 2020 e l'agosto 2021, riuscì ad accrescere in modo sostanziale, seppur informalmente, la sua autorità politica<sup>7</sup>, tanto che anche i presidenti regionali più "riottosi" hanno finito per accettare di adottare politiche di contenimento costantemente in linea con le sue indicazioni. A fronte di tale "puzzle" empirico, il saggio mira a sbrogliare le connessioni tra effetti della crisi pandemica, strategie di gestione, e impatto sul ruolo politico del capo del governo in Germania. Si cercherà di rispondere alle seguenti domande di ricerca: quanto la crisi sanitaria ha prodotto una opportunità di "monocratizzazione" della politica esecutiva tedesca? In che senso il ruolo del capo del governo ne è uscito rafforzato? La risposta a tali domande ha importanti implicazioni per la nostra comprensione dei possibili cambiamenti nel funzionamento delle istituzioni democratiche in Germania e in altre liberal-democrazie. Da un punto

---

<sup>3</sup> A. LIJPHART (2012). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Democracies. Second Edition*, Yale University Press, New Haven and London 2012.

<sup>4</sup> Seguendo la prassi comune in letteratura comparata, mi riferisco al livello di governo "statale" (*Land*) in Germania come al livello "regionale". Di conseguenza, il livello "federale" (*Bund*) è indicato come il livello "centrale".

<sup>5</sup> G. TSEBELIS, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton 2002.

<sup>6</sup> F. MUSELLA (a cura di), *L'emergenza democratica. Presidenti, decreti, crisi pandemica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.

<sup>7</sup> Sebbene in democrazia il potere legittimo è per definizione associato a posizioni istituzionalizzate di autorità fondate su una legittimità weberiana di tipo legale-razionale, la capacità di ottenere obbedienza del detentore della carica (nel nostro caso, Angela Merkel) può essere accresciuta da un capitale politico proprio, derivante dalla percezione delle qualità di leadership. Cfr. M. BENNISTER, B. WORTHY e P. THART (a cura di), *The Leadership Capital Index. A New Perspective on Political Leadership*, Oxford University Press, Oxford 2017.

di vista comparativo, il caso tedesco appare di particolare rilevanza per via del fatto che la cancelliera allora in carica si trovò ad affrontare la pandemia nell'anno precedente alle elezioni politiche del settembre 2021 per il rinnovo della camera bassa (*Bundestag*) e, in secondo luogo, per la sua previa decisione di non ricandidarsi alla guida del paese. Tale contesto permette di valutare al meglio quanto possibili rafforzamenti del capo del governo siano stati contingenti e focalizzati sull'*incumbent* ovvero strutturali rispetto alla figura istituzionale del cancelliere. Inoltre, si potranno osservare al meglio eventuali guadagni personali di consenso rispetto alle forze partitiche collettive in un contesto di aperta competizione elettorale.

Nel prosieguo del saggio, si presenteranno dapprima alcune riflessioni teoriche e le relative aspettative, basate sulla letteratura sulla "*crisis leadership*". Successivamente, verrà chiarito perché il caso tedesco è particolarmente adatto a testare le congetture enunciate e verranno presentate le principali dimensioni di analisi insieme alle scelte metodologiche. L'analisi empirica basata su una serie di dati qualitativi e quantitativi precede l'ultima parte, in cui si discuteranno i risultati e si suggeriranno future strade di ricerca.

## **2. La crisi come opportunità di rafforzamento del capo del governo**

La diffusione del virus SARS-CoV-2 in Germania, così come nel resto del mondo, presenta senz'altro i tratti tipici della crisi, ossia di una minaccia ai valori e alle funzioni fondamentali di un sistema (in questo caso, il sistema politico tedesco), per rispondere alla quale si richiedono decisioni e azioni da adottare in un contesto di profonda incertezza<sup>8</sup>. Questo paragrafo presenta una cornice teorica della relazione tra crisi e possibili conseguenze politiche per i capi di governo dei sistemi parlamentari. In che modo la necessità di affrontare una crisi, nonché la sua effettiva gestione, possono rafforzare la posizione del capo dell'esecutivo in un sistema democratico?

L'impatto significativo che può avere una crisi – sia essa economica, sanitaria o di altra natura – sull'operato e sul sostegno degli esecutivi democratici, e dunque sui loro leader, è stato ampiamente discusso in letteratura. Al proposito, Boin e 't Hart hanno per esempio sottolineato come le crisi siano eventi che pongono gli esecutivi di fronte a profondi dilemmi su come reagire, senza aver chiarezza delle risposte più adeguate. Inoltre, le crisi generano aspettative sociali, che pongono i governi sotto pressione: in caso di fallimento, infatti, l'esecutivo sarà soggetto al biasimo di larghe porzioni della

---

<sup>8</sup> U. ROSENTHAL, MICHAEL T. CHARLES e PAUL 'T HART (a cura di), *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots, and Terrorism*, C. C. Thomas, Springfield 1989.

popolazione. D'altro canto, però, le crisi aprono inaspettate finestre di opportunità per quei leader politici che vogliano perseguire politiche e azioni difficilmente realizzabili in tempi "normali"<sup>9</sup>.

In particolare, una crisi pone i capi di governo di fronte all'esigenza di gestire gli eventi entro un limite temporale più o meno ristretto e in ambiente caratterizzato da stress collettivo. È in situazioni come queste che la personalità del leader, il suo stile di governo e le sue competenze divengono determinanti: «le crisi offrono opportunità per studiare la leadership politica in azione. Sono momenti nella vita politica in cui difficilmente si può dubitare che 'chi governa conta'»<sup>10</sup>. Per "contare" un capo di governo può giocare tre ruoli differenti, sia separatamente sia contemporaneamente, ossia quello di sovrano, di facilitatore e di simbolo. Come sovrano si troverà a prendere decisioni autoritative al fine di risolvere la crisi; come facilitatore indurrà a collaborare i diversi attori pubblici e privati coinvolti nel processo decisionale; come simbolo rappresenterà sia le decisioni delle istituzioni politiche sia la società nel suo complesso. Come suggerito da Ansell e colleghi, una sfida cruciale che tutti i capi di governo devono affrontare durante una crisi è quella di far sì che questi tre ruoli non siano in conflitto tra loro, in un contesto in cui è necessaria una negoziazione continua con una pluralità di attori<sup>11</sup>.

Sulla base di questi tre ruoli e delle necessità poste dalla crisi, un leader esecutivo si trova a svolgere cinque compiti principali<sup>12</sup>: (i) interpretare la crisi e diagnosticarne le cause in vista di una soluzione (*sense making*); (ii) offrire capacità direttive e definire risposte (*shaping responses*); (iii) assicurare che la comunità accetti le risposte come appropriate e le azioni politiche come legittime, anche qualora esulino dal normale processo di governo (*meaning making*); (iv) gestire il rapporto con gli esperti, i media, e gli attori politici coinvolti, in modo da attribuire chiare responsabilità riguardo alle risposte (*account giving*); (v) garantire che le istituzioni e gli altri attori coinvolti perseguano procedure di autovalutazione basate sull'evidenza, da cui trarre lezioni per il futuro (*learning*).

Al proposito, diversi studi hanno trovato indicazioni empiriche circa un plausibile nesso causale tra la crisi dovuta alla pandemia di Covid-19, l'adempimento di questi compiti, e un rafforzamento dei governi europei<sup>13</sup>. Gli stessi studi si sono anche focalizzati su quanto la pandemia abbia "monocratizzato" i sistemi politici, a seconda della struttura formale di opportunità in cui i capi del governo si sono trovati ad agire. Per esempio, Rullo ha illustrato quanto la possibilità di ricorrere

---

<sup>9</sup> A. BOIN e P. 'T HART, *Aligning Executive Action in Times of Adversity: The Politics of Crisis Co-Ordination*, in M. LODGE e K. WEGRICH (a cura di), *Executive Politics in Times of Crisis*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2012, pp. 179-196.

<sup>10</sup> A. BOIN, P. 'T HART e F. VAN ESCH, *Political Leadership in Times of Crisis: Comparing Leader Responses to Financial Turbulence*, in L. HELMS (a cura di), *Comparative Political Leadership*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2012, pp. 119-141, p. 119.

<sup>11</sup> C. ANSELL, A. BOIN e P. 'T HART, *Political Leadership in Times of Crisis*, in R. A. W. RHODES e PAUL 'T HART (a cura di), *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford University Press, Oxford 2014, pp. 418-433, p. 421.

<sup>12</sup> A. BOIN, P. 'T HART, E. STERN e B. SUNDELIUS, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

<sup>13</sup> Si veda ad esempio Musella (2021) per una panoramica comparativa.

a strumenti normativi in capo al leader esecutivo abbia favorito la centralizzazione e verticalizzazione del processo decisionale in Italia<sup>14</sup>. Casula e Pazos-Vidal hanno invece evidenziato l'effetto della mancanza di strutture per la cooperazione tra livelli di governo sulla lentezza della risposta alla crisi da parte del governo spagnolo<sup>15</sup>. Bolleyer e Salát, invece, hanno cercato di capire quando e quanto l'azione esecutiva sia riuscita ad autonomizzarsi dal controllo legislativo, nonostante l'esistenza di significativi pesi e contrappesi partitici e istituzionali<sup>16</sup>. La loro analisi ha riguardato sei paesi europei, tra cui la Germania<sup>17</sup>. Il loro studio ha ricordato che una «azione esecutiva rapida e flessibile è essenziale per gestire situazioni di crisi» e che questo crea il paradosso per cui, «nonostante il mantenimento di standard democratici potenzialmente intralci [... tale] azione, esso è ancor più importante quando ai governi vengono concessi poteri eccezionali per restringere diritti fondamentali e per violare protezioni altrimenti garantite dalla costituzione»<sup>18</sup>. Al riguardo, gli autori hanno trovato che, mentre nei sistemi con governo internamente unificato (ossia monopartitico) il potere legislativo formale del parlamento viene ridotto, nei sistemi coalizionali questo è più difficile da ottenere. Ne deriva che, laddove l'esecutivo centralizzi la decisione, ciò deve avvenire senza una modifica dei poteri formali parlamentari o esecutivi. Tra i sistemi basati su governi coalizionali, la Germania è l'unico che «si è impegnato in una riforma legale, rafforzando chiaramente il governo nazionale [...]». Comunque, queste riforme hanno coinvolto la concentrazione del potere tramite centralizzazione piuttosto che smantellando il controllo parlamentare»<sup>19</sup>. Si tornerà sul punto nel prossimo paragrafo. Quello che qui rileva è notare come, anche laddove via sia stato un rafforzamento dell'esecutivo a discapito del legislativo, tale rafforzamento non ha in alcun modo favorito l'uso crescente di strumenti normativi precipui del capo al capo del governo, come avvenuto ad esempio in Italia<sup>20</sup>.

Dunque, la letteratura suggerisce l'esistenza di un nesso causale positivo tra crisi, necessità di gestione politica e centralizzazione del processo decisionale pubblico. Al contempo, l'evidenza empirica ci dice anche che tale centralizzazione favorisce in modo diretto il primo ministro quando esistono previ strumenti normativi a cui attingere o dove esiste un governo unificato che riesca più facilmente ad indurre il parlamento a rinunciare ad alcune sue prerogative legislative. Laddove invece il governo sia coalizionale e manchino strumenti formali per la razionalizzazione della risposta

---

<sup>14</sup> L. RULLO (2021), *The COVID-19 Pandemic Crisis and the Personalization of the Government in Italy*, in «International Journal of Public Leadership», 2, 2021, pp. 196-207.

<sup>15</sup> M. CASULA e S. PAZOS-VIDAL, *Assessing the Multi-level Government Response to the COVID-19 Crisis: Italy and Spain Compared*, in «International Journal of Public Administration», 11-12, 2021, pp. 994-1005.

<sup>16</sup> N. BOLLEYER e O. SALÁT, *Parliaments in Times of Crisis: COVID-19, Populism and Executive Dominance*, in «West European Politics», 4-5, 2021, pp. 1103-1128.

<sup>17</sup> Gli altri sono la Francia, l'Italia, la Svizzera, il Regno Unito e l'Ungheria.

<sup>18</sup> *Ivi*, pp. 1103-1104.

<sup>19</sup> *Ivi*, p. 1121.

<sup>20</sup> F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in «Diritti regionali», 2, 2020, pp. 107-139.

normativa alla crisi, il capo del governo deve ricorrere ad altre risorse informali per cercare di promuovere un rafforzamento personale<sup>21</sup>. È ciò che il caso tedesco suggerisce.

### 3. Caso tedesco, dimensioni d'analisi e metodo

In un contesto politico-istituzionale come quello tedesco, caratterizzato da condivisione del potere e diffusi poteri di veto, assume estrema rilevanza, per adempiere ai compiti legati alla gestione della crisi, la capacità del capo esecutivo di coordinare le azioni degli attori rilevanti a livello nazionale, ma anche (e soprattutto) tra livelli di governo. Più grande il numero degli attori con potere di veto con preferenze e interessi diversi e più complicato sarà il coordinamento, in modo particolare se le divergenze si presentano sia orizzontalmente che verticalmente<sup>22</sup>. Il sistema politico tedesco pone il cancelliere di fronte a profonde difficoltà strutturali, che rendono più complicato lo svolgimento dei compiti di gestione delle crisi sopra citati. Ciononostante, sappiamo che Angela Merkel è riuscita, durante la crisi pandemica, a promuovere – al di là di resistenze iniziali – un efficace coordinamento tra partiti, governo e *Länder*, senza risentire sostanzialmente dei potenziali effetti politici negativi della crisi<sup>23</sup>. Ciò è stato possibile tramite un accrescimento del suo potere decisionale e della sua autonomia politica, che si è verificato senza modifiche normative dei suoi poteri.

Il riferimento concettuale-teorico che forse meglio di tutti può fornire coordinate utili a capire se di rafforzamento per via informale del capo del governo si possa parlare è quello della presidenzializzazione della politica<sup>24</sup>. Ai fini del presente lavoro, la tesi della presidenzializzazione sembra particolarmente adatta all'analisi del caso tedesco, che già in passato ha mostrato come la monocratizzazione informale del ruolo del cancelliere sia stata favorita dalle crisi<sup>25</sup>. In sintesi, secondo la tesi della presidenzializzazione, le democrazie «stanno diventando più presidenziali nella loro pratica effettiva senza, nella maggior parte dei casi, modificare la loro struttura formale, ossia il tipo di regime»<sup>26</sup>. Le tre conseguenze principali di tale processo sono un'accresciuta capacità del capo esecutivo di governare indipendentemente dal parlamento, una maggiore autonomia rispetto al

---

<sup>21</sup> Si veda L. HELMS, *When Less Is More: 'Negative Resources' and the Performance of Presidents and Prime Ministers*, in «Politics», 3, 2019, pp. 269-283.

<sup>22</sup> A. BOIN e P. 'T HART, *Aligning Executive Action in Times of Adversity*, cit.

<sup>23</sup> M. VERCESI, *L'autonomia decisionale del cancelliere tedesco tra resistenza istituzionale e gestione della crisi*, in F. MUSELLA (a cura di), *L'emergenza democratica*, cit., pp. 89-132.

<sup>24</sup> Si vedano T. POGUNTKE e P. WEBB, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies*, cit.; T. POGUNTKE e P. WEBB, *Presidentialization, Personalization and Populism. The Hollowing out of Party Government*, in W. P. CROSS, R. S. KATZ e S. PRUYERS (a cura di), *The Personalization of Democratic Politics and the Challenge for Political Parties*, Rowman & Littlefield, Lanham 2018, pp. 181-196.

<sup>25</sup> Si vedano S. BOLGHERINI e G. D'OTTAVIO, *La Germania sospesa*, Il Mulino, Bologna 2019; M. VERCESI, *L'autonomia decisionale del cancelliere tedesco tra resistenza istituzionale e gestione della crisi*, cit.

<sup>26</sup> T. POGUNTKE e P. WEBB, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies*, cit., p. 1.

proprio partito data dal fatto che le basi del sostegno politico passano dal partito all'elettorato, nonché una maggiore sua personalizzazione e una più sviluppata capacità di determinare l'esito delle elezioni. Queste conseguenze si riverberano in tre arene che Poguntke e Webb hanno chiamato "facce" della presidenzializzazione: l'esecutiva, la partitica e l'elettorale<sup>27</sup>.

In questo saggio, si tralascia d'osservare la seconda per due motivi principali: primo, Merkel lasciò la leadership del suo partito (CDU) già nel dicembre 2018, ossia prima dello scoppio della pandemia; secondo (e soprattutto), perché – essendo la Germania un sistema parlamentare – una eventuale marcata autonomia decisionale della cancelliera – la cui capacità di governo dipende dal sostegno dei partiti nel *Bundestag* – è già di per essa un implicito indicatore di indipendenza rispetto al proprio partito (e ai partner coalizionali). Un effetto della presidenzializzazione è infatti proprio quello di rendere l'azione del capo del governo meno soggetta a veti e condizionamenti parlamentari<sup>28</sup>.

Relativamente alla faccia esecutiva, mi concentrerò sull'analisi degli eventuali cambiamenti avvenuti, con riferimento a due dimensioni di analisi che Rose propose nel 1991 per valutare il potere informale dei primi ministri e che ben si adattano allo studio del caso tedesco: la condivisione del potere entro il gabinetto e la dispersione di potere tra livelli di governo. Secondo Rose, il capo del governo con meno risorse potestative sarebbe quello che guida un governo coalizionale in un sistema politico basato sulla decentralizzazione territoriale<sup>29</sup>. È questo il caso del cancelliere, sebbene esistano importanti responsabilità di indirizzo dell'esecutivo che la costituzione attribuisce<sup>30</sup>. Non va comunque dimenticato che le coalizioni tedesche – dopo il 1957 e prima del governo Scholz – non hanno mai incluso più di due partiti (tre se si considerano CDU e l'Unione Cristiano-democratica in Baviera CSU – che formano un unico gruppo parlamentare – come formazioni separate), il che ha ridotto la dispersione di potere interna al gabinetto, aumentando le potenzialità di leadership del cancelliere. Per quanto riguarda il caso specifico di Merkel durante la pandemia, si considereranno gli eventuali segnali di centralizzazione (informale) decisionale sia a livello di governo centrale sia rispetto alle istituzioni regionali, come indicatori di una presidenzializzazione esecutiva.

Per quanto riguarda la faccia elettorale della presidenzializzazione, non essendoci state, tra il marzo 2020 e l'agosto 2021, elezioni parlamentari nazionali in cui Merkel abbia partecipato come candidata, si utilizzerà come "proxy" l'aumento del consenso tra gli elettori, nonché in relazione ai

---

<sup>27</sup> *Ivi.*

<sup>28</sup> T. POGUNTKE e P. WEBB, *Presidentialization, Personalization and Populism*, cit.

<sup>29</sup> R. ROSE, *Prime Ministers in Parliamentary Democracies*, in G. W. JONES (a cura di), *West European Prime Ministers*, Frank Cass, London, pp. 9-24.

<sup>30</sup> Si vedano F. MÜLLER-ROMMEL, *Federal Republic of Germany: A System of Chancellor Government*, in J. BLONDEL e F. MÜLLER-ROMMEL (a cura di), *Cabinets in Western Europe*, Palgrave Macmillan, London 1997, pp. 171-191; M. VERCESI, *L'autonomia decisionale del cancelliere tedesco tra resistenza istituzionale e gestione della crisi*, cit.

presidenti regionali, altre importanti personalità politiche nazionali e rispetto ai partiti. La scelta di tale “*proxy*” deriva dal fatto che la personalizzazione “comportamentale” (ossia il maggior consenso personale) è solitamente considerata un buon indicatore dell’esistenza di tendenze presidenziali nelle democrazie parlamentari<sup>31</sup>.

Da un punto di vista metodologico, si ricorrerà a un disegno di ricerca “misto”: si cercherà di isolare l’eventuale impatto della crisi sulla presidenzializzazione esecutiva ricorrendo ad un’analisi qualitativa, basata sul *process tracing*. Tale metodo appare particolarmente adatto ad investigare «processi, sequenze e congiunture di eventi entro un caso allo scopo di sviluppare ovvero testare ipotesi circa i meccanismi causali che potrebbero spiegare causalmente il caso»<sup>32</sup> stesso. Un punto forte di tale approccio è che esso permette di isolare anche situazioni in cui un certo comportamento previsto dalla teoria non sia avvenuto, nonostante circostanze favorevoli, così da rilevare anche l’effetto inaspettato di fattori terzi<sup>33</sup> (Waldner 2015).

In secondo luogo, si procederà ad utilizzare dati riguardanti l’andamento temporale del consenso e la popolarità di Merkel rispetto ad altri attori individuali e collettivi, producendo, per usare la terminologia di King e colleghi, una «inferenza descrittiva»<sup>34</sup> dei risultati.

#### **4. La presidenzializzazione del sistema politico tedesco durante la pandemia di Covid-19**

##### *3.1. La faccia esecutiva della presidenzializzazione: coordinamento e accentramento*

Per capire se e quanto il ruolo politico di Angela Merkel abbia beneficiato di un rafforzamento, si ripercorreranno le principali tappe della risposta nazionale della Germania alla diffusione del virus SARS-CoV-2. In particolare, ci si focalizzerà sui passaggi salienti che hanno segnato l’aumento dell’impatto decisionale personale di Merkel rispetto ai colleghi di governo<sup>35</sup>, rispetto alla coalizione (formata da CDU/CSU e Partito social-democratico della Germania SPD) e rispetto ai presidenti dei *Länder*<sup>36</sup> (responsabili, insieme ai loro governi, in materia sanitaria).

---

<sup>31</sup> G. RAHAT e O. KENIG, *From Party Politics to Personalized Politics? Party Change and Political Personalization in Democracies*, Oxford University Press, Oxford 2018.

<sup>32</sup> A. BENNETT e J. T. CHECKEL, *Process Tracing. From Philosophical Roots to Best Practices*, in A. BENNETT e J. T. CHECKEL (a cura di), *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge University Press, Cambridge 2015, pp. 3-37, p. 7.

<sup>33</sup> D. WALDNER, *What Makes Process Tracing Good? Causal Mechanisms, Causal Inference, and the Completeness Standard in Comparative Politics*, in A. BENNETT e J. T. CHECKEL (a cura di), *Process Tracing*, cit., pp. 126-152.

<sup>34</sup> G. KING, R. KEOHANE e S. VERBA, *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press, Princeton 1994, cap. 2.

<sup>35</sup> La cui generale autonomia decisionale in Germania è comparativamente elevata. Si veda, ad esempio, Fleischer (2011).

<sup>36</sup> I presidenti dei *Länder* tedeschi sono detti ministri presidenti (*Ministerpräsidenten*), i quali sono a capo di governi di tipo parlamentare.



Come già accennato, la gestione di qualsiasi crisi richiede un intenso coordinamento tra istituzioni, personale politico e terze parti tecniche. Ciò è stato tanto particolarmente vero in Germania: Merkel, infatti, si trovò ad agire da punto di raccordo in una fitta rete di centri decisionali, senza avere a disposizione poteri normativi autonomi che facilitassero la decisione accentrata<sup>37</sup>. È importante notare che la nozione di coordinamento a cui si fa riferimento rimanda all'idea di azione direttiva *top-down*, piuttosto che a quella di collaborazione *bottom-up*<sup>38</sup>.

Successivamente alla conferma del primo caso di contagio di Covid-19 in un cittadino tedesco a fine gennaio 2020, nella fase iniziale della pandemia, l'esecutivo reagì usando l'esistente legge sulla protezione dalle infezioni (*Infektionsschutzgesetz*) del 2001 come riferimento normativo per affrontare la nuova sfida. Già nel marzo 2020, un emendamento a tale legge federale<sup>39</sup> dichiarò la situazione di crisi epidemica nazionale per la durata di un anno. Tale dichiarazione fu accompagnata dall'introduzione del potere, in capo al ministro federale della sanità (Jens Spahn della CDU), di adottare decreti a valenza nazionale limitatamente ad alcuni settori di intervento in ambito sanitario, come ad esempio il mantenimento del sistema medico. Inoltre, al ministro venne concesso il potere, in situazioni di necessità, di legiferare senza il coinvolgimento del parlamento e dei singoli *Länder*<sup>40</sup>. Il livello regionale, in ogni caso, non perse il suo diritto a definire le misure restrittive della vita pubblica (e privata) dei cittadini, volte al contenimento del virus. Ne è una prova il fatto che, ancora nel giugno 2020, mentre il governo centrale aveva preso solo 23 decisioni di politica pubblica in cinque settori di intervento, i numeri salivano a 335 decisioni in 13 settori per le regioni<sup>41</sup>.

Per quanto riguarda il coordinamento tra capo del governo e resto della compagine ministeriale, Merkel optò da subito – in aggiunta al regolare consiglio dei ministri, talvolta inclusivo di esperti del Robert Koch Institut<sup>42</sup> – per la convocazione settimanale di un gabinetto ristretto (*Corona-Kabinett*) composto da lei stessa, dal ministro della sanità, nonché dai ministri degli interni, delle finanze, della difesa e degli esteri<sup>43</sup>. Nei rapporti con i *Länder*, invece, l'approccio iniziale di Merkel fu quello di inviare loro semplici “raccomandazioni” basate sulle indicazioni del RKI,

---

<sup>37</sup> Si vedano R. TARCHI e A. GATTI, *Il potere normativo del governo federale nell'ordinamento costituzionale della Germania*, in «Osservatorio sulle fonti», 3, 2018, pp. 1-42. J. WOELK, *La gestione della pandemia da parte della Germania: “Wir schaffen das!”*, in «DPCE Online», 2, 2020, pp. 1713-1741. Si noti anche che la costituzione tedesca (art. 91) prevede la possibilità di dichiarare lo stato d'emergenza (*innerer Notstand*), ma le crisi sanitarie non rientrano tra i possibili motivi.

<sup>38</sup> A. BOIN e F. BYNANDER, *Explaining Success and Failure in Crisis Coordination*, in «Geografiska Annaler», 1, 2015, pp. 123-135, p. 124.

<sup>39</sup> *Gesetz zum Schutz der Bevölkerung von Infektionskrankheiten bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite*, 27 marzo 2020.

<sup>40</sup> N. BOLLEYER e O. SALÁT, *Parliaments in Times of Crisis*, cit., p. 1118.

<sup>41</sup> M. VERCESI, *L'autonomia decisionale del cancelliere tedesco tra resistenza istituzionale e gestione della crisi*, cit., p. 126.

<sup>42</sup> RKI, ossia l'istituto federale per il controllo e la lotta alle malattie infettive.

<sup>43</sup> Il gabinetto ristretto è stato di volta in volta allargato ad altri ministri, nel caso in cui settori di loro competenza fossero materia di discussione.

approccio che venne però presto integrato dalla creazione di una videoconferenza ripetuta tra cancelliera e presidenti regionali, che ha svolto il ruolo di arena decisionale primaria per gli accordi sulle principali misure restrittive da adottare nei 16 *Länder*<sup>44</sup>.

Anche se nella maggioranza di casi Merkel riuscì ad indurre i ministri presidenti ad adottare misure coerenti tra loro, contrasti e “ribellioni” non mancarono<sup>45</sup>. Dopo un lockdown iniziato a marzo, con l’aprossimarsi dell’estate, alcuni *Länder* decisero di togliere le misure restrittive «più velocemente di altri in un modo caotico»<sup>46</sup>. Un nuovo aumento dei contagi, però, indusse Merkel, il 27 agosto 2020, a cercare un nuovo accordo con i presidenti regionali su ulteriori misure di contenimento. Ancora una volta, ci furono voci dissonanti, come ad esempio quella del presidente della Sassonia-Anhalt Reiner Haseloff (CDU)<sup>47</sup>. La Sassonia-Anhalt si rifiutò di introdurre nuove misure volute da Merkel anche alla fine di settembre. A fronte di ulteriori aumenti di casi di Covid-19 in tutta la Germania e di appelli pubblici di diversi scienziati e istituti scientifici a favore di misure più stringenti, il 28 ottobre 2020 Merkel riuscì ad ottenere da tutti i presidenti regionali l’accordo per un lockdown “leggero”, a partire dal 2 novembre, della durata di due settimane; il 25 novembre si decise di estenderlo fino a poco prima di Natale. Non mancarono, però, ulteriori appelli da parte dell’Accademia nazionale delle scienze (Leopoldina) per ulteriori inasprimenti, da implementare fino a gennaio. Fu in tale contesto che Merkel tenne un accorato discorso al *Bundestag* il 9 dicembre, chiedendo pubblicamente ai governi regionali di implementare le raccomandazioni della Leopoldina. Con il crescere dei contagi e, insieme, delle morti giornaliere causate da Covid-19, Merkel e i ministri presidenti si accordarono pochi giorni dopo per attivare un lockdown “duro” nazionale (figura 1), che, con le successive estensioni e con alcuni allentamenti minori, durò fino alla primavera 2021<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> M. VERCESI, *L'autonomia decisionale del cancelliere tedesco tra resistenza istituzionale e gestione della crisi*, cit., pp. 126-127.

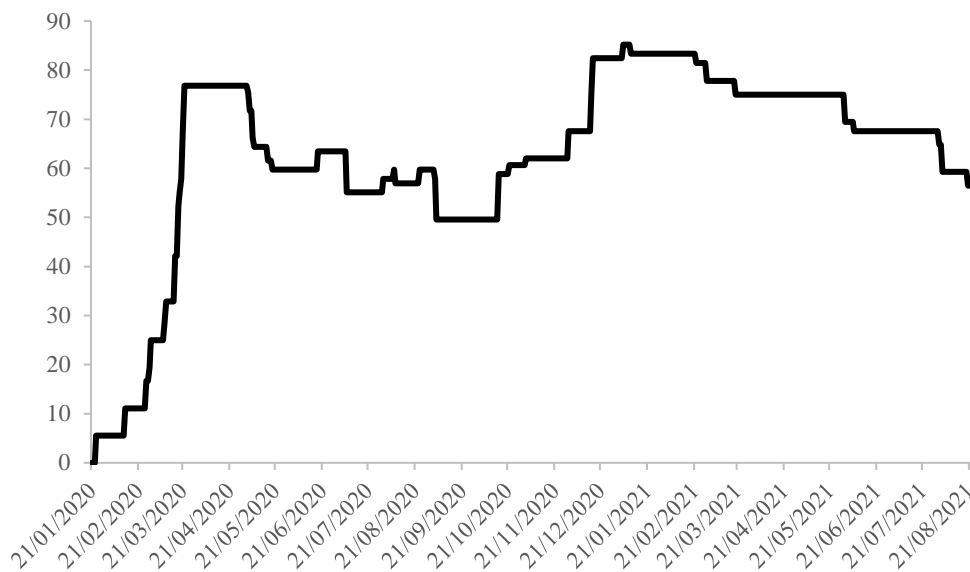
<sup>45</sup> Non va dimenticato che, al di là del merito, una fonte potenziale di scontro è stato il fatto che diversi presidenti di *Länder* erano espressione di partiti diversi da quello della cancelliera e, talvolta, anche di partiti che stavano all’opposizione a livello nazionale. Inoltre, alcuni ministri presidenti dovettero anche tener conto, nel prendere le loro decisioni politiche, di cicli elettorali spesso divergenti. Tra il marzo 2020 e l’agosto 2021, furono rinnovati tre parlamenti regionali (Baden-Württemberg, Renania-Palatinato e Sassonia-Anhalt).

<sup>46</sup> G. W. WARREN, R. LOFSTEDT e J. K. WARDMAN, *COVID-19: The Winter Lockdown Strategy in Five European Nations*, in «*Journal of Risk Research*», 3-4, 2021, pp. 267-293, p. 274.

<sup>47</sup> T. V. DICKE, *Merkel einigt sich mit Ländern auf neue Corona-Regeln: Ein Land schert bei Maskenpflicht aus*, in «*Frankfurter Rundschau*», 28 agosto 2020.

<sup>48</sup> G. W. WARREN, R. LOFSTEDT e J. K. WARDMAN, *COVID-19: The Winter Lockdown Strategy in Five European Nations*, cit., pp. 274-275.

Fig. 1. Livello delle restrizioni in Germania, gennaio 2020-agosto 2021



Nota: i dati sono derivati da un indice composito, che prende in considerazione nove indicatori del livello di restrizione in altrettanti ambiti della vita sociale. Lo 0 indica l'assenza di restrizioni e il 100 il massimo. Laddove i livelli di restrizione siano diversi tra regioni, l'indice si riferisce al livello della regione con le misure più restrittive.

Fonte: T. HALE, N. ANGRIST, R. GOLDSZMIDT, B. KIRA, A. PETHERICK, T. PHILLIPS, S. WEBSTER, E. CAMERON-BLAKE, L. HALLAS, S. MAJUMDAR e H. TATLOW, *A Global Panel Database of Pandemic Policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker)*, in «Nature Human Behaviour», 3, 2021, pp. 529-538.

Nel complesso, nel primo anno di gestione della pandemia, Merkel godette di un consenso diffuso nel suo governo, ma incontrò anche diverse resistenze da parte dei presidenti regionali nei confronti di misure particolarmente restrittive. Solo a fronte della lettura dei peggioramenti nelle statistiche nazionali circa la diffusione del virus e utilizzando appelli pubblici che attirassero l'attenzione del pubblico, ella riuscì infine ad ottenere il consenso delle istituzioni regionali e a far sì che venissero prese le decisioni da lei propugnate. È indicativa del cambio d'atteggiamento delle regioni la dichiarazione del presidente della Turingia Bodo Ramelow (del partito di sinistra *Die Linke*), secondo cui, a proposito della necessità di restrizioni severe, «la cancelliera aveva ragione e io torto»<sup>49</sup>.

La tendenza verso una centralizzazione informale del processo decisionale e un aumento della capacità di Merkel di definire le linee guida seguite anche dai *Länder* è andata di pari passo con una “centralizzazione legislativa”, che ha però riguardato il parlamento e non il governo. In risposta a richieste parlamentari per modificare l'emendamento alla legge per la protezione contro le infezioni, criticato da più parti perché concedente troppa discrezionalità al potere esecutivo, il 18 novembre 2020 una nuova versione introdusse la necessità di giustificare e di limitare temporalmente (di norma per quattro settimane) qualsiasi restrizione dei diritti costituzionali. Nel marzo 2021, lo stato di “situazione epidemica” fu però esteso senza limiti specifici, con l'indicazione però della necessità per

<sup>49</sup> S. LOCKE, *Bodo Ramelow in Gespräch: 'Die Kanzlerin hatte Recht, und ich hatte Unrecht'*, in «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 7 gennaio 2021.

il parlamento di riattivarlo ogni tre mesi. Dal punto di vista legislativo, la centralizzazione della gestione della pandemia fu inoltre promossa da un cambiamento legislativo occorso nell'aprile 2021, quando si stabilì che l'esecutivo potesse definire misure restrittive valide su tutto il territorio nazionale; ai *Länder* rimase il potere di adottare i decreti attuativi<sup>50</sup>. Quando Merkel riuscì quindi a centralizzare e generare consenso sia a livello centrale sia tra livelli di governo, il risultato fu frutto di un'azione personale di persuasione e di indirizzo, senza che i poteri del parlamento venissero sostanzialmente limitati a favore dell'esecutivo.

Rifacendosi alle categorie introdotte da Hegel e Schnabel in un loro studio sulla relazione tra federalismo e pandemia di Covid-19<sup>51</sup>, si potrebbe affermare che la gestione della crisi in Germania da parte di Merkel è passata dall'essere coordinata e decentralizzata ad essere unilaterale (da parte dei *Länder*) e decentralizzata nell'estate 2020; infine, è emersa una gestione centralizzata e (de facto) unilaterale (da parte del centro) tra l'inverno 2020 e la primavera 2021.

#### 4.2. *La faccia elettorale della presidenzializzazione: personalizzazione e popolarità*

Se, dal punto di vista del suo impatto come leader dell'esecutivo, la capacità di Merkel di esercitare potere aumentò, resta da osservare quanto tale rafforzamento informale abbia trovato riscontro anche in un guadagno di sostegno tra gli elettori.

Nel suo rapporto con i cittadini tedeschi, Merkel, fin dall'inizio della crisi pandemica, personalizzò la comunicazione, presentandosi come punto di riferimento, tramite l'uso di videomessaggi alla popolazione. Al proposito, è importante notare che ciò fu fatto in un contesto in cui tale pratica è tradizionalmente relegata a situazioni di particolare eccezionalità<sup>52</sup>. Inoltre, si organizzarono regolari conferenze stampa, dopo gli incontri tra la cancelliera e presidenti regionali. In queste occasioni, Merkel presentava con regolarità le principali decisioni prese, affiancata dal presidente e dal vicepresidente della conferenza dei ministri presidenti (*Ministerpräsidentenkonferenz*)<sup>53</sup>. Quanto l'esposizione mediatica è coincisa con un sostegno personale? Per rispondere, si comparerà il sostegno a Merkel nel tempo, rispetto ai ministri presidenti, rispetto ad altri importati esponenti politici nazionali, nonché rispetto alle organizzazioni partitiche.

La figura 2 illustra il giudizio sull'operato di Angela Merkel prima e durante la pandemia.

---

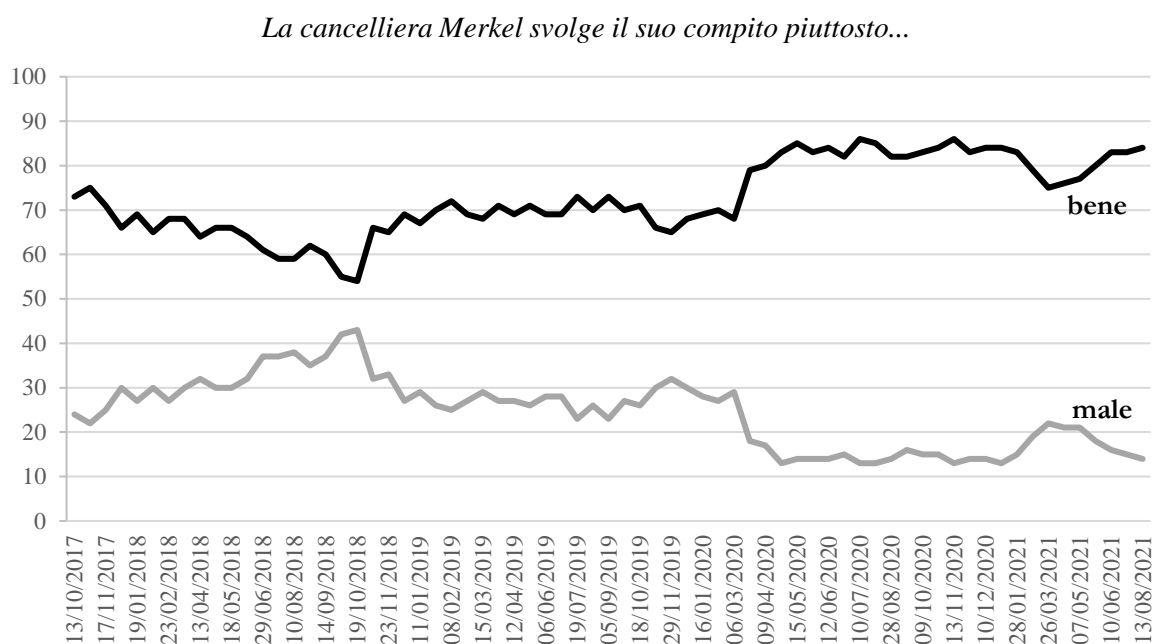
<sup>50</sup> N. BOLLEYER e O. SALÁT, *Parliaments in Times of Crisis*, cit., pp. 1118-1119.

<sup>51</sup> Y. HEGELE e J. SCHNABEL, *Federalism and the Management of the COVID-19 Crisis: Centralisation, Decentralisation and (Non-)Coordination*, in «West European Politics», 5-6, 2021, pp. 1052-1076.

<sup>52</sup> M. VERCESI, *L'autonomia decisionale del cancelliere tedesco tra resistenza istituzionale e gestione della crisi*, cit., p. 126.

<sup>53</sup> Söder (Baviera) fu il presidente fino all'ottobre 2020, quando scambiò il ruolo con l'allora vicepresidente Müller (Berlino).

**Fig. 2. Giudizio della popolazione tedesca sull'operato di Merkel, ottobre 2017-agosto 2021 (in percentuale)**



Fonte: elaborazione propria dai dati Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer (ottobre 2017-agosto 2021).

Il grafico segue l'andamento mensile. Il punto di partenza è il primo rilevamento successivo alle elezioni del *Bundestag* del settembre 2017, che portarono al passaggio dal governo Merkel III (2013-2018) al Merkel IV, entrato in carica nel marzo 2018. Un dato interessante è che, nonostante le fluttuazioni, la percentuale di cittadini che pensano che Merkel abbia ben operato cresce in modo significativo proprio con l'emergere della crisi e resta, per tutta la sua durata, su livelli più alti di qualsiasi altra fase del suo quarto mandato (così come della fase finale del terzo). Tale evidenza suggerisce che la pandemia "rafforzò" effettivamente la figura della cancelliera non solo nelle istituzioni, ma anche tra gli elettori.

Come si è però visto, la pandemia ha indotto una maggiore esposizione mediatica anche dei presidenti dei *Länder*, se non altro per via del loro ruolo istituzionale e del loro potere di veto circa l'implementazione delle misure restrittive. La tabella 1 riporta dati comparati circa la soddisfazione popolare rispetto a Merkel e ai singoli ministri presidenti. La carenza di dati sistematici, purtroppo, non permette di fare comparazioni né sincroniche né diacroniche. Inoltre, i dati si riferiscono solo alla prima fase della pandemia. Ciononostante, restituiscono informazioni rilevanti.

**Tab. 1. Soddisfazione popolare rispetto a Merkel e ai ministri presidenti**

Leader governativo (partito)	Land	Mese del sondaggio	Soddisfazione
Söder, Markus (CSU)	Baviera	Luglio 2020	87%
Kretschmann, Winfried (Verdi)	Baden-Württemberg	Aprile 2020	78%
Haseloff, Reiner (CDU)	Sassonia-Anhalt	Giugno 2020	76%
Dreyer, Maria-Luise Anna (SPD)	Renania-Palatinato	Aprile 2020	73%
Merkel, Angela (CDU)	Germania	Agosto 2020	71%
Schwesig, Manuela (SPD)	Meclemburgo-Pomerania	Giugno 2020	70%
Bouffier, Volker (CDU)	Assia	Maggio 2020	69%
Tschentscher, Peter (SPD)	Amburgo	Febbraio 2020	67%*
Ramelow ( <i>Die Linke</i> )	Turingia	Agosto 2020	66%
Laschet, Armin (CDU)	Renania Settentrionale-Vestfalia	Settembre 2020	52%
Müller, Michael (SPD)	Berlino	Aprile 2020	51%

\* Aumentato successivamente.

Nota: i dati sui singoli ministri presidenti si riferiscono alla soddisfazione popolare tra intervistati del loro *Land*. Le percentuali indicano quanti sono 'soddisfatti' o 'molto soddisfatti'. Alcuni ministri presidenti mancano dall'elenco per mancanza di informazioni.

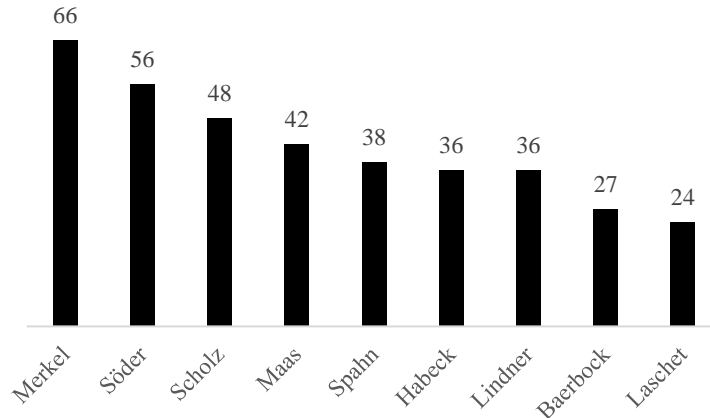
Fonte: J. FRANK, *Ministerpräsidenten im Vergleich. Nur ein Landeschef ist weniger beliebt als Laschet*, in «Kölner Stadt-Anzeiger», 2 settembre 2020.

Nelle prime fasi della pandemia, quando ancora i *Länder* sembravano avere maggiori margini di manovra nel decidere le misure restrittive, meno della metà (40%) dei ministri presidenti godeva di una “popolarità” maggiore di quella di Merkel. Associata a questi dati, la crescita, dopo l'agosto 2020, della percentuale di cittadini tedeschi che pensano che Merkel abbia ben operato osservata nella figura 3 potrebbe essere un indicatore del fatto che un rafforzamento dell'autonomia decisionale sia anche legato a maggiori tassi di approvazione/soddisfazione.

In ogni caso, bisogna considerare che i dati della tabella 1 si riferiscono alla popolazione dei singoli *Länder*, il che rende la comparazione con Merkel soggetta a possibili effetti distorsivi dati dalla diversa provenienza territoriale degli intervistati. Analizzando i dati circa la soddisfazione rispetto a diverse personalità politiche a un anno di distanza (agosto 2021), anche il presidente regionale con la percentuale di soddisfazione più elevato della tabella 1, Markus Söder<sup>54</sup>, scende sotto i livelli di Angela Merkel (figura 3).

<sup>54</sup> In un sondaggio dell'aprile 2021, a proposito della bontà di Söder e di Laschet come eventuali candidati alla cancelleria per le elezioni del settembre 2021, il primo risultò apprezzato dal 54% del totale dei tedeschi, mentre il secondo (che risultò poi candidato) si fermò a 19%. KAI KÜSTNER, *Unterstützung aus der CDU für den CSU-Mann*, in «Tagesschau», 2 aprile 2021.

**Fig. 3. Soddisfazione circa l'operato politico di esponenti politici tedeschi, agosto 2021 (in percentuale)**



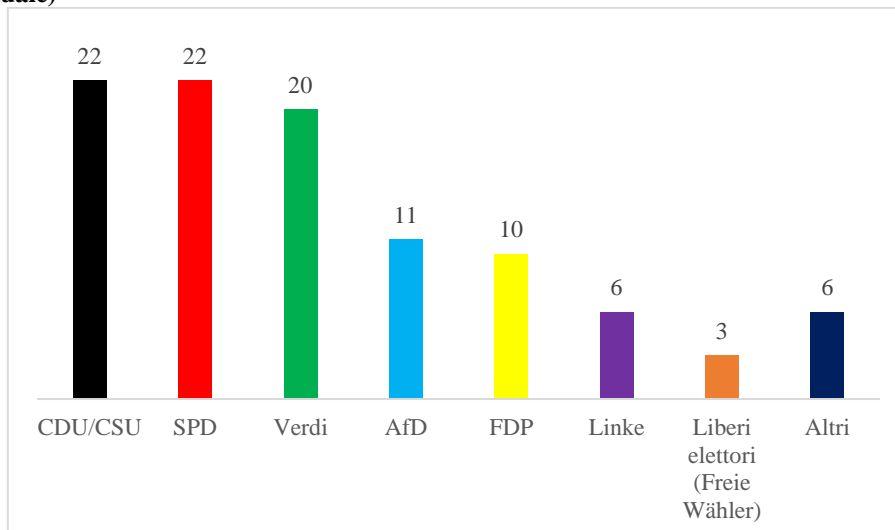
Nota: le percentuali indicano quanti hanno risposto “soddisfatto” o “molto soddisfatto”. I principali ruoli dei politici indicati, e non ancora menzionati nel saggio, erano i seguenti: Olaf Scholz, allora vicecancelliere, ministro delle finanze e candidato cancelliere per l’SPD alle elezioni 2021 (divenuto cancelliere nel dicembre 2021); Heiko Maas, allora ministro degli esteri; Robert Habeck, allora leader dei Verdi e ministro per l’economia e la protezione del clima nel gabinetto Scholz; Christian Lindner, leader del Partito liberal-democratico (FDP) e ministro per le finanze nonché vicecancelliere nel gabinetto Scholz, Annalena Baerbock, allora leader dei Verdi, candidata cancelliera per lo stesso partito alle elezioni 2021 e ministro per gli esteri nel gabinetto Scholz.

Fonte: ‘Sind Sie mit der politischen Arbeit von ... zufrieden oder nicht zufrieden?’, de.statista.com.

Nel complesso, Merkel, dopo aver guadagnato notevole influenza politica nell’ambito della gestione della pandemia, ottenne risultati di approvazione significativamente più alti di altre importanti personalità politiche, staccando l’allora candidato cancelliere alle elezioni per il rinnovo del *Bundestag* del settembre 2021 del suo stesso partito Armin Laschet di ben 42 punti percentuali.

Il consenso guadagnato da Merkel durante la gestione della crisi pandemica risulta anche nettamente maggiore rispetto a quello del suo partito (figura 4).

**Fig. 4. Intenzioni di voto alle elezioni per il rinnovo del *Bundestag* (elezioni del 26 settembre 2021) al 27 agosto 2021 (in percentuale)**



Fonte: Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer (agosto 2021)

Dalle figure 4 e 5 si può facilmente notare che, mentre i due allora candidati alla cancelleria Scholz e Baerbock godevano di un *surplus* di popolarità rispetto ai propri partiti, ciò non è vero per

Laschet, la cui popolarità si attestava su livelli simili a quelli della CDU. Il distacco esistente tra quest'ultimo partito e la soddisfazione circa l'operato di Merkel può essere quindi considerato un ulteriore indicatore di un rafforzamento sostanzialmente personale.

## 5. Conclusione

In questo saggio si è cercato di indagare il possibile nesso tra la crisi sanitaria dovuta alla diffusione del virus SARS-CoV-2 in Germania e la monocratizzazione della politica tedesca. L'analisi si è basata su alcune congetture derivate dalla letteratura sulla *crisis leadership*, la quale suggerisce che le crisi aprono, a determinate condizioni, finestre di opportunità ai leader esecutivi per accrescere la propria influenza politica e autonomia decisionale in carica. In particolare, si è voluto investigare se la centralizzazione del processo decisionale che è stata osservata nei paesi in cui i capi del governo hanno potuto usufruire di specifici strumenti normativi esistenti abbia coinvolto anche un sistema politico in cui tali strumenti mancano e in cui il capo del governo deve confrontarsi con numerosi punti di veto. Utilizzando le categorie concettuali della letteratura sulla presidenzializzazione, ne è emerso che tale rafforzamento – riferendosi alla gestione della crisi – è avvenuto, sebbene in forme perlopiù informali. Dall'inizio della pandemia all'agosto del 2021, Merkel vide diminuire progressivamente la resistenza alle sue indicazioni di *policy* e, contemporaneamente, aumentò il consenso sia a livello parlamentare sia a livello popolare. Per dirla con Helms e van Esch, Merkel fu in grado di «convertire la debolezza strutturale in forza personale»<sup>55</sup>. I dati sulla popolarità nel 2021 di Olaf Scholz e dell'altra candidata e poi ministra per gli esteri Baerbock lasciano però aperta la questione relativa a quanto tale forza si possa istituzionalizzare e divenire dunque capitale politico del cancelliere in sé, piuttosto che dell'occupante della carica *hic et nunc*. Riecheggiando la kantorowicziana tesi dei due corpi del re, si potrebbe parlare di rafforzamenti rispetto al corpo “naturale” del governante ovvero al suo corpo “politico”<sup>56</sup>. O, per dirla con Calise e riferendosi ai sistemi democratici, al corpo fisico, «mediale»<sup>57</sup>, del leader ovvero al suo corpo “collettivo”, espressione del governo impersonale dello Stato moderno. Il fatto che, a fine gennaio 2022, Merkel continuasse a ricevere, nei sondaggi demoscopici, un giudizio nettamente più positivo di Olaf Scholz,

---

<sup>55</sup> L. HELMS e F. VAN ESCH (2017), *Turning Structural Weakness into Personal Strength: Angela Merkel and the Politics of Leadership Capital in Germany*, in M. BENNISTER, P. 'T HART e B. WORTHY (a cura di), *The Leadership Capital Index: A New Perspective on Political Leadership*, Oxford University Press, Oxford 2017, pp. 27-44, p. 27.

<sup>56</sup> E. H. KANTOROWICZ (2012), *I due corpi del Re. L'idea di regalità nella teologia politica medievale*, Einaudi, Torino 2012.

<sup>57</sup> M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 115.



e ancor più di Habeck, Lindner e Baerbock<sup>58</sup>, rende il punto particolarmente degno di indagini future.

Al proposito, un disegno di ricerca più robusto appare necessario per capire se i nessi causali emersi abbiano effettivamente una forza esplicativa propria o se invece altri fattori abbiano un impatto rilevante. Ricerche future possono, da un lato, cercare di derivare ipotesi di ricerca stringenti e testabili tramite l'utilizzo di dati sistematici e longitudinali. Dall'altro, l'analisi del caso tedesco gioverebbe di una comparazione con altri casi, che si rifaccia a schemi concettuali e teorici condivisi.

## Bibliografia

- Ansell, Chris, Arjen Boin e Paul 't Hart (2014), *Political Leadership in Times of Crisis*, in R. A. W. Rhodes e Paul 't Hart (a cura di), *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford, Oxford University Press, pp. 418-433.
- Bennett, Andrew e Jeffrey T. Checkel (2015), *Process Tracing. From Philosophical Roots to Best Practices*, in Andrew Bennett e Jeffrey T. Checkel (a cura di), *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-37.
- Bennister, Mark, Ben Worthy e Paul 't Hart (a cura di) (2017), *The Leadership Capital Index. A New Perspective on Political Leadership*, Oxford, Oxford University Press.
- Boin, Arjen e Fredrik Bynander (2015), *Explaining Success and Failure in Crisis Coordination*, in "Geografiska Annaler", vol. 97, n. 1, pp. 123-135.
- Boin, Arjen e Paul 't Hart (2012), *Aligning Executive Action in Times of Adversity: The Politics of Crisis Co-Ordination*, in Martin Lodge e Kai Wegrich (a cura di), *Executive Politics in Times of Crisis*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 179-196.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart, Eric Stern e Bengt Sundelius (2005), *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart e Femke van Esch (2012), *Political Leadership in Times of Crisis: Comparing Leader Responses to Financial Turbulence*, in Ludger Helms (a cura di), *Comparative Political Leadership*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 119-141.
- Bolgherini, Silvia e Gabriele D'Ottavio (2019), *La Germania sospesa*, Bologna, Il Mulino.
- Bolleyer, Nicole e Orsolya Salát (2021), *Parliaments in Times of Crisis: COVID-19, Populism and Executive Dominance*, in "West European Politics", vol. 44, nn. 4-5, pp. 1103-1128.
- Calise, Mauro (2010), *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza.
- Casula, Mattia e Serafin Pazos-Vidal (2021), *Assessing the Multi-level Government Response to the COVID-19 Crisis: Italy and Spain Compared*, in "International Journal of Public Administration", vol. 44, nn. 11-12, pp. 994-1005.
- Fleischer, Julia (2011), *Das Primat der Richtlinienkompetenz im politischen Prozess. Zur Bedeutung der Organisation des Bundeskanzleramtes*, in Martin Florack e Timo Grunden (a cura di), *Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität*, Wiesbaden, VS Verlag, pp. 201-223.
- Hale, Thomas, Noam Angrist, Rafael Goldszmidt, Beatriz Kira, Anna Petherick, Toby Phillips, Samuel Webster, Emily Cameron-Blake, Laura Hallas, Saptarshi Majumdar e Helen Tatlow. (2021), *A Global Panel Database of Pandemic Policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker)*, in "Nature Human Behaviour", vol. 5, n. 3, pp. 529-538.

---

<sup>58</sup> Si veda Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer (gennaio II, settimana di calendario quattro, 2022).

- Hegele, Yvonne e Johanna Schnabel (2021), *Federalism and the Management of the COVID-19 Crisis: Centralisation, Decentralisation and (Non-)Coordination*, in “West European Politics”, vol. 44, nn. 5-6, pp. 1052-1076.
- Helms, Ludger (2019), *When Less Is More: ‘Negative Resources’ and the Performance of Presidents and Prime Ministers*, in “Politics”, vol. 39, n. 3, pp. 269-283.
- Helms, Ludger e Femke van Esch (2017), *Turning Structural Weakness into Personal Strength: Angela Merkel and the Politics of Leadership Capital in Germany*, in Mark Bennister, Paul ‘t Hart e Ben Worthy (a cura di), *The Leadership Capital Index: A New Perspective on Political Leadership*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27-44.
- Kantorowicz, Ernst H. (2012), *I due corpi del Re. L'idea di regalità nella teologia politica medievale*, Torino, Einaudi.
- King, Gray, Robert Keohane e Sidney Verba (1994), *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton University Press.
- Lijphart, Arend (2012). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Democracies. Second Edition*, New Haven and London, Yale University Press.
- Müller-Rommel, Ferdinand (1997), *Federal Republic of Germany: A System of Chancellor Government*, in Jean Blondel e Ferdinand Müller-Rommel (a cura di), *Cabinets in Western Europe*, London, Palgrave Macmillan, pp. 171-191.
- Musella, Fortunato (2020), *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in “Diritti regionali”, n. 2, pp. 107-139.
- Musella, Fortunato (a cura di) (2021), *L'emergenza democratica. Presidenti, decreti, crisi pandemica*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Poguntke, Thomas e Paul Webb (2005), *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis*, in Thomas Poguntke e Paul Webb (a cura di), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-25.
- Poguntke, Thomas e Paul Webb (2018), *Presidentialization, Personalization and Populism. The Hollowing out of Party Government*, in William P. Cross, Richard S. Katz e Scott Pruyers (a cura di), *The Personalization of Democratic Politics and the Challenge for Political Parties*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 181-96.
- Rahat, Gideon e Ofer Kenig (2018), *From Party Politics to Personalized Politics? Party Change and Political Personalization in Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Rose, Richard (1991), *Prime Ministers in Parliamentary Democracies*, in George W. Jones (a cura di), *West European Prime Ministers*, London, Frank Cass, pp. 9-24.
- Rosenthal, Uriel, Michael T. Charles e Paul ‘t Hart (a cura di) (1989), *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots, and Terrorism*, Springfield, C. C. Thomas.
- Rullo, Luigi (2021), *The COVID-19 Pandemic Crisis and the Personalization of the Government in Italy*, in “International Journal of Public Leadership”, vol. 17, n. 2, pp. 196-207.
- Tarchi, Rolando e Andrea Gatti (2018), *Il potere normativo del governo federale nell'ordinamento costituzionale della Germania*, in “Osservatorio sulle fonti”, vol. 22, n. 3, pp. 1-42.
- Tsebelis; George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Vercesi, Michelangelo (2021), *L'autonomia decisionale del cancelliere tedesco tra resistenza istituzionale e gestione della crisi*, in Fortunato Musella (a cura di), *L'emergenza democratica. Presidenti, decreti, crisi pandemica*, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 89-132.
- Waldner, David (2015), *What Makes Process Tracing Good? Causal Mechanisms, Causal Inference, and the Completeness Standard in Comparative Politics*, in Andrew Bennett e Jeffrey T. Checkel (a cura di), *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 126-152.

- Warren, George W., Ragnar Lofstedt e Jamie K. Wardman (2021), *COVID-19: The Winter Lockdown Strategy in Five European Nations*, in “Journal of Risk Research”, vol. 24, nn. 3-4, pp. 267-293.
- Woelk, Jens (2020), *La gestione della pandemia da parte della Germania: “Wir schaffen das!”*, in “DPCE Online”, vol. 43, n. 2, pp. 1713-1741.