



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2017

«Legislazione elettorale:
5 modelli a confronto»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2017

III

La Germania

di

Andrea Antonuzzo

Edoardo Caterina

Niccolò Mugelli

Daniele Sala

SOMMARIO. I – Le radici storico costituzionali del sistema elettorale tedesco: dalla Costituzione di Weimar alla Legge Fondamentale 1. Una premessa necessaria: il sistema per l’elezione del Reichstag nella Repubblica di Weimar e la costituzionalizzazione della formula proporzionale; 2. Forma di governo, sistema dei partiti e disfunzioni del sistema elettorale proporzionale nell’esperienza della Repubblica di Weimar; 3. Tutta colpa del proporzionale? Il “modello negativo” di Weimar nel dibattito costituente tedesco e le radici del “silenzio” costituzionale in materia elettorale; 4. La materia elettorale nella Legge fondamentale del 1949. In particolare, l’art. 38 GG e i principi costituzionali sul diritto di voto. **II – Elementi caratteristici e peculiarità del sistema per l’elezione del Bundestag** 1. Le fonti del diritto in materia elettorale - 2. La genesi graduale del sistema elettorale tedesco- 3. Le caratteristiche strutturali del sistema proporzionale personalizzato. - 3.1 La procedura per il riparto dei seggi - 3.2 Sperrklausel e Überhangmandate. Caratteristiche e peculiarità dei due elementi di disproportionalità del sistema- 4. Il modello tedesco sotto il profilo dei limiti all’elettorato passivo. **III – La giustizia costituzionale in materia elettorale: il modello tedesco.** 1.Introduzione: il Tribunale costituzionale come “arbitro” della leale competizione tra le diverse parti politiche – 2. Le “vie per Karlsruhe” in materia elettorale. – 3. (segue) La disciplina della “verifica delle elezioni” (Wahlprüfung). – 4. Tra Karlsruhe e Berlino: tipologie decisorie del BVerfG e interventi legislativi. – 5. La portata del principio del voto eguale nella giurisprudenza del BVerfG. – 6. Conclusione. **IV – Il sistema elettorale tedesco nella prassi e il suo legame con la forma di governo della Repubblica Federale.** 1. Esiti e conseguenze delle consultazioni elettorali dal 1949 al 2013 – 2 I livelli di proporzionalità e volatilità elettorale – 3 Mandato di lista e mandato di collegio: personalizzazione, identità partitiche e “voto disgiunto” – 4. Sistema elettorale e forma di governo: una reciproca influenza stabilizzatrice - Prospettive future. **Appendice: tavole sinottiche**

I. LE RADICI STORICO-COSTITUZIONALI DEL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO: DALLA COSTITUZIONE DI WEIMAR ALLA LEGGE FONDAMENTALE

di *Andrea Antonuzzo*

1. Una premessa necessaria: il sistema per l’elezione del Reichstag nella Repubblica di Weimar e la costituzionalizzazione della formula proporzionale

La disamina delle caratteristiche, delle peculiarità e degli aspetti problematici che contrassegnano lo statuto giuridico del sistema elettorale della Repubblica Federale Tedesca (e, a partire dal 1990, della Germania riunificata) richiede, tanto nello studio degli aspetti tecnico-normativi della formula elettorale adottata per le elezioni del *Bundestag*, quanto nell’analisi degli effetti e delle implicazioni di tale sistema elettorale sulla dinamica della forma di governo e sulla morfologia del sistema dei partiti, che le due prospettive di osservazione più intensamente chiamate in causa, quella giuridica e quella politologica, siano integrate dal fondamentale apporto della prospettiva storica, essenziale ad un inquadramento complessivo del tema e ad una ragionata ricognizione delle principali problematiche emerse nella prassi.

L’auspicabile inquadramento storico non può non dare precedenza logica e cronologica all’esperienza costituzionale ed elettorale della Repubblica di Weimar, imprescindibile ai fini della comprensione dei fattori storici, politici e giuridici che hanno contribuito a determinare le scelte fondamentali operate – *in primis* in sede di stesura della Legge Fondamentale del 1949, e successivamente anche sul piano della legislazione ordinaria – non solo con stretto riguardo alla materia elettorale, ma anche sul piano della

regolamentazione delle forme di interazione della formula elettorale con la disciplina costituzionale e sub-costituzionale della forma di governo e dei partiti politici.

L'adesione ad una prospettiva metodologica pluridisciplinare, intesa ad evidenziare le connessioni tra il profilo storico dell'esperienza elettorale tedesca ed il ruolo assunto dal testo costituzionale quale fonte suprema dell'ordinamento statale, sovraordinata alla legislazione ordinaria e dotata di rigidità, induce a concentrare l'attenzione su un dato storico-costituzionale di primaria importanza ai fini della trattazione dei profili giuridici e politologici del sistema elettorale tedesco. Si tratta della scelta del costituente di Weimar, all'indomani della conclusione del primo conflitto mondiale e del crollo del Secondo Reich, di inserire nella nuova Costituzione l'espressa previsione di un sistema elettorale proporzionale per le elezioni delle assemblee rappresentative del popolo a tutti i livelli: non solo a livello federale, dunque, ma anche a livello dei *Länder* e dei Comuni.

Tale scelta è condensata, per quanto concerne l'elezione del *Reichstag*, all'art. 22 della Costituzione di Weimar del 1919¹, poi sviluppata, a livello federale, dalla legge per le elezioni del *Reichstag* del 27 aprile 1920 (rimasta in vigore sino alla nomina di Hitler a capo del Governo nel 1933), ed è sancita dall'art. 17 della Costituzione medesima anche con riferimento alla disciplina di principio dei meccanismi di formazione della rappresentanza politica a livello dei *Länder* e dei Comuni². L'opzione costituzionale fatta propria dal costituente di Weimar affonda le sue radici in molteplici ordini di ragioni, di natura tanto storico-politica quanto strettamente giuridica.

Per quanto attiene ai fattori di ordine storico-politico, la scelta in favore della costituzionalizzazione del principio proporzionale in materia elettorale corrispose ad un preciso orientamento del costituente nel senso di una forte discontinuità rispetto al precedente ordinamento giuridico imperiale (ruotante intorno alla *Reichsverfassung* del 1871), segnato dalla vigenza, fino al 1918, di un sistema maggioritario³ che nella prassi

¹ L'art. 22 WRV disponeva: «*Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über zwanzig Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Der Wahltag muß ein Sonntag oder öffentlicher Ruhetag sein. Das Nähere bestimmt das Reichswahlgesetz*». Trad. it.: «I deputati sono eletti con elezione generale, uguale, diretta e segreta da uomini e donne che abbiano raggiunto il ventesimo anno di età, secondo i principi generali della rappresentanza proporzionale. Le elezioni dovranno aver luogo di domenica, o in altro giorno festivo. I particolari sono stabiliti dalla legge elettorale del Reich».

² Con riferimento ai *Länder*, il primo comma dell'art. 17 WRV disponeva che «Ogni Land deve avere una costituzione di Stato libero. Gli organi rappresentativi devono essere formati mediante voto generale, uguale, immediato e segreto, reso da tutti i cittadini di ambo i sessi, secondo i principi generali della rappresentanza proporzionale. Il governo del Land deve godere della fiducia della rappresentanza popolare». Con riferimento ai Comuni, invece, il secondo comma dell'art. 17 stabiliva che «Le norme fondamentali, vigenti per la rappresentanza politica sono applicabili sono applicabili anche per le elezioni comunali».

³ Non è questa la sede per un'analisi approfondita del sistema elettorale del Secondo Reich, adottato a partire dal 1867 dal *Norddeutsche Bund*, la lega che aveva sconfitto l'Austria, e successivamente incorporato nella Costituzione del *Reich* del 1871. In termini sintetici, tale sistema si fondava su una formula maggioritaria assoluta, applicata a collegi uninominali la cui dimensione (*Wahlkreis*) era fissata a 100 mila abitanti. La ripartizione dei collegi fu caratterizzata da un'estrema rigidità lungo tutta l'epoca imperiale, basandosi sul censimento della popolazione effettuato in occasione dell'elezione del primo Parlamento del *Reich*. Tale previsione limitò fortemente l'adattamento dei collegi non solo alla dinamica demografica, ma anche all'evoluzione del sistema politico. Il diritto di elettorato attivo era concesso ai cittadini maschi residenti in uno Stato della federazione che avessero compiuto i 25 anni, mentre l'eleggibilità a deputato richiedeva almeno un anno di cittadinanza. Nonostante fossero escluse limitazioni del diritto di voto derivanti dal censo (a differenza di esperienze quale quella italiana in epoca statutaria, almeno fino al 1913) e sebbene fosse garantita l'eguaglianza formale degli elettori, si prevedevano una serie di esclusioni in forza

applicativa aveva dato luogo a «palesi ingiustizie»⁴. Rispetto a questo quadro, il conferimento di rango costituzionale alla formula elettorale, da un lato, e la successiva adozione, a livello di legislazione ordinaria, di un sistema proporzionale cd. automatico per la trasformazione in seggi dei voti espressi per l'elezione dei membri del *Reichstag*, dall'altro, si inscrivevano, insieme all'introduzione, per la prima volta, del suffragio universale maschile e femminile, in un più ampio programma di «cesura costituzionale» rispetto ad un recente passato piuttosto avulso dal paradigma di una democrazia autenticamente rappresentativa⁵.

Tale cesura investiva non soltanto il piano più strettamente giuridico, attraverso la razionalizzazione costituzionale della forma di governo e, in particolare, la positivizzazione del principio di dipendenza politica del Governo dal Parlamento (pur nel quadro di una struttura dualistica della forma di governo⁶), bensì anche le stesse basi politiche e filosofiche della Repubblica di Weimar, tra le quali rientrava, per le finalità che in questa sede maggiormente rilevano, la scelta di fondare il regime democratico sul principio del parlamentarismo, ossia di configurare il modello della democrazia parlamentare come «pilastro fondamentale degli assetti di governo»⁷. Da questa scelta era discesa, sul piano

delle quali il corpo elettorale effettivo risultava costituito da circa il 20 per cento della popolazione, con evidenti ripercussioni sul pluralismo ideologico interno al sistema politico del *Reich*.

⁴ Così P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, in M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 157 ss. Per una disamina dei sistemi elettorali in vigore in Germania durante il periodo imperiale, si vedano J. BERTRAM, *Die Wahlen zum Deutschen Reichstag vom Jahre 1912. Parteien und Verbände in der Innenpolitik des Wilhelminischen Reiches*, Düsseldorf, 1964; G.A. RITTER, M. NIEHUSS, *Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreichs 1871-1918*, München, 1980; E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, vol. III, Kohlhammer, Stoccarda, 1990, p. 870 ss. Sul rapporto tra politicizzazione indotta dal diritto elettorale e matrice apolitica del potere nell'ordinamento imperiale, cfr. P. SPAGNOLO, *Il sistema elettorale del «Kaiserreich»*, in B. MAZOHL, P. POMBENI (a cura di), *Minoranze negli imperi. Popoli fra identità nazionale e ideologia imperiale*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 105-126.

⁵ Dai lavori preparatori della Costituzione di Weimar, a dire il vero, emerge una certa marginalità del dibattito sulla costituzionalizzazione del sistema elettorale e sulla scelta della formula proporzionale, quantomeno se confrontato con la discussione sviluppatasi in quel frangente storico su temi più strettamente attinenti alla forma di governo o alla distribuzione territoriale del potere politico. La proposta di introdurre il sistema proporzionale, avanzata, tra i primi, dal giurista Hugo Preuß, ricevette un consenso piuttosto ampio, ad eccezione di alcuni esponenti liberali, storicamente favorevoli a sistemi elettorali di stampo maggioritario e basati su collegi uninominali. Una ricostruzione del dibattito sul tema è operata da B. VOGEL, D. NOHLEN, R.O. SCHULTZE, *Wahlen in Deutschland. Theorie, Geschichte, Dokumente. 1848-1970*, Berlino-New York, De Gruyter, 1971, p. 365 ss.

⁶ Si rammenta, infatti, come la Costituzione del 1919 prevedesse: in primo luogo, l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del *Reich* (art. 41 WRV); in secondo luogo, la formale esclusione del *Reichstag* dal processo di formazione del Governo (incentrato, invece, sul ruolo predominante del Capo dello Stato: art. 53 WRV); in terzo luogo, la necessità di tenere conto degli orientamenti della maggioranza parlamentare, confermata dalla possibilità, per il *Reichstag*, di sfiduciare l'Esecutivo, con il conseguente obbligo giuridico delle dimissioni di quest'ultimo (art. 54 WRV); infine, l'attribuzione al Presidente del *Reich* del potere di scioglimento del *Reichstag* (art. 25 WRV). Nella sterminata letteratura costituzionalistica sulla Repubblica di Weimar e sulla sua forma di governo, si vedano almeno i contributi contenuti in F. LANCHESTER, F. BRANCACCIO (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012.

⁷ L'affermazione è di H. PREUß, *Das Verfassungswerk von Weimar*, in ID., *Gesammelte Schriften*, vol. IV, *Politik und Verfassung in der Weimarer Republik*, a cura di D. Lehnert, Tübingen, Mohr Siebeck, 2008, p. 90. Come è stato sottolineato da P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 48, Preuß, figura centrale nel dibattito giuridico e politico sviluppatosi durante la fase genetica della Costituzione di Weimar, individuò la principale manifestazione della cesura costituzionale rispetto al precedente *Kaiserreich* – quantomeno sul piano dell'organizzazione istituzionale – proprio nell'opzione del parlamentarismo, inteso non solo come «via maestra per organizzare la conduzione della democrazia politica», ma anche come «funzione pedagogica nella costruzione della democrazia repubblicana».

della disciplina costituzionale della forma di governo, la centralità attribuita al *Reichstag* nei processi di decisione politica, della quale la previsione costituzionale di un sistema elettorale conforme ai «principi generali della rappresentanza proporzionale» costituiva, in quell'ottica, il coerente complemento normativo in sede di razionalizzazione del processo di formazione della rappresentanza politica.

La realizzazione della menzionata cesura costituzionale passava pertanto, nelle intenzioni del costituente di Weimar, per la costruzione di una democrazia parlamentare fondata (anche) su un sistema elettorale che garantisse la democratizzazione del diritto di voto ed una rappresentanza dei molteplici e diversi orientamenti politici insiti nella società tedesca più corrispondente possibile alla volontà degli elettori. Il sistema proporzionale rappresentava, in questo senso, una formula idonea ad assicurare uno scostamento minimo tra le percentuali di voti ottenute da ciascun partito e il numero di seggi assegnati. Tale obiettivo, funzionale a garantire la massimizzazione del principio del pluralismo politico all'interno delle istituzioni rappresentative, si tradusse, al momento dell'approvazione della legge elettorale, nella previsione di una formula proporzionale non solo priva di correzioni in senso selettivo in sede di distribuzione dei seggi, ma persino corroborata da peculiari meccanismi di riparto proporzionale dei voti inutilizzati⁸ (cd. resti).

Quella che oggi potrebbe sembrare una scelta normativa in materia elettorale quantomeno radicale – tanto per il carattere netto ed inequivoco dell'enunciato normativo di cui all'art. 22 *WRV*, quanto per la scelta di “irrigidire” tale opzione all'interno del testo costituzionale – va contestualizzata, tuttavia, in una temperie storico-giuridica nella quale i primi tentativi organici di superamento del paradigma dello Stato liberale ottocentesco, all'interno delle principali realtà statuali del continente europeo, si fondarono, tra le altre cose, su un'idea di massima apertura dell'istituzione parlamentare al pluralismo dei partiti di massa, soggetti in forte ascesa nel panorama politico-istituzionale europeo negli anni immediatamente successivi alla conclusione del primo conflitto mondiale⁹. Anche alla crescente centralità dei partiti quali soggetti egemoni della rappresentanza politica va ricondotta, dunque, la previsione costituzionale di una formula elettorale proporzionale, la quale, da un lato, “fa sistema” con le altre disposizioni costituzionali relative alla disciplina della forma di governo, dall'altro, ha inciso sulle caratteristiche strutturali e sulle dinamiche del sistema politico tedesco nel corso della breve esperienza della Repubblica di Weimar.

⁸ Nello specifico, il sistema proporzionale previsto dal *Wahlgesetz* del 27 aprile 1920 prevedeva, in prima battuta, l'assegnazione dei seggi in trentacinque collegi elettorali, all'interno dei quali la soglia per l'accesso di ciascun partito al seggio parlamentare era fissata a 60 mila voti. I resti erano recuperati dapprima all'interno di sedici raggruppamenti di collegi elettorali, di dimensioni geografiche più ampie, e successivamente, in terza battuta, all'interno di un unico collegio coincidente con l'intero territorio nazionale. La soglia di accesso al seggio rimaneva fissata a 60 mila voti anche in sede di distribuzione di seggi sulla base dei resti. Tale sistema, tuttavia, si inseriva in un quadro normativo caratterizzato dalla mancanza di un'espressa previsione del numero dei membri del *Reichstag*, sia all'interno della Costituzione del 1919 sia all'interno della legge elettorale. Si assistette pertanto, nell'esperienza applicativa del sistema proporzionale cd. automatico, ad un incremento del numero dei parlamentari di legislatura in legislatura, passati dai 459 delle elezioni del 1920 ai ben 647 del 1933. Sul tema, cfr. S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, Firenze, Vallecchi, 1970, in part. P. 52 ss.

⁹ Sebbene l'idea di un riconoscimento costituzionale dei partiti politici fosse tutt'altro che pacifica nella dottrina tedesca dell'epoca, come dimostra la riflessione di giuristi maggiormente inclini a sposare una visione corporativa dello Stato, come ad esempio F. VAN CALKER, *Wesen und Sinn der politischen Parteien*, Tübingen, Mohr, 1928.

2. *Forma di governo, sistema dei partiti e disfunzioni del sistema elettorale proporzionale nell'esperienza politica della Repubblica di Weimar*

L'innequivocabile rilievo storico-costituzionale della scelta di costituzionalizzare la formula proporzionale – scelta che rende la Costituzione del 1919, sotto questo profilo, il paradigma di una tendenza riscontrata in molte altre costituzioni adottate nel periodo tra le due guerre – va letto e valutato, tuttavia, alla luce dell'effettiva resa del sistema elettorale proporzionale nella breve vita della Repubblica di Weimar. A questo proposito, due sono i livelli di lettura sui quali è opportuno concentrare l'attenzione, e ai quali fanno da sfondo, sul piano storico, le drammatiche vicende che hanno segnato la rapida fine dell'ordinamento democratico tedesco. Da un lato, l'interazione del principio sancito dall'art. 22 WRV (così come sviluppato dalla legislazione elettorale) con le disposizioni costituzionali volte a disciplinare la forma di governo; dall'altro, l'interazione del sistema elettorale con le dinamiche del sistema politico tra gli anni '20 e '30 del secolo scorso.

Per quanto concerne il primo livello di lettura, la forma di governo delineata dalla Costituzione del 1919 è stata ricondotta, nei suoi caratteri strutturali, a quelle riflessioni sviluppate da alcuni fautori della dottrina della separazione «*souple*» tra potere esecutivo e potere legislativo, i quali, assumendo un atteggiamento critico verso il parlamentarismo monista di stampo britannico, avevano espresso forti riserve verso quei testi costituzionali del primo dopoguerra ruotanti intorno al paradigma del primato del Parlamento¹⁰. I riflessi di tale dottrina sulla Costituzione di Weimar trovarono riscontro, in particolare, nella struttura dualistica della forma di governo. L'investitura elettorale diretta del *Reichspräsident*, titolare del potere di nomina e di revoca del Cancelliere (pur vincolato, in via di mero fatto, dagli orientamenti della maggioranza parlamentare) e del potere di scioglimento del *Reichstag*, così come dei poteri di indizione dei *referendum* e dei poteri di emergenza previsti dall'art. 48 WRV¹¹, è teleologicamente riconducibile ad un'esigenza di bilanciamento delle possibili degenerazioni del parlamentarismo e della mediazione partitica. La tendenziale sfiducia verso la democrazia parlamentare pura trova la sua più compiuta espressione, pertanto, nell'inserimento, all'interno del testo costituzionale, di forti

¹⁰ Il riferimento va, in particolare, ad alcuni tra i principali esponenti della dottrina costituzionalistica francese del primo Novecento, tra cui A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, Larose et Forcel, 1896, in part. p. 98 ss., nonché L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, vol. II, ed. III, Paris, De Boccard, 1928, p. 803 ss., e M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, p. 368 ss. Questi autori, criticando sotto differenti punti di vista (e talvolta persino in modo sprezzante) il paradigma britannico del regime parlamentare basato sulla «fusione dei poteri», per come enunciato da W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, Chapman and Hall, 1867, si fecero promotori di una diversa ricostruzione teorica del regime parlamentare, basata sulla diversa idea della «*séparation des pouvoirs souple*».

¹¹ L'art. 48 della Costituzione del 1919 stabiliva, al secondo comma, che «il presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante, e, se necessario, intervenire con la forza armata». Come rileva H.A. WINKLER, *Weimar 1918-1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, Verlag C.H. Beck, München, 1993, trad. it., *La Repubblica di Weimar. 1918-1933: storia della prima democrazia tedesca*, Donzelli, Roma, 1998, p. 113, l'aspetto di maggiore criticità sotteso ai numerosi elementi plebiscitari inseriti nella Costituzione di Weimar «non stava tanto nel fatto che in stato d'emergenza l'esecutivo disponesse di competenze molto ampie, bensì nel fatto che ciò configurava un aumento di potere di un presidente del Reich che era in realtà incontrollabile». Tale ruolo di supplenza del Presidente rispetto ad un sistema parlamentare *ab origine* monco legittimava, in ultima istanza, «la fuga dalle responsabilità» dei partiti.

elementi plebiscitari, ruotanti intorno ad un «asse presidente-corpo elettorale»¹² concorrente rispetto a quello Cancelliere-*Reichstag*.

L'insieme degli elementi plebiscitari di cui la Costituzione di Weimar era intrisa si tradusse, sul piano pratico, in una debolezza strutturale dell'istituzione parlamentare, la quale, se da un lato non fu spesso in grado di esprimere un governo dotato dell'appoggio di una maggioranza stabile, dall'altro lato vide sovente la sua funzione rappresentativa dimidiata dalle pulsioni plebiscitarie-autoritarie insite nell'assetto costituzionale, tendenti ad individuare l'istanza ultima di espressione della sovranità e di elaborazione dell'interesse generale nella figura del Capo dello Stato. Questa contraddizione è stata acutamente rilevata da autori quali, ad esempio, da Ernst Fraenkel, il quale ha evidenziato come «un popolo che non riconosce al suo Parlamento la capacità della rappresentanza, soffre di un complesso di inferiorità democratica»¹³.

In questo quadro costituzionale si inserisce il secondo livello di lettura della vicenda weimariana, relativo all'interazione tra sistema elettorale e sistema dei partiti. A questo proposito, non si può non partire da un dato storico-elettorale che segnò *ab origine* l'esperienza di Weimar, accompagnandone la tribolata vita sino al crollo del suo assetto istituzionale all'inizio degli anni '30. Si tratta della sconfitta subita, già alle prime elezioni politiche del 1920, dai tre partiti democratici protagonisti, appena un anno prima, dell'approvazione del testo costituzionale¹⁴. Il sistema proporzionale puro, privo di correttivi in senso selettivo o maggioritario, diede luogo infatti ad una rappresentanza estremamente frammentata, caratterizzata, sin dall'inizio, dalla presenza massiccia,

¹² Cfr. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 127 ss., il quale ricostruisce la contrapposizione emersa nella prima metà del Novecento tra due diverse visioni del principio dell'equilibrio all'interno del regime parlamentare: da un lato, quella di matrice francese, fondata su un dualismo paritario tra legislativo ed esecutivo (v. nota 18); dall'altro, quella di matrice tedesca, basata sul tentativo di ricostruire l'unità del potere sovrano, venuta meno con il consolidamento dello Stato liberale nel XIX secolo, attraverso la valorizzazione dell'asse formato dal Presidente del *Reich* e dal corpo elettorale rispetto all'asse legislativo-esecutivo. Su quest'ultima visione, si vedano soprattutto R. REDSLOB, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Eine vergleichende Studie über die Verfassung von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1918; M. WEBER, *Deutsche künftige Staatsform*, in ID., *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen, Mohr Siebeck, ed. II, 1958.

¹³ Cfr. E. FRAENKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, in ID., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, ed. III, Stuttgart, 1968, p. 113. L'atteggiamento di tendenziale sfiducia nei confronti dell'istituzione parlamentare emergeva, altresì, dagli artt. 74 e 75 *WRV*. Il primo, attribuendo al *Reichsrat* un potere di opposizione nei confronti delle leggi approvate dal *Reichstag*, conferiva al Presidente del *Reich* il potere di indire, in caso di mancato accordo tra le due camere, un referendum popolare entro tre mesi, a pena di inesistenza della legge. In caso di nuova approvazione da parte del *Reichstag* a maggioranza dei due terzi, al Presidente era attribuita la facoltà di optare, alternativamente, per la pubblicazione della legge o per l'indizione del referendum. La seconda disposizione poneva, a parziale compensazione, il consenso della maggioranza degli elettori come condizione per la validità di una votazione popolare volta a rendere inefficace una decisione del *Reichstag*.

¹⁴ Si tratta del Partito socialdemocratico (SPD), del Partito di centro (DZP) e del Partito democratico (DDP), i quali, dopo aver complessivamente ottenuto, in occasione delle elezioni del 1919, 330 dei 423 seggi dell'Assemblea nazionale (*Nationalversammlung*) che approvò a larga maggioranza la Costituzione di Weimar, dopo appena un anno ottennero, alle prime elezioni del *Reichstag*, rispettivamente 102, 64 e 39 seggi su 459, assistendosi contestualmente all'*exploit* dei socialdemocratici indipendenti (USPD), che ottennero 84 seggi, e all'ascesa dei nazionalisti (71 seggi) e dei popolari (65 seggi). Da quel momento, i tre partiti costituenti non avrebbero più ottenuto la maggioranza dei seggi del *Reichstag* sino alla fine della Repubblica di Weimar.

all'interno del *Reichstag*, di forze politiche fortemente ostili, se pur da angolazioni ideologiche diverse, al nuovo ordinamento democratico-pluralista¹⁵.

In un contesto, quale quello tedesco successivo alla fine del primo conflitto mondiale, segnato da un sistema partitico notevolmente frammentato, l'applicazione di un sistema elettorale proporzionale puro determinò il trasferimento *tout court* di tale frammentazione all'interno del *Reichstag*, rendendo necessario il ricorso a governi di coalizione pluripartitici, fortemente instabili a causa della distanza ideologica spesso rilevante tra i partiti della coalizione di maggioranza. Nei suoi quattordici anni di esistenza, il regime democratico di Weimar vide l'avvicinarsi di ben 20 governi, di durata media inferiore all'anno e talora finalizzati per lo più a sostenere l'esercizio dei poteri emergenziali da parte del Presidente del *Reich*. I tentativi di riforma elettorale intrapresi dalla fine degli anni '20 in poi – e spesso sostenuti da alcuni degli studiosi che ne avevano in precedenza sostenuto la costituzionalizzazione – si arrestarono spesso alla fase meramente propositiva, in ragione dell'ostacolo politico rappresentato dall'eccessiva frammentazione della rappresentanza parlamentare, da un lato, e dell'ostacolo costituzionale rappresentato dall'art. 22 *WRV*¹⁶, dall'altro, essendo la revisione di tale disposizione costituzionale tassello necessario per una riforma in senso maggioritario del sistema elettorale del *Reichstag*¹⁷.

All'impossibilità di pervenire, nelle condizioni politiche date, ad una riforma organica del sistema elettorale proporzionale, si aggiungevano ulteriori disfunzioni connesse alle modalità di funzionamento di quest'ultimo. Tra queste, un particolare rilievo merita la questione relativa al rapporto tra rappresentanti e rappresentati. A questo proposito, la legislazione elettorale di Weimar prevedeva un sistema di liste chiuse e bloccate il quale, precludendo agli elettori, di fatto, la possibilità di esprimere preferenze in favore di singoli candidati, conferiva ai partiti il sostanziale monopolio della selezione del ceto parlamentare. Come è stato rilevato dalla dottrina che si è occupata del tema, il principale effetto di un simile meccanismo di selezione delle candidature e della rappresentanza politica è consistito

¹⁵ Come osservato da D. GRIMM, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2012, p. 5 [poi pubblicato in F. LANCHESTER (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, cit.], «il motivo principale della sconfitta nelle elezioni del 1920 è da ricercare nelle misure restrittive contenute nel Trattato di pace di Versailles, che i partiti democratici avevano dovuto accettare e che gettò un'ombra indelebile sulla democrazia di Weimar». Emersero, in particolare, «da una parte chi attraverso la rivoluzione auspicava il ritorno ad un sistema non democratico e dall'altra chi voleva andare oltre cercando di instaurare un sistema sul modello sovietico».

¹⁶ Il veto ad una qualsiasi tipologia di riforma in senso maggioritario del sistema proporzionale provenne, in particolare, dalle formazioni politiche minori, le quali erano riuscite ad ottenere seggi nel *Reichstag* proprio in virtù della legislazione elettorale proporzionale, e che dunque non avrebbero potuto accettare una qualunque modifica del sistema elettorale che rendesse più selettivo il meccanismo di accesso alla rappresentanza, in quanto avrebbe compromesso il loro «diritto di tribuna» nel *Reichstag*.

¹⁷ L'art. 76 *WRV* stabiliva, in materia di revisione del testo costituzionale, che questa poteva avvenire con deliberazione assunta dal *Reichstag* a maggioranza dei due terzi dei presenti (occorreva, tuttavia, la presenza di almeno i due terzi dei membri dell'assemblea rappresentativa). Era necessaria, inoltre, l'approvazione del *Reichsrat*, camera rappresentativa dei Länder, a maggioranza dei due terzi dei voti. Si attribuiva, inoltre, un potere «oppositivo» al *Reichsrat* nell'ipotesi di approvazione, da parte del *Reichstag*, di una modifica costituzionale con l'opposizione del primo, ossia il potere di richiedere, entro due settimane, una decisione popolare sulla modifica approvata.

nella “spersonalizzazione” delle campagne elettorali, stigmatizzata soprattutto dalla giuspubblicistica tedesca dell’epoca¹⁸.

3. *Tutta colpa del proporzionale? Il “modello negativo” di Weimar nel dibattito costituente tedesco e le radici del “silenzio” costituzionale in materia elettorale*

All’indomani del secondo conflitto mondiale, allorché il *Parlamentarischer Rat* fu incaricato di dar vita ad una nuova Carta costituzionale per la parte della Germania posta sotto l’influenza delle forze di occupazione occidentali¹⁹, si assistette, all’interno di tale organo, ad una rivitalizzazione del dibattito sul sistema elettorale e sul rapporto tra quest’ultimo e il testo costituzionale, quantomeno se confrontata con la marginalità che, come si è detto, aveva caratterizzato la riflessione su questo tema in sede di elaborazione della Costituzione di Weimar²⁰.

L’intero impianto della Legge fondamentale di Bonn elaborato in seno al *Parlamentarischer Rat* appare fondato sull’obiettivo, sostanzialmente condiviso dall’intero spettro delle forze politiche presenti all’interno del Consiglio parlamentare, di discostarsi nella misura più ampia possibile dall’impostazione dogmatica e metodologica della Costituzione del 1919, sia in sede di tutela e garanzia dei diritti fondamentali, sia nella disciplina dei meccanismi di razionalizzazione della forma di governo²¹. Per quanto concerne il secondo versante, in particolare, la reazione alle disfunzioni del regime weimariano si tradusse nella previsione di norme costituzionali finalizzate a scongiurare tanto derive plebiscitarie ed autoritarie dell’ordinamento democratico quanto degenerazioni del sistema parlamentare.

Tale reazione, tuttavia, non mancò di produrre effetti rilevanti altresì nella materia elettorale, concretizzandosi, segnatamente, nella scelta di non procedere all’inserimento di indicazioni vincolanti sul sistema elettorale all’interno del testo costituzionale. Ciò sul presupposto – avallato da gran parte della dottrina tedesca degli anni ’50 del secolo scorso, oltre che dalla maggioranza delle forze politiche – che il sistema elettorale proporzionale fosse stato la causa primaria tanto della frammentazione partitica quanto della degenerazione dell’ordinamento democratico in un regime totalitario.

¹⁸ Sul dibattito relativo ai tentativi (vani) di riforma del sistema di selezione dei rappresentanti da parte degli elettori, si vedano, in particolare, S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, cit., p. 56 ss.; P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, cit., p. 160-161.

¹⁹ Il *Parlamentarischer Rat* (Consiglio parlamentare), costituiva un’emanazione non del popolo, bensì delle assemblee rappresentative dei Länder, ed era costituito da 65 membri provenienti dai diversi *Landtage*. Di questi, 27 erano esponenti della SPD, 27 della CDU, 5 dei liberali della FDP, 2 ciascuno per i comunisti del KPD, i centristi del DZP, e il Partito tedesco (DP). Dal punto di vista della distribuzione territoriale dei membri del Consiglio parlamentare, 25 provenivano da Länder facenti parte della zona d’occupazione americana, 32 dalla zona d’occupazione britannica e 8 da quella francese. Tale composizione era integrata da 5 rappresentanti di Berlino Ovest, i quali tuttavia non godevano di un pieno diritto di voto.

²⁰ Per un approfondimento sul dibattito costituente in seno al *Parlamentarischer Rat*, si rinvia all’opera sistematica in 14 volumi a cura di K.G. WERNICKE, R. SCHICK, H.J. STELZL, H. RISSE, *Der Parlamentarische Rat. Akten und Protokolle*, Oldenbourg Verlag, München, 1975-2009.

²¹ Su questo punto, cfr. D. GRIMM, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, cit., p. 3, per il quale se da un lato si è proceduto ad una «valorizzazione dei diritti fondamentali sia sul piano giuridico che simbolico», dall’altro «sul piano dell’organizzazione statale il dualismo tra *Reichstag* e Presidente è stato eliminato al fine di creare una democrazia parlamentare pura».

L'orientamento del Consiglio parlamentare in materia elettorale è stato influenzato in misura decisiva dal tentativo, operato dalla dottrina di quegli anni, di configurare un nesso causale diretto tra il carattere proporzionale del sistema elettorale della Repubblica di Weimar e l'ascesa del nazionalsocialismo in Germania. Al primo è stata attribuita, secondo questo filone di pensiero, una diretta responsabilità per non aver arginato, bensì incentivato, la proliferazione dei partiti, l'estrema frammentazione del sistema politico e l'endemica instabilità dei governi²². In questo senso, il dibattito sviluppatosi, dopo la fine del secondo conflitto mondiale, all'interno del *Parlamentarischer Rat*, in sede di elaborazione di ciò che sarebbe diventato il *Grundgesetz*²³, si articolò prevalentemente intorno all'idea che la Costituzione del 1919 avesse costituito la principale causa del crollo della Repubblica di Weimar nel 1933, e che dunque il nuovo ordinamento costituzionale democratico-pluralista dovesse essere edificato intorno alla formula «*nie wieder*» (“mai più”), riferita alla Costituzione del 1919 come “modello negativo”.

Tale analisi, tuttavia, va senz'altro problematizzata, in quanto non sembra tenere conto in misura adeguata dell'incidenza delle contingenze storico-politiche sulla resa dell'assetto istituzionale delineato dalla Costituzione del 1919 e, all'interno di quest'ultimo, sugli effetti concretamente prodotti dal sistema elettorale proporzionale.

Se è vero, infatti, che il sistema proporzionale puro aveva reso la rappresentanza facilmente accessibile anche per forze minori, favorendo così la frammentazione partitica e il carattere fortemente pluripartitico delle coalizioni di maggioranza, occorre tenere presente, tuttavia, che in quel frangente storico, successivo al crollo del *Kaiserreich* guglielmino, «il sistema proporzionale significava un notevole passo avanti nella democratizzazione del diritto di voto»²⁴, in quanto impediva ad una minoranza esigua di elettori di trasformarsi in una maggioranza parlamentare. Inoltre, come ha rilevato Winkler, «che un sistema maggioritario relativo avrebbe chiuso la strada all'ascesa del nazionalsocialismo è pura teoria»²⁵, non escludendosi che un sistema elettorale di questo tipo potesse rivelarsi, alla lunga, persino vantaggioso per i partiti ostili all'ordinamento democratico di Weimar. Infine, è opportuno rilevare come molte delle caratteristiche strutturali della Costituzione del 1919 ritenute all'origine della degenerazione della democrazia in Stato totalitario – compreso il rango costituzionale attribuito alla formula proporzionale – fossero presenti in molti altri testi costituzionali dell'epoca, senza che abbiano condotto a torsioni autoritarie nei rispettivi ordinamenti²⁶.

²² Tesi sostenuta, ad esempio, da F.A. HERMENS, *Democracy vs. Anarchy. A study of proportional representation*, Johnson Reprint Corporation, New York-London, ed. II, 1972.

²³ Com'è noto, al momento dell'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale, nel 1949, si optò per la denominazione di “Legge fondamentale”, in luogo di “Costituzione”, in ragione del carattere provvisorio che, nelle intenzioni dei membri del *Parlamentarischer Rat*, avrebbe dovuto caratterizzare il testo stesso, in attesa di una successiva fase costituente vera e propria che sarebbe stata aperta in seguito alla riunificazione della Germania. Questo obiettivo emerge con chiarezza dalla versione originaria dell'art. 146 GG, il quale prevedeva che «La presente Legge fondamentale cesserà di avere vigore il giorno in cui subentrerà una Costituzione approvata, con libera deliberazione, dal popolo tedesco».

²⁴ H.A. WINKLER, *Weimar 1918-1933*, cit., p. 114.

²⁵ H.A. WINKLER, *op. cit.*, p. 114. Sulla stessa lunghezza d'onda, cfr. H. FENSKE, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Frankfurt, 1972, in part. p. 350 ss.

²⁶ Ci si limita, in questa sede, a ricordare, come esempi di costituzionalizzazione della formula elettorale proporzionale coevi a Weimar: l'art. 26 Cost. austriaca del 1920; l'art. 8 Cost. cecoslovacca del 1920; l'art. 48 Cost. belga del 1920; l'art. 11 Cost. polacca del 1921; l'art. 46 Cost. Liechtenstein del 1921 (tuttora in vigore); l'art. 6 Cost.

A ben vedere, come fu rilevato già da Carl Schmitt nella fase crepuscolare dell'esperienza di Weimar, uno dei principali difetti genetici dell'ordinamento delineato dalla Costituzione del 1919 risiedette nella presenza, accanto a compromessi "alti" tra culture politiche e *Weltanschauungen* molto diverse e distanti tra loro, di «dilatori compromessi formali»²⁷ tra le forze politiche costituenti, i quali solo apparentemente furono in grado di disinnescare alcune tendenze centrifughe profondamente radicate nella società. In questo contesto, soltanto attraverso un sistema proporzionale tali spinte poterono essere integrate nell'alveo istituzionale della rappresentanza politica. Un secondo difetto strutturale dell'ordinamento costituzionale weimariano consistette, a giudizio del giurista di Plettenberg, nella natura formale della concezione dello Stato di diritto sottesa al testo costituzionale, che si tradusse in una neutralità di fondo dello Stato rispetto a qualsiasi esigenza di «giustizia materiale», nonché in una visione puramente numerica del principio di maggioranza che avrebbe dischiuso la porta alla progressiva distruzione della legalità stessa attraverso vie formalmente legali²⁸.

Al di là delle riflessioni teoriche sviluppate in seno al Consiglio parlamentare sulle responsabilità (fondate o presunte) del sistema elettorale proporzionale nel contesto storico-politico che ha segnato la fase finale della Repubblica di Weimar, il dibattito su quale sistema elettorale adottare e sull'eventuale inserimento di espliciti riferimenti testuali all'interno della nuova Carta costituzionale fu inevitabilmente eterodiretto dalla necessità di armonizzare «le considerazioni idealistiche e (soprattutto) strategiche [...] coi vincoli posti dalle forze di occupazione»²⁹. Coerentemente con lo sviluppo dell'intero dibattito costituente tedesco nel secondo dopoguerra, anche la riflessione sul destino da assegnare alla materia elettorale risentì fortemente del contesto drammatico nel quale tale dibattito si instaurò, segnato dall'occupazione militare e da una situazione di miseria spirituale, economica e sociale senza precedenti. Tali fattori, combinati con il carattere non direttamente elettivo del Consiglio parlamentare – e, per la verità, piuttosto avulso dall'opinione pubblica, prevalendo al suo interno una composizione di estrazione

lettone del 1922 (anch'esso ancora oggi in vigore). Meritevole di menzione è anche l'esempio svizzero, laddove il principio di rappresentanza proporzionale fu introdotto all'art. 149 della Costituzione attraverso un referendum popolare nel 1918. Per un approfondimento sulla costituzionalizzazione del sistema elettorale nel mondo, cfr. L. SEUROT, *Faut-il constitutionnaliser le mode de scrutin aux élections législatives?*, cit., p. 669-670; D. NOHLEN, *Panorama des proportionnelles*, in *Pouvoirs*, 1985, p. 31 ss., il quale sottolinea, tuttavia, come la moltitudine di varianti e di correzioni che il sistema proporzionale può assumere, nelle diverse fasi del processo di trasformazione dei voti in seggi, rende alquanto variegata anche le tecniche di formalizzazione giuridica che nei diversi ordinamenti sono state impiegate per la costituzionalizzazione della formula proporzionale.

²⁷ Cfr., in particolare, C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, ed. III, Berlin, 1957, trad. it., *Dottrina della Costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984, p. 30 ss.

²⁸ Come ebbe modo di rilevare provocatoriamente, all'epoca, lo stesso C. SCHMITT, *Legalität und Legitimität*, Berlin, 1932, trad. it., *Legalità e legittimità*, in ID., *Le categorie del «politico»*, Bologna, 1972, p. 50, la neutralità della dottrina dello Stato sottesa all'ordinamento weimariano rispetto ad una concezione sostanziale della democrazia costituzionale fece sì che «qualunque obiettivo, ancorché rivoluzionario o reazionario, capace di operare rovesciamenti, nemico dello Stato, nemico dei tedeschi o senza Dio è ammesso, e non gli si può sottrarre la possibilità che venga raggiunto per via legale». A questi elementi di carattere generale D. GRIMM, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, cit., p. 3, aggiunge l'assenza di limiti sostanziali alla revisione costituzionale, l'assenza di vincoli di rispetto dei principi democratici per i partiti politici, così come la sostanziale mancanza di una giurisdizione costituzionale in senso proprio. Tutti fattori, questi, che non riuscirono ad «evitare che lo smantellamento della democrazia potesse avvenire proprio attraverso l'utilizzo di strumenti legali».

²⁹ P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, cit., p. 161-162.

prevalentemente tecnico-accademica e burocratica – non poterono non incidere sui caratteri fondamentali del *Grundgesetz*, caratterizzandolo come documento costituzionale «ispirato da un severo monito alle generazioni future, piuttosto che da un gioioso slancio ideale»³⁰.

Alla luce del giudizio radicalmente negativo – ed inevitabilmente carente, in quel frangente, della necessaria “serenità” e distanza storiche – espresso nei confronti della Costituzione di Weimar dagli ambienti politici e accademici tedeschi nel secondo dopoguerra, oltre che delle direttive fornite dagli Alleati in vista della stesura del testo costituzionale, l’ipotesi di una costituzionalizzazione della formula elettorale fu vista, oltre che come un errore tra i più gravi e imprudenti commessi dai costituenti di Weimar trent’anni prima, anche come un irragionevole irrigidimento di una materia sulla quale non vi era un consenso di fondo tra le forze politiche presenti nel *Parlamentarischer Rat*. Da un lato, infatti, i cristiano democratici della CDU sostenevano l’ipotesi di un sistema elettorale maggioritario a turno unico³¹; dall’altro, i socialdemocratici della SPD, i liberali della FDP e i comunisti del KPD erano favorevoli al mantenimento di un sistema proporzionale.

Per altro verso, era opinione diffusa tra le forze politiche che il conferimento di rango costituzionale alla formula elettorale, qualunque essa fosse, avrebbe costituito, da un lato, un freno rispetto alle future tendenze evolutive del sistema politico, in ragione della oggettiva maggiore difficoltà di intervenire su disposizioni costituzionali rigide con maggioranze particolarmente ampie; dall’altro, e in connessione al primo aspetto, un potenziale pericolo per la funzionalità del sistema parlamentare, specialmente alla luce del timore che si potessero riproporre quegli scenari di estrema frammentazione della rappresentanza politica a cui l’esperienza di Weimar aveva abituato³².

L’idea di fondo sulla quale si registrò un ampio consenso all’interno del Consiglio parlamentare, e sulla quale si basò la scelta finale di non introdurre alcun riferimento testuale alla formula elettorale, demandando alla legislazione federale la disciplina della materia, consistette nell’obiettivo, più o meno esplicitamente dichiarato, di approntare un sistema per l’elezione del *Bundestag* che garantisse un ragionevole bilanciamento tra l’esigenza di arginare la frammentazione della rappresentanza parlamentare e la conseguente instabilità dei governi, da un lato, e la diversa (e per certi versi opposta) esigenza di mantenere un sistema elettorale informato ad un principio di “realità” in sede di trasformazione dei voti in seggi, che garantisse l’accesso alla rappresentanza parlamentare delle forze politiche dotate di un consenso elettorale di una certa rilevanza.

³⁰ Cfr. E. CATERINA, *Il sottoprefetto costituente. Sulla legittimità democratica della «Legge fondamentale» tedesca*, in *Historia magistra*, 22, 2016, p. 15-29, in part. p. 17.

³¹ Tale posizione, del resto, era coerente con l’orientamento prevalente tra le forze politiche di matrice ideologica cristiano-democratica presenti nell’Europa occidentale, tendenzialmente inclini a preferire sistemi elettorali basati, da un lato, su uno stretto collegamento tra il rappresentante politico e il territorio all’interno del quale questo è stato eletto, dall’altro, sull’instaurazione di una competizione di tipo maggioritario all’interno di ogni singolo collegio tra i candidati dei diversi partiti, sull’esempio del modello britannico. Dall’altro lato, le forze della sinistra, legate ad una concezione unitaria e monolitica della rappresentanza, in quanto espressione più alta, nel suo insieme, della sovranità popolare, guardavano con sospetto e diffidenza ad un sistema elettorale che, valorizzando l’area territoriale di elezione dei singoli parlamentari, ponesse in una posizione recessiva la dimensione nazionale del voto popolare.

³² Per una ricostruzione approfondita del dibattito in seno al Consiglio parlamentare sul tema del sistema elettorale, cfr. G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Bulzoni, Roma, 1995, p. 37 ss.

4. *La materia elettorale nella Legge fondamentale del 1949. In particolare, l'art. 38 GG e i principi costituzionali sul diritto di voto*

Come è stato rilevato da Dieter Grimm, «il *Grundgesetz* può essere letto simbolicamente in maniera speculare rispetto alle mancanze della Costituzione di Weimar»³³. Il nuovo ordinamento costituzionale delineato dalla Legge fondamentale del 1949 si caratterizzò, infatti, per una nuova concezione di fondo non soltanto del rapporto tra autorità pubblica e diritti fondamentali e per un diverso paradigma di organizzazione dei poteri statali, ma anche, e forse ancor prima sul piano logico, per una diversa concezione dello Stato di diritto, ben lontana dall'approccio formalistico proprio della dottrina positivista del diritto pubblico, e per una diversa metodologia interpretativa del testo costituzionale, tesa ad assicurare la più ampia espansione ed efficacia dei valori positivizzati al suo interno e l'effettiva tutela dei diritti fondamentali. Il *Grundgesetz* si innestò, infine, nel contesto di una nuova e diversa dottrina della Costituzione, concepita come norma fondamentale dell'ordinamento, gerarchicamente sovraordinata alle altre fonti statali, espressione in forma giuridica di valori, principi e diritti preesistenti allo Stato e alla sanzione normativa derivante dall'autorità statale³⁴.

In questo rinnovato contesto costituzionale, venne meno l'idea di una democrazia "neutrale", coincidente con una visione puramente formale del principio di maggioranza. Si affermò, per converso, il paradigma di una democrazia "combattiva" o "militante", ruotante intorno alla tutela dei diritti fondamentali e caratterizzata dalla previsione costituzionale di un obbligo di democraticità degli ordinamenti interni dei partiti politici (art. 21, I, *GG*), ed al divieto dei partiti cd. "anti-sistema" (art. 21, II, *GG*). Sul piano della forma di governo, invece, il dualismo irrisolto che aveva permeato l'assetto costituzionale di Weimar lasciò il campo ad una scelta netta in favore di una forma di governo parlamentare. Depurato l'assetto della forma di governo dei forti elementi plebiscitari che avevano caratterizzato l'esperienza di Weimar, il Parlamento fu posto al centro del circuito democratico rappresentativo e del processo di formazione del Governo, sebbene nella cornice di un parlamentarismo ad elevato grado di razionalizzazione, permeato da dispositivi costituzionali finalizzati a garantire una maggiore stabilità all'Esecutivo³⁵.

È in questa nuova cornice costituzionale – efficacemente sintetizzata nel celebre motto coniato negli anni '50 del secolo scorso "*Bonn ist nicht Weimar*"³⁶ – che vanno inquadrare le linee direttrici fissate dalla Legge fondamentale in materia elettorale. A questo proposito, la scelta di non costituzionalizzare alcuna formula elettorale si tradusse, sul piano testuale,

³³ D. GRIMM, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, cit., p. 3.

³⁴ Ancora D. GRIMM, *op. ult. cit.*, p. 6, evidenzia come nella concezione formale e positivista della Costituzione dominante all'epoca di Weimar, quest'ultima «si differenziava dalla legge ordinaria solo per la maggioranza dei due terzi necessaria per la sua revisione. Non era altro che una legge aggravata. La questione del significato del procedimento aggravato non si poneva. Pertanto non c'erano limiti di natura sostanziale alla revisione costituzionale».

³⁵ Esempio, da questo punto di vista, l'istituto della sfiducia costruttiva (cd. *konstruktive Misstrauenvotum*: art. 67 *GG*) attraverso il quale si è preclusa al *Bundestag* la possibilità di procedere alla revoca del Cancelliere federale senza l'immediata formazione di un nuovo Governo. In questo senso, si veda anche l'art. 68 *GG*, il quale conferisce alla disciplina dell'istituto della questione di fiducia un elevato grado di formalizzazione giuridica, rivolto sempre, in ultima istanza, alla garanzia della stabilità governativa.

³⁶ Cfr. F.R. ALLEMANN, *Bonn ist nicht Weimar*, Köln und Berlin, Kiepenheuer & Witsch, 1956.

nella formulazione dell'art. 38 GG, l'unico che si occupa espressamente del sistema per le elezioni del *Bundestag*. Esso dispone che i deputati «sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto», oltre a fissare i limiti di età per l'elettorato attivo e passivo e a rinviare alla legislazione federale per la definizione dei particolari in materia³⁷.

In via generale, i principi stabiliti in materia elettorale dall'art. 38 GG rappresentano, da un lato, norme di diritto oggettivo, dall'altro, norme sostanzialmente parificate a quelle in materia di diritti fondamentali di cui agli artt. 1-20 GG. Questa duplice natura dei principi costituzionali in materia elettorale può essere sintetizzata, come ha affermato anche il *Bundesverfassungsgericht*, nella configurazione di «un diritto pretensivo alla autodeterminazione democratica e alla osservanza del precetto democratico intesa anche come rispetto del potere costituente del popolo»³⁸. D'altro canto, la natura di principi di diritto oggettivo emerge se si considera che l'art. 38, I, GG, sebbene formalmente riferito alle sole elezioni per il rinnovo del *Bundestag*, trova applicazione altresì alle elezioni nell'ambito dei *Länder*, dei Distretti (*Kreisen*) e dei Comuni, in virtù della clausola di omogeneità costituzionale di cui all'art. 28, I, GG³⁹.

Per quanto concerne la disciplina a tutela dei diritti di elettorato attivo e passivo (art. 38, II), questi ultimi si sostanziano nella possibilità di proporre candidature e di partecipare alla votazione, sul presupposto costituzionale del periodico rinnovo della composizione dell'assemblea rappresentativa del popolo tedesco⁴⁰ (art. 39 GG). Titolari di tali diritti sono

³⁷ Sull'art. 38 GG, cfr. B. PIEROTH, *Art. 38*, in H.D. JARASS, B. PIEROTH (a cura di), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, Verlag C.H. Beck, München, 2011, p. 684-702

³⁸ Cfr. BVerfGE, 123, 267. Sul collegamento tra diritto di voto e principio democratico, si vedano anche BVerfGE, 18, 51; 351, 360. Sulla riconducibilità del diritto di voto all'alveo dei diritti fondamentali, appare illuminante l'analisi compiuta da N. LUHMANN, *Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie*, Dunker & Humblot, Berlin, 1999, trad. it., *I diritti fondamentali come istituzione*, Edizioni Dedalo, Bari, 2002, p. 209 ss., per il quale «il diritto di voto [ha] sempre occupato un posto a sé fra i diritti fondamentali». L'autore, in particolare, sottolinea come «nella dogmatica del diritto naturale essi non possono essere interpretati come diritti umani pre-statali, perché nascono con lo stato e in relazione ad esso», e come, pertanto, «non si possono considerare, in linea di principio, illimitati come i diritti di libertà». Luhmann rinviene le ragioni della difficoltà d'inquadramento del diritto di voto, da un lato, nella limitatezza della tradizione tedesca dello stato di diritto, cui è propria «una certa estraneità al potere, un interno distacco dalla sfera politica», dall'altro, nella limitatezza del metodo dogmatico-giuridico, che definisce i diritti fondamentali «a partire dalla loro fondazione e dal loro contenuto qualitativo», ragionando «per categorie e non per funzioni». Certamente, la collocazione del diritto di voto in una disposizione costituzionale esterna al Titolo I del *Grundgesetz* non ha agevolato lo scioglimento di questa incertezza di fondo sulla natura di tale diritto. In passato, nella dottrina si è negato, da taluni, la riconducibilità del diritto di voto ai diritti fondamentali, tanto dal punto di vista sostanziale, quanto sotto il profilo della tutela giurisdizionale. Si veda, su tutti, K.A. BETTERMANN, H. NIPPERDEY, U. SCHEUNER, *Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, vol. I, Duncker & Humblot, Berlin, 1958. Tuttavia, la sua qualificazione come diritto fondamentale è stata avallata dal Tribunale costituzionale federale sin dalla sentenza del 5 aprile 1952, BVerfGE, 1, 208, 242.

³⁹ Cfr. art. 28, I, GG: «Nei Länder, nei Distretti e nei Comuni il popolo deve avere una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete». È interessante rilevare, peraltro, come la giurisprudenza costituzionale abbia configurato i principi di cui all'art. 38, II, GG, come «principi generali del diritto», svincolandoli in tal modo dalla dimensione strettamente inerente alle elezioni per il rinnovo, a tutti i livelli territoriali, delle assemblee rappresentative. Si vedano, ad esempio, quelle pronunce in cui il Tribunale costituzionale ha applicato i principi di generalità e uguaglianza del voto alle elezioni delle rappresentanze dei lavoratori, o dei delegati delle camere del lavoro (BVerfGE, 30, 227; 60, 162; 71, 81).

⁴⁰ Cfr. BVerfGE, 1, 14; 13, 54. Va evidenziato, tuttavia, che la protezione del diritto di elettorato attivo e passivo non può implicare, insieme al rinnovo periodico del *Bundestag*, la pretesa che questo sia sciolto al di fuori dei casi previsti dall'art. 68 GG, né può garantire un'influenza sull'esercizio dei poteri dello Stato (ma vedi, *contra*, BVerfGE, 89, 155).

i singoli membri del popolo della Repubblica Federale di Germania, come diretta conseguenza del principio in base al quale tutto il potere statale emana dal popolo ed è da quest'ultimo esercitato, *in primis*, per mezzo di elezioni e di votazioni (art. 20, II). In questo quadro generale, i principi ai quali il sistema di elezione del *Bundestag* (ma non solo, come si è visto) è chiamato ad informarsi, pur potendo esprimere al massimo grado la loro potenzialità garantistica, tanto nei confronti dei singoli quanto rispetto al principio democratico-rappresentativo, soltanto in virtù di una loro lettura congiunta e sistematica, esprimono altresì ciascuno una propria autonoma dignità normativa, che ne impone una lettura indipendente, ancorché non monadisticamente isolata.

Il primo principio che viene in considerazione analizzando l'art. 38, I, *GG* è quello della generalità del voto. Esso si è storicamente configurato come capacità di tutti i cittadini di votare e di poter essere votati, e si riferisce anche al diritto di proporre candidature⁴¹. In questo senso, l'universalità si pone come un aspetto particolare del principio di eguaglianza, traducendosi in un divieto, per il legislatore, di «escludere dall'esercizio del diritto di voto determinati gruppi di popolazione per motivi politici, economici o sociali»⁴², oltre che per qualsiasi altro motivo di natura discriminatoria. Va sottolineato, peraltro, come in dottrina la generalità del voto sia stata ricostruita come antesignano storico dell'eguaglianza, della quale avrebbe anticipato alcune istanze. Si è ritenuto, tuttavia, che l'entrata in vigore della Legge fondamentale, sancendo espressamente la garanzia del voto eguale, abbia ridimensionato la portata sistemica del principio di generalità del voto, circoscrivendolo al divieto di discriminazioni nel riconoscimento del diritto di voto⁴³.

Il principio di eguaglianza del voto, inteso nel suo significato più ampio, fa sì che «ognuno debba poter esercitare il proprio diritto di voto nel modo formalmente più eguale possibile»⁴⁴. Sotto questo profilo, l'eguaglianza in materia elettorale rappresenta una specificazione del più generale principio di eguaglianza di cui all'art. 3 *GG*, godendo, peraltro, di uno *status* speciale che lo differenzia da quest'ultimo sotto diversi profili. Non soltanto il principio di eguaglianza del voto si caratterizza, infatti, per un più elevato grado di formalizzazione giuridica⁴⁵, ma la sua specialità implica la necessità che esso sia bilanciato dal legislatore federale con altri principi e interessi di rilievo costituzionale che vengono in questione in tale ambito, quali il corretto funzionamento del *Bundestag* e la sua capacità politica di esprimere un Cancelliere federale. Proprio in ragione di questa necessità, i margini di discrezionalità di cui gode il legislatore federale sono, in qualche misura, più ampi di quanto non sarebbero se il principio di eguaglianza del voto fosse ricondotto direttamente al principio di eguaglianza *tout court* di cui all'art. 3 *GG*⁴⁶.

⁴¹ In tal senso si è espresso il Tribunale costituzionale federale. Cfr. BVerfGE, 11, 266; 60, 162; 89, 243.

⁴² Cfr. BVerfGE, 58, 202, 205.

⁴³ Tesi sostenuta, *ex multis*, da H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts*, vol. III, Heidelberg, 2005, p. 543-603, in part. p. 544 ss.

⁴⁴ Così BVerfGE, 79, 161; 121, 166; 124, 1.

⁴⁵ Sulla ricostruzione del rapporto tra art. 3 e art. 38, I, *GG* in relazione alla diversa portata del principio d'eguaglianza, cfr. BVerfGE, 99, 1; 4, 375, 382.

⁴⁶ A questo proposito, il Tribunale costituzionale ha specificato in numerose occasioni che il principio di eguaglianza del voto impone che eventuali differenziazioni siano sempre supportate da uno speciale e cogente motivo giustificatorio (cfr. BVerfGE, 95, 408; 121, 266; 124, 1). Tuttavia, non è necessario che tali differenziazioni si configurino come costituzionalmente necessitate, non potendosi comprimere oltremisura lo spazio di discrezionalità di cui gode il legislatore federale in sede di disciplina della formula elettorale e delle varie fasi del procedimento elettorale (cfr. BVerfGE, 71, 81; 120, 82; 121, 266).

Per quanto concerne i riflessi di tale principio in materia di elettorato attivo, esso impone che ogni elettore disponga dello stesso numero di voti (cd. “eguale valore numerico”), ma anche che ciascun voto venga preso in considerazione nel procedimento di ripartizione dei seggi (cd. “eguale valore di risultato”). Il significato di questo principio, anche in relazione al concetto di “presa in considerazione” del voto dell’elettore, va tuttavia declinato in modo diverso, ad esempio, in presenza di un sistema elettorale maggioritario (il quale, come emerge dal silenzio-assenso della Legge fondamentale e dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, è compatibile con l’impianto costituzionale). In questo caso, infatti, l’attribuzione dell’unico seggio in palio nel collegio al candidato che abbia ottenuto la maggioranza relativa dei voti validamente espressi all’interno del collegio rende sufficiente, ai fini del rispetto del principio di eguaglianza del voto, che agli elettori sia garantita la partecipazione al voto in collegi di dimensioni il più possibile simili, tali da garantire un peso pressoché uguale del voto nelle diverse aree territoriali⁴⁷.

Per quanto riguarda l’elettorato passivo, invece, il principio di eguaglianza del voto implica la parità di *chances* di tutti i concorrenti. Investendo tale aspetto la dimensione partitica dei meccanismi di selezione delle candidature, tale principio, letto in combinato disposto con l’art. 21 GG, esprime un principio di pari opportunità dei partiti politici in quanto soggetti concorrenti alla formazione della volontà politica del popolo; tale principio riguarda, a ben vedere, non soltanto la presentazione delle candidature, ma anche le varie fasi dello svolgimento della campagna elettorale, in particolare nei mezzi di comunicazione. In questo senso, la giurisprudenza costituzionale ha tentato talora di dare una lettura piuttosto ampia del canone dell’eguaglianza del voto dal lato passivo, estendendola a situazioni esorbitanti dalla formazione della volontà politica *stricto sensu*. Tale impostazione, peraltro, è stata criticata da una parte della dottrina tedesca, la quale ha rilevato delle criticità nella graduale trasformazione del principio d’eguaglianza del voto in un concetto onnicomprensivo, in particolare per quanto riguarda il rischio di dar luogo ad un principio meno pregnante e determinato nel suo significato⁴⁸.

Il carattere diretto e immediato del voto comporta che «i membri di un corpo rappresentativo del popolo vengano eletti direttamente senza la frapposizione di “grandi elettori”», ed esclude in radice ogni procedimento elettorale fondato su «una istanza successiva alla votazione che elegga a propria discrezione i rappresentanti e con ciò tolga ai singoli votanti la possibilità di determinare autonomamente con propria deliberazione i futuri membri del corpo rappresentativo»⁴⁹. Di per sé, il carattere diretto ed immediato del voto non costituisce una preclusione assoluta a meccanismi, quali il voto di lista, idonei ad instaurare relazioni di reciproca dipendenza tra l’elezione di un candidato e la contemporanea elezione di un altro candidato⁵⁰.

⁴⁷ La giurisprudenza costituzionale su questo punto è piuttosto ricca. Si vedano, in particolare, BVerfGE, 95, 335; 121, 266; 124, 1.

⁴⁸ Così M. MORLOK, *Art. 38 GG*, in H. DREIER (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, Tübingen, 2005, p. 950-1025. *Contra*, S. MAGIERA, *Art. 38 GG*, in M. SACHS (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, München, 2009, p. 1177-1205.

⁴⁹ Cfr. BVerfGE, 47, 253, 279.

⁵⁰ In questo senso, v. BVerfGE, 21, 355; 47, 253. Si è affermata tuttavia, nella giurisprudenza costituzionale, una lettura della natura diretta del voto come fondamento di un diritto dell’elettore alla piena comprensione tanto delle persone candidate al mandato parlamentare quanto delle possibili conseguenze derivanti dal proprio voto per il

Il principio di libertà del voto implica, dal canto suo, una molteplicità di significati. Se, da un lato, esso testimonia al massimo grado l'esigenza che gli elettori si esprimano liberamente, vale a dire secondo il proprio convincimento politico e i propri interessi, dall'altro lato tale principio esprime la libertà dell'elettore «da costrizioni o inammissibili pressioni», ponendosi dunque come presidio di carattere generale contro ogni misura seriamente idonea a ledere la libertà di decisione⁵¹. Il principio di libertà del voto si estende anche alla fase preparatoria delle elezioni, ricomprendendo nel suo alveo concettuale anche il diritto di ognuno a candidarsi in modo libero e la libertà di formazione delle liste elettorali. Tale libertà, tuttavia, non è incondizionata, in quanto la libera formazione delle liste presuppone la partecipazione degli iscritti ad un partito o ad un comitato elettorale⁵². Appare opportuno evidenziare, infine, come i due menzionati profili connessi alla libertà del voto siano tra loro intimamente connessi; ciò in quanto la tutela della libertà di decisione dell'elettore garantisce, a sua volta, la possibilità di scelta tra i candidati e le liste, conferendo così al riconoscimento della libertà di candidarsi e di presentare liste pregnanza concettuale ed effettività sul piano pratico.

La libertà del voto, d'altro canto, risulta strettamente correlata, tanto dal punto di vista assiologico e teorico, quanto sotto il profilo più strettamente pratico, alla segretezza dello stesso. Quest'ultima rappresenta, come ha avuto modo di affermare il Tribunale costituzionale federale, «la più importante garanzia istituzionale della libertà di voto»⁵³. Esso tutela, in buona sostanza, la condotta dell'elettore dalla rivelazione del contenuto delle sue scelte elettorali. Peraltro, lungi dal venire in rilievo esclusivamente nei giorni di svolgimento delle tornate elettorali, il principio di segretezza del voto si estende altresì all'insieme dei procedimenti preparatori strettamente funzionali alla realizzazione del diritto di voto dei cittadini⁵⁴.

II ELEMENTI CARATTERISTICI E PECULIARITÀ DEL SISTEMA PER L'ELEZIONE DEL BUNDESTAG

di *Daniele Sala*

1. Le fonti del diritto in materia elettorale.

candidato stesso. In questo senso, la giurisprudenza costituzionale ha tentato di valorizzare il carattere di massima personalità del voto. Si vedano BVerfGE, 95, 335; 97, 317; 121, 266.

⁵¹ Cfr. BVerfGE, 44, 125, 139. Si vedano anche BVerfGE 40, 11; 66, 369; 124, 1.

⁵² Cfr. BVerfGE, 47, 253. Lo stretto collegamento individuato dalla giurisprudenza costituzionale tra il momento della formazione delle liste e il ruolo preminente dei partiti in questa fase del procedimento elettorale implica, tuttavia, una serie di obblighi incombenti su questi ultimi di adozione delle misure organizzative giuridicamente lecite e comunque necessarie a promuovere la partecipazione degli iscritti (cfr. BVerfGE, 89, 243). Inoltre, i candidati hanno diritto di disporre del tempo necessario per poter presentare le loro candidature.

⁵³ Cfr. BVerfGE, 99, 1; 124, 1.

⁵⁴ Cfr. BVerfGE, 4, 375; 12, 33; 12, 135.

Si è già avuto modo di osservare⁵⁵ come, sul piano delle scelte operate a livello costituzionale, il *Parlamentarischer Rat* abbia evitato di inserire all'interno del *Grundgesetz* una determinata formula elettorale, optando esclusivamente per la costituzionalizzazione di taluni principi espressamente affermati per le elezioni del *Bundestag* nonché degli organi rappresentativi dei diversi livelli di governo del territorio⁵⁶.

L'art. 38, c. 3°, GG, affida ad una legge federale il compito di occuparsi del diritto elettorale per il *Bundestag*. Spetta, pertanto, al *Bund* la competenza a legiferare, in via esclusiva, in materia, essendo esclusa la possibilità di un qualsivoglia potere d'intervento da parte dei *Länder*⁵⁷. Ai *Länder* è, inoltre, preclusa la possibilità di intervenire a titolo di competenza propria nel dare esecuzione alla legislazione federale, ai sensi dell'art. 83, GG, trattandosi di una materia che attiene strettamente all'organizzazione dello Stato e costituisce un compito naturale del *Bund* sul quale grava l'intero ammontare dei costi correlati alle elezioni. Da ultimo, si segnala come, per l'adozione di un provvedimento legislativo, si segue il cosiddetto procedimento semplice (*Einspruchsgesetze*) ex art. 77, GG, senza che sia necessario l'assenso del *Bundesrat*⁵⁸. Una ricognizione del sistema delle fonti in materia elettorale nell'ordinamento tedesco non può quindi che assumere quale riferimento centrale la legge elettorale (*Bundeswahlgesetz*) emanata il 7 maggio 1956. Si tratta di un *corpus* normativo estremamente ampio che disciplina, talora anche nel dettaglio, i numerosi aspetti relativi alle procedure per l'elezione della Camera bassa⁵⁹: esso è articolato in nove titoli concernenti gli elementi strutturali del sistema elettorale (Titolo I), la disciplina degli organi coinvolti nelle procedure di voto (Titolo II), il diritto di elettorato attivo e passivo (Titolo III), il procedimento elettorale preparatorio (Titolo IV), le modalità di voto (Titolo V), lo scrutinio (Titolo VI), i casi di ripetizione delle procedure di voto (Titolo VII), le regole relative all'acquisto e alla decadenza dallo *status* di membri del *Bundestag* (Titolo VIII) e le relative procedure di contestazione (disciplinate nell'ambito delle disposizioni finali di cui al Titolo IX). Peraltro, è l'art. 1 della legge a stabilire il numero minimo di deputati da eleggere: tale cifra, attualmente pari a 598, può subire variazioni in aumento in virtù dei meccanismi che caratterizzano il sistema tedesco; una circostanza, quest'ultima, storicamente legata al fenomeno degli *Überhangmandate* cui, a partire dal 2013, va aggiunta l'eventualità che vengano assegnati seggi in compensazione⁶⁰. Una parte rilevante della disciplina elettorale è invece contenuta all'interno del Regolamento

⁵⁵ Si veda, *supra*.

⁵⁶ Il riferimento è ai cinque principi espressamente sanciti sia a livello federale sia per le rappresentanze di *Länder*, circondari e comuni rispettivamente agli articoli 38 e 28 della Legge Fondamentale; in entrambi i casi le elezioni devono essere generali, dirette, libere, uguali e segrete. D. SCHEFOLD, *Sistema elettorale e forma di governo in Germania*, in M. LUCIANI - M. VOLPI, *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 328.

⁵⁷ W. SCHREIBER, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag : Kommentar zum Bundeswahlgesetz, unter Einbeziehung der Bundeswahlordnung, der Bundeswahlgeräteverordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften*, Heymanns, Köln, 1986, pp. 26 e ss.

⁵⁸ L'applicazione dell'art. 77, fu peraltro contestata dal Consiglio federale, che riteneva invece applicabile il procedimento a consenso necessario (*Zustimmungsgesetze*); tuttavia non si arrivò mai ad un contenzioso tra i due organi laddove non si registrarono contrasti sul merito degli interventi deliberati dal *Bundestag*

⁵⁹ Manca, invece, una parte specificamente dedicata a predisporre un apparato sanzionatorio volto ad ostacolare tutti quei comportamenti che possano impedire, turbare o alterare il regolare svolgimento delle operazioni di voto; è il caso del Titolo VII, d.P.R. n. 361/1957 (Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei Deputati)

⁶⁰ Per un'analisi più approfondita del sistema di attribuzione di seggi aggiuntivi, si veda, *infra*, par. 3.1.

(*Bundeswahlordnung*) adottato dal Ministero degli Interni ai sensi dell'art. 52 del *Bundeswahlgesetz*. Nel dare attuazione alle disposizioni legislative, il regolamento contiene le previsioni relative al funzionamento degli organi elettorali, alla tenuta dei registri e della documentazione necessaria ed alle concrete modalità con cui devono avere luogo le singole tornate elettorali. In virtù dell'espressa riserva, stabilita dall'art. 41, c. 3°, GG, è una legge federale a disciplinare il procedimento di verifica delle elezioni (*Wahlprüfungsgesetz*), ferma restando l'attribuzione della competenza in seno al *Bundestag* e la possibilità di impugnare le decisioni da esso adottate dinanzi al Tribunale costituzionale federale. Va altresì annoverata la legge sullo *status* dei membri del *Bundestag*, del 18 febbraio 1977, la quale rileva, in particolar modo, nella parte in cui dà attuazione all'art. 137, c. 1°, in materia di limitazioni all'eleggibilità dei funzionari e degli impiegati del servizio pubblico, dei magistrati e degli appartenenti alle forze armate. Un ruolo estremamente rilevante è infine rivestito dalla legge sui partiti politici, del 24 luglio 1967, che dà completamento alla disposizione di cui all'art. 21, GG, e che, operando parallelamente agli altri istituti che caratterizzano il meccanismo elettorale, gioca un ruolo fondamentale nel razionalizzare il sistema di accesso dei partiti alla rappresentanza.

2. *La genesi graduale del sistema elettorale tedesco.*

Il processo di graduale costruzione del meccanismo che caratterizza il sistema elettorale tedesco e che, nei fatti, si è mantenuto stabile nel corso degli anni, prende le mosse dalla legge approvata dal *Parlamentarischer Rat* nel 1949⁶¹. Quest'ultimo, chiamato a definire in via provvisoria la disciplina per l'elezione del primo *Bundestag*, vedeva su posizioni contrapposte i diversi schieramenti: la CDU-CSU propendeva per un sistema maggioritario, mentre i socialdemocratici, unitamente ai liberali della FDP e ai comunisti della KPD, erano favorevoli ad un sistema proporzionale⁶². Il compromesso raggiunto nel Consiglio, sulla base di una soluzione promossa dalla SPD, delineava quel sistema «proporzionale personalizzato» in base al quale veniva combinato un meccanismo di distribuzione proporzionale dei seggi con un sistema di scelta dei candidati nell'ambito di collegi uninominali. Dei 400 membri allora previsti⁶³, il 60 per cento era eletto all'interno dei collegi uninominali, mentre il restante 40 per cento veniva individuato nell'ambito di liste bloccate presentate dai partiti in ciascun *Land*. L'elettore aveva a disposizione un solo voto

⁶¹ G. CAPOCCIA, *La Germania unita tra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Bulzoni editore, Roma, 1995, p. 37.

⁶² A tal proposito, si rileva che l'andamento del dibattito fu nel complesso condizionato dai vincoli imposti delle forze di occupazione ma, ancor più, da un diffuso convincimento circa il ruolo determinante che la frammentazione politica che aveva caratterizzato la Repubblica di Weimar dovesse essere ascritta al cosiddetto sistema proporzionale automatico all'epoca in vigore. Tale circostanza aveva così favorito l'ascesa del NSDAP, ragion per cui si prestò particolare attenzione alla possibile incidenza del sistema elettorale sulla funzionalità della forma di governo parlamentare. In una fase iniziale, peraltro, l'opzione per un sistema maggioritario non era osteggiata dalla SPD, il cui orientamento mutò quando fu chiaro che buona parte dei territori dell'est sarebbe finita sotto il controllo sovietico sottraendo, in tal modo, ai socialdemocratici alcune importanti roccaforti elettorali. T. KUHNE, *Il caso tedesco*, in M.S. PIRETTI (a cura di), *I sistemi elettorali in Europa tra otto e novecento*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 69 e s.

⁶³ In realtà, l'art. 8 c. 1° della legge faceva riferimento ad un numero di "almeno" 400 deputati, evidentemente prevedendo la possibilità di attribuire più seggi rispetto alla quantità minima prevista. Tale dato normativo testimonia la piena operatività dell'istituto degli *Überhangmandate*. Difatti, all'esito delle votazioni il *Bundestag* risultò composto da 402 membri. G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., p. 40.

da esprimere in seno al collegio ma che valeva al contempo per l'attribuzione dei seggi alla lista collegata a ciascun candidato. Si delineava, pertanto, una procedura articolata su due livelli di scelta: il *lower tier* era costituito dal collegio uninominale, mentre l'*higher tier*, decisivo ai fini della composizione politica del *Bundestag*, era determinato dal *Land*⁶⁴. Non vi era, quindi, un sistema di attribuzione operante su scala nazionale, per cui anche talune forze politiche minori, aventi un forte radicamento a livello regionale, ebbero la possibilità di accedere al *Bundestag*⁶⁵. In vista della successiva tornata elettorale, l'8 luglio del 1953 venne approvata una nuova legge valida esclusivamente per le elezioni del secondo *Bundestag*⁶⁶. Le linee portanti che avevano caratterizzato la prima normativa erano state confermate, tuttavia il Parlamento introdusse alcune significative modifiche, contribuendo, da un lato, a consolidare il modello inizialmente predisposto dal Consiglio parlamentare, ma introducendo altresì alcuni elementi che ne hanno avvicinato la struttura alla sua attuale configurazione. L'elettore aveva ora a disposizione due voti: il primo (*Erststimme*) era destinato ad eleggere il candidato all'interno del collegio uninominale, mentre in base al secondo (*Zweitstimme*) avveniva il riparto proporzionale dei seggi. La soglia di sbarramento veniva ora calcolata su base nazionale, pur continuando ad operare la ripartizione proporzionale su scala regionale⁶⁷, mentre il numero di seggi attribuiti nei collegi veniva fissato alla metà del totale⁶⁸. Nello stesso anno entrò in vigore il regolamento elettorale mentre la delimitazione dei collegi venne riportata all'interno di un allegato alla legge federale, così da fissandone la relativa competenza in capo al *Bund*.

In modo analogo a quanto era avvenuto nel 1953, numerose furono le discussioni che accompagnarono l'approvazione della legge elettorale tedesca del 1956. In tale sede, però, il governo non presentò alcun progetto in merito, ed anche il gruppo parlamentare di maggioranza (CDU-CSU) non assunse una posizione netta sulla questione⁶⁹. Tuttavia, nella fase iniziale dell'iter d'esame, una parte dei deputati del gruppo presentò una proposta per l'adozione dello scrutinio uninominale a maggioranza relativa. La posizione della CDU-CSU dovette, però, ben presto convergere su una soluzione di compromesso, rappresentata dalla scelta di un modello effettivamente misto, in cui l'assegnazione diretta dei mandati nei collegi e l'attribuzione proporzionale dei seggi alle liste avvenissero in maniera rigidamente separata⁷⁰, evitando in tal modo che, la commistione tra le due procedure si risolvesse nell'adozione di un sistema proporzionale nei fatti. Anche tale progetto venne abbandonato

⁶⁴ *Ibid.*, 37 e ss.

⁶⁵ P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag*, cit., p. 165.

⁶⁶ Anche in questo frangente si arrivò all'approvazione del provvedimento in seguito ad un lungo dibattito, in seno al quale venne accolta la mozione dell'SPD per cui la legge si sarebbe applicata solo nelle elezioni del 6 settembre 1953. Tra l'altro, tra le proposte discusse, il progetto governativo prevedeva un sistema di votazione rigidamente separato (cosiddetto "*Grabensystem*") in base al quale i due voti espressi si sarebbero conteggiati separatamente, senza che i due sistemi (meccanismo proporzionale e collegi uninominali) potessero influenzarsi. Tale impostazione venne alla fine abbandonata. G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., p. 43.

⁶⁷ I *Länder* erano nel frattempo passati da 11 a 9 a seguito della fusione del Baden, del Württemberg-Baden e del Württemberg-Hohenzollern, in un unico *Land*, il *Baden-Württemberg*. *Ibid.*

⁶⁸ Per procedere a tale operazione, con cui si riequilibrava il rapporto tra i due metodi di elezione, venne elevato il numero (minimo) dei parlamentari del *Bundestag* a 448. Questo consentì di apportare la modifica voluta senza dover procedere ad una ridefinizione dei confini dei collegi, che continuavano ad essere 242, ovvero il 60 % di 400, secondo il rapporto previsto in base alla legislazione previgente.

⁶⁹ S. FURLANI, La legge elettorale tedesca del 1956 per il *Bundestag* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1 (1957), p. 213.

⁷⁰ Il cosiddetto "*Grabensystem*" cui si già è fatto riferimento. Si veda, *supra*, nota 12.

e, alla fine, il testo adottato fu quello di iniziativa liberale che introduceva alcune importanti innovazioni, pur mantenendo l'impianto già sperimentato durante le elezioni del 1949 e del 1953⁷¹. Veniva ora previsto che l'attribuzione dei seggi alle liste con metodo proporzionale sarebbe avvenuta nell'ambito di un unico collegio nazionale coincidente con l'intero territorio federale, mentre la soglia di sbarramento veniva incrementata, con riferimento all'*Alternativklausel*, per cui ora la lista che non avrebbe raggiunto il 5 per cento dei secondi voti avrebbe avuto accesso al riparto proporzionale solo ottenendo almeno 3 mandati all'interno dei collegi. Venne altresì introdotto il voto postale⁷², affidandone la relativa procedura alla disciplina regolamentare. Altra significativa misura fu la previsione di una Commissione per i collegi elettorali (*Wahlkreiskommission*) con il compito di verificare sulla base dell'andamento demografico il verificarsi di eventuali fenomeni di *malapportionment*. La legge del 1956 subì alcuni importanti interventi di modifica, in particolare per ciò che concerne la formula elettorale utilizzata nonché in relazione al sistema degli *Überhangmandate*, oltre ad alcune variazioni introdotte nel periodo della riunificazione, la cui vigenza fu però circoscritta in ragione dell'eccezionalità del caso. Nel complesso però la disciplina che ancora oggi regola le procedure di voto è rimasta la medesima e grazie ad essa la Germania ha potuto disporre di un sistema stabile nel corso degli anni.

3. Le caratteristiche strutturali del sistema «proporzionale personalizzato».

Ai fini di un'analisi del complesso meccanismo che contraddistingue il sistema elettorale tedesco, è utile partire dalle modalità di strutturazione della scelta in capo al singolo elettore. Quest'ultimo, all'interno della sua scheda, ha la possibilità di esprimere due voti: con il primo viene scelto il candidato all'interno del collegio uninominale, mentre il secondo determina l'attribuzione dei seggi ai partiti per la quota di riparto proporzionale⁷³.

⁷¹ La legge fu promulgata il 7 maggio 1956, e non recava più nell'intestazione il riferimento espresso ad una sua specifica ed esclusiva validità, limitata alla legislatura successiva. Ciononostante la dottrina ritenne che l'intento di consegnare all'ordinamento tedesco una legge definitiva si sarebbe rivelato illusorio. Difatti, sia la CDU-CSU sia la SPD manifestarono, in sede di approvazione, la volontà di ritornare nuovamente sulla questione. S. FURLANI, *La legge elettorale tedesca*, cit., p. 216.

⁷² Sembra trattarsi di un'innovazione di poco conto, finalizzata esclusivamente ad ampliare la possibilità di esercitare il diritto di voto consentendolo anche a coloro che si fossero trovati al di fuori del proprio territorio di residenza. A ben vedere, però, la *ratio* di tale intervento è diversa: nelle elezioni precedenti, infatti, il cittadino, impossibilitato a votare nell'ambito del proprio collegio di residenza, avrebbe potuto recarsi in un qualsiasi altro collegio del proprio *Land* (ai sensi della normativa del 1949) o dell'intero territorio della federazione (così venne previsto per le elezioni del 1953), previo ottenimento di un apposito certificato. In tal modo, però, erano possibili variazioni strategiche del luogo di esercizio del voto, al fine di assicurare ad un partito la vittoria di mandati diretti nei collegi. Un tentativo di porre in essere tale pratica fu intrapreso dal Partito Comunista Tedesco (KPD) nel collegio di Remscheid-Solingen nel 1953. Con il voto postale tale possibilità veniva meno, in quanto ciascun voto sarebbe stato comunque conteggiato nel collegio di appartenenza. G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., 47 e s.

⁷³ Art. 4, BWahlG. La scheda elettorale è strutturata infatti su due colonne: quella di sinistra serve ad esprimere il primo voto e riporta in elenco tutti i candidati nel collegio; sulla destra, la seconda colonna riporta l'elenco dei partiti candidati nel *Land*, con l'indicazione dei primi cinque nomi per ciascuna lista presentata. L'intestazione della scheda riporta la dicitura "*Sie haben 2 Stimmen*", ovvero, "Ha a disposizione due voti" indicando distintamente le due colonne come riferite al voto nel collegio e a quello per la lista. Una rappresentazione grafica della scheda è rinvenibile in: SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Riforma elettorale: in tema di 'ispano-tedesco'. Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, n. 370/2012, p. 4.

È, peraltro, possibile esprimere in modo disgiunto i due voti. La scheda consente, quindi, una doppia manifestazione di volontà, peraltro rivolta anche a schieramenti diversi. Ciò premesso, non può comunque parlarsi di un modello di scelta di carattere ordinale⁷⁴: i voti espressi dall'elettore vengono infatti conteggiati in due sistemi separati, seppur destinati ad influenzarsi l'uno con l'altro, di cui il secondo risulta alla fine determinante per la composizione partitica del *Bundestag*. Si tratta, in sostanza, di configurare, sia pur nell'ambito dell'elezione di un unico organo, due scelte di carattere categorico⁷⁵.

All'interno dei collegi uninominali possono presentarsi anche candidati indipendenti⁷⁶ e la formula elettorale utilizzata è quella del *plurality system*⁷⁷. Il territorio della Repubblica federale è ripartito in 299 collegi, pari alla metà del numero minimo di membri del *Bundestag*, così come determinato dall'art. 1 del *Bundeswahlgesetz*.

L'art. 3 della legge stabilisce i criteri per la determinazione dei confini dei collegi. Questi devono, in primo luogo, essere ricompresi nei confini dei *Laänder*, rispettando, per quanto possibile, anche i confini degli altri enti amministrativi. Il numero di collegi deve essere proporzionato alla popolazione di ciascun *Land*. Il numero degli abitanti di un collegio elettorale non deve divergere dalla media della popolazione dei collegi elettorali di più del 15%, sia in eccesso che in difetto; se la divergenza è maggiore del 25%, deve essere effettuata una nuova delimitazione dei confini. Inoltre, nel computo del numero degli abitanti non vengono considerati gli stranieri⁷⁸. Ai fini di garantire il rispetto dei suddetti criteri, la norma affida ad una Commissione permanente, nominata dal Presidente federale, il compito di rilevare tutti quei fenomeni demografici che possano alterare l'equo riparto della popolazione tra i collegi proponendo, laddove se ne rilevi la necessità, una ridefinizione degli stessi⁷⁹.

Il meccanismo che viene a delinearci si struttura su un duplice livello di collegi. Il livello dei collegi uninominali, che costituisce il *lower tier*, consente di assegnare un minimo di 299 seggi, mentre la rimanente metà degli stessi viene assegnata sulla base delle liste bloccate presentate nei *Laänder* da ciascun partito nell'ambito di un unico collegio nazionale, che quindi costituisce il *higher tier*. Ciò premesso, va però rilevato come i rapporti di forza tra i partiti vengano effettivamente determinati nell'ambito del collegio unico nazionale in cui avviene il riparto proporzionale della totalità dei seggi, mentre la vittoria nei collegi

⁷⁴ La scheda ordinale permette infatti di strutturare le proprie scelte secondo un ordine di preferenza, mentre una scheda categorica permette una sola preferenza. Per un approfondimento si veda: G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., 81 e ss.

⁷⁵ Per comprendere appieno la distinzione tra i due tipi di scelta si può prendere ad esempio il modello del voto singolo trasferibile, archetipo di scelta ordinale, utilizzato sia in Irlanda che in Australia: l'elettore non è chiamato a esprimere una scelta per un candidato o una lista ma a definire un ordine di preferenza tra gli stessi. Tale sistema si applica tanto all'interno di collegi uninominali quanto nell'ambito di un sistema proporzionale come è, per l'appunto, nel caso delle elezioni per la Camera dei Rappresentanti e per il Senato australiano. P. NORRIS, *Electoral engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge University Press, 2000, p. 49 e ss.

⁷⁶ È sufficiente, ai fini della legittima presentazione della candidatura, che essa sia supportata da almeno 200 sottoscrizioni; da tale onere sono esentati quei partiti che abbiano avuto una rappresentanza di almeno 5 deputati, mantenuta ininterrottamente negli ultimi 5 anni, all'interno della Dieta federale o del Parlamento dello Stato in cui la candidatura è presentata. Non è richiesta la presentazione delle sottoscrizioni per quei partiti che sono espressione di minoranze nazionali. Art. 20, BWahlG.

⁷⁷ Art. 5, BWahlG.

⁷⁸ Art. 3, c. 1°, BWahlG.

⁷⁹ Art. 3, c. 2° e 3°, BWahlG.

uninominali rileva ai fini di caratterizzare in senso “personale” il sistema proporzionale tedesco. Il meccanismo che viene a delinearsi appare in grado di tradurre sul piano strutturale quanto affermato dall’art. 1 della legge elettorale quel «principio della rappresentanza proporzionale combinato con l’elezione personale dei candidati» in base al quale devono svolgersi le elezioni secondo quanto previsto dall’art. 1, c. 1°, della legge elettorale⁸⁰.

3.1 La procedura per il riparto dei seggi.

La procedura seguita ai fini del riparto dei seggi prevede che il numero di deputati componenti il *Bundestag*, pari a 598, ai sensi dell’art. 1, c. 1°, BWahlG, venga, in primo luogo, ripartito tra i 16 *Länder* componenti la Repubblica federale, in proporzione alla popolazione di ciascuno. I singoli contingenti di seggi dei *Länder* vengono quindi suddivisi tra le rispettive liste regionali⁸¹; alla suddivisione partecipano solo i partiti che hanno complessivamente ottenuto almeno il 5 per cento dei voti validi al livello federale ovvero che hanno conseguito un seggio in almeno 3 collegi uninominali⁸². Ciascuna lista, però, mantiene gli eventuali seggi ottenuti in sovrannumero attraverso la vittoria all’interno dei collegi. In una fase successiva viene effettuata la cosiddetta seconda ripartizione, con la quale si determina a livello dell’intero territorio federale il numero dei seggi spettanti a ciascun partito. A tal fine, il numero totale dei seggi da allocare aumenta in considerazione dei mandati in eccedenza ottenuti nei singoli *Länder*. I seggi così ottenuti dalle forze politiche a livello federale sono quindi distribuiti tra le rispettive liste regionali, garantendo però che ciascuna di esse mantenga i seggi assegnati tramite la prima ripartizione⁸³. In ciascuna fase la procedura di calcolo seguita per la distribuzione dei seggi è quella di Saint-Laguë/Schepers⁸⁴, descritta dall’art. 6, c.

⁸⁰ P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag*, cit., p. 178. Numerosi sono gli autori che concordano su una qualificazione del sistema che ruota attorno alla sua caratterizzazione in senso proporzionale. Si vedano: M. CACIAGLI, *Due sistemi elettorali a confronto: il tedesco e lo spagnolo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 1/2006, Giappichelli, Torino, pp. 25-40; G. BALDINI – A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma – Bari, 2004, pp. 40 e ss; da ultimo, è interessante anche l’analisi di Missiroli il quale pur riconoscendo l’impianto essenzialmente proporzionale svolge una critica puntuale al suo carattere personalizzato. L’autore osserva, infatti, come nella realtà dei fatti non risulta in alcun modo rilevante la persona candidata nel collegio, laddove l’elettore vota comunque sulla base della propria appartenenza politico-partitica; in molti casi, peraltro, i candidati in un collegio sono al contempo presenti anche nelle liste. A. MISSIROLI, *Germania: proporzionale personalizzata e cancellierato*, in O. MASSARI – G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 170.

⁸¹ L’art. 6, c. 1°, della legge elettorale stabilisce però che nel computo dei secondi voti, che costituiscono la base elettorale per l’assegnazione dei seggi, non vengano considerati quelli espressi nelle schede i cui primi voti siano stati attribuiti ad un candidato, risultato eletto, non collegato ad alcuna lista (*ex art. 20, 3° c.*) o nei confronti di un candidato (ugualmente eletto) il cui partito non ha avuto accesso al riparto proporzionale non avendo superato la soglia di sbarramento, ai sensi del comma 3°, o in quanto non ammesso alla presentazione delle liste. In tutti questi casi i relativi mandati non vengono computati nel numero totale dei seggi da distribuire.

⁸² Art. 6, c. 3°, primo periodo, BWahlG.

⁸³ Art. 6, c. 5°, BWahlG.

⁸⁴ Fino al 2008 veniva utilizzato il metodo di Hare-Nyemeyer, o metodo dei resti più alti, il quale aveva sostituito il metodo d’Hondt, tendenzialmente più favorevole ai partiti maggiori, nel 1987.

2°, dal secondo al settimo periodo⁸⁵. Se, pertanto, la seconda ripartizione costituisce la fase fondamentale per la determinazione dei seggi attribuiti a ciascun partito, tuttavia con la prima fase di riparto si stabilisce il numero minimo di seggi ottenibili, e garantiti, da ciascuna lista. I mandati ottenuti dai partiti nei collegi vanno quindi sottratti dai seggi attribuiti con il metodo proporzionale mentre i seggi rimanenti vengono assegnati ai candidati presenti nelle liste e secondo l'ordine indicato, senza considerare coloro i quali risultino già vincitori con il sistema uninominale⁸⁶.

Il complesso meccanismo per il riparto dei seggi è stato più volte modificato a seguito delle pronunce del Tribunale costituzionale federale che avevano rilevato l'illegittimità del sistema dei mandati in eccedenza evidenziandone i rischi sottesi ad un eccessivo depauperamento del principio di rappresentanza proporzionale e censurando il cosiddetto "paradosso del voto negativo"⁸⁷. Con la nuova procedura è stata quindi prevista, in seno al procedimento di sovraripartizione, l'assegnazione di seggi compensativi che possano determinare un complessivo riequilibrio nei rapporti di forza tra le diverse forze politiche, neutralizzando in buona parte l'effetto maggioritario determinato dall'attribuzione di mandati in eccedenza⁸⁸. Ai fini dell'assegnazione dei mandati compensativi è necessario individuare il cosiddetto minor divisore. A tal proposito è sufficiente dividere, per ciascun partito, il totale dei secondi voti ricevuti per il numero dei seggi assegnati: è evidente che maggiore sarà il numero dei mandati aggiuntivi vinti, minore sarà il risultato ottenuto. Il rapporto tra voti e seggi sarà infatti tanto più basso quanto maggiore sarà il numero di seggi in eccedenza di cui un partito ha beneficiato. Il meccanismo di compensazione consiste, quindi, nell'applicare il minore dei quozienti ottenuti per assegnare i seggi anche agli altri partiti⁸⁹. Secondo alcune stime con le nuove regole, il numero dei seggi aggiuntivi e di compensazione potrebbe determinare un aumento di 100 componenti rispetto ai 598 previsti⁹⁰.

3.2 *Sperrklausel e Überhangmandate. Caratteristiche e peculiarità dei due elementi di disproportionalità del sistema.*

⁸⁵ In primo luogo, il totale dei secondi voti espressi viene diviso per il numero dei seggi da assegnare. Il quoziente così ottenuto diviene il divisore per stabilire i seggi da attribuire a ciascun partito. Si procede infatti dividendo i secondi voti espressi per la lista per il divisore così ottenuto e arrotondando le frazioni decimali al numero intero più vicino. Se, come probabile, il numero dei seggi assegnati in totale non dovesse corrispondere ai seggi da distribuire si opera una correzione del divisore (in aumento o in diminuzione) fintanto che le due cifre non coincidano.

⁸⁶ Art. 6, c. 6°, quinto e sesto periodo, BWahlG.

⁸⁷ Si veda, *infra*.

⁸⁸ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale. Paesi europei. Germania, Spagna, Francia e Regno Unito*, Roma, p. 59.

⁸⁹ J. IPSEN, *Staatsrecht I*, München, 2014, pp. 34 ss.

⁹⁰ Nel corso dell'ultima tornata elettorale, sono stati assegnati un numero totale di 631 seggi, attribuendo quindi 33 seggi aggiuntivi rispetto ai 598 previsti. Di essi, 4 sono stati i mandati in eccedenza ottenuti dalla CDU-CSU, mentre i restanti 29 sono il risultato della procedura di calcolo dei seggi compensativi: 13 sono stati assegnati alla CDU, 10 alla SPD, 4 alla *Die Linke*, 2 ai Verdi. Nessun seggio in compensazione è stato attribuito alla CSU. SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna, Germania. XVII legislatura*, n. 18 (2017), p. 39.

Alla luce della complessa dinamica procedurale con cui vengono attribuiti i seggi alle diverse forze politiche, si comprende bene come la componente proporzionale giochi un ruolo fondamentale, ed anzi decisivo, all'interno del sistema. Tuttavia tale connotazione in senso proporzionale trova un contraltare stante l'operatività degli istituti della *Sperrklausel* e degli *Überhangmandate*.

L'articolo 6, 6° c., della legge elettorale stabilisce che ai fini della ripartizione dei seggi tra le liste di *Land* si considerano solo i partiti che abbiano ricevuto almeno il 5 per cento dei secondi voti validi espressi a livello nazionale ovvero abbiano conseguito un seggio in almeno tre collegi uninominali. Si identifica la prima quale clausola di sbarramento (*Sperrklausel*) mentre la seconda (relativa ai tre seggi uninominali) costituisce la cosiddetta clausola alternativa (*Alternativklausel*)⁹¹. La disposizione sancisce altresì che il meccanismo in parola non opera con riferimento ai partiti espressione di minoranze nazionali.

Esso costituisce oramai l'elemento più rilevante per ciò che attiene al tasso di disproporzionalità che nel complesso caratterizza il sistema e che ha però contribuito alla razionalizzazione del sistema di accesso al Parlamento, realizzando una fondamentale funzione di stabilizzazione del quadro politico⁹². Gli effetti riconducibili all'istituto in parola possono essere analizzati sotto molteplici prospettive. In primo luogo, infatti, la clausola di sbarramento determina l'esito, immediato e diretto, di negare la rappresentanza ai partiti minori⁹³. Correlativamente, ciò comporta una torsione in senso maggioritario del sistema nella misura in cui i consensi espressi nei confronti di quelle forze politiche che non possono accedere alla quota di riparto proporzionale si traducono in un corrispettivo vantaggio, nei termini di allocazione di seggi, per le formazioni che invece raggiungono la soglia prevista⁹⁴. La portata di tale effetto risulterà quindi commisurata alla percentuale di voti espressi nei confronti di quelle forze politiche che non hanno accesso al *Bundestag* (o che, quantomeno, non accedono al riparto proporzionale dei seggi)⁹⁵. Vi è però un ulteriore fattore che ha esercitato una significativa influenza nel processo di stabilizzazione del quadro politico e che può essere identificato con il cosiddetto effetto psicologico o indiretto. Difatti, l'esistenza di una clausola di sbarramento tende a disincentivare l'espressione del

⁹¹ SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Riforma elettorale: in tema di 'ispano-tedesco'*, cit., p. 28.

⁹² D. SCHEFOLD, *Sistema elettorale e forma di governo*, cit., p. 347.

⁹³ P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag*, cit., p. 179. Un approfondimento sul tema e sull'effettiva efficacia della *Sperrklausel* al fine precipuo di escludere i partiti minori è stato realizzato da G. CAPOCCIA. L'autore osserva come il numero dei partiti esclusi sia andato progressivamente riducendosi nel corso degli anni, a partire dagli undici delle elezioni del 1949 arrivando a tre nelle elezioni dal 1961 al 1980. G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., p. 131 e ss.

⁹⁴ P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag*, cit., p. 179.

⁹⁵ Se si guarda alle elezioni del 2013, ci si rende conto della rilevanza che può assumere il meccanismo della *Sperrklausel*. Su un totale di 44.310.867 voti, 7.443.450 sono stati quelli espressi per i partiti che non hanno avuto accesso alla quota di riparto proporzionale. Si tratta di una percentuale pari al 16,79, corrispondente ad un numero di 100 seggi, di fatto redistribuito tra le altre forze politiche. Si è trattato comunque di un'eventualità non molto frequente nella storia delle elezioni in Germania, legata alla presenza di due forze, FDP e AfD, che hanno raccolto numerosi consensi, pur senza riuscire a superare la clausola (rispettivamente 2.083.533 e 2.052.3729. Operando un confronto con le elezioni precedenti, si osserva una decisiva attenuazione del fenomeno: in quell'occasione, infatti, la FDP riuscì a superare la soglia di sbarramento mentre AfD non era tra i partiti candidati; il numero dei voti rimasti esclusi dal riparto proporzionale raggiunse quota 2.786.902 su un totale di 43.551.190 di secondi voti espressi (una percentuale del 6,39). Tali dati sono riportati in: SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa*, cit., p. 44.

voto nei confronti delle forze politiche minori, facendo quindi convergere il relativo bacino di consensi verso i partiti ritenuti in grado di superare la soglia⁹⁶.

Un terzo ordine di conseguenze riconducibile alla presenza di una clausola di sbarramento può inoltre osservarsi con riferimento al comportamento tenuto dalle diverse formazioni politiche. La clausola, in altri termini, va ad incidere sul panorama politico influenzando le strategie dei partiti e, in particolare, spingendo i soggetti più piccoli ad operazioni di fusione nonché scoraggiando eventuali scissioni sia nei grandi sia, soprattutto, nei piccoli partiti⁹⁷. Sono pertanto molteplici i profili che hanno caratterizzato l'orizzonte d'azione della *Sperrklausel* che viene per questo considerata come una delle cause principali di quel processo di concentrazione partitica che ha interessato il quadro politico tedesco a partire dagli anni '50⁹⁸.

Altro elemento di disproportionalità che rende peculiare il sistema elettorale tedesco è costituito dal meccanismo degli *Überhangmandate*. A causa del voto disgiunto, reso possibile dal sistema del doppio voto⁹⁹, e a causa della differente partecipazione locale al voto non è raro che un partito ottenga in un *Land* più seggi nei collegi uninominali di quanti non gliene spettino dal voto di lista secondo il procedimento di ripartizione proporzionale. In tal caso, infatti, l'art. 6, c. 4°, BWahlG, stabilisce che i relativi mandati in eccedenza rimangano attribuiti al partito con conseguente aumento del numero complessivo dei seggi rispetto ai 598 previsti dall'art. 1. La possibilità di ottenere mandati in eccedenza è chiaramente correlata alle probabilità di vittoria dei candidati di un partito all'interno dei collegi. Per questo, tali seggi aggiuntivi sono di solito appannaggio alle due maggiori forze politiche del paese: la CDU-CSU e la SPD. All'interno dei collegi, infatti, si amplifica quell'effetto psicologico che già si è osservato con riferimento al funzionamento della *Sperrklausel*: in un sistema maggioritario gli elettori tenderanno a preferire una delle due forze che hanno maggiori *chances* di successo, votando il relativo candidato¹⁰⁰. L'effetto maggioritario riconducibile al voto diviso si quantifica quindi nel numero di mandati in sovrannumero assegnati per ciascuna tornata elettorale. La dinamica del fenomeno riveste però una natura più complessa e va analizzata anche alla luce delle recenti modifiche apportate dal legislatore con l'introduzione dei cosiddetti mandati compensativi. Il primo aspetto da tenere in considerazione è legato al cosiddetto «effetto ultraproporzionale», che venne osservato in dottrina all'indomani dell'introduzione del sistema elettorale¹⁰¹. La possibilità per talune forze politiche di ottenere seggi in sovrannumero potrebbe spingere queste ultime a decidere di presentarsi attraverso la candidatura di due liste: una cui associare i candidati nei collegi, mentre l'altra finalizzata a far convergere i secondi voti

⁹⁶ G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., p. 135 e ss.

⁹⁷ Si tratta, ovviamente, di un fenomeno che non si traduce nei termini di un chiaro nesso di causalità e che, talora, soprattutto con riferimento alle scissioni, viene smentito dai fatti. La paura di non oltrepassare la soglia percentuale prevista dalla legge non può impedire del tutto che si verifichino delle scissioni, come è avvenuto in seno alla FDP nel 1957; ciò non impedì al partito di ottenere il 7,7 % dei consensi alle elezioni. G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., p. 138.

⁹⁸ T. KÜHNE, *Il caso tedesco*, cit., p. 71.

⁹⁹ La percentuale di voti divisi è andata costantemente aumentando nel corso degli ultimi anni: 15,9 per cento nel 1990; 20,5 per cento nel 2002, 23,9 per cento nel 2005, 26,4 per cento nel 2009. SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Riforma elettorale: in tema di 'ispano-tedesco'*, cit., p. 31.

¹⁰⁰ G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., p. 86.

¹⁰¹ S. FURLANI, *La legge elettorale tedesca*, cit., p. 222.

espressi dall'elettorato (ipotesi assimilabile a quella delle "liste civetta"). La prima lista non otterrebbe secondi voti, concorrendo però all'assegnazione di seggi attraverso il meccanismo dei mandati in sovrannumero, mentre alla seconda verrebbero attribuiti seggi attraverso il riparto proporzionale¹⁰². Tale espediente, che, in linea teorica, avrebbe il potere di raddoppiare il numero di deputati ottenuti da un partito forte all'interno dell'intero territorio nazionale, non è mai stato sperimentato in questi termini da alcuna forza politica. È presumibile, infatti, che, nell'eventualità in cui un partito tenti di operare in tal senso, finirebbe per incorrere nel rigetto da parte della Commissione elettorale la quale, ai sensi dell'art. 28, BWahlG, decide sull'ammissibilità delle liste presentate. Requisito imprescindibile per la candidatura di una lista è la sua riconducibilità ad un partito, ai sensi dell'art. 27. È chiaro che una duplicazione fittizia delle liste da parte di una forza politica porrebbe un serio problema di compatibilità con il suddetto disposto normativo. Peraltro, contribuisce ad ostacolare una prassi di questo tipo la previsione, contenuta nel novellato art. 6, c. 1°, per cui sono escluse dal conteggio dei secondi voti quelle schede il cui primo voto è stato espresso nei confronti di un candidato eletto nel collegio ma collegato ad una lista che non ha superato la soglia di sbarramento. In caso contrario, infatti, si permetterebbe agli elettori in questione, ove avessero esercitato il voto disgiunto, di veder conteggiato due volte il proprio voto, venendosi a determinare un palese contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 38, GG¹⁰³. Una variante possibile viene individuata nella cosiddetta divisione orizzontale dei voti. Essa si verifica laddove due o più partiti si accordino per la presentazione di candidati comuni all'interno dei collegi e nel contempo dando indicazione di esprimere il secondo voto nei confronti del partito che ha rinunciato alla presentazione dei propri candidati. La formazione politica che ha visto eletti i propri candidati nei collegi subirà una riduzione dei secondi voti, compensata però dalla possibilità di mantenere i propri mandati in sovrannumero¹⁰⁴. Tale strategia, ovviamente, ha senso nell'orizzonte di uno specifico progetto di alleanza. Attraverso il meccanismo dei mandati in eccedenza le forze politiche in campo potrebbero quindi essere incentivate a stringere accordi ma, certamente, non a presentarsi in un'unica lista, mossa che andrebbe a precludere la possibilità di manipolare il sistema al fine di ottenere seggi aggiuntivi¹⁰⁵; si considera quindi tale fenomeno intrinsecamente legato agli effetti ultraproporzionali degli *Überhangmandate*, laddove costituisce un disincentivo all'accorpamento delle forze politiche.

Infine, la possibilità che attraverso gli *Überhangmandate* si venga a determinare una sorta di premio di maggioranza da attribuire ai partiti più grandi è stata sostanzialmente neutralizzata a seguito delle modifiche apportate dal legislatore; da ultimo, la legge di riforma promulgata il 3 maggio 2013, attraverso il sistema dei mandati compensativi ha, di fatto, ridotto la possibilità che con i mandati in eccedenza si vada ad incrementare la

¹⁰² *Ibid.*, pp. 222 e ss.

¹⁰³ J. IPSEN, *Staatsrecht I*, cit., pp. 34 ss.

¹⁰⁴ È quanto avvenuto con l'alleanza fra CDU-CSU, FDP e DP, nelle elezioni del 1953, in 34 collegi elettorali dei quali 28 furono vinti dalla suddetta alleanza, ottenendo 3 mandati in eccedenza. G. CAPOCCIA, *La Germania unita*, cit., p. 145 e ss.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 147.

differenza di peso all'interno del *Bundestag* tra le due forze politiche maggiori (CDU-CSU e SPD) e gli altri partiti¹⁰⁶.

Il sistema nel suo complesso mantiene il suo carattere intrinsecamente proporzionale, pur se corretto in senso disproorzionale dalla clausola di sbarramento, mentre oramai assume una portata estremamente marginale il meccanismo di attribuzione dei mandati in eccedenza.

4. *Il modello tedesco sotto il profilo dei limiti all'elettorato passivo.*

L'ordinamento tedesco si è caratterizzato per un limitato ricorso agli istituti dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità¹⁰⁷. Titolari del diritto di elettorato attivo e passivo sono tutti i cittadini maggiorenni, secondo quanto stabilito dall'art. 38, c. 2°, GG e ribadito dagli artt. 12 e 15, BWahlG¹⁰⁸.

Le incompatibilità con la carica di parlamentare espressamente dettate dalla Legge fondamentale sono sancite dagli articoli 55 e 94, GG, nei confronti, rispettivamente, del Presidente federale e dei giudici del Tribunale costituzionale federale, mentre l'art. 53a sancisce il divieto per i membri del Governo di essere membri della Commissione comune¹⁰⁹. Per quanto riguarda l'appartenenza ad altri organi o assemblee elettive, con particolare riferimento ai sistemi istituzionali dei *Länder* si dovrà tener conto delle incompatibilità previste dalle diverse leggi statali. La maggior parte delle Costituzioni dei *Länder* vietano la contestuale appartenenza al *Bundestag*¹¹⁰ e al Governo regionale ed anche a prescindere dall'espressa sanzione normativa la prassi si è sempre orientata nel senso di evitare il cumulo delle due cariche¹¹¹.

L'art. 137, GG, consente il ricorso allo strumento dell'ineleggibilità solo per alcune categorie di soggetti e, nella fattispecie, per i funzionari pubblici, per i magistrati e per gli appartenenti alle forze armate. A dare attuazione alla disposizione costituzionale è la legge sullo *status* dei membri del *Bundestag*, del 18 febbraio 1977, la quale si limita a prevedere una mera incompatibilità con la carica e la contestuale sospensione dal servizio¹¹².

Va rilevato, a tal proposito, come il novero degli istituti volti a limitare l'accesso alle cariche elettive risulti estraneo alla tradizione giuridica tedesca (e, più in generale, al patrimonio giuridico dei paesi di area germanica). La genesi dell'art. 137 della Legge fondamentale è il risultato dei condizionamenti delle potenze alleate nel corso dei lavori per

¹⁰⁶ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Ricerca comparata*, cit., p. 59. A tal proposito è interessante notare come il sistema dei mandati compensativi, seppur introdotto a livello federale solo in seguito alle diverse pronunce della Corte di Karlsruhe susseguites tra il 2009 e il 2013, fosse stato in realtà già sperimentato a livello regionale, in quanto utilizzato nei *Länder* del Baden-Wuttemberg, della Bassa Sassonia e del Meclemburgo Pomerania occidentale per l'elezione dei rispettivi *Landtage*.

¹⁰⁷ G. E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 75.

¹⁰⁸ Il diritto di elettorato attivo è escluso per tutti coloro che perdono il diritto di voto a seguito di sentenza nonché per i soggetti sottoposti a interdizione e tutela per infermità mentale o a ricovero in ospedale psichiatrico ai sensi dell'art. 63 del Codice Penale. Per quanto concerne il diritto di elettorato passivo esso è escluso in tutti casi in cui si perde la titolarità del diritto di voto, ai sensi dell'art. 13, o laddove non possiedano l'eleggibilità o il diritto di ricoprire uffici pubblici a seguito di pronuncia giudiziale.

¹⁰⁹ SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Ineleggibilità e incompatibilità parlamentari (Italia e paesi della Comunità Europea)*, Roma, 1984, p. 109.

¹¹⁰ G. E. VIGEVANI, *Stato democratico*, cit., p. 77.

¹¹¹ SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Ineleggibilità e incompatibilità*, cit., p. 110.

¹¹² G. E. VIGEVANI, *Stato democratico*, cit., p. 76.

la redazione del *Grundgesetz*. In particolar modo, misure volte a limitare l'accesso al Parlamento ai funzionari pubblici sono piuttosto riconducibili al modello anglosassone improntato ad una rigida separazione tra la dipendenza dall'esecutivo e l'esercizio della funzione legislativa¹¹³. Nel quadro così prospettato si comprende come la giurisprudenza costituzionale sia stata particolarmente accorta nella valutazione della portata applicativa dell'art. 137: nel contemperamento dei diversi interessi coinvolti, la Corte ha dato particolare risalto all'esigenza di salvaguardare il principio di uguaglianza nell'esercizio del diritto di elettorato passivo affermando, in una sentenza del 1977¹¹⁴, che in nessun caso è possibile impedire ad un soggetto di concorrere all'ottenimento di un seggio parlamentare e che pertanto la normativa potrà solamente imporre una scelta tra incarichi incompatibili e, in una successiva pronuncia del 1981¹¹⁵, stabilendo che non esistono margini per estendere il novero delle fattispecie di incompatibilità oltre quelle previste dall'art. 137¹¹⁶.

Limitazioni all'elettorato passivo possono inoltre ricondursi alle sanzioni di carattere accessorio, previste dal Codice Penale, che tuttavia assumono una natura completamente diversa rispetto alle incompatibilità disciplinate dalla legge del 1977. L'art. 45 c.p. prevede che i cittadini condannati in via definitiva ad una pena di almeno un anno di reclusione sono ineleggibili per cinque anni. L'eleggibilità può essere sospesa da due a cinque anni anche per condanne più lievi, se la legge prevede esplicitamente questa pena accessoria per il reato commesso.

Infine, la Legge fondamentale ha sancito il cosiddetto divieto di partiti antisistema¹¹⁷, attribuendo, anche in tal caso, al legislatore ordinario il compito di dettare la disciplina cui devono attenersi i partiti, definendone requisiti di base, caratteristiche fondamentali degli organi e delle procedure interne ed imponendo un'adeguata articolazione territoriale¹¹⁸. La predisposizione di una disciplina di rango legislativo che va ad incidere sul sistema dei partiti integra quindi la normativa in materia di elettorato passivo: è preclusa la possibilità di essere eletti per quei soggetti candidati nelle liste di un partito dichiarato incostituzionale, dichiarazione che comporta la decadenza dal mandato eventualmente ottenuto nelle more del giudizio¹¹⁹. La normativa sui partiti costituisce un elemento strutturale del sistema, assumendo un ruolo di rilevanza centrale nell'ambito del complesso quadro normativo che vede l'interazione di regole costituzionali e delle norme del BWahlG, e, pertanto, rientra a pieno titolo nel quadro del diritto elettorale tedesco¹²⁰.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ BVerfGE 42, 326.

¹¹⁵ BVerfGE 58, 117.

¹¹⁶ G. E. VIGEVANI, *Stato democratico*, pp. 76 e s.

¹¹⁷ Art. 21, GG: «I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni.

I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di attentare all'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o di sovvertirlo, o di mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica federale tedesca, sono incostituzionali. Sulla questione d'incostituzionalità decide il Tribunale costituzionale federale.

I particolari sono stabiliti dalla legislazione federale.»

¹¹⁸ S. FILIPPONE-THAUERO, *Cancellierato. L'esecutivo in Germania tra sfiducia costruttiva, sistema elettorale e partiti*, Le Lettere, Firenze, 2009, p. 141.

¹¹⁹ L'art. 46, c. 1° n.5, BWahlG.

¹²⁰ L'art. 27, c. 1°, BWahlG, stabilisce che solo i partiti politici sono legittimati alla presentazione delle liste. Secondo l'art. 2, c. 2°, della legge sui partiti politici «Partiti sono le associazioni di cittadini, le quali permanentemente o per

III LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE IN MATERIA ELETTORALE: IL MODELLO TEDESCO.

di *Edoardo Caterina* .

1. *Introduzione: il Tribunale costituzionale come “arbitro” della leale competizione tra le diverse parti politiche.*

Il ruolo centrale della giustizia costituzionale in materia elettorale rappresenta una delle caratteristiche più originali dell'ordinamento costituzionale tedesco, specie ove si faccia un raffronto con il panorama italiano. Tale centralità è dovuta a molteplici motivi.

In primo luogo, un motivo storico: il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali è nato in Germania prima della odierna costituzione. Già durante la Repubblica di Weimar lo *Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich* si era pronunciato sulle leggi elettorali di alcuni *Länder*, arrivando a dichiarare l'incostituzionalità di alcune loro disposizioni per contrarietà ai principi di eguaglianza e generalità del voto (cfr. art. 17 della Costituzione di Weimar)¹²¹.

Si aggiunge poi una circostanza legata alle vie di accesso alla Corte, che sono assai numerose (vd. infra) e che hanno così consentito, fin dall'entrata in funzione del *BVerfG*, lo svilupparsi di una giurisprudenza continua e pervasiva: si può affermare che non vi è aspetto problematico della legislazione elettorale che non sia passato al vaglio di Karlsruhe negli ultimi 65 anni.

Da ultimo, risulta anche di grande rilevanza l'auto-interpretazione del proprio ruolo data dai giudici del *BVerfG*. Infatti, specie negli ultimi anni, Karlsruhe si è sentita chiamata a fungere da “arbitro” della leale competizione tra le parti politiche e a garantire le minoranze dai possibili abusi della maggioranza nella materia elettorale¹²². Si legga ad esempio

lungo tempo acquistano influenza sulla formazione dell'attività politica nell'ambito della Federazione o di un *Land*, e che vogliono cooperare alla rappresentanza del popolo nel *Bundestag* o in un *Landtag*, qualora essi, per il quadro globale delle loro relazioni complete, e in particolare per l'estensione e la stabilità della loro organizzazione, per il numero degli iscritti e per la loro immagine pubblica, offrono una bastevole garanzia della serietà della sopradetta finalità». P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag*, cit., p. 173.

¹²¹ Si vedano le sentenze dello *Staatsgerichtshof* del 17 dicembre 1927. Cfr. W. JELLINEK, *Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Splitterparteien*, in AöR NF 15, 1928, pp. 99 ss. Le leggi in questione ponevano a carico dei partiti che avessero voluto competere alle elezioni la raccolta di un elevato numero di firme e il deposito di una cospicua cauzione.

¹²² Cfr. a tal proposito: G. DELLEDONNE, *Corti costituzionali e legislazione elettorale: una comparazione italo-tedesca*, in *Riv. trim. dir. pub.* 2014, IV, pp. 1031 ss.. Ha teorizzato compiutamente questa idea in Germania, parlando di una inevitabile “parzialità” (*Befangenheit*) del legislatore in materia elettorale e avallando un ruolo molto incisivo della giustizia costituzionale: H. MEYER, *Demokratische Wahl und Wahlsystem*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di) *Handbuch des Staatsrechts*, vol. III, Heidelberg 2005, pp. 521-542 (§ 45). Per una più compiuta analisi dell'opera del *BVerfG* in qualità di “custode della competizione nel processo politico” (*Wettbewerbshüter des politischen Prozesses*): N. PETERSEN, *Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses*, in Aa.Vv., *Das letzte Wort: Rechtssetzung & Rechtskontrolle in der Demokratie*, Baden Baden, Nomos, 2014, pp. 59 ss.. In generale, per l'idea di una Corte costituzionale/ suprema come “referee” del processo politico, si deve rinviare al classico J.H. ELY, *Democracy and Distrust*, Cambridge, Harvard UP, 1980.

L'importante affermazione fatta dalla Corte nella celebre sentenza del 2011 sulla soglia di sbarramento per le elezioni europee:

«Quando adotta discipline che toccano le condizioni della competizione politica, la maggioranza parlamentare, agisce, in una certa misura, *in causa propria*, e proprio nella legislazione elettorale sussiste il pericolo che la maggioranza parlamentare del momento si faccia guidare non tanto da considerazioni legate al bene comune, quanto dal proposito di mantenere il potere. L'elaborazione del diritto elettorale soggiace tuttavia a un controllo stretto di legittimità costituzionale»¹²³

Infine, prima di passare ad esaminare i percorsi della giurisprudenza costituzionale tedesca, occorre rammentare che la giustizia costituzionale in Germania è policentrica. In questo contesto anche le corti costituzionali dei *Länder* hanno giocato un ruolo non indifferente nello stabilire alcuni principii costituzionali in materia elettorale, quando sono state adite perché verificassero la legittimità costituzionale delle leggi elettorali per i vari *Landtage*. Tale ruolo si è accresciuto soprattutto negli ultimi anni, a seguito di una importante pronuncia del BVerfG del 1998 (vd. infra).

2. Le “vie per Karlsruhe” in materia elettorale

Preliminare alla illustrazione della lettura dei principii costituzionali data da Karlsruhe, è il chiarire per quali vie in Germania la legislazione elettorale arriva allo scrutinio dei giudici costituzionali.

Sia consentito fornire una risposta schematica. Tali vie sono principalmente 4:

- a) Il ricorso per la “verifica delle elezioni” (*Wahlprüfung*), ex art. 41 II GG;
- b) L' *Organstreit* (conflitto organico), ex art 93 I 1 GG;¹²⁴
- c) La *Verfassungsbeschwerde* individuale, ex art. 93 I 4a GG;
- d) Il controllo astratto di costituzionalità (*Abstrakte Normenkontrolle*), ex art. 93 I 2 GG.

a. Alla disciplina della verifica delle elezioni verrà dedicato appositamente il prossimo paragrafo. Sugli altri modi di accesso si spende di seguito qualche parola per spiegarne meglio la portata.

b. Il BVerfG è arrivato a pronunciarsi in materia elettorale in sede di conflitto interorganico¹²⁵ in quanto ha considerato, alla luce dell'art. 21 GG, i partiti politici alla stregua di “altri interessati, ai quali siano stati concessi propri diritti dalla presente Legge fondamentale” (cfr. art. 93 I 1 GG). Ne segue che, secondo la costante giurisprudenza del BVerfG, i partiti possono sollevare un “conflitto di attribuzione” quando diritti immediatamente attinenti al loro *status* siano stati lesi da provvedimenti emanati da organi del *Bund* o dei *Länder*¹²⁶. Occupano un posto di primo piano tra questi diritti quelli

¹²³ Tr. it. in G. DELLEDONNE, *Corti costituzionali e legislazione elettorale*, cit., p. 1042. Tale principio era già stato affermato in precedenza dalla Corte: cfr. BVerfGE 120, 82, 105.

¹²⁴ Cfr. BVerfGE 82, 322, 335.

¹²⁵ cfr. BVerfGE 4, 27; 44, 25; anche in materia di elezioni comunali: cfr. BVerfGE 6, 367.

¹²⁶ Prima decisione in tal senso (del 1952): BVerfGE 1, 208. L'indirizzo, seppur da taluni criticato in dottrina, si è consolidato nei decenni ed è oggi pacifico nella giurisprudenza di Karlsruhe. Si vedano, più di recente: BVerfGE 73, 40; 82, 322; 84, 290; 85, 264; 120, 82.

derivanti dal principio di pari opportunità dei partiti (*Chancengleichheit*) che, come è facile intuire, spesso si riverberano sulle norme in materia elettorale. Quindi, i partiti politici, quando ritengono che norme di legge o regolamentari violino il loro diritto alle pari opportunità, possono adire direttamente il *BVerfG* perché questi accerti la violazione (da parte del *Bundestag* o del governo) dei loro diritti costituzionalmente sanciti. Ciò si è verificato più volte. Si pensi alla giurisprudenza in materia di soglie di sbarramento (*Sperrklausel*): essa si è in parte originata su impulso di numerosi ricorsi ad opera di partiti minori in sede di *Organstreit*¹²⁷.

c. Il ricorso diretto individuale di costituzionalità (*Individualverfassungsbeschwerde*) è esperibile in materia elettorale in quanto espressamente previsto dall'art. 93 I 4a GG. Tale articolo infatti include tra i diritti tutelabili con la *Verfassungsbeschwerde* non solo quelli propriamente “fondamentali” (i *Grundrechte* enucleati nei primi 20 articoli della Legge Fondamentale), ma anche altri diritti, definiti in dottrina come “para-fondamentali” (*grundrechtsgleiche Rechte*), tra i quali quelli derivanti appunto dall'art. 38 GG¹²⁸. Nei suoi primi anni di attività il *BVerfG* aveva esaltato la stretta correlazione tra principi in materia elettorale e generale principio di eguaglianza di cui all'art. 3 I GG. Tale impostazione discendeva dalla giurisprudenza dello *Staatsgerichtshof* weimariano che aveva interpretato strettamente il principio del vuoto eguale (vd. supra in nota) impiegando gli stessi criteri utilizzati per il generale principio di eguaglianza. Progressivamente, dopo la nascita del GG, la dottrina¹²⁹ e la giurisprudenza riconobbero all'art. 38 una certa autonomia dall'art. 3 GG, ma fino al 1998 non si distaccarono dalla lettura in combinato di entrambi¹³⁰. Il riflesso concreto di questa concezione si vedeva proprio nell'ambito della *Verfassungsbeschwerde* in materia elettorale: esso era stato esteso, grazie al legame con l'art. 3 I GG, oltre alla normativa elettorale per le elezioni del *Bundestag* contemplata dall'art. 38 GG (per le elezioni degli organi rappresentativi all'interno dei *Länder* vale invece l'art. 28 GG)¹³¹. In particolare, la Corte, adita in sede di *Verfassungsbeschwerde*, poteva sindacare la legittimità costituzionale di leggi elettorali comunali, provinciali e per le elezioni dei *Landtage*¹³². Il *BVerfG* ha tuttavia effettuato un netto *revirement* con la sentenza del 16 luglio 1998

¹²⁷ Si veda da ultimo la sentenza del 2014 sulla soglia di sbarramento per le elezioni del Parlamento europeo (BVerfGE 135, 259). Il precedente del 2011 (BVerfGE 129, 300) era invece stato originato da un ricorso per verifica delle elezioni.

¹²⁸ Gli altri sono: diritto di resistenza (art. 20 IV GG); il divieto di tortura (art. 104 GG); il diritto al giudice precostituito per legge (art. 101 GG); il diritto al contraddittorio (art. 103 I GG); i principi fondamentali in materia di diritto penale (*nulla poena sine lege*; *ne bis in idem*; diritto di difesa; riserva di legge in materia di privazione della libertà personale); l'omogeneità nei diritti e doveri dei cittadini tra i diversi *Länder* (art. 33 GG).

¹²⁹ Precursore in tal senso fu, già negli anni di Weimar, Gerhard Leibholz: cfr. G. LEIBHOLZ, *Gleichheit und Allgemeinheit der Verhältniswahl nach der Reichsverfassung und die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs*, in *JW* 1929, 3042 ss.

¹³⁰ Si veda ad esempio: BVerfGE 4, 375, 382: “il principio della eguaglianza del voto è caratterizzato da una formalizzazione [*Formaliesierung*] di gran lunga maggiore rispetto al generale principio di eguaglianza, nella misura in cui si è sviluppato autonomamente. Con ciò non può però essere del tutto rimossa la *ratio* regolatoria e, in ultima analisi, sovraordinata che il generale principio di eguaglianza spiega nei confronti del principio dell'eguaglianza del voto”.

¹³¹ I principi di generalità, libertà, eguaglianza e segretezza del voto in riferimento alle elezioni degli organi rappresentativi di livello subfederale sono prescritti dall'art. 28 I GG.

¹³² Cfr. *ex multis*: BVerfGE 3, 383 (legge elettorale per il *Landtag* della Renania Settentrionale – Vestfalia); 4, 31 (legge elettorale per il *Landtag* dello Schleswig-Holstein); 34, 81 (legge elettorale per il *Landtag* della Renania – Palatinato).

(BVerfGE 99, 1): qui è stato escluso che le leggi elettorali diverse da quella per l'elezione del *Bundestag* possano essere oggetto di *Verfassungsbeschwerde*, dal momento che il parametro dell'eguaglianza del voto non è riconducibile al parametro dettato dal generale principio di eguaglianza. L'eguaglianza del voto – ha affermato a chiare lettere il *BVerfG* (BVerfGE 99, 1, 10) – è una *Spezialnorm*, è *lex specialis* rispetto alla eguaglianza generale di cui all'art. 3 I *GG*. Tale pronuncia, nel precludere i ricorsi diretti al *BVerfG* in materia di leggi per le elezioni di organi rappresentativi di enti territoriali all'interno dei *Länder*, ha sortito l'effetto di rafforzare notevolmente il ruolo delle corti costituzionali dei *Länder* in tale ambito¹³³.

d. Una ulteriore possibilità è data dal ricorso per controllo astratto di costituzionalità previsto dall'art. 93 I 2 *GG*, il quale dispone che il *BVerfG* decide “nei casi di divergenza di opinioni o di dubbi sulla compatibilità formale e sostanziale del diritto federale o del diritto dei *Länder* con la presente Legge fondamentale o sulla compatibilità del diritto dei *Länder* con altro diritto federale, su domanda del Governo federale, di un Governo di un *Land* o di un terzo dei membri del *Bundestag*”. Come si vede, la disposizione accorda anche alle minoranze parlamentari del *Bundestag* e a ogni singolo governo dei *Länder* di ricorrere al *BVerfG* per lamentare vizi di incostituzionalità della legge elettorale. Questa via di accesso è sicuramente altamente significativa nell'impianto teorico del *Grundgesetz*, ma, a onor del vero, è stata utilizzata di rado rispetto alle altre tre. Va tuttavia segnalato che la cruciale sentenza sui mandati in eccedenza del 1997 fu provocata dal ricorso del governo del *Land* Bassa Sassonia e che (BVerfGE 95, 335) la sentenza del 2012, sempre in tema di mandati in eccedenza e ripartizione dei seggi (BVerfGE 131, 316), decideva, riunendo i ricorsi, questioni dal medesimo contenuto sollevate sia da una minoranza parlamentare in sede di controllo astratto di costituzionalità (gruppi parlamentari dei Verdi e della SPD), sia da un partito in sede di *Organklage* (i Verdi), sia, infine, da singoli cittadini che adivano il Tribunale avvalendosi della *Verfassungsbeschwerde*.

3. (segue) La disciplina della “verifica delle elezioni” (*Wahlprüfung*).

Già la costituzione di Weimar si distaccava da quella concezione classica del parlamentarismo liberale che vorrebbe il parlamento stesso quale unico giudice della regolarità della elezione dei propri membri e della propria costituzione¹³⁴. L'art. 31 *WRV* prevedeva infatti l'istituzione di uno speciale organo *ad hoc*, il “Tribunale per la verifica delle elezioni” (*Wahlprüfungsgesicht*), che, composto da tre membri del *Reichstag* e due del *Reichsgericht*¹³⁵, giudicasse sul contenzioso concernente le elezioni del *Reichstag*¹³⁶.

¹³³ Così anche B. PIEROTH, [commento all'art. 38 *GG*], in H.D. JARASS, B. PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschlands – Kommentar*, München 2011, pp. 884 ss. (§ 7).

¹³⁴ Tale concezione, echeggiata ancora oggi in Italia dall'art. 66 Cost., si ritrovava nella vecchia costituzione del 1871 (art. 27).

¹³⁵ Il *Reichsgericht* era la più alta istanza giudiziaria in materia civile e penale nella Repubblica di Weimar. L'art. 31 *WRV* prevedeva in realtà che i due giudici non parlamentari provenissero dal *Reichsverwaltungsgericht*, previsto dalla costituzione di Weimar come suprema istanza in materia di diritto amministrativo e che, tuttavia, non venne istituito fino al 1933. In forza dell'art. 166 *WRV* fu il *Reichsgericht* ad assumerne transitoriamente le funzioni per tutta la durata della Repubblica di Weimar. Sulle vicende del procedimento di verifica delle elezioni durante la Repubblica di Weimar si veda: S. MEYER, *Das justizförmige Wahlprüfungsgesicht beim Reichstag der Weimarer Republik*, Logos, Berlin 2010.

Con il *Grundgesetz* si è compiuto un ulteriore passo in avanti verso la “giurisdizionalizzazione” della verifica delle elezioni. Se da un lato l’art. 41 I *GG* afferma che la verifica delle elezioni è “materia di competenza del *Bundestag*” (*Sache des Bundestages*), il successivo comma (art. 41 II *GG*) chiarisce che “contro la decisione del *Bundestag* è ammesso ricorso al Tribunale costituzionale federale”. Il terzo comma attribuisce infine ad una legge federale la attuazione di tale previsione. La legge che regola nel dettaglio la verifica delle elezioni è, per l'appunto, la “legge sulla verifica delle elezioni” del 12 marzo 1951 (*Wahlprüfungsgesetz*, abbr. *WahlPrG*).

A completare il quadro normativo sul piano della legge ordinaria si hanno poi il § 48 *BVerfGG*, che chiarisce le modalità del ricorso contro la decisione del *Bundestag*, e il § 44 *BWahlG* che disciplina la “ripetizione delle elezioni” nel caso in cui le elezioni vengano dichiarate in tutto o in parte invalide da parte dell’organo competente (*Bundestag* o *BVerfG*, come abbiamo visto).

La prassi vuole che il *Bundestag* si limiti a verificare la correttezza procedurale delle operazioni elettorali e la loro conformità alle norme di leggi vigenti; ogni incidentale questione concernente la costituzionalità della legislazione elettorale è rimessa al *BVerfG* davanti al quale, come già detto, è sempre possibile ricorrere in ultima istanza.

Anche il *BVerfG* ha espressamente approvato tale modo di procedere (BVerfGE 121, 266, 290) rilevando che il *Bundestag*, non essendo un organo giurisdizionale, da un lato non può essere tenuto a rilevare l’incostituzionalità di norme di legge, dall’altro non può, in mancanza di una specifica previsione costituzionale, sollevare questione di costituzionalità davanti al *BVerfG*¹³⁷. A ciò si aggiunga che, al livello federale¹³⁸, le fonti di diritto positivo (il *GG* e il *WahlPrG*) si limitano a fissare i vizi procedurali, ma nulla dicono sui possibili vizi sostanziali del procedimento elettorale¹³⁹. Atteso che i vizi sostanziali sono pertanto da identificarsi con quelli dovuti al mancato rispetto dei principi di cui all’art. 38 *GG*, ben si capisce come mai *Bundestag* e *BVerfG* si siano ritagliati ruoli differenziati. Ne segue anche che, qualora il ricorso si fondi esclusivamente sulla asserita incostituzionalità di disposizioni della legge elettorale (cosa non rara), allora il passaggio dal *Bundestag* diviene meramente procedurale, quasi si trattasse di un’anticamera della pronuncia del *BVerfG*¹⁴⁰.

La dottrina tedesca suole dire che i ricorsi in materia di “verifica delle elezioni” non sono (quasi) mai vittoriosi, ma che, tuttavia, non sono inutili¹⁴¹.

¹³⁶ Si noti che il modello della costituzione di Weimar continua a vivere in alcuni *Länder* in cui si prevedono organi con la medesima funzione (relativamente alla composizione dei *Landtage*), denominazione e composizione. Si vedano la costituzione del *Land* Hessen (art. 78) e la legge elettorale del *Land* Brema (§ 37).

¹³⁷ Potrebbe tutt'al più adire il Tribunale di Karlsruhe in sede di controllo astratto di costituzionalità, ma anche in tal caso sarebbe superfluo, vista la possibilità garantita di ricorrere comunque davanti al *BVerfG*.

¹³⁸ Ciò invece non avviene sempre anche al livello dei *Länder*. si pensi ad esempio all’art. 78 II della costituzione del *Land* Hessen per il quale “irregolarità nel procedimento elettorale e condotte penalmente rilevanti o contrarie al buon costume [*die guten Sitten*] possono avere come conseguenza la dichiarazione di invalidità [*Ungültigerklärung*] di una elezione o l’accertamento della perdita del mandato” (corsivo nostro). La conformità di tale disposizione al *GG* è stata accertata dal *BVerfG* in una sentenza del 2001 (cfr. BVerfGE 103, 111).

¹³⁹ Così J. IPSEN, *Staatsrecht I*, Vahlen, München 2014, p. 40 (§§ 122 ss.).

¹⁴⁰ C’è chi ha parlato di una “mera stazione di passaggio” (H. MAURER, *Staatsrecht I*, Beck, München 2010, p. 395).

¹⁴¹ “I ricorsi elettorali, anche quando sono fondati, non hanno mai successo, sebbene non possano dirsi sempre inutili”. Cfr. H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di) *Handbuch des Staatsrechts*, vol. III, Heidelberg 2005, pp. 543-603 (§ 46), p. 598.

Una simile affermazione è dovuta, in primo luogo, al fatto che è proprio in occasione dei ricorsi per verifica delle elezioni che il *BVerfG* ha stabilito importanti principii generali in materia elettorale. Del resto, i ricorsi in tale ambito non sono affatto sporadici (vd. tavola 1 in appendice), ma, anzi, vengono presentati regolarmente e costituiscono una importante “valvola di sfogo” delle tensioni in materia elettorale, forse addirittura la principale via per cui Karlsruhe arriva a pronunciarsi in materia elettorale.

In secondo luogo, le pronunce seguite a tali ricorsi sono state talora tutt’altro che prive di ripercussioni. È ben vero che il *BVerfG* non ha mai annullato dei risultati elettorali nazionali richiedendo la ripetizione dei comizi¹⁴²; cionondimeno, Karlsruhe talora, pur rigettando il ricorso, ha accertato l’incompatibilità con il *GG* (*Unvereinbarkeit*) ovvero ha dichiarato la nullità per incostituzionalità di norme della legislazione elettorale, provocando importantissime modifiche della legge elettorale ad opera del legislatore. Le tipologie di sentenze impiegate al riguardo dalla Corte verranno brevemente illustrate nel prossimo paragrafo.

Quale è, dunque, la autentica funzione del ricorso per verifica delle elezioni? La dottrina suole dire che esso serve a verificare la corretta composizione del *Bundestag*, che esso ha una portata “oggettiva” (*objektives Rechtskontrollverfahren*), e che non è invece un procedimento volto alla tutela di diritti soggettivi¹⁴³; in ultima analisi, esso servirebbe a verificare che le elezioni siano “valide” dal punto di vista del diritto costituzionale. Alla luce della prassi non può però sfuggire come i ricorsi per la verifica delle elezioni siano volti, nelle intenzioni stesse dei promotori, non tanto all’annullamento delle elezioni (ipotesi limite) quanto all’accertamento *pro futuro* di un “vizio elettorale” (*Wahlfehler*) formale o sostanziale. È pertanto corretto inquadrare la verifica delle elezioni non come una risposta alla secca alternativa “illegittimo-invalido”/ “legittimo-valido”, ma come un procedimento che accerta *per gradi* lo standard di legittimità delle elezioni ponendolo su una sorta di “scala”¹⁴⁴. I gradi di questa scala sono: 1) la legittimità delle elezioni alla stregua delle disposizioni della legge elettorale; *1bis*) la legittimità costituzionale di disposizioni della legge elettorale; 2) la rilevanza di eventuali violazioni (di legge o della costituzione) ai fini del riparto dei seggi; 3) la “irreparabilità” delle violazioni (ossia che il vizio non si possa eliminare *a posteriori*, ad esempio con un riconteggio dei voti); 4) la preminente gravità del vizio accertato rispetto all’interesse, espresso – secondo il *BVerfG* – dal principio democratico stesso, alla permanenza in carica di un organo rappresentativo promanante dal popolo (“*Erfordernis des Bestandschutzes einer gewählten Volksvertretung*”)¹⁴⁵. Solo ove tutti questi requisiti siano soddisfatti si potrà avere l’annullamento delle elezioni.

¹⁴² Tale caso estremo, sempre scongiurato al livello federale, si è però verificato due volte al livello dei *Länder*. Il Tribunale costituzionale di Amburgo nel 1993 e il Tribunale costituzionale dello Schleswig-Holstein nel 2010 hanno dichiarato l’invalidità delle elezioni del rispettivo *Landtag* e disposto, per l’effetto, la ripetizione delle stesse. Sul caso amburghese: U. KARPEN, [nota alla sentenza del Tribunale costituzionale di Amburgo], in *DVBl.* 1993, pp. 1077 ss.; sulla sentenza del *Landesverfassungsgericht* dello Schleswig-Holstein: H.H. KLEIN, *Neuwahl par "ordre de mufti": Bemerkungen zu den Urteilen des Landesverfassungsgerichts von Schleswig-Holstein vom 30. August 2010*, in *ZSE* 2010, pp. 164 ss.

¹⁴³ *BVerfGE* 66, 269, 378; In dottrina, cfr. *ex multis* H. MAURER, *Staatsrecht I*, cit., p. 394; H. MEYER, *Wahlgrundsätze* ecc..., cit., p. 597.

¹⁴⁴ Cfr. H. MAURER, *Staatsrecht I*, cit., pp. 396 s.

¹⁴⁵ *BVerfGE* 121, 266, 311.

4. *Tra Karlsruhe e Berlino: tipologie decisorie del BVerfG e interventi legislativi.*

Prima di trattare dei principi posti dal *BVerfG* in materia elettorale, non sarà privo di interesse accennare alle tipologie di sentenze con cui il giudice costituzionale è intervenuto plasmando, in sostanza, il diritto elettorale tedesco. L'armamentario di Karlsruhe va infatti ben oltre la semplice declaratoria di nullità per incostituzionalità di una norma di legge (*Nichtigkeit wegen Verfassungswidrigkeit*), ma comprende anche la dichiarazione di "incompatibilità" (*Unvereinbarkeit*) di una norma, con obbligo del legislatore a mutarla in un certo senso, se del caso entro un certo termine¹⁴⁶.

Caso esemplare di declaratoria di "incompatibilità costituzionale" rivolta al legislatore è stata la sentenza del 2008 (BVerfGE 121, 266) con cui il *BVerfG* ha posto un preciso termine (il 30 giugno 2011) al *Bundestag* entro cui modificare la legge elettorale nella parte in cui consentiva l'effetto della "ponderazione negativa del voto" (*negatives Stimmgewicht*). Il legislatore è quindi intervenuto (in ritardo) con la 19sima legge di modificazione del *BWahlG*

Non sono poi mancati casi di "moniti", come la sentenza del 1963 (BVerfGE 16, 130) con cui il *BVerfG*, pur rigettando *in toto* il ricorso, ha censurato il disegno dei collegi elettorali rilevando che, sebbene all'epoca delle elezioni non fosse palesemente contrario al principio dell'eguaglianza del voto, lo fosse tuttavia divenuto nelle more e ha pertanto *ammonito* il *Bundestag* a provvedere alle necessarie modifiche entro la fine della legislatura.

È poi interessante notare che talora il *BVerfG* non si è rivolto tanto al legislatore, quanto alla pubblica amministrazione preposta ad applicare (e a interpretare) la normativa. Ciò è avvenuto nel 2009 (BVerfGE 123, 39 ss.), quando venne dichiarata l'incompatibilità (*Unvereinbarkeit*) con il *GG*, per contrasto con il principio della "pubblicità del procedimento elettorale", delle modalità di voto tramite apparecchi elettronici impiegate nelle elezioni per il *Bundestag* del 2005 (cfr. § 35 *BWahlG* e il regolamento attuativo denominato *Bundeswahlgeräteverordnung, BWahlGV*)¹⁴⁷. Dal momento che il § 35 *BWahlG* (formalmente ancora vigente) prevede l'impiego di tali apparecchi solo in via facoltativa, la sentenza è stata "eseguita" con una semplice circolare del Ministero che disponeva la necessaria votazione nelle forme "tradizionali"¹⁴⁸. Non dissimile, da questo punto di vista, la sentenza "interpretativa di rigetto" del 1998 (BVerfGE 97, 317) con cui il *BVerfG* ha in sostanza imposto alla commissione elettorale federale di interpretare il § 48 I *BWahlG* nel senso di escludere, qualora un seggio di un collegio uninominale si fosse reso vacante, dalla successione nel mandato per scorrimento di lista il partito che avesse conseguito mandati in eccedenza nel medesimo *Land* del collegio.

5. *La portata del principio del voto eguale nella giurisprudenza del BVerfG.*

5.1. *Introduzione*

¹⁴⁶ Per un approfondimento: E. BERTOLINI, *Le sentenze del Bundesverfassungsgericht: tipologie ed effetti*, in M. NICOLINI, D. BUTTURINI (a cura di), *Tipologie ed effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità. Percorsi di diritto costituzionale interno e comparato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 177 ss.

¹⁴⁷ L'accertato "vizio elettorale" (*Wahlfehler*) non ha tuttavia condotto all'annullamento delle elezioni in quanto non era stata dimostrata né la concreta manipolabilità degli apparecchi di voto elettronico (cfr. BVerfGE 123, 39, 86 ss.) né, tantomeno, che l'irregolarità accertata avesse in qualche modo influito sui risultati elettorali.

¹⁴⁸ Cfr. http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Staatliche-Ordnung/Wahlrecht/Ablauf-Bundestagswahl/ablauf-bundestagswahl_node.html.

Non è possibile dare conto nei ristretti spazi di questa sede di tutti i principi elaborati dal *BVerfG* in materia elettorale nel corso di 65 anni. Una idea della ampiezza degli argomenti trattati e della varietà delle pronunce può essere fornita dalla osservazione della tavola 2 in appendice in cui si dà schematicamente notizia delle più importanti decisioni. Nel presente paragrafo si tenterà di illustrare rapidamente come Karlsruhe abbia di volta in volta risolto i nodi più problematici e controversi del sistema elettorale: quelli legati alla previsione di soglie di sbarramento e di mandati in eccedenza. Questi nodi riflettono entrambi la questione di fondo circa quanto possa essere “corretto” in senso maggioritario un sistema di impianto proporzionale

Per tale motivo si tratta di una giurisprudenza interamente fondata sul principio fondamentale del voto eguale di cui all’art. 38 I *GG*: questa norma è così divenuta un cardine sul quale ogni scelta del legislatore deve essere imperniata, pena l’intervento del giudice costituzionale¹⁴⁹. Si vedrà che l’intervento in effetti è stato davvero pervasivo negli ultimi anni, visto che ha in sostanza sortito l’effetto di riscrivere il sistema elettorale tedesco facendolo assestare su un metodo più marcatamente proporzionalistico.

5.2. *Il problema delle soglie di sbarramento*

Come noto, l’attuale sistema elettorale tedesco per il *Bundestag* prevede, ai fini della ripartizione dei voti di lista, due soglie di sbarramento alternative (§ 6 III 1 *BWahlG*): può partecipare alla ripartizione dei seggi spettanti ai voti di lista solo il partito che abbia ottenuto alternativamente o almeno il 5% dei voti di lista al livello nazionale (c.d. *5%-Sperrklausel*), ovvero tre seggi in collegi uninominali (c.d. *Grundmandatsklausel*). Su entrambe queste previsioni è intervenuta la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale che ha dovuto scrutinare tali previsioni alla luce del principio del voto eguale.

Già nel 1952, in una delle sue primissime sentenze (BVerfGE 1, 208), il *BVerfG* ha avuto modo di porre alcuni fondamentali punti fermi in materia. In via preliminare ha rilevato che il principio del voto eguale si modula in modo differente a seconda che il legislatore opti per un sistema elettorale di tipo maggioritario ovvero per uno di impianto proporzionale. Nel primo caso l’eguaglianza da prendere in considerazione è quella del “valore numerico” (*Zählwert*) del voto (in Italia diremmo: eguaglianza in entrata); nel secondo caso va garantito invece anche il “valore di risultato” (*Erfolgswert*; eguaglianza in uscita)¹⁵⁰:

«Nella configurazione del diritto elettorale la struttura della eguaglianza si ricava dalla corretta applicazione alla eguaglianza del diritto di voto del generale principio della eguaglianza davanti alla legge. [...]. Atteso che ogni cittadino in un ordinamento fondamentale democratico gode di assoluta eguaglianza nella partecipazione alla formazione della volontà dello Stato, non possono affatto avere luogo considerazioni che portino ad una differenziazione del valore numerico dei voti [*Zählwert der Stimmen*] (cfr. Heller, *Die Gleichheit in der Verhältniswahl*, 1929, S. 23 f.). Al contrario, nella seconda fase del voto proporzionale, quella in

¹⁴⁹ Parte della dottrina ricollega il principio del voto eguale direttamente al principio democratico e della sovranità popolare. Per tutti: M. MORLOK, *Demokratie und Wahlen*, in P. BADURA, H. DREIER (a cura di), *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, Mohr Siebeck, Tübingen 2001, vol. 2, pp. 559 ss..

¹⁵⁰ Questa cruciale posizione, ad oggi immutata, trovava le sue origini nelle riflessioni di Hermann Heller e costituisce così uno dei numerosi esempi del felice dialogo tra Corte e dottrina in Germania. Cfr. H. HELLER, *Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Verfassung*, in ID., *Gesammelte Schriften*, Sijthoff, Leiden, 1971, vol. II, pp. 319 ss.

cui si quantifica il *valore di risultato* dei voti [*Erfolgswert der Stimmen*], non sono escluse differenziazioni. Qui si fronteggiano due principii che si pongono in tensione tra di loro. Le elezioni devono munire lo Stato di organi capaci di agire, sarebbe a dire di un parlamento che sia in grado, secondo i rapporti di forza presenti al suo interno, di far formare un governo e di svolgere concretamente la propria opera di legislatore. Da questo punto di vista la correttezza di un sistema elettorale non dipende dal fatto che esso garantisca ad ogni singolo uomo la stessa influenza nella vita dello Stato. Esistono procedimenti elettorali, come il voto maggioritario, che vengono considerati del tutto democratici e nei quali le idee politiche di grandi porzioni della popolazione non trovano rappresentanza in parlamento, ovvero non sono rappresentate in ragione delle loro forze effettive. Il pregio del voto proporzionale sta proprio nel fatto che esso distribuisce i seggi in parlamento nel modo più conforme possibile al numero dei voti che i vari orientamenti politici hanno ottenuto nel Paese. Qui pertanto viene riguardata come una istanza di equità la richiesta che ogni voto abbia tendenzialmente lo stesso peso nei risultati elettorali. Quindi un legislatore che opti per tale sistema, sia pure in aggiunta a un sistema maggioritario, accetta con ciò questa istanza di equità e sottopone la propria legge a questa misura di giudizio»¹⁵¹.

Su questi presupposti, il *BVerfG* ha stabilito che le torsioni del principio proporzionale debbono essere giustificate da “speciali motivi cogenti” (*besondere zwingende Gründe*); dal momento che i partiti di infime dimensioni (*Splitterparteien*) possono costituire un pericolo per il funzionamento delle istituzioni democratiche, una soglia di sbarramento del 5% dei voti risulta giustificata. Prosegue infatti il *BVerfG*:

«Il voto proporzionale favorisce il sorgere di piccoli partiti che non avrebbero la benché minima prospettiva di successo in un sistema elettorale maggioritario. Ciò può condurre a turbamenti della vita costituzionale. Si può infatti giungere al punto che gli organi legislativi non presentino più nessun grande partito al proprio interno, ma che si frammentino in un gran numero di piccoli gruppi e divengano perciò incapaci di funzionare e che, in particolare, non siano più in grado di dar vita a un governo capace di agire politicamente (cfr. Braunias, *Das Parlamentarische Wahlrecht*, Bd. II, 1932, S. 247 ff.). Questo pericolo di natura pubblico-politica è un motivo sufficiente e ricavabile dalla natura delle cose affinché i partiti politici siano trattati in maniera differenziata nella ripartizione dei seggi nell’ambito di un sistema proporzionale. Occorre però sempre rammentare che si tratta della eccezione al principio che ogni voto debba conseguire lo stesso valore di risultato. Simili eccezioni possono essere ammesse soltanto in numero limitato»¹⁵².

Nel caso di specie era dibattuta la legittimità costituzionale della soglia di sbarramento per le elezioni del *Landtag* dello Schleswig-Holstein, posta al 7,5%. Il *BVerfG* dichiarò questa

¹⁵¹ BVerfGE 1, 208, 247 s.. Nello stesso senso: BVerfGEE 6, 104; 7, 63; 11, 351; 13, 127; 16, 130; 24, 300; 34, 81; 47, 23. Cfr. inoltre la giurisprudenza amministrativa del *Bundesverwaltungsgericht*: BVerwG in *DVBl.* 2004, pp. 438 ss..

¹⁵² *Ibidem*, 248 s.

previsione costituzionalmente illegittima in quanto solo circostanze del tutto particolari avrebbero potuto giustificare un innalzamento della soglia ulteriormente al di sopra del 5%, cioè al di sopra di quanto stabilito per il livello federale. La sentenza in questione, sebbene richiami in diversi punti la necessità di valutare in concreto l'idoneità delle soglie di sbarramento in relazione alla realtà cui vengono applicate¹⁵³, ha a lungo sortito l'effetto di rendere agli occhi dei Tedeschi la soglia di sbarramento del 5% una sorta di "clausola generale" del sistema politico, da applicare inevitabilmente per le elezioni di ogni organo rappresentativo. In quest'ottica si spiega forse la sorprendente, criticatissima¹⁵⁴ sentenza del 1979 con cui il *BVerfG* ritenne la soglia di sbarramento al 5% per le elezioni del Parlamento europeo giustificata da "speciali e cogenti motivi", nonostante le allora più che mai limitate funzioni del Parlamento europeo¹⁵⁵.

Tale tendenza si è arrestata a partire dal 1990, all'indomani della riunificazione tedesca quando, in occasione delle prime elezioni politiche della Germania riunificata e sempre in seguito a una sentenza del *BVerfG*, la soglia di sbarramento fu calcolata in via eccezionale separatamente sul territorio dei due ex stati tedeschi e non sull'intero territorio federale¹⁵⁶. In seguito, nel 2008 (BVerfGE 120, 82) è stata censurata la soglia del 5% nelle elezioni comunali in quanto la introduzione della elezione diretta del sindaco poteva bastare a garantire, ad avviso del *BVerfG*, la funzionalità della amministrazione comunale. Infine, con identico ragionamento, sono intervenute le due note sentenze del 2011 (BVerfGE 129, 300) e 2014 (BVerfGE 135, 259) che hanno dichiarato l'incostituzionalità di ogni soglia di sbarramento (sia del 5% che del 3%) per le elezioni del Parlamento europeo, attesa la particolare natura di quest'organo (del tutto differente da quella del *Bundestag*)¹⁵⁷.

Nel complesso la giurisprudenza sulla soglia del 5%, ha mostrato, nonostante alcune oscillazioni, una certa coerenza nel volgere dei decenni, utilizzando sempre una stessa linea argomentativa e stabilendo alcuni principii ormai pacifici e accettati da (quasi) tutti¹⁵⁸. Non altrettanto si può dire della giurisprudenza sulla soglia di sbarramento alternativa, quella dei tre collegi uninominali. La *Grundmandatsklausel* è infatti criticata dalla maggior parte della

¹⁵³ Anche queste affermazioni paiono influenzate da Heller il quale scriveva: "Le differenziazioni che si fanno devono essere fattivamente giustificate, ossia devono riposare su considerazioni ragionevoli e determinanti desumibili dalla natura delle cose, dimodoché la legge solo per mezzo di queste differenziazioni diviene commisurata alle finalità insite all'ordinamento delle relazioni sociali in questione" (H. HELLER, *Die Gleichheit*, cit., p. 335)

¹⁵⁴ Per tutti: H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*, cit., p. 564.

¹⁵⁵ Feroce Hans Meyer che aveva parlato di una giurisprudenza "incomprensibile" e "imbarazzante": H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*, cit., p. 567 (si vedano qui anche gli ampi riferimenti bibliografici agli autori che hanno criticato la sentenza).

¹⁵⁶ Con la sentenza del 29 settembre 1990 il *BVerfG* (BVerfGE 82, 322) ha infatti ribadito che la soglia di sbarramento non deve essere determinata in astratto, ma, piuttosto, tenendo conto delle concrete circostanze date dalla situazione politica; in particolare, non era "compatibile" con il *GG* che non si tenesse conto, nella disciplina delle soglie di sbarramento, della eccezionalità delle prime elezioni della Germania riunificata. Il *BVerfG* ha quindi "suggerito" che la soglia di sbarramento fosse "divisa" sul territorio dei due ex stati. In tal modo poté entrare in Parlamento la PDS che al livello federale non aveva superato la soglia di sbarramento, ma nei territori della ex RDT aveva raccolto l'11,1% dei secondi voti.

¹⁵⁷ Sul punto, vd. *amplius*: G. DELLEDONNE, *Corti costituzionali e legislazione elettorale*, cit., pp. 1049 ss.

¹⁵⁸ Perfino una voce così critica come quella di Hans Meyer ha dovuto ammettere la serietà dell'argomento della funzionalità del Parlamento avanzato dal *BVerfG* sin dal 1952 per giustificare le soglie di sbarramento. Cfr. H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*, cit., pp. 566 s..

dottrina¹⁵⁹ che rileva come essa si presti facilmente ad aggiramenti della soglia nazionale del 5% grazie ad accordi di desistenza nei collegi uninominali tra partiti in coalizione (procedimento che in Germania viene chiamato nel gergo degli specialisti *Huckepack-Verfahren*, “procedimento a cavalluccio”). Il *BVerfG* si è mostrato tuttavia indulgente, e ha ben due volte respinto i dubbi di costituzionalità, nel 1957 (BVerfGE 6, 84) e nel 1997 (BVerfGE 95, 408). Se la sentenza del 1957 si spiega con il maggiore *self-restraint* di Karlsruhe *ante* 1990, la sentenza del 1997 forse è dovuta anche al fatto che il tanto temuto “cavalluccio” non si è mai più verificato proprio dopo il 1957. Sul piano argomentativo, il Tribunale costituzionale ha giudicato costituzionalmente legittima la *Grundmandatsklausel* in quanto rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore l'accordare maggiore rappresentanza in parlamento a partiti che, sebbene al di sotto della soglia del 5%, presentino un forte radicamento territoriale in determinate aree (c.d. *Schwerpunktparteien*); da questo punto di vista, l'esigenza che siano rappresentate delle istanze così fortemente presenti sul territorio (il *BVerfG* parla di “integrazione del popolo dello Stato”) può prevalere sulla esigenza di funzionalità del parlamento protetta dalla soglia di sbarramento del 5% (BVerfGE 95, 408). Come si vede, tale ragionamento però non prende in considerazione il problema del possibile “cavalluccio”¹⁶⁰, e di qui la preponderante critica in dottrina¹⁶¹.

5.3. Il problema dei mandati in eccedenza e della ponderazione negativa del voto

La *vexatissima quaestio* dei mandati in eccedenza (*Überhangmandate*) è stata affrontata a più riprese dal *BVerfG* ed è oggi superata dopo le sentenze del 2008 e del 2012 e l'ultima importante modifica alla legge elettorale del 2013. Il risultato di questo lungo (e oscillante) cammino giurisprudenziale è consistito in una vera e propria “ri-proporzionalizzazione” del sistema che sembra avere posto un punto fermo dopo un ventennio di incertezze.

La questione già si pose nel 1957 e la Corte ritenne che i mandati in eccedenza fossero una naturale conseguenza della legittima scelta del legislatore di prevedere un sistema proporzionale personalizzato (BVerfGE 7, 64, 74 s.) e che, quindi, non fossero censurabili per violazione dell'art. 38 GG. Nel 1988 (BVerfGE 79, 169) aggiunse che essi non provocavano torsioni così significative da giustificare una censura per violazione del principio del voto eguale.

Tali decisioni intervenivano in un quadro in cui i mandati in eccedenza erano un fenomeno limitato e sporadico: fino al 1990 nella maggior parte delle tornate elettorali non erano stati assegnati e quando erano stati assegnati non superavano le 5 unità. Con l'aumento continuo

¹⁵⁹ Per tutti: J. IPSEN, *Staatsrecht I*, cit., p. 33; W. HOPPE, *Die Verfassungswidrigkeit der Grundmandatsklausel*, in *DVBl.* 1995, pp. 265 ss..

¹⁶⁰ A onor del vero, il Tribunale nel 1997 non considerò neppure un ulteriore problema della clausola dei tre collegi. Quando nel 2002 la PDS ottenne due collegi uninominali (a Berlino) senza superare la soglia nazionale del 5% ci si rese conto che gli elettori dei due collegi che avevano praticato il voto disgiunto (c.d. “voto alla berlinese”) votando il candidato PDS in un collegio e un altro partito con il voto di lista avevano “votato il doppio”, visto che i seggi uninominali PDS non potevano essere scorporati da alcuna lista. Sul punto è intervenuto il legislatore nel 2011 modificando il § 6 I *BWahlG* e correggendo la stortura.

¹⁶¹ Ma vi è anche chi critica lo stesso ragionamento del *BVerfG* rilevando che esso è legato alla tradizione e che “la tradizione non è una ragione del diritto costituzionale, dato che possono ben esservi tradizioni incostituzionali” (M. MORLOK, [commento all'art. 38 GG], in H. DREIER, *Grundgesetz Kommentar*, Tübingen 2006, pp. 950 ss., p. 996). Nello stesso luogo Morlok ritiene anche del tutto non provata la maggiore “forza integrativa” del diritto elettorale in presenza della *Grundmandatsklausel*.

e vertiginoso (fino a 24 mandati in eccedenza) dopo il 1990 il problema si è posto con maggiore incisività, dato che i mandati in eccedenza erano divenuti una sorta di “premio di governabilità” che consentiva la nascita di coalizioni di governo in parlamento. Così, quando la questione tornò di nuovo al *BVerfG* nel 1997 (BVerfGE 95, 335), il collegio (*Senat*) di 8 giudici si divise esattamente a metà (4 contro 4): da una parte si argomentava in continuità con la tesi già avanzata nel 1957, dall’altra si propendeva per la incostituzionalità dei mandati in eccedenza per violazione del principio del voto eguale, almeno finché non si fosse provveduto a correggerne gli effetti con forme di compensazione. Ai sensi della legge sul Tribunale costituzionale, in caso di parità nel collegio prevale la tesi favorevole alla legittimità costituzionale (cfr. § 15 III 2 *BVerfGG*) e i mandati in eccedenza ancora una volta sfuggirono ad una declaratoria di illegittimità costituzionale. Peraltro, la sentenza della “metà maggioritaria” dei giudici presentava molti elementi “eccentrici” rispetto alla impostazione sempre seguita dal *BVerfG* in materia di eguaglianza del voto¹⁶².

L’anno seguente, nel 1998, il Tribunale tornò sul tema e cercò stavolta di mitigare l’incidenza degli *Überhangmandate* interpretando il § 48 I *BWahlG* nel senso di escludere la successione nel seggio quando fosse cessato dal mandato un deputato eletto in un collegio uninominale “in eccedenza” (vd. supra). Si trattava, come si vede, di una soluzione “tampone” tutt’altro che soddisfacente, visto che era legata al prodursi di un evento del tutto casuale.

La svolta si è avuta quindi con le sentenze del 2008 e 2012. Esse invero conservano in un certo qual modo l’impostazione già seguita, visto che in linea teorica tengono per accettabile una certa torsione nella rappresentanza proporzionale ad opera dei mandati in eccedenza; tuttavia i giudici furono indotti a mutare di orientamento per via della diversa prospettazione della questione (oltre che, forse, per il numero record di mandati in eccedenza assegnati nel 2009).

Il Tribunale nel 2008 (BVerfGE 121, 266) fu infatti investito del problema della “ponderazione negativa del voto” (*negatives Stimmgewicht*), un vero e proprio paradosso del sistema dovuto alla combinazione dei mandati in eccedenza con un metodo di riparto dei seggi “dall’alto verso il basso”. Non è possibile in questa sede chiarire nel dettaglio questo complesso aspetto del sistema elettorale; basti il dirne l’effetto: un partito poteva ottenere un seggio in meno nel *Bundestag* conseguendo più voti di lista all’interno di un *Land* in cui disponeva di mandati in eccedenza; di converso, un partito poteva ottenere un seggio in più nel *Bundestag* conseguendo meno voti di lista all’interno di un *Land* in cui disponeva di mandati in eccedenza. Di fronte a questa patente illogicità del sistema il Tribunale non poté che constatarne la natura arbitraria (*willkürlich*) e dichiarare l’incompatibilità costituzionale del combinato disposto dei paragrafi del *BWahlG* che sortivano questo effetto paradossale (i vecchi § 7 III 2 e § 6 IV-V *BWahlG*), dando al legislatore un termine entro cui provvedere per correggere il sistema.

A questo punto una sola soluzione era realisticamente percorribile: da un lato la “riproporzionalizzazione” del sistema con l’introduzione di un numero aggiuntivo di mandati che compensassero i mandati in eccedenza¹⁶³, dall’altro un diverso metodo di

¹⁶² Cfr. la implacabile critica della sentenza di Hans Meyer che rileva in essa numerose contraddizioni: H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*, cit., pp. 573 ss.

¹⁶³ Si poteva pensare in alternativa ad uno scorporo dei mandati in eccedenza dai mandati di lista ottenuti dal medesimo partito in altri *Länder*, ma ciò avrebbe potuto presentare profili di incostituzionalità in relazione al

ripartizione dei seggi che evitasse lo “slittamento” di seggi tra diversi partiti tra i diversi *Länder*. Tuttavia il legislatore nel 2011 (19sima legge di modificazione del *BWahlG* del 25.11.2011) non si attenne del tutto a queste linee-guida e non riuscì a raggiungere un risultato soddisfacente. Il nuovo sistema prevedeva infatti dei “contingenti di seggi” spettanti ad ogni *Land* e un sistema di conteggio dei resti che portava alla assegnazione prioritaria di mandati di lista aggiuntivi (*Zusatzmandate*) nei *Länder* dove il medesimo partito disponeva di mandati in eccedenza. Tale modifica lasciava però immutato il problema della ponderazione negativa del voto, dal momento che i “contingenti di seggi” venivano calcolati in base ai votanti nei *Länder*, e non sulla base di una grandezza fissa come la popolazione dei *Länder*; l’assegnazione dei *Zusatzmandate* avveniva in modo disproporzionale, visto che teneva conto solo degli arrotondamenti per difetto, e non anche di quelli per eccesso. A ciò si aggiunga che il numero dei mandati aggiuntivi non poteva garantire una compensazione della torsione comportata da un elevato numero dei mandati in eccedenza.

Il *BVerfG* ha raccolto questi rilievi e con la sua sentenza del 25 luglio 2012 (BVerfGE 131, 316) sembra avere posto un punto fermo sul tema dei mandati in eccedenza. La sentenza, di notevole complessità tecnica, ha perentoriamente richiesto una “proporzionalizzazione” del sistema, ponendo anche un limite preciso ai “mandati in eccedenza” non compensati (BVerfGE 131, 316, 357): essi non devono superare la metà del numero di deputati necessario a costituire un gruppo parlamentare nel *Bundestag* (sarebbe a dire 15 mandati in eccedenza al massimo in un *Bundestag* composto da una base di 598 deputati, per un totale di 613 deputati). Nondimeno la Corte ha dovuto ammettere che questo numero dei mandati in eccedenza (15) non può essere certo fondato sul dettato costituzionale sulla base di un esatto ragionamento giurisprudenziale¹⁶⁴.

Il legislatore nel 2013 non ha potuto che andare incontro all’inevitabile e ha previsto (con la 22sima legge di modificazione del *BWahlG*) l’assegnazione di mandati compensativi (*Ausgleichsmandate*) fino al totale assorbimento dell’effetto torsivo prodotto dai mandati in eccedenza. Oltre a ciò, ha modificato il sistema dei “contingenti di seggi” dei *Länder* prevedendo che essi siano calcolati in base alla popolazione e che servano a determinare il numero *minimo* di seggi spettanti a *un partito al livello nazionale*. In tal modo lo

principio federalistico (così H. MAURER, *Staatsrecht I*, cit., p. 392). Altresì possibili, ma assai poco praticabili, le ipotesi di un sistema a voto parallelo (*Grabenwahlssystem*) o a voto unico (*Ein-Stimmen-Wahlrecht*) già discusse negli anni Cinquanta (cfr. J. IPSEN, *Staatsrecht I*, cit., p. 37).

¹⁶⁴ “die Zahl von 15 Überhangmandaten als Akt richterlicher Normkonkretisierung nicht vollständig begründet werden kann” (BVerfGE 131, 316, 370). Critico: J. IPSEN, *Staatsrecht I*, cit., pp. 38 ss. (“l’ultima sentenza del BVerfG ha delineato la concreta possibilità che con questo meccanismo rimangano minoranza in parlamento i partiti che abbiano complessivamente conseguito la maggioranza nei voti di lista. Ma il voto proporzionale è concepito proprio al fine di evitare il dominio di una minoranza sulla maggioranza. Contrariamente all’opinione della Corte, la questione non può essere posta sulla base della misura in cui i mandati in eccedenza possono essere ritenuti tollerabili; è invece decisiva la questione se possa essere contrastato o meno il principio, tipico della proporzionale, del dominio della maggioranza sulla minoranza [...]. Sarebbe stata preferibile la declaratoria di incostituzionalità del § 6 V *BWahlG* (vecchia versione), dal momento che i mandati in eccedenza comportano una lesione della eguaglianza del voto di cui all’art. 38 I 1 GG, nella misura in cui non vengono compensati. La violazione dell’art. 38 I 1 GG non consisteva tanto nella assegnazione dei mandati in eccedenza, ma era piuttosto incostituzionale la circostanza per cui non aveva luogo un ricalcolo della ripartizione dei seggi. In altre parole: a essere incostituzionale era l’assenza di compensazioni per i mandati in eccedenza”).

“slittamento” dei seggi avviene solo *all'interno di un singolo partito* tra i diversi *Länder*, e non più *tra i partiti e tra i Länder*.

6. Conclusione

Il Tribunale costituzionale ha continuato negli anni ad affermare che il legislatore dispone solo di uno “stretto margine di discrezionalità” (*eng bemessener Spielraum*) in materia elettorale¹⁶⁵ e che soltanto “cogenti motivi giustificatori” gli consentono di “deviare” dal principio proporzionalistico insito nel precetto del voto eguale (e nella connessa garanzia di una tendenziale eguaglianza nel “valore di risultato” del voto).

Questo, in sostanza, il “nocciolo duro” della giurisprudenza del *BVerfG* che è sempre rimasto fermo fin dal 1952. Su questo astratto impianto di base costruito dal Tribunale si sono inserite fluttuazioni legate alla problematica identificazione in concreto di questi “cogenti motivi giustificatori”.

Oggi la sensazione è che, dopo più di 20 anni di “turbolenze” (1990-2012), il sistema si sia nuovamente stabilizzato e che diverse questioni si siano definitivamente chiuse. L'unico punto tuttora controverso su cui Karlsruhe potrebbe nuovamente intervenire è forse la soglia di sbarramento dei tre collegi (*Grundmandatsklausel*). Per il resto, la modifica del *BWahlG* del 2013 sembra avere stabilito un assetto che rimarrà a lungo, anche se l'importante aumento del numero di deputati potenzialmente prodotto dai mandati compensativi¹⁶⁶ potrà comportare nuove modifiche alla legge elettorale volte a riportare il numero di deputati sulle tradizionali 600 unità.

IV IL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO NELLA PRASSI E IL SUO LEGAME CON LA FORMA DI GOVERNO DELLA REPUBBLICA FEDERALE

di Niccolò Mugelli

I Esiti e conseguenze delle consultazioni elettorali dal 1949 al 2013

Se si esclude il cambiamento nel 1985 della formula elettorale per l'assegnazione dei seggi (dal divisore d'Hondt al meno restrittivo quoziente Hare-Niemeyer¹⁶⁷), con effetti relativamente modesti, la legge elettorale tedesca è rimasta inalterata nei suoi aspetti

¹⁶⁵ *Ex multis*: BVerfGE 95, 408, 418; 121, 266, 297; 124, 1, 19. In realtà il BVerfG ha anche affermato in altre occasioni che il margine di discrezionalità del legislatore è “ampio” (*weit*), con ciò contraddicendosi in parte (cfr. BVerfGE 59, 119, 124 s.). Al di là delle affermazioni di principio è indubitabile, alla luce della giurisprudenza, che gli spazi entro cui può muoversi il legislatore siano piuttosto angusti. Così anche: M. MORLOK, [commento all'art. 38 GG], cit., p. 977 (§ 63).

¹⁶⁶ Da un punto di vista matematico il numero massimo dei seggi attribuibili col nuovo sistema ammonta a 800.

¹⁶⁷ Più precisamente si tratta di una variante della formula del quoziente naturale, con recupero dei seggi residui a favore delle liste con i più alti resti. Per G. CAPOCCIA, “La Germania unita fra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca”, Bulzoni, Roma, 1995, p. 122 “fra tutte le formule proporzionali, essa è quella che presenta il grado minore di effetto distorsivo e riduttivo [...] più di tutte le altre tende a non negare la rappresentanza ai piccoli partiti”.

Sulle formule proporzionali in generale si veda G. BALDINI, A. PAPPALARDO, “Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee”, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 32-37.

fondamentali per tutto il periodo dal 1956 (adozione del prototipo in forma permanente¹⁶⁸) al 2013 (la recente riforma relativa ai “seggi supplementari”). Falliti i tentativi, soprattutto da parte della CDU/CSU, di una modifica in direzione del maggioritario a turno unico durante il periodo della prima “Grande Coalizione” (1966-69), esso è andato progressivamente consolidandosi come elemento stabile all’interno del quadro politico della Germania. Anche l’evento politicamente più d’impatto, la riunificazione dei territori della DDR con quelli della BRD, ha determinato soltanto l’applicazione separata dell’immutata soglia di sbarramento alle elezioni del 1990¹⁶⁹, con un ritorno all’omogeneità completa nel successivo turno elettorale del 1994.

Si ha quindi disponibile per l’analisi un periodo relativamente lungo in cui, a regole immutate, è possibile esaminare il modo con cui partiti ed elettori hanno agito all’interno di esse, venendone condizionati e alternativamente cercando di sfruttarne le opportunità.

Lo scenario della metà degli anni ’50 vede l’emergere della CDU/CSU come partito nettamente egemone sul fronte moderato, in grado di assorbire la maggior parte dell’elettorato di centro-destra (decisamente più frammentato in diverse formazioni nelle elezioni del 1953 e ancor più del 1949). Il raggiungimento della maggioranza assoluta dei voti (50,2%) nel 1957 segna il massimo storico del consenso della formazione cristiano-democratica¹⁷⁰ e del suo leader Konrad Adenauer: capo del governo per tutto il decennio e i primi anni del successivo, ha così l’opportunità di poter rinunciare alle più onerose coalizioni “a tre” in favore del rapporto più facilmente gestibile con un solo alleato, che sarà nel periodo 1957-1961¹⁷¹ il Deutsche Partei¹⁷² e dal 1961 il Freie Demokratische Partei (liberali). L’alleanza stabile con questi ultimi consentirà la prosecuzione dei governi a guida CDU/CSU anche nel periodo 1963-1966¹⁷³, con il cancellierato di Ludwig Erhard. Affermatosi come seconda forza del sistema a partire dal 1949 (e sempre all’opposizione fino al 1966), il partito socialdemocratico (SPD) aumentò gradualmente i suoi consensi, soprattutto in seguito alla svolta “riformista” e di distacco dal modello sovietico nel congresso del 1959. Quando in seguito a forti dissensi in materia economica i liberali decisero di uscire dalla coalizione a sostegno del secondo Governo Erhard, provocandone la caduta (novembre 1966), fu quindi politicamente e numericamente possibile tentare l’esperimento (non determinato da un risultato elettorale come i futuri del 2005 e 2013)

¹⁶⁸ Per una ricostruzione dettagliata cfr. S. SCARROW, “Germany: the Mixed-Member System as a Political Compromise”, in SHUGART MATTHEW SOBERG, WATTENBERG MARTIN P. (a cura di), “Mixed-Member Electoral Systems: the Best of Both Worlds?”, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 55-69.

¹⁶⁹ Un’analisi estesa delle prime elezioni della Germania riunificata è presente in G. CAPOCCIA, op. cit., pp. 309-407.

¹⁷⁰ Che rimarrà il partito più votato in 15 delle 18 elezioni federali tenutesi in Germania nel periodo 1949-2013, con le eccezioni del 1972, del 1998 e del 2002 in favore del SPD.

¹⁷¹ Pur essendo in quella legislatura la CDU/CSU teoricamente autosufficiente termini di seggi, fu proseguita una politica di alleanze per linea politica sostenuta dal Cancelliere Adenauer.

¹⁷² Piccola formazione di centrodestra presente nel Bundestag dal 1949 e già parte del primo e secondo esecutivo Adenauer, declinò rapidamente dal 1961 fino allo scioglimento tre anni dopo.

¹⁷³ Cfr. M. CACIAGLI, “Rappresentanza e consenso in Germania. Bundesrat e Bundestag nella Repubblica Federale”, Franco Angeli, Milano, 2016, pp. 34-37.

della “Grande Coalizione” tra CDU/CSU e SPD¹⁷⁴. La soluzione si rivelò praticabile e il nuovo cancelliere Kurt Georg Kiesinger fu in grado di concludere la legislatura.

La decisione di grande impatto dei liberali di sottoscrivere un'alleanza con la SPD in seguito ai risultati delle elezioni del 1969 marcò il primo avvicendamento alla guida del governo tra i due partiti maggiori (pur mediato dal periodo intermedio della Grande Coalizione), reso possibile dal terzo. Prima guidati da Willy Brandt e poi da Helmut Schmidt, 5 governi fondati sull'alleanza tra socialdemocratici e liberali si susseguirono nel periodo 1969-1982¹⁷⁵, resistendo anche al tentativo di sfiducia costruttiva¹⁷⁶ mirante a sostituire Brandt con il leader cristiano-democratico Rainer Barzel (aprile 1972) sfruttando il malcontento di parte dei deputati liberali verso la politica di “distensione” delle relazioni con la Germania Est. Sarà però un'altra mozione di sfiducia costruttiva, stavolta approvata (ottobre 1982), a porre termine al periodo dei governi a guida SPD, dato il sostegno ad essa dei liberali, in dissenso con la politica economica del terzo esecutivo Schmidt e decisi a negoziare una nuova alleanza con i cristiano-democratici del nuovo Cancelliere Helmut Kohl. La nuova coalizione CDU/CSU + FDP sarà in grado di continuare l'esperienza di governo per ben 16 anni e 4 turni elettorali consecutivi¹⁷⁷, il primo dei quali (marzo 1983) “convocato” in anticipo dal Cancelliere Kohl 5 mesi dopo la sua sostituzione di Schmidt con l'intenzione di verificare il più rapidamente possibile il consenso popolare della nuova alleanza.

Questo lungo periodo, caratterizzato dalla complessa preparazione e gestione della riunificazione delle “due Germanie” (che Kohl ebbe il consenso per intraprendere e concludere con l'immutato sostegno della stessa coalizione) terminò in seguito al turno elettorale dell'ottobre 1998 che sancì la prima autentica alternanza al governo (stavolta non “mediata” da un periodo di gestione condivisa) tra le classi dirigenti delle principali forze politiche della Repubblica Federale¹⁷⁸. Tale evento fu reso possibile non solo dal recupero di consensi del SPD, ma anche dalla crescente affermazione del movimento dei Verdi (Grünen) la cui compatibilità programmatica con i socialdemocratici permise loro di stipulare un'alleanza stabile. La coalizione rosso-verde espresse due governi, guidati da Gerhard Schröder nel periodo 1998-2005. Dal voto dell'ottobre 2005 non emerse una maggioranza nel Bundestag per nessuna delle due alleanze che avevano affrontato la competizione offrendo due precise alternative di governo, quella tra socialdemocratici e Verdi e quella tra cristiano-democratici e liberali: fu quindi necessario intraprendere le trattative per un nuovo esperimento di “grande coalizione”, stavolta immediatamente derivante da un esito elettorale e non dalla rottura di un'alleanza precedente. La grande coalizione tra CDU/CSU e SPD con a capo la leader dei cristiano-democratici Angela Merkel ha caratterizzato due delle più recenti tre legislature del Bundestag (2005-2009 e

¹⁷⁴ Dati i risultati dell'elezione del 1965, la Grande Coalizione poteva teoricamente contare nel Bundestag su 468 seggi su 518, equivalenti alla percentuale record del 90,5% del totale.

¹⁷⁵ Cfr. M. CACIAGLI, op. cit., pp. 38-39.

¹⁷⁶ Tra i più rilevanti istituti di “razionalizzazione” della forma parlamentare di governo, la sua introduzione tramite l'art. 67 della Grundgesetz (Legge fondamentale) nell'ordinamento tedesco ha successivamente ispirato anche il costituente spagnolo del 1978, quello ungherese del 1989 e quello belga nel 1994.

¹⁷⁷ Cfr. M. CACIAGLI, op. cit., pp. 55-57.

¹⁷⁸ *Idem*, pp. 59-61.

2013-2017)¹⁷⁹. Pur ottenendo nel settembre 2013 il miglior risultato dal 1990 per il suo partito¹⁸⁰, solo nel periodo 2009-2013 la Cancelliera ha avuto i numeri nel Bundestag per poter guidare una (programmaticamente più omogenea) coalizione con l'alleato tradizionale, i liberali del FDP, rimasti fuori dal Parlamento nell'ultima legislatura per la prima volta dal 1949.

2 I livelli di proporzionalità e volatilità elettorale

Vi è tuttora dibattito tra gli studiosi sull'opportunità di classificare il sistema elettorale tedesco tra i proporzionali o piuttosto tra i misti¹⁸¹. Una maggiore chiarezza può essere forse ottenibile separando il piano dei mezzi impiegati (dal sistema) da quello dei risultati. A tale proposito, Chiaramonte¹⁸², pur riconoscendo la decisività della formula proporzionale ai fini dell'assegnazione complessiva dei seggi tra i partiti, puntualizza come la determinazione delle quote dei seggi spettanti ad essi sia solo uno degli obiettivi delle elezioni, cui va affiancato quello altrettanto importante delle modalità di selezione del personale politico-parlamentare: e queste modalità sono, per circa metà di questo personale, quelle del collegio uninominale. Modalità che non sono del tutto subordinate gerarchicamente all'azione della formula proporzionale, perché i vincenti nei collegi mantengono i seggi conquistato in ogni caso, a prescindere dalla performance della loro lista a livello nazionale e da quella degli altri candidati della lista medesima negli altri collegi uninominali. Tali precisazioni mantengono valore, pur un po' attenuato, anche dopo la riforma del 2013 che ha coinvolto il sistema dei "seggi supplementari" (*Überhangmandate*), perché anziché sopprimerlo ha scelto di integrarlo, aggiungendovi l'assegnazione di "seggi compensativi" (*Ausgleichsmandate*) che "bilancino" le sperequazioni eventualmente causate dai primi. Il sistema potrebbe perciò dirsi proporzionale negli esiti, ma non del tutto negli strumenti.

Come si evince dai dati riportati nella Tavola 3 (in appendice), il livello di proporzionalità assicurato dal sistema è stato mediamente elevato, con alcuni alti e bassi, legati sia alla data situazione politica del momento (ad esempio la forte tendenza alla concentrazione del voto sui due partiti maggiori negli anni '70¹⁸³) sia all'azione della soglia del 5%¹⁸⁴ e della clausola della vittoria in 3 collegi uninominali. Se per la parte proporzionale l'adozione del collegio unico nazionale limita al massimo effetti distorsivi, la soglia fa invece sì che i seggi

¹⁷⁹ *Idem*, pp. 61-66.

¹⁸⁰ Pari al 41,5% dei voti.

¹⁸¹ Per una classificazione tra i proporzionali si schierano fra gli studiosi del nostro Paese G. SARTORI (cfr. "Ingegneria Costituzionale Comparata", Il Mulino, Bologna, 5a ed., 2004, pp. 33-34), A. MISSIROLI (cfr. "Germania: proporzionale personalizzata e Cancellierato", in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), "Rappresentare e governare. Come si vota nelle democrazie occidentali", Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 155-156), G. BALDINI e A. PAPPALARDO (op. cit., pp. 40-42).

Un riflesso della varietà di posizioni sul sistema tedesco è dato dalla numerosità di definizioni che ha acquisito in dottrina: "proporzionale personalizzato" (*personalized proportional representation*), "proporzionale a membro misto" (*mixed-member proportional*), "sistema a membro aggiuntivo" (*additional member system*).

¹⁸² In A. CHIARAMONTE, "Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti", Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 35-41.

¹⁸³ Giunti ad avere da soli il 90% dei voti.

¹⁸⁴ Sulla rilevanza del ruolo della c.d. *Sperrklausel*, cfr. G. CAPOCCIA, op. cit., pp. 151-154.

teoricamente spettanti ai partiti da essa “bloccati” vengano attribuiti di fatto a quelli che al contrario la superano (creando un “piccolo premio di maggioranza” negli effetti¹⁸⁵).

Nelle prime elezioni dopo il ritorno alla democrazia (1949, 1953) il sistema politico da poco riemerso è ancora in fase di definizione: si tratta di un periodo in cui sono presenti molte forze nuove o di cui comunque non si conoscono ancora le rispettive possibilità di espansione elettorale. Sono le legislature in cui si accede al Bundestag il maggior numero di partiti di tutto il periodo dal 1949 ad oggi; vi è un ampio numero di forze di media entità, superiore alla soglia. Comincia però presto ad innescarsi un effetto riduttivo nel quadro partitico, dovuto sia alla fissazione su base nazionale della stessa soglia (che taglierà fuori molte formazioni a consenso territorialmente concentrato), sia alla capacità di leader e gruppi dirigenti di CDU/CSU e SPD di attirare il consenso di buona parte dell'elettorato delle loro aree politiche di riferimento, a scapito degli altri partiti che vi si collocavano (1953-1965)¹⁸⁶.

Il numero dei partiti presenti nel Bundestag si riduce a tre con le elezioni del 1961 e rimarrà tale fino al 1983: è la fase del tripartitismo “di fatto”, in cui due grandi forze (CDU/CSU e SPD) e una media (FDP) egemonizzano il quadro politico, e (con l'eccezione isolata del *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* nel 1969¹⁸⁷) nessuna delle altre forze partecipanti alle elezioni raggiunge cifre degne di nota (2%). L'effetto dissuasore della soglia che scoraggia l'accesso di nuovi concorrenti¹⁸⁸, così come la capacità delle tre formazioni di offrire una gamma di opzioni soddisfacenti per la stragrande maggioranza dell'elettorato fa sì che la proporzionalità degli esiti delle elezioni di questo periodo sia particolarmente alta. Dal 1983 i Verdi superano (al secondo tentativo) la *Sperrklausel* e accedono al Bundestag: il numero di partiti rappresentati sale così a 4. Fino al 1990 non si registrano altri successi significativi di forze politiche differenti e la proporzionalità si mantiene alta (con un valore massimo nel 1983, in cui la più consistente formazione non rappresentata prende lo 0,2%).

Le elezioni del 1990 in quella che adesso è la Germania unificata e l'applicazione geograficamente separata della soglia segnano l'inizio di una fase profondamente diversa: le realtà dei nuovi territori portano nuovi attori di entità non trascurabile nel quadro politico e la disproportionalità degli esiti elettorali del decennio torna a livelli simili a quelli dei primi anni '60. Il successo nelle aree dell'ex Germania Est apre al *Partei des Demokratischen Sozialismus* la strada per l'accesso al Bundestag¹⁸⁹, alzando a 5 per tutto il periodo 1990-

¹⁸⁵ Cfr. D. FARRELL, “Electoral Systems: a Comparative Introduction”, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011, pp. 102-103.

¹⁸⁶ Tra le formazioni medie e piccole gradualmente ridottesi in questo periodo fino a uscire dal Bundestag e divenire ininfluenti o sciogliersi, anche ex compagni di coalizione dei primi governi Adenauer, *Deutsche Partei* e *GB/BHE*. Anche il Partito Comunista Tedesco *KDP*, prima di essere dichiarato fuorilegge dal Tribunale Costituzionale nel 1956, era già fuori dal Bundesrat da tre anni per effetto della soglia. Cfr. G. CAPOCCIA, “The Political Consequences of Electoral Laws: The German System at Fifty”, in “West European Politics” n. 25, luglio 2002, pp. 192-194.

¹⁸⁷ Probabilmente dovuto all'insoddisfazione di parte dell'elettorato per la situazione “forzosa” della Grande Coalizione.

¹⁸⁸ Cfr. G. CAPOCCIA, *Idem*, pp. 194-196.

¹⁸⁹ I risultati ottenuti da allora da questo partito sono particolarmente istruttivi per capire l'importanza delle clausole della soglia al 5% e dei 3 mandati diretti che caratterizzano il sistema tedesco. Nel 1994 il PDS ottiene il 4,4% dei voti (inferiore alla soglia), ma resta nel Bundestag e con ben 30 deputati per la vittoria in 4 collegi uninominali nel

2013 la quantità dei partiti rappresentati: è ad oggi l'ultimo dei partiti affermatosi in modo stabile in tale gruppo.

Tra le elezioni più recenti spicca in particolar modo il dato del 2013, che ne fa l'elezione dall'esito più disproporzionale della storia della Repubblica Federale: in aggiunta all'imprevista esclusione dal Bundestag dei liberali, vi contribuisce la simultanea presenza di più forze di entità consistente anche se sotto la soglia (*Alternative für Deutschland, Piraten*).

Quanto al fenomeno della volatilità elettorale¹⁹⁰, si hanno prevedibili valori alti nel primo periodo (anni '50), relativo alla situazione più mobile di un sistema di partiti da poco ricostituitosi e in assestamento; si ha comunque un calo progressivo. I valori del periodo del consolidarsi del "tripartitismo" prima (anni '60-'70) e "quadripartitismo" con l'arrivo dei Verdi (anni '80) sono relativamente bassi e stazionari, corrispondenti al periodo di maggiore "fedeltà" al proprio partito da parte della maggioranza dell'elettorato. Gli anni '90 e soprattutto quelli del nuovo secolo vedono invece un aumento prima moderato e dal 2009 intenso della volatilità, fino ad arrivare nel 2013 alla cifra piuttosto elevata del 16,3%, evidenziando un calo della fedeltà partitica e una capacità da parte di nuovi attori di sottrarre parti di elettorato ai partiti tradizionali.

In relazione agli *Überhangmandate* (seggi supplementari), è possibile notare come il loro numero, e di conseguenza il loro impatto sugli equilibri parlamentari, sia rimasto decisamente contenuto fino agli anni '90. A partire dal 1994 invece (con l'unica eccezione del 2002), sono stati sensibilmente più numerosi (da 13 a 24) e soprattutto hanno dato un rilevante, talvolta decisivo contributo alla stabilizzazione delle maggioranze di governo nel 1994, 1998, 2002 e 2009¹⁹¹. Da ciò sono derivate molte polemiche sulla loro legittimità e discussioni sulla necessità di una modifica del loro meccanismo di assegnazione, poi sfociate nella previsione di "seggi aggiuntivi" (gli *Ausgleichsmandate* descritti sopra) a beneficio dei partiti penalizzati dai "supplementari". Pur se intervento obbligato dopo la pronuncia del Tribunale Costituzionale, vi sono alcune incertezze sulla bontà della soluzione scelta, poiché presenta rischi di eccessivo accrescimento del numero dei deputati (dopo che nel 2002 erano stati ridotti a 598 per facilitare l'organizzazione dei lavori parlamentari e ridurre i costi).

3 Mandato di lista e mandato di collegio: personalizzazione, identità partitiche e "voto disgiunto"

territorio della ex-DDR; nel 1998 supera la soglia con il 5,1% dei voti e ottiene 36 deputati; nel 2002 con il 4% e la vittoria in soli due collegi non è escluso dal Parlamento ma deve accontentarsi della ben poco influente presenza di soli quei due deputati. Successivamente con la fusione con WASG e il cambio di nome in *Die Linke* otterrà nel 2005 un notevole successo (8,7% dei voti e 54 seggi) superando ampiamente la soglia.

¹⁹⁰ Rappresenta il cambiamento aggregato netto di voti tra due elezioni successive e si misura sommando le differenze nelle percentuali di voti tra i partiti fra un'elezione e la precedente. Indica sostanzialmente la quantità di elettori che hanno votato un partito diverso da quello da essi votato l'elezione precedente; è una misura della stabilità di un sistema partitico.

¹⁹¹ Cfr. J. BEHNKE, "The Strange Phenomenon of Surplus Seats in the German Electoral System", in "German Politics" n. 16, 2007, pp. 496-517 e D. FARRELL, "Electoral Systems: a Comparative Introduction", Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011, pp. 100-102.

Nelle intenzioni dei costituenti del 1949, la natura “mista” del sistema avrebbe operato nel senso di incentivare l’instaurarsi di un rapporto relativamente stretto tra il candidato nella parte uninominale e gli elettori del suo collegio di riferimento, senza per questo rinunciare a un buon livello complessivo di rappresentatività calcolata su base nazionale¹⁹².

Vi è però disaccordo tra gli studiosi sul raggiungimento o meno, a quasi 70 anni di distanza, del primo obiettivo. A ostacolare la creazione di un legame rilevante tra eletto e elettori del suo collegio¹⁹³ opera anzitutto la possibilità, prevista dalla legge elettorale tedesca, della doppia candidatura (sia nel collegio uninominale che nella lista)¹⁹⁴. Ma in aggiunta a ciò, si è sviluppato in maniera crescente il fenomeno del “voto disgiunto”¹⁹⁵, spesso a fini strategici.

Avendo dal 1953 la possibilità di esprimere due voti, una crescente parte dell’elettorato tedesco (in parallelo con il consolidarsi del nuovo assetto partitico e il costituirsi di alleanze di governo) ha gradualmente iniziato a utilizzarli ragionando in ottica di voto alla “futura coalizione”, non solo a un partito preferito. Sulla scia del rafforzarsi di alleanze stabili (in periodi diversi CDU/CSU + FDP, SPD + FDP e SPD + Grünen) una quota di elettori decide di impiegare uno dei due voti di cui dispone per aiutare il partner di coalizione. Se sostenitori di una delle due forze maggiori, non daranno il loro voto nella parte proporzionale (*Zweitstimme*) al loro partito preferito ma all’alleato minore, che può rischiare di non ottenere seggi se bloccato dalla soglia del 5%. Se sostenitori di uno degli alleati minori, valutata la difficoltà che il candidato del loro partito preferito possa riportare la vittoria nel collegio uninominale, possono decidere invece di dare un “voto utile” al candidato del partner maggiore. In entrambi i casi si tratta di un comportamento strategico volto a sostenere una “proposta di governo”¹⁹⁶.

Oltre al crescente utilizzo del voto disgiunto in generale, l’aumento di quello che ha gli obiettivi strategici descritti può essere dedotto dal fatto che, una sola eccezione (la CDU nel 1953) i due partiti maggiori hanno sempre ottenuto più voti nella parte uninominale che in

¹⁹² Cfr. S. SCARROW, op. cit., pp. 62-63 e H. KLINGEMANN, B. WESSELS, op. cit., p. 279-280.

¹⁹³ Legame relativo alle decisioni di indirizzo politico a livello nazionale: nell’ordinamento tedesco i referenti per le istanze di carattere locale/territoriale sono i membri dell’assemblea e dell’esecutivo del Land di appartenenza (si vedano le differenze rispetto ai candidati all’uninominale nel sistema adottato nel Regno Unito).

¹⁹⁴ Mediamente poco più di un quarto di tutti i candidati alla rappresentanza nel Bundestag competono sia in un collegio uninominale che tramite collocazione in una lista di partito, una quantità che è rimasta piuttosto stabile dalle prime elezioni del 1949. Il numero di eletti in seguito a doppia candidatura sul totale dei membri del Bundestag è invece salito da circa il 50% degli anni ’50-’60 a più dell’80% nell’ultimo decennio; si tratta però di una percentuale in parte “gonfiata” dalla presenza di candidature in collegi “roccheforti” dei relativi partiti e nelle posizioni più alte delle liste partitiche, posizioni da cui l’elezione è probabilmente assicurata anche in assenza di doppia candidatura. A ciò va aggiunta l’abituale decisione dei partiti tedeschi di presentare candidature su tutto il territorio federale allo scopo di marcare la presenza su scala nazionale anche nei contesti in cui le concrete possibilità di vittoria nei collegi/circoscrizioni sono scarse. Cfr. P. MANOW, “Electoral Rules and Legislative Turnover: Evidence from Germany’s Mixed Electoral System”, in “West European Politics” n. 30, gennaio 2007, pp. 202-204.

¹⁹⁵ In lingua tedesca *Stimmensplitting*.

¹⁹⁶ Sul tema in forma estesa, cfr. K. BAWN, “Voter Responses to Electoral Complexity: Ticket Splitting, Rational Voters and Representation in the Federal Republic of Germany”, in “British Journal of Political Science” n. 29, giugno 1999, pp. 487-505 e T. GSCHWEND, “Ticket-Splitting and Strategic Voting under Mixed Electoral Rules: Evidence from Germany”, in “European Journal of Political Research” Vol. 46, gennaio 2007, pp. 1-23.

quella di lista; situazione opposta si è spesso verificata per liberali e Verdi¹⁹⁷. Si sono verificate anche situazioni in cui sono state le stesse forze politiche a sollecitare specificamente durante la campagna i loro elettori ad attuare un voto disgiunto strategico¹⁹⁸.

Questo fenomeno ha contribuito a ridurre l'elemento di "personalizzazione" del sistema tedesco: se intende votare strategicamente, l'elettore non si curerà troppo delle caratteristiche individuali dei candidati all'uninomiale in lizza nel suo collegio, bensì sceglierà sulla base della loro appartenenza politica. Non si è altresì sviluppata nel sistema una tradizione di candidati "indipendenti" (potenzialmente attrattivi nell'ambito di collegi uninominali), né vi è una minore legittimazione dei deputati eletti tramite liste piuttosto che nel collegio¹⁹⁹. Inoltre non sono previste elezioni suppletive: in caso di dimissioni o decesso di un membro del Bundestag sia eletto all'interno di una lista che in un collegio uninominale, gli subentra il primo dei non eletti nella lista presentata dal suo partito a livello di Land²⁰⁰.

Ricerche recenti portano tuttavia a non concludere da tali fattori che il legame eletto-elettore sia quasi nullo: lo studio di casi di candidati uninominali che conducano una campagna elettorale che si differenzi almeno in parte da quella condotta dal loro partito a livello nazionale ha trovato riscontri di come ciò sposti in parte l'attenzione degli elettori sulle loro caratteristiche personali²⁰¹.

4. Sistema elettorale e forma di governo: una reciproca influenza stabilizzatrice – Prospettive future

¹⁹⁷ J. KARP in "Political Knowledge about Electoral Rules: Comparing Mixed-Member Proportional Systems in Germany and New Zealand" ("Electoral Studies" Vol. 25, n. 4, 2006, pp. 714-730) afferma come da studi appositi sembri emergere una buona capacità dell'elettore tedesco medio di individuare tutte le possibilità offertegli dal sistema e sostiene che vi sia proporzionalità diretta tra l'essere politicamente interessati/attivi e l'esercizio del voto disgiunto, in disaccordo con chi sostiene che una parte non piccola del fenomeno sia dovuta a mancanza di comprensione della differenza tra voto uninominale e di lista.

¹⁹⁸ A. MISSIROLI (op. cit., p. 170) riporta in tale ottica uno slogan della campagna del FDP per le elezioni del 1987: "Una scelta di prima classe: il secondo voto per la terza forza".

¹⁹⁹ Cfr. MANOW PHILIP, "Mixed Rules, Different Roles? An Analysis of the Typical Pathways into the Bundestag and of MPs' Parliamentary Behaviour", in "Journal of Legislative Studies" n. 19, luglio 2013, pp. 287-308, in cui anzitutto si mette in risalto come né i rappresentanti al Bundestag del Partito Liberale (FDP) né quelli dei Verdi abbiano scontato una minore "legittimazione" rispetto ai colleghi dei partiti maggiori per il fatto di non essere quasi mai eletti nell'ambito dei collegi uninominali. Analizzando i dati relativi all'assegnazione dei membri del Bundestag alle varie commissioni permanenti nell'arco temporale 1949-2009, Manow rileva poi che non emergono significativi elementi di differenziazione tra quelli eletti in collegi uninominali (che si ipotizzavano più tendenti a collocarsi nelle commissioni rilevanti per gli interessi del territorio di elezione) e quelli eletti in liste (che si ipotizzavano più tendenti a collocarsi nelle commissioni relative a politiche di impatto nazionale).

²⁰⁰ Una diversa previsione, stabilendo ad esempio che le sostituzioni di deputati eletti in un collegio uninominale avvenissero invece tramite nuova convocazione elettorale in quel collegio, avrebbe rischiato di alterare l'eguale legittimazione percepita dei rappresentanti eletti all'interno di un collegio con quella degli eletti nell'ambito della lista. Cfr. D. M. FARRELL, op. cit., pp. 105-106.

²⁰¹ Cfr. T. ZITTEL, T. GSCHWEND, "Individualised Constituency Campaigns in Mixed-Member Electoral Systems: Candidates in the 2005 German Elections", in "West European Politics" Vol. 31 n. 5, settembre 2008, pp. 978-1003.

Sicuramente la stabilità è stata per la maggior parte del periodo dal 1949 ad oggi la caratteristica più evidente (e spesso ammirata) dell'assetto istituzionale della Germania Federale. Ma ad assicurarla, anche più del sistema elettorale sono altri meccanismi e previsioni. Prima di tutto il ruolo e i poteri del Cancelliere, che in base all'art. 63 della Legge Fondamentale è eletto dal Bundestag senza dibattito, su proposta del Presidente della Repubblica Federale; riceve quindi dal Parlamento la fiducia singolarmente e solo dopo procede in prima persona alla scelta dei titolari dei ministeri e alla loro eventuale sostituzione (art. 64 c. 1). Il rapporto fiduciario che si instaura con il solo capo del governo è una caratteristica dell'ordinamento tedesco; vi si aggiunge un'ulteriore previsione rilevantissima, la possibilità di approvare una mozione di sfiducia nei confronti del Cancelliere in carica solo se contestualmente si concede la fiducia ad un altro, in grado di contare su una maggioranza parlamentare sostitutiva (artt. 67 e 68). Tale posizione rafforzata del capo del governo nell'ambito di un sistema che resta in toto parlamentare ha fatto parlare del sistema tedesco come di una "democrazia del Cancelliere", e dell'esistenza a livello elettorale di un *Kanzlerbonus*²⁰², cioè di una quantità di voti che tende a beneficiare il Cancelliere uscente e il suo partito.

Collocandosi all'interno di tali previsioni costituzionali, i partiti hanno fin dalle prime legislature rapidamente adattato le loro strategie agli incentivi offerti dal sistema, utilizzando le risorse offerte dalla funzione per massimizzare la centralità del Cancelliere in carica e, se all'opposizione, proponendo stabilmente un proprio candidato alternativo. Ciò ha avuto il grande merito di conferire all'elettore la possibilità di valutare con una certa chiarezza per una proposta di governo oltre che per un partito-candidato. I leader di CDU/CSU e SPD si sono atteggiati come candidati cancellieri *de facto* già dal 1949 e la tendenza si è consolidata nei decenni (anche se la prima vera e propria circostanza in cui un *Kanzlerkandidat* dell'opposizione sia riuscito a sconfiggere il Cancelliere uscente attraverso le elezioni si è verificata soltanto nel 1998). A ciò si è poi sommata la strategia di liberali e dagli anni '90 Verdi di non indicare un proprio leader alla Cancelleria, bensì dichiarare prima delle elezioni il partito maggiore con cui erano intenzionati a stringere alleanza, con un atto di vera e propria dinamica di coalizione.

Tutti i fattori elencati hanno notevolmente contribuito a rafforzare anche l'*accountability* all'interno del sistema²⁰³, ossia la possibilità per l'elettore di attribuire con relativa facilità le decisioni di governo agli effettivi responsabili, dandogli quindi modo di premiare il buongoverno e simmetricamente punire ciò che considera malagestione: aspetto su cui spesso si rivelano carenti i sistemi considerati appartenenti alla famiglia dei proporzionali. I partiti politici si sentono obbligati a presentarsi al corpo elettorale indicando, oltre ad un programma, un leader garante in caso di vittoria elettorale dell'attuazione dello stesso e dell'omogeneità politica del futuro governo agli obiettivi che si è dichiarato in campagna elettorale di voler perseguire. La forma di governo vigente nella Repubblica Federale Tedesca presuppone infatti un diretto intervento del corpo elettorale nell'approvazione dell'indirizzo politico del governo e del suo vertice e l'instaurazione di un rapporto di responsabilità politica diretta del Cancelliere e del suo partito nei confronti degli elettori. Si

²⁰² Cfr. M. CACIAGLI, Germania: una democrazia del Cancelliere?, in G. PASQUINO (a cura di), "Capi di governo", Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 78-79.

²⁰³ Cfr. A. MISSIROLI, op. cit., pp. 174-175.

può perciò affermare che sistema elettorale e forma di governo sono dunque risultati funzionali l'uno all'altra, garantendo una notevole stabilità istituzionale: solo 8 Cancellieri Federali si sono avvicendati al vertice dell'esecutivo in tutto il periodo 1949-2017.

Da non trascurare nell'insieme dei motivi che hanno contribuito al sostanziale successo del "modello" istituzionale tedesco, non va dimenticata l'attività del Tribunale Costituzionale Federale, che negli anni '50 è intervenuto due volte applicando l'art. 21 c. 2 della Legge Fondamentale (che sancisce l'incostituzionalità di quei partiti "che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di danneggiare o eliminare l'ordinamento democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica Federale") ed estromettendo dalla vita politica il Sozialistische Reichspartei SRP nel 1952 e il Kommunistische Partei Deutschland KPD nel 1956. Tali forze, assai difficilmente coalizzabili, avrebbero reso più difficile la formazione di esecutivi stabili in caso di accesso al Bundestag.

Si è invece instaurato un sistema sostanzialmente bipolare in cui il partito che ha ottenuto più seggi deve formare una coalizione di governo con un partito minore. Tuttavia va ribadito il peso diseguale dei partners all'interno della coalizione; al partito maggiore spetta la carica di Cancelliere e un ruolo fondamentale nella determinazione dell'indirizzo politico; il partito minore ha un peso meno importante anche se decisivo nell'ambito dell'esecutivo. Può eventualmente scegliere di provocare la crisi di governo, ma deve allora contribuire all'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva e dovrà poi affrontare il giudizio degli elettori (come è avvenuto ai liberali del FDP nel 1982-1983, quando sono passati dall'alleanza con la SPD a quella con la CDU-CSU). Questo ruolo estremamente delicato e peculiare nella dinamica del sistema di governo tedesco, almeno fino all'emersione e al definitivo consolidamento parlamentare dei Verdi, ha fatto dei liberali l'ago della bilancia all'interno di un sistema in cui CDU/CSU e SPD pur se numericamente prevalenti non erano mai in grado (tranne nel caso della CDU nel 1957) di disporre autonomamente della maggioranza assoluta dei seggi e avevano perciò necessità di un alleato per poter governare. Fino al 1998 e nel periodo 2009-2013 quest'ultima posizione è stata ricoperta dal FDP, nel periodo 1998-2005 dai Verdi.

Il complesso di tali fattori legati al sistema elettorale, alle norme costituzionali, alle strategie e alle decisioni degli attori politici ha determinato il manifestarsi di quelle caratteristiche, prevalentemente positive, che hanno contraddistinto le istituzioni tedesche. Non va però nascosto che nel primo decennio del nuovo secolo sono emerse alcune linee di tendenza che potrebbero, persistendo in futuro, determinare un loro funzionamento diverso da quello finora illustrato. Vi è infatti la possibilità perfettamente plausibile che nuovi soggetti politici come Alternative für Deutschland o i Piraten, che già nelle precedenti elezioni del 2013 si erano avvicinati al superamento della soglia, ottengano seggi nel Bundestag. Trattandosi di formazioni antagoniste a tutti i partiti "tradizionali", non minimamente interessate ad alleanze con essi (né che questi ultimi hanno intenzione di provare a coinvolgere), si tratterebbe, almeno per ciò che sembra al momento, di altri seggi "sottratti" alla possibilità di individuare una maggioranza parlamentare che andrebbero ad aggiungersi a quelli già detenuti dalla formazione Die Linke (l'ex Partei des Demokratischen Sozialismus). Questa forza di sinistra radicale, presenza intermittente nel Parlamento degli anni '90, ha consolidato nei primi anni 2000 una buona base di consenso ed è attualmente parte del

gruppo abituale dei partiti rappresentati. Ciò ha costituito un evento importante per la dinamica delle alleanze di governo tedesche, perché in quanto non coalizzabile con le altre formazioni, ha già costituito un elemento “di disturbo” durante le trattative che hanno seguito il voto nel 2005. Ne è conseguita un’inevitabile situazione di stallo: le coalizioni “naturali” avvicendatesi per decenni alla guida del paese non erano numericamente possibili, altre alleanze pur teoricamente ipotizzabili non erano politicamente sostenibili (proprio per l’incompatibilità dei propositi). L’unica via d’uscita dopo minuziose trattative è stata individuata in una riedizione della *Große Koalition* tra CDU/CSU e SPD a 36 anni dalla conclusione del precedente esperimento. L’aggiungersi di altre formazioni di entità consistente perché comunque superiori al 5% rappresenterebbe un’ulteriore complicazione di questo scenario: un’altra impasse senza sbocchi se non la riproposizione della “grande coalizione”.

È difficile prevedere se i fattori ora elencati saranno causa di un abbassamento stabile del rendimento del sistema istituzionale tedesco o se invece si tratti di una fase di passaggio, destinata ad assestarsi con il mutamento della linea politica di uno più dei soggetti “incoalizzabili” (che deve però essere accompagnato dalla decisione di uno dei partiti tradizionali di tentare con essi un’intesa), con un loro declino elettorale, un loro grande successo o in altro modo. Negli ultimi anni Die Linke è spesso indicata come partito “coalizzabile” in potenza con i socialdemocratici (ed alleanze di governo “rosso-rosso” sono state sperimentate a livello di alcuni comuni e nel *Land* di Brandeburgo), ma a livello federale i due partiti continuano a dichiararsi reciprocamente disinteressati a negoziare.

Particolarmente rilevante si profila perciò la prossima consultazione elettorale prevista per il settembre 2017. Se infatti dopo l’esito del voto, si avesse una nuova situazione che non lascia altra scelta che la costituzione di un nuovo governo di grande coalizione tra CDU/CSU e SPD (il terzo nelle ultime quattro legislature) senz’altro vi sarebbero molti elementi per pensare che il sistema di governo della Germania mostri in questo mutato contesto dei percepibili limiti: e potrebbe riaprirsi il dibattito su nuove riforme, anche magari in materia elettorale.

APPENDICE: TAVOLE SINOTTICHE

Indice delle tavole:

- *Tavola 1:* Numero di ricorsi al BVerfG in sede di “verifica delle elezioni”
a cura di E. Caterina
- *Tavola 2:* Florilegio di sentenze del BVerfG in materia elettorale
a cura di E. Caterina
- *Tavola 3:* Proporzionalità e volatilità elettorale nelle elezioni del Bundestag 1949-2013
a cura di N. Mugelli
- *Tavola 4:* Quantità di voti senza rappresentanza nelle elezioni del Bundestag 1949-2013
a cura di N. Mugelli
- *Tavola 5:* Quantità ed effetti dei seggi supplementari e (dal 2013) compensativi
a cura di N. Mugelli
- *Tavola 6:* Quantità di voto disgiunto nelle elezioni del Bundestag 1957-2013
a cura di N. Mugelli
- *Tavola 7:* Gli esecutivi della Repubblica Federale Tedesca nel periodo 1949-2017
a cura di N. Mugelli

Tavola 1: numero di ricorsi al *BVerfG* in sede di “verifica delle elezioni” (art. 41 II *GG*)²⁰⁴

Fino al 2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016	Totale (fino al 2016)
172	12	17	17	82	20	320

Tavola 2: florilegio di sentenze del *BVerfG* in materia elettorale²⁰⁵

Anno	Collocazione nella raccolta ufficiale (<i>BVerfGE</i>)	Tipo di controversia (modo di accesso al <i>BVerfG</i>)	Oggetto	Decisione
1952	1, 208	Art. 93 I 4 <i>GG</i> (controversia interna a <i>Land</i> sprovvisto di tribunale costituzionale, cfr. art. 99 <i>GG</i>)	Legge elettorale per il <i>Landtag</i> dello Schleswig-Holstein: soglia di sbarramento, principio di eguaglianza del voto	Accoglimento parziale; dichiarazione di incostituzionalità § 3 I della legge elettorale (soglia di sbarramento al 7,5%).
1957	6, 84	Art. 93 I 1 <i>GG</i> (<i>Organstreit</i>)	<i>BWahlG</i> ; soglia di sbarramento (<i>Grundmandatsklausel</i>); principio di eguaglianza del voto	Rigetto
1957	7, 63	Art. 93 I 4a <i>GG</i> (<i>VfB</i>)	<i>BWahlG</i> ; liste bloccate, mandati eccedentari; principio di immediatezza del voto, principio di eguaglianza del voto	Rigetto
1961	13, 127	Art. 93 I 4a <i>GG</i> (<i>VfB</i>)	<i>BWahlG</i> : disegno dei collegi uninominali; principio di eguaglianza del voto	Rigetto
1963	16, 130	Art. 41 II <i>GG</i> (<i>WPB</i>)	<i>BWahlG</i> : disegno dei collegi uninominali, mandati eccedentari; principio di eguaglianza del voto	Rigetto – monito al legislatore a modificare il disegno dei collegi elettorali
1972	34, 81	Art. 93 I 4a <i>GG</i> (<i>VfB</i>)	Legge elettorale per il <i>Landtag</i> Renania-Palatinato ²⁰⁶ : soglia di sbarramento, ripartizione dei resti; principio di eguaglianza del voto	Accoglimento; dichiarazione di incostituzionalità § 42 III 2 della legge elettorale.

²⁰⁴ Fonte: statistiche del *BVerfG*. Dati consultabili sulla pagina internet: http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Jahresstatistiken/2016/statistik_2016_node.html;jsessionid=81FD32A2B0395B1B367E5B3060EEB0BD.2_cid392

²⁰⁵ Per una panoramica più completa in lingua tedesca si rinvia alla ottima raccolta di sentenze (a cura di M. CANTOW E W. ZICHT) che è possibile consultare sul portale www.wahlrecht.de (cfr. <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/index.htm>). Nella raccolta si trova anche la non meno importante giurisprudenza delle corti costituzionali dei *Länder*.

²⁰⁶ Indirettamente: oggetto del ricorso per *Verfassungsbeschwerde* era una sentenza del *Wahlprüfungsgesicht* del *Land*.

1973	34, 201	Art. 41 II GG (WPB)	Procedibilità della WPB dopo la fine della legislatura	Decisione in rito; improcedibilità per intervenuto scioglimento del <i>Bundestag</i> .
1979	51, 222	Art. 93 I 4a GG (VfB)	<i>EuWG</i> , soglia di sbarramento, principio di eguaglianza del voto	Rigetto
1988	79, 169	Art. 41 II GG (WPB)	<i>BWahlG</i> : mandati eccedentari; principio di eguaglianza del voto	Rigetto
1990	82, 322	Art. 93 I 4a GG (VfB) – Art. 93 I 1 GG (Organstreit)	<i>BWahlG</i> : soglia di sbarramento; principio di eguaglianza del voto, principio delle pari opportunità dei partiti politici	Accoglimento; dichiarazione di incostituzionalità § 53 II <i>BWahlG</i> ; dichiarazione di “incompatibilità costituzionale” combinato disposto § 6 VI 1 n.1 e § 1 <i>BWahlG</i> ; accertamento della violazione ad opera del <i>Bundestag</i> del diritto alle pari opportunità dei partiti politici (artt. 21 e 38 GG)
1993	89, 243	Art. 41 II GG (WPB)	Irregolarità nella selezione dei candidati all’interno di un partito; principio di democrazia interna ai partiti; diritto di voto passivo	Rigetto (con accertamento di vizi delle operazioni pre-elettorali)
1995	92, 80	Art. 93 I 1 GG (Organstreit)	<i>BWahlG</i> : Mandati eccedentari; principio di eguaglianza del voto	Rigetto
1997	95, 335	Art. 93 I 2 GG (controllo astratto di cost.)	<i>BWahlG</i> : Mandati eccedentari; principio di eguaglianza del voto	Accertamento di costituzionalità delle norme sottoposte al controllo [<i>ma si veda anche l’opinione dissenziente: 95, 367 ss.</i>]
1997	95, 408	Art. 41 II GG (WPB)	<i>BWahlG</i> : soglia di sbarramento (<i>Grundmandatsklausel</i>); principio di eguaglianza del voto, principio delle pari opportunità dei partiti politici	Rigetto
1998	97, 317	Art. 41 II GG (WPB)	<i>BWahlG</i> : attribuzione di seggio vacante in presenza di mandati eccedentari nella medesima circoscrizione; principio di eguaglianza del voto	“Interpretativa di rigetto” (interpretazione conforme a costituzione del § 48 I <i>BWahlG</i>)
1998	99, 1	Art. 93 I 4a GG (VfB)	Esperibilità della VfB davanti al <i>BVerfG</i> in materia di elezioni interne ai singoli <i>Länder</i> ; principi di generalità ed eguaglianza del voto (con riferimento alle elezioni comunali)	Rigetto
2001	103, 111	Art. 93 I 2 GG (controllo astratto di cost.)	Art. 78 costituzione del <i>Land</i> Hessen; § 17 legge elettorale del <i>Land</i> Hessen; limiti del sindacato sui vizi sostanziali del procedimento elettorale	Accertamento di conformità con il GG dell’art. 78 cost. Hessen; dichiarazione di incostituzionalità del § 17 legge elettorale Hessen,
2008	120, 82	Art. 99; art. 93 I 5 GG	Legge elettorale per i Comuni	Accoglimento; accertamento

		(<i>Organstreit</i> interno a <i>Land</i> sprovvisto di tribunale costituzionale)	del <i>Land</i> Schleswig-Holstein: soglia di sbarramento per le elezioni comunali; principio delle pari opportunità dei partiti politici, principio di eguaglianza del voto	violazione da parte del <i>Landtag</i> del diritto alle pari opportunità dei partiti politici (art. 21 <i>GG</i>).
2008	121, 266	Art. 41 II <i>GG</i> (<i>WPB</i>)	<i>BWahlG</i> ; mandati eccedentari e ripartizione dei seggi afferenti al voto di lista (c.d. effetto della ponderazione negativa del voto); principio di eguaglianza del voto, principio di immediatezza del voto	Accertamento violazione del <i>GG</i> ad opera del combinato disposto § 7 III 2 e § 6 IV-V <i>BWahlG</i> ; apposizione termine al legislatore (30.06.2011) per modificazione del <i>BWahlG</i> .
2009	122, 304	Art. 41 II <i>GG</i> (<i>WPB</i>)	Procedibilità della <i>WPB</i> dopo la fine della legislatura	Decisione in rito; improcedibilità per intervenuto scioglimento del <i>Bundestag</i> .
2009	123, 39	Art. 41 II <i>GG</i> (<i>WPB</i>)	<i>BWahlGV</i> ; voto per mezzo di apparecchi elettronici; principio di pubblicità delle operazioni di voto	Dichiarazione di incompatibilità con il <i>GG</i> del regolamento sull'impiego di elaboratori elettronici per le operazioni di voto (<i>BWahlGV</i>) e dell'impiego di elaboratori elettronici per il voto.
2011	129, 300	Art. 41 II <i>GG</i> (<i>WPB</i>)	<i>EuWG</i> ; soglia di sbarramento; principio di eguaglianza del voto, principio delle pari opportunità dei partiti.	Accoglimento parziale, dichiarazione di incostituzionalità § 2 VII <i>EuWG</i> .
2012	130, 212	Art. 41 II <i>GG</i> (<i>WPB</i>)	<i>BWahlG</i> ; conteggio della popolazione nelle circoscrizioni elettorali; principio della eguaglianza del voto	Rigetto
2012	132, 39	Art. 41 II <i>GG</i> (<i>WPB</i>)	<i>BWahlG</i> ; voto dei Tedeschi all'estero; principio della generalità del voto, principio della eguaglianza del voto	Dichiarazione di incostituzionalità § 12 II 1 <i>BWahlG</i>
2012	131, 316	Art. 93 I 1 <i>GG</i> (<i>Organstreit</i>) – Art. 93 I 2 <i>GG</i> (controllo astratto di cost.) – Art. 93 I 4a <i>GG</i> (<i>VfB</i>)	<i>BWahlG</i> ; mandati eccedentari e ripartizione dei seggi afferenti al voto di lista (c.d. effetto della ponderazione negativa del voto); principio di eguaglianza del voto, principio di immediatezza del voto, principio delle pari opportunità dei partiti	Accoglimento parziale. Dichiarazione di incostituzionalità § 6 I 1 e 2a <i>BWahlG</i> ; dichiarazione di “incompatibilità costituzionale” § 6 V <i>BWahlG</i> ; accertamento della violazione del precetto di pari opportunità dei partiti (art. 21 <i>GG</i>) ad opera del <i>Bundestag</i> .
2013	[non presente nella raccolta: 2 BvC 7/10]	Art. 41 II <i>GG</i> (<i>WPB</i>)	<i>EuWG</i> , voto postale, principio della segretezza del voto, principio della pubblicità delle operazioni elettorali	Rigetto
2014	135, 259	Art. 93 I 1 <i>GG</i> (<i>Organstreit</i>) – Art. 93 I 4a <i>GG</i> (<i>VfB</i>)	<i>EuWG</i> ; soglia di sbarramento; principio di eguaglianza del voto, principio delle pari opportunità dei partiti.	Accoglimento, dichiarazione di incostituzionalità § 2 VII <i>EuWG</i> ; accertamento della violazione del precetto di pari opportunità dei partiti (art. 21 <i>GG</i>) ad opera del <i>Bundestag</i> .

Tavola 3: Proporzionalità e volatilità elettorale nelle elezioni del Bundestag 1949-2013²⁰⁷

<i>Elezione Bundestag</i>	<i>Seggi assegnati</i>	<i>Totale liste di partito partecipanti all'elezione</i>	<i>N. partiti rappresentati nel Bundestag</i>	<i>Principali partiti non rappresentati</i>	<i>N. partiti rappresentati solo per vittorie nei collegi uninominali</i>	<i>Indice di disproporzionalità (Gallagher)</i>	<i>Volatilità elettorale netta (indice Pedersen)</i>
1949 (BRD)	402	13	10	RSF (0,9%), SzT/EVD (0,1%)	0	3,85	-
1953 (BRD)	487	12	6	KPD (2,2%), BP (1,7%), GVP (1,2%)	2 (DP 3,3%, Zentrum 0,8%)	3,67	21,3
1957 (BRD)	497	12	4	GB/Bhe (4,6%), DRP (1%), FU (0,9%)	1 (DP 3,4%)	4,69	6,8
1961 (BRD)	499	8	3	GDP (2,8%), DFU (1,9%)	0	3,43	11,4
1965 (BRD)	496	10	3	NPD (2%), DFU (1,3%)	0	2,31	7,3
1969 (BRD)	496	11	3	NPD (4,3%), ADF (0,6%)	0	3,92	6,5
1972 (BRD)	496	7	3	NPD (0,6%), DKP (0,3%)	0	0,67	5,9
1976 (BRD)	496	15	3	NPD (0,3%), DKP (0,3%)	0	0,59	3,7
1980 (BRD)	497	11	3	Die Grünen (1,5%), DKP (0,2%)	0	1,41	4,5
1983 (BRD)	498	12	4	NPD (0,2%), DKP (0,2%)	0	0,50	8,4
1987 (BRD)	497	15	4	NPD (0,6%), ÖDP (0,3%)	0	0,76	5,7
1990 (DEU)	662	23	5	Die Grünen territori Ovest (3,8%), REP (2,1%), Graue (0,8%)	2 (PDS 2,4% territori Est, Die Grünen territori Est 1,2%)	4,63	4,8
1994 (DEU)	672	21	5	REP (1,9%), Graue (0,5%)	1 (PDS 4,4%)	2,22	7,1

²⁰⁷ Adattamento e aggiornamento da T. SAALFELD "Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System", in M. GALLAGHER, P. MITCHELL (a cura di), "The Politics of Electoral Systems", Oxford, Oxford University Press, 2a ed., 2006, p. 217; H. KLINGEMANN, B. WESSELS, "The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization of the Grass Roots?", in M. S. SHUGART, M. P. WATTENBERG (a cura di), "Mixed-Member Electoral Systems: the Best of Both Worlds?", Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 282; G. CAPOCCIA, "The Political Consequences of Electoral Laws: The German System at Fifty", in "West European Politics" n. 25, luglio 2002, p. 179, 182.

Il database completo su proporzionalità, numero dei partiti rilevanti e altri indicatori relativi alle elezioni svoltesi negli ultimi decenni nei principali paesi democratici è consultabile alla pagina curata dal prof. M. Gallagher nel sito del Trinity College di Dublino riportata tra le fonti; analogo database incentrato sul fenomeno della volatilità elettorale è reperibile presso il sito dell'Università di Lovanio.

1998 (DEU)	667	32	5	REP (1,8%), DVU (1,2%)	0	3,15	7,8
2002 (DEU)	603	27	5	Schill-Partei (0,8%), REP (0,6%)	1 (PDS 4%)	4,61	6,5
2005 (DEU)	614	30	5	NPD (1,6%), REP (0,6%)	0	2,16	8,1
2009 (DEU)	622	27	5	Piraten (2%), NPD (1,5%)	0	3,40	12,9
2013 (DEU)	631	33	4	FDP (4,8%), AfD (4,7%), Piraten (2,2%)	0	7,83	16,3

Tavola 4: Quantità di voti senza rappresentanza nelle elezioni del Bundestag 1949-2013²⁰⁸

1949: 1,1%	1953: 6,5%	1957: 7%	1961: 5,7%	1965: 3,6%	1969: 5,5%	1972: 0,9%	1976: 0,8%	1980: 1,9%	1983: 0,5%
1987: 1,4%	1990: 8,1%	1994: 3,6%	1998: 5,9%	2002: 6,8%	2005: 3,9%	2009: 6%	2013: 15,7%		

Tavola 5: Quantità ed effetti dei seggi supplementari e (dal 2013) compensativi.²⁰⁹

<i>Elezione Bundestag</i>	<i>Seggi assegnati</i>	<i>N. seggi supplementari (Überhangmandate e dal 2013 Ausgleichsmandate)</i>	<i>Base parlamentare dell'esecutivo successivo al voto</i>	<i>Base parlamentare dell'esecutivo successivo al voto (seggi supplementari esclusi)</i>
1949 (BRD)	402	2 (1 CDU/CSU, 1 SPD)	209 (52,0%) CDU/CSU + FDP + DP	208 (51,7%)
1953 (BRD)	487	3 (2 CDU/CSU, 1 DP)	334 (68,6%) CDU/CSU + FDP + DP + GB/Bhe	331 (68,0%)
1957 (BRD)	497	3 (3 CDU/CSU)	287 (57,7%) CDU/CSU + DP	284 (57,1%)

²⁰⁸ Dati tratti da M. CACIAGLI, "Rappresentanza e consenso in Germania. Bundesrat e Bundestag nella Repubblica Federale", Franco Angeli, Milano, 2016, p. 98.

²⁰⁹ Adattamento da T. SAALFELD, op. cit., p. 216.

1961 (BRD)	499	5 (5 CDU/CSU)	309 (61,9%) CDU/CSU + FDP	304 (60,9%)
1965 (BRD)	496	0	294 (59,3%) CDU/CSU + FDP	294 (59,3%)
1969 (BRD)	496	0	254 (51,2%) SPD + FDP	254 (51,2%)
1972 (BRD)	496	0	271 (54,6%) SPD + FDP	271 (54,6%)
1976 (BRD)	496	0	253 (51,0%) SPD + FDP	253 (51,0%)
1980 (BRD)	497	1 (1 SPD)	271 (54,5%) SPD + FDP	270 (54,3%)
1983 (BRD)	498	2 (2 SPD)	278 (55,8%) CDU/CSU + FDP	278 (55,8%)
1987 (BRD)	497	1 (1 CDU/CSU)	269 (54,1%) CDU/CSU + FDP	268 (53,9%)
1990 (DEU)	662	6 (CDU/CSU)	398 (60,1%) CDU/CSU + FDP	392 (59,2%)
1994 (DEU)	672	16 (12CDU/CSU, 4 SPD)	341 (50,7%) CDU/CSU + FDP	329 (48,9%) necessari
1998 (DEU)	667	13 (13 SPD)	345 (51,7%) SPD + Grünen	332 (49,8%) necessari
2002 (DEU)	603	5 (1 CDU/CSU, 4 SPD)	306 (50,7%) SPD + Grünen	302 (50,1%) di fatto necessari
2005 (DEU)	614	16 (9 SPD, 7 CDU/CSU)	448 (63,0%) CDU/CSU + SPD	432 (70,4%)

2009 (DEU)	622	24 (24 CDU/CSU)	332 (53,4%) CDU/CSU + FDP	308 (49,5%) necessari
2013 (DEU)	631	(4 + 29) 33 (Überhangmandate: 4 CDU/CSU; Ausgleichs- mandate: 13 CDU/CSU, 10 SPD, 4 Linke, 2 Grünen)	504 (69,9%) CDU/CSU + SPD	477 (75,6%)

Tavola 6: Quantità di voto disgiunto nelle elezioni del Bundestag 1957-2013²¹⁰

1957: 6,4%	1961: 4,3%	1965: 6,3%	1969: 7,8%	1972: 8,8%	1976: 6,0%	1980: 10,1%	1983: 10,9%
1987: 13,7%	1990: 15,6%	1994: 16,5%	1998: 25,4%	2002: 26,3%	2005: 29,8%	2009: 29,2%	2013: 20,1%

Tavola7 Gli esecutivi della Repubblica Federale Tedesca nel periodo 1949-2017.

<i>Periodo</i>	<i>Cancelliere</i>	<i>Governi consecutivi presieduti</i>	<i>Coalizione di governo</i>
20/9/1949 – 17/10/1963	Konrad Adenauer	4	CDU/CSU + FDP + DP (1949-1953) CDU/CSU + FDP + DP + GB/Bhe (1953-1957) CDU/CSU + DP (1957- 1961) CDU/CSU + FDP (1961- 1963)
17/10/1963 – 1/12/1966	Ludwig Erhard	2	CDU/CSU + FDP (1963- 1966)
1/12/1966 – 22/10/1969	Kurt Georg Kiesinger	1	“Grande Coalizione” CDU/CSU + SPD (1966- 1969)
22/10/1969 – 16/5/1974	Willy Brandt	2	SPD + FDP (1969-1974)
16/5/1974 – 4/10/1982	Helmut Schmidt	3	SPD + FDP (1974-1982)
4/10/1982 – 27/10/1998	Helmut Kohl	4	CDU/CSU + FDP (1982- 1998)
27/10/1998 – 22/11/2005	Gerhard Schröder	2	SPD + Grünen (1998-2005)
Dal 22/11/2005	Angela Merkel	3	“Grande Coalizione” CDU/CSU + SPD (2005- 2009); CDU/CSU + FDP

²¹⁰ Dati tratti da H. KLINGEMANN, B. WESSELS, op. cit., p. 282.

			(2009-2013); “Grande Coalizione” CDU/CSU + SPD (2013-2017)
--	--	--	--

Abbreviazioni impiegate nel testo

- **BVerfG**, *Bundesverfassungsgericht*: Tribunale costituzionale federale.
- **BVerfGE**, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*: decisioni del Tribunale costituzionale federale (raccolta ufficiale delle sentenze del *BVerfG*; i numeri successivi alla sigla si riferiscono al volume e alla pagina della raccolta in cui si trova la sentenza).
- **BVerfGG**, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*: legge sul funzionamento del Tribunale costituzionale federale.
- **BVerwG**, *Bundesverwaltungsgericht*: Tribunale amministrativo federale.
- **BWahlG**, *Bundeswahlgesetz*: legge elettorale per l’elezione del *Bundestag*.
- **BWahlGV**, *Bundeswahlgeräteverordnung*, regolamento per l’impiego di apparecchi elettronici per le operazioni di voto e di spoglio elettorale.
- **BWO**, *Bundeswahlordnung*: regolamento sulle elezioni del *Bundestag*
- **EuWG**, *Europa Wahlgesetz*: legge elettorale per l’elezione dei deputati tedeschi al Parlamento Europeo.
- **GG**, *Grundgesetz*: Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca.
- **PartG**, *Parteiengesetz*: legge sui partiti politici.
- **VfB**, *Verfassungsbeschwerde*: ricorso diretto al Tribunale costituzionale federale.
- **WahlPrG**, *Wahlprüfungsgesetz*: legge sulla verifica delle elezioni del *Bundestag*.
- **WPB**, *Wahlprüfungsbeschwerde*: ricorso per verifica delle elezioni/impugnazione dei risultati elettorali
- **WRV**, *Weimarer Reichsverfassung*: costituzione della Repubblica di Weimar.

Sono inoltre impiegate le abbreviazioni convenzionalmente usate in Germania per le pubblicazioni periodiche.

Bibliografia

- F.R. ALLEMANN, *Bonn ist nicht Weimar*, Köln und Berlin, Kiepenheuer & Witsch, 1956;
- G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 3-15, 32-37, 40-45, 68-131;
- K. BAWN, *The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome*, in *American Journal of Political Science*, Vol. 37, novembre 1993, pp. 965-989;
- K. BAWN, *Voter Responses to Electoral Complexity: Ticket Splitting, Rational Voters and Representation in the Federal Republic of Germany*, in *British Journal of Political Science*, n. 29, giugno 1999, pp. 487-505;
- J. BEHNKE, *The Strange Phenomenon of Surplus Seats in the German Electoral System*, in *German Politics*, n. 16, 2007, pp. 496-517;
- E. BERTOLINI, *Le sentenze del Bundesverfassungsgericht: tipologie ed effetti*, in M. NICOLINI, D. BUTTURINI (a cura di), *Tipologie ed effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità. Percorsi di diritto costituzionale interno e comparato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 177-219;
- I. BERTRAM, *Die Wahlen zum Deutschen Reichstag vom Jahre 1912. Parteien und Verbände in der Innenpolitik des Wilhelminischen Reiches*, Düsseldorf, 1964;
- K.A. BETTERMANN, H. NIPPERDEY, U. SCHEUNER, *Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, vol. I, Duncker&Humblot, Berlin, 1958;
- P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, in M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 157-191;
- M. CACIAGLI, *Germania: una democrazia del Cancelliere?*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 73-97;
- M. CACIAGLI, *Due sistemi elettorali a confronto: il tedesco e lo spagnolo*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno 1*, 2006, Giappichelli, Torino;
- M. CACIAGLI, *Rappresentanza e consenso in Germania. Bundesrat e Bundestag nella Repubblica Federale*, Franco Angeli, Milano, 2016, pp. 29-101;
- F. VAN CALKER, *Wesen und Sinn der politischen Parteien*, Tübingen, Mohr, 1928;
- G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Bulzoni, Roma, 1995;
- G. CAPOCCIA, *The Political Consequences of Electoral Laws: The German System at Fifty*, in *West European Politics*, n. 25, luglio 2002, pp. 171-202;
- E. CATERINA, *Il sottoprefetto costituente. Sulla legittimità democratica della «Legge fondamentale» tedesca*, in *Historia magistra*, 22, 2016, pp. 15-29;
- A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 17-41, 67-75, 105-113;
- G. DELLEDONNE, *Corti costituzionali e legislazione elettorale: una comparazione italo-tedesca*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, IV, 2014, pp. 1031-1062;
- J.H. ELY, *Democracy and Distrust*, Cambridge, Harvard University Press, 1980;
- D.M. FARRELL, *Electoral Systems: a Comparative Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011, pp. 93-118, 153-230;
- H. FENSKE, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Athenäum Fischer-Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, 1972;

- S. FILIPPONE-THAUERO, *Cancellierato. L'esecutivo in Germania tra sfiducia costruttiva, sistema elettorale e partiti*, Le Lettere, Firenze, 2009;
- E. FRAENKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, in ID., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, ed. III, Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1968;
- S. FURLANI, *La legge elettorale tedesca del 1956 per il Bundestag*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1957, pp. 211-228;
- D. GRIMM, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2012;
- T. GSCHWEND, *Ticket-Splitting and Strategic Voting under Mixed Electoral Rules: Evidence from Germany*, in *European Journal of Political Research*, Vol. 46, gennaio 2007, pp. 1-23;
- H. HELLER, *Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Verfassung*, in ID., *Gesammelte Schriften*, Sijthoff, Leiden, 1971, vol. II, pp. 319-369;
- F.A. HERMENS, *Democracy vs. Anarchy. A study of proportional representation*, Johnson Reprint Corporation, New York-London, ed. II, 1972;
- W. HOPPE, *Die Verfassungswidrigkeit der Grundmandatsklausel*, in *Deutsches Verwaltungsblatt* n. 110, 1995, pp. 265-273;
- J. IPSEN, *Staatsrecht I*, Vahlen, München, 2014;
- W. JELLINEK, *Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Splitterparteien*, in *Archiv des öffentlichen Rechts* NF 15, 1928, pp. 99-139;
- J.A. KARP, *Political Knowledge about Electoral Rules: Comparing Mixed-Member Proportional Systems in Germany and New Zealand*, in *Electoral Studies*, Vol. 25, n. 4, 2006, pp. 714-730;
- U. KARPEN, *Anmerkung zum Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 4 Mai 1993*, in *Deutsches Verwaltungsblatt* n. 108, 1993, pp. 1077 ss.;
- H.H. KLEIN, *Neuwahl par ordre de mufti: Bemerkungen zu den Urteilen des Landesverfassungsgerichts von Schleswig-Holstein vom 30 August 2010*, in *Zeitschrift für Staats und Europawissenschaften* 2010, n. 4, pp. 564-580;
- H. KILNGEMANN, B. WESSELS, *The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization of the Grass Roots?*, in M.S. SHUGART, M.P. WATTENBERG (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems: the Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 279-296;
- T. KÜHNE, *Il caso tedesco*, in M.S. PIRETTI (a cura di), *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 35-80;
- F. LANCHESTER, F. BRANCACCIO (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012;
- G. LEIBHOLZ, *Gleichheit und Allgemeinheit der Verhältniswahl nach der Reichsverfassung und die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs*, in *Juristische Wochenschrift* 58, 1929, pp. 3042 ss.;
- A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, ed. II, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 83-190 (trad. it. di *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*, ed. II, Yale University Press, New Haven, 2012);
- R. LINDNER, R. SCHULTZE, *Germany*, in D. NOHLEN, P. STOVER (a cura di), *Elections in Europe: a Data Handbook*, Nomos, Baden-Baden, 2010, pp. 723-806;
- N. LUHMANN, *I diritti fondamentali come istituzione*, Edizioni Dedalo, Bari, 2002 (trad. it. di *Grundrechte als Institution. Ein Betrag zur politischen Soziologie*, Dunker & Humblot, Berlin, 1999);
- S. MAGIERA, *Art. 38 GG*, in M. SACHS (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, Verlag C.H. Beck, München, 2009, pp. 1177-1205;

- P. MANOW, *Electoral Rules and Legislative Turnover: Evidence from Germany's Mixed Electoral System*, in *West European Politics*, n. 30, gennaio 2007, pp. 197-207;
- P. MANOW, *Mixed Rules, Different Roles? An Analysis of the Typical Pathways into the Bundestag and of MPs' Parliamentary Behaviour*, in *Journal of Legislative Studies*, n. 19, luglio 2013, pp. 287-308;
- H. MAURER, *Staatsrecht I*, Verlag C.H. Beck, München, 2010;
- H. MEYER, *Demokratische Wahl und Wahlsystem*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di) *Handbuch des Staatsrechts*, vol. III, C.F. Müller, Heidelberg, 2005, pp. 521-542;
- H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts*, vol. III, C.F. Müller, Heidelberg, 2005, pp. 543-603;
- S. MEYER, *Das justizförmige Wahlprüfungsgericht beim Reichstag der Weimarer Republik*, Logos, Berlin 2010;
- A. MISSIROLI, *Germania: proporzionale personalizzata e cancellierato*, in O. MASSARI, G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 155-180;
- M. MORLOK, *Art. 38 GG*, in H. DREIER (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2006, pp. 950-1025;
- M. MORLOK, *Demokratie und Wahlen*, in P. BADURA, H. DREIER (a cura di), *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, vol. 2, Mohr Siebeck, Tübingen 2001, pp. 559-607;
- D. NOHLEN, *Panorama des proportionnelles*, in *Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques* n. 32, 1985, pp. 31-42;
- S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, Vallecchi, Firenze, 1970;
- F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005;
- N. PETERSEN, *Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses*, in Aa.Vv., *Das letzte Wort: Rechtssetzung & Rechtskontrolle in der Demokratie*, Nomos, Baden-Baden, 2014, pp. 59-78;
- B. PIEROTH, *Art. 38*, in H.D. JARAS, B. PIEROTH (a cura di), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, Verlag C.H. Beck, München, 2011, pp. 684-702;
- H. PREUSS, *Das Verfassungswerk von Weimar*, in ID., *Gesammelte Schriften*, vol. IV, *Politik und Verfassung in der Weimarer Republik*, a cura di D. Lehnert, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008;
- P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2001;
- P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Giappichelli, Torino, 2016;
- G.A. RITTER, M. NIEHUSS, *Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreichs 1871-1918*, Verlag C.H. Beck, München, 1980;
- T. SAALFELD, *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, in M. GALLAGHER, P. MITCHELL (a cura di), *The Politics of Electoral Systems*, ed. II, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 209-230;
- G. SARTORI, *Ingegneria Istituzionale Comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, ed. V, Il Mulino, Bologna, 2004;
- S.E. SCARROW, *Germany: the Mixed-Member System as a Political Compromise*, in M.S. SHUGART, M.P. WATTENBERG (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems: the Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 55-69;
- D. SCHEFOLD, *Sistema elettorale e forma di governo in Germania*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, pp. 326-353;
- C. SCHMITT, *Legalità e legittimità*, in ID., *Le categorie del "politico"*, Il Mulino, Bologna, 1972 (trad. it. di *Legalität und Legitimität*, Duncker & Humblot, Berlin, 1932);

- C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1984, pp. 30 ss. (trad. it. di *Verfassungslehre*, ed. III, Duncker & Humblot, Berlin, 1957);
- W. SCHREIBER, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag: Kommentar zum Bundeswahlgesetz, unter Einbeziehung der Bundeswahlordnung, der Bundeswahlgeräteverordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften*, Heymanns, Köln, 1986;
- C. SPAGNOLO, *Il sistema elettorale del "Kaiserreich"*, in B. MAZOHL, P. POMBENI (a cura di), *Minoranze negli imperi. Popoli fra identità nazionale e ideologia imperiale*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 105-126;
- G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Giuffrè, Milano, 2001;
- B. VOGEL, D. NOHLEN, R.O. SCHULTZE, *Wahlen in Deutschland. Theorie, Geschichte, Dokumente. 1848-1970*, De Gruyter, Berlin, 1971;
- K.G. WERNICKE, R. SCHICK, H.J. STELZL, H. RISSE, *Der Parlamentarische Rat. Akten und Protokolle*, Oldenbourg Verlag, München, 1975-2009;
- H.A. WINKLER, *La Repubblica di Weimar. 1918-1933: storia della prima democrazia tedesca*, Donzelli, Roma, 1998 (trad. it. di *Weimar 1918-1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, Verlag C.H. Beck, München, 1993);
- T. ZITTEL, T. GSCHWEND, *Individualised Constituency Campaigns in Mixed-Member Electoral Systems: Candidates in the 2005 German Elections*, in *West European Politics*, Vol. 31 n. 5, settembre 2008, pp. 978-1003.

Documenti Istituzionali e Siti Internet

- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale. Paesi europei. Germania, Spagna, Francia e Regno Unito*, Roma, 2016;
- SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Ineleggibilità e incompatibilità parlamentari (Italia e paesi della Comunità Europea)*, Roma, 1984;
- SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Riforma elettorale: in tema di 'ispano-tedesco'. Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, 2012;
- SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna, Germania. XVII legislatura*, n. 18, 2017;
- M. CANTOW, W. ZICHT (a cura di), *Rassegna della giurisprudenza in materia elettorale*, consultabile sul sito internet www.wahlrecht.de;
- <https://www.bundestag.de/en/> (homepage ufficiale in lingua inglese del Bundestag);
- https://www.bundestag.de/blob/196114/8dec1e0540d1fa9f33f6b02840b7c448/kapitel_01_13_berhang_mandate_und_ausgleichsmandate-data.pdf (Dossier specifico sul fenomeno dei "seggi supplementari");
- http://www.ipu.org/parline-e/reports/2121_A.htm (Pagina dedicata al Bundestag tedesco sul sito dell'Inter-Parliamentary Union);
- Indici aggiornati di disproporzionalità: Gallagher, Michael, (2017) Election indices dataset at https://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf;
- Indici aggiornati di volatilità elettorale: Dassonneville, Ruth (2015). *Net Volatility in Western Europe: 1950-2014*. Dataset. KU Leuven: Centre for Citizenship and Democracy, <http://soc.kuleuven.be/web/staticpage/11/95/eng/1197>