UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2020

«La dimensione dei parlamenti: logiche politiche e questioni costituzionali»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2020

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VI
I. Italia – Parlamento nazionale	1-87
II. Italia – Consigli regionali	89-179
III. Francia	181-265
IV. Germania	267-344
V. Spagna	345-437

IV

Germania

di

Mattia Liberatore

Gianluca Lo Mele Buonamico

Beatrice Manni

Giovanna Perugino

LA DIMENSIONE DEI PARLAMENTI: LOGICHE POLITICHE E QUESTIONI COSTITUZIONALI

GERMANIA

SOMMARIO: **Il silenzio costituzionale circa le dimensioni del Bundestag** 1. Premessa. – 1.1 L'influenza dell'esperienza weimariana sulla seconda stagione costituente – 1.2 Il parlamentarismo razionalizzato della forma di governo tedesca 1.3 – Il Bundestag nel bicameralismo differenziato - 2. La peculiare genesi e natura del Grundgesetz: una costituzione "imposta" e originariamente provvisoria – 3. Il dibattito sul numero dei deputati in seno al Parlamentarischer Rat - **L'incidenza del sistema elettorale tedesco sulla composizione numerica del Bundestag** 1. Il sistema elettorale della Repubblica di Weimar - 2. La legge elettorale del 1949 - 3. Le successive modifiche e la stabilizzazione del sistema - 4. La riunificazione tedesca e le elezioni federali del 1990 - 5. Il problema dei mandati in eccedenza e l'intervento del Tribunale costituzionale federale - 6. Proposte di riforma del sistema. - **IL *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages* alla prova di una possibile riduzione del numero dei parlamentari** 1. Premessa: il dibattito in Germania e l'importanza di pensare ad una riforma regolamentare 2. Il Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages - 2.1 Le Fraktionen 2.2 Le Ständige Ausschüsse 2.2.1 (segue) e le Unterausschüssen 2.3 Disposizioni residuali in materia di procedimento legislativo 3. Impatto della riduzione del numero dei memrbi del Bundestag sul Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages: una conclusione - **Il problema del numero crescente dei deputati del Deutscher Bundestag nella dinamica politica e partitica** 1. Il sistema partitico tedesco e le dinamiche politiche recenti. - 2. Überhangmandate: quid facere? Le strategie dei partiti nell'ottica della competizione politica attuale. - 3. Alcune considerazioni sulla distribuzione del potere tramite le candidature all'interno dei partiti. - 4. Alcune riflessioni sull'aumento numerico dei deputati. - 4.1. Impatto sui costi. - 4.2. Conseguenze sulla rappresentanza e sulla legittimazione. - 4.3. Effetti sull'efficienza. - 5. Possibili effetti sulla forma di governo (cenno) e considerazioni finali. – 6. Considerazioni conclusive

Il silenzio costituzionale circa le dimensioni del *Bundestag*

di *Beatrice Manni*

1. Premessa

Il tema della riduzione del numero dei parlamentari, presente oggi in Italia come in altri Paesi europei, ha a che fare con quello generale della rappresentanza. Un principio, questo, che da qualche tempo sta vivendo un momento di difficoltà, derivante innanzitutto dalla vera e propria crisi riguardante quei soggetti sociali che ne rappresentano i presupposti logici e democratici: i partiti politici. Una crisi che finisce per investire l'organo rappresentativo, verso il quale sembra rafforzarsi sempre di più un sentimento di forte sfiducia, potenzialmente pericolosissimo per la tenuta del sistema istituzionale e democratico.

Molti hanno rilevato che ridurre il numero dei parlamentari vuol dire aumentare la distanza fra rappresentato e rappresentante, non solo da un punto di vista quantitativo ma anche qualitativo, dal momento che, venendosi a comprimere le possibilità di scelta per il cittadino, si va ad incidere sul grado di identificazione di questi con il rappresentante, con il rischio ultimo di avere una compagine rappresentativa che invece di rispecchiare la complessità della

società va ad incrementare il senso di estraneità rispetto alle istituzioni[993].

Una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo rappresentativo e la volontà dei cittadini costituirebbe un pericolo grave e diretto per l'uguaglianza del voto che è l'essenza del sistema di democrazia rappresentativa[994].

Secondo altri, invece, la rappresentazione del pluralismo politico non dipenderebbe tanto dal numero di parlamentari ridotto quanto dalla formula elettorale prescelta[995]. Il caso della Germania, come verrà illustrato in seguito, è un esempio lampante del forte collegamento che c'è tra sistema elettorale e numero dei deputati. Sotto questo punto di vista centrale ed influente è anche il sistema dei partiti i quali, nella loro fondamentale funzione di "filtro" della volontà popolare, rischiano di acquisire un peso sproporzionato all'interno del processo democratico. Di fronte ad una Camera con "pochi eletti", si teme, la scelta dei candidati da parte del partito avrebbe molto più peso riducendosi invece le possibilità di scelta per gli elettori[996]. Ma il problema sta proprio nella legittimità di una espressione quale quella tra virgolette, dato che essa ha un connotato di relatività che presupporrebbe l'esistenza di un metro di giudizio. Ma questo non è il caso dell'ambito in esame, anzi, il tema pone un quesito di fondo che limita fortemente i ragionamenti a tal riguardo: esiste un numero minimo di parlamentari che consenta al Parlamento di essere ritenuto tale e cioè realmente rappresentativo? Una domanda che sembra difficile possa trovare una risposta univoca dal momento che il rendimento delle norme di organizzazione dipende da molteplici fattori, giuridici ed extra-giuridici, per cui non è facile valutare "in astratto" quale sia il numero "adeguato" per la composizione dell'organo rappresentativo[997].

Un altro profilo che viene maggiormente interessato dai discorsi sul numero dei parlamentari è quello del funzionamento dell'organo. Esso viene tirato in ballo come uno degli elementi che più giustificherebbe una riduzione del numero dei componenti le assemblee rappresentative. Tuttavia, anche in questo caso, non vi è alcuna certezza sull'automatismo per cui un Parlamento che ha pochi membri è un Parlamento che funziona meglio. Più che altro perché bisognerebbe previamente intendersi su cosa voglia dire "meglio", tenendo conto che nel funzionamento dell'organo legislativo entrano in gioco due esigenze confliggenti: la celerità e la quantità delle decisioni e l'effettività della discussione che ne è alla base, la quale dovrebbe essere espressione della pluralità della compagine sociale. Quindi anche questo legame tra numero dei parlamentari e maggiore efficienza non ha un fondamento scientifico, motivo per cui, ai fini di un miglioramento delle funzionalità dell'organo, non si può non tenere in considerazione quelle norme preposte proprio a tale scopo. Prime fra tutte vengono in rilievo quelle contenute nei regolamenti parlamentari su cui il numero dei parlamentari comporta riflessi diretti. Anche questo profilo verrà analizzato in

---

993 Così A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia,* in *Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019

994 Cfr. P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari,* in *Consulta online,* 31 gennaio 2020, secondo il quale "Il voto di ciascuno risulterebbe infatti diluito forse in misura intollerabile fino a rendere praticamente simbolico recarsi a votare"

995 Vd. F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019,* in *Nomos,* n. 3/2019

996 In senso opposto vedi G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito,* in *AIC*, n. 2/2012, secondo cui: "un organo legislativo più ridotto potrebbe acquisire maggiore autorevolezza e la scelta dei nostri rappresentanti avvenire con maggiore capacità di selezione".

997 F. BIONDI, *Le conseguenze* cit., p. 3

seguito.

Il sistema italiano e quello tedesco rivelano sul tema delle dimensioni dell'organo rappresentativo significative differenze, che investono due profili principali: la fonte di disciplina e la fissità delle dimensioni della Camera rappresentativa. Così, da una parte, nell'ordinamento tedesco la materia è rimessa al legislatore ordinario, collocandosi all'interno della legge elettorale (*Bundeswahlgesetz*); dall'altra, tale disciplina presenta il tratto distintivo della non predeterminazione del numero dei membri del *Bundestag* in favore di una sua composizione variabile, di legislatura in legislatura, con la mera previsione da parte della legge elettorale di un numero minimo di deputati (598[998]).

Senza dubbio un tale modello appare a prima vista molto distante dal nostro in cui la fonte di disciplina è la Costituzione che, se nel testo originario del 1948 determinava il numero dei parlamentari in misura fissa in rapporto con la popolazione[999], a seguito della modifica operata dalla legge costituzionale n. 2 del 1963 fissa, agli artt. 56 e 57, il numero dei deputati in 630 e dei senatori in 315[1000].

Tale diversità è determinata da precise ragioni storiche e politiche che hanno segnato la storia costituzionale della Germania, e che per tale motivo verranno analizzate in questo contributo. Ma non bisogna dimenticare che, nonostante la diversità di soluzioni adottate, l'esigenza sottesa a tali scelte era la medesima: garantire la più piena rappresentatività degli organi rappresentativi, a seguito dei regimi autoritari che avevano investito entrambi i Paesi.

Al tempo della creazione dei contemporanei ordinamenti costituzionali l'esigenza primaria che si voleva garantire era la rappresentanza pluralista, per cui, come emerge dalla dottrina, il dibattito era incentrato più che altro sulla formula elettorale che, soprattutto in Germania, ha consolidate radici proporzionalistiche.

In Germania, il dibattito sull'aumento del numero dei componenti del *Bundestag* è presente, in quanto elemento distorsivo della rappresentatività, sin dalla fine degli anni novanta, ma ha ricevuto un forte impulso di recente, con le ultime elezioni del 2017. I risultati di tale tornata elettorale hanno, infatti, prodotto il Parlamento tedesco più numeroso di sempre con un incremento veramente significativo del numero dei parlamentari che è passato dai 630 della legislatura precedente agli attuali 709 membri (111 in più del numero minimo). Ciò è dovuto al particolare meccanismo[1001] dei mandati in "soprannumero" (*Überhangmandate*) e dei mandati "compensativi" (*Ausgleichsmandate*), l'uno volto a garantire l'effettività del voto dei cittadini ma anche la stabilità dei governi (agendo come un premio di maggioranza a favore dei partiti maggiori), l'altro chiamato a ristabilire la proporzionalità alterata dai primi. Così nell'attuale legislatura i seggi attribuiti in soprannumero sono 46 e quelli in compensazione 65.

Questo aumento eccessivo, fortemente legato all'assetto dei partiti, ha fatto sì che anche in Germania si sia sviluppato, peraltro non in modo costante ma ad intervalli di "periodi morti", un dibattito, tanto accademico quanto politico, sulle dimensioni del *Bundestag* e sulla

---

998 Questo numero è dato dalla somma dei 299 collegi uninominali che esprimono i candidati eletti con i primi voti (*Erststimmen*) con gli altri 299 seggi ripartiti proporzionalmente attraverso i secondi voti.

999 Per la Camera un deputato ogni 80.000 abitanti (o frazioni superiori a 40.000 abitanti), per il Senato un senatore ogni 200.000 abitanti. Fonte: Servizio Studi del Senato, *Riduzione del numero dei parlamentari,* Dossier 25 giugno 2019

1000 Cui vanno aggiunti i senatori a vita e i senatori di diritto a vita.

1001 Che verrà analizzato nel dettaglio nel contributo qui di seguito di M. Liberatore

necessità di un suo ridimensionamento[1002].

Col timore che con le prossime elezioni il numero dei parlamentari tedeschi possa crescere fino ad 800 come conseguenza del cambiamento del panorama partitico che sta andando verso un indebolimento dei partiti più grandi, l'urgenza per una riforma della legge elettorale è stata sentita da tutte le parti politiche. Tuttavia, come si vedrà nel capitolo seguente, le soluzioni proposte sono diverse e rispecchiano gli interessi dei diversi – innanzitutto per dimensione – partiti politici.

Il processo di riforma del numero dei parlamentari attualmente in corso in Italia, ha, invece, alle spalle un dibattito politico che sembra sbilanciato su uno solo dei profili coinvolti: quello del risparmio dei costi della politica piuttosto che di razionalizzazione e funzionalità degli organi rappresentativi, come sarebbe invece auspicabile e coerente con quella finalità primaria e originaria che si ritiene dovrebbe essere il faro che orienta ogni discorso su tali istituzioni. La nuova e diversa sensibilità verso il tema denota un radicale cambiamento di prospettiva che rispecchia dei valori sociali attuali altrettanto diversi, sintomo di una ormai consolidata sfiducia verso il sistema politico prima e partitico e istituzionale poi, cui sembra che si stia rispondendo con misure "al ribasso" in luogo di interventi che mirino invece alla restaurazione (in termini non solo quantitativi ma anche e soprattutto qualitativi) dell'istituzione parlamentare come centro del sistema ed espressione della sovranità popolare.

Sembra, quindi, potersi affermare che se il dibattito sviluppato in Germania è stato occasionato da precisi cambiamenti politico-istituzionali, ponendosi come la reazione alle spropositate dimensioni raggiunte dal *Bundestag* nelle più recenti legislature, in Italia è il prodotto di un cambiamento culturale e valoriale che mette in discussione le basi del nostro sistema democratico.

Per tutto quanto detto e al fine di contestualizzare il tema in esame nel sistema istituzionale tedesco, pare opportuno richiamare, oltre alle caratteristiche e ai poteri del *Bundestag* (o Dieta federale), i meccanismi principali della forma di governo tedesca in cui esso si inserisce, dovendo subito avvertire che non verrà qui preso in considerazione il tema applicato alla seconda Camera della Germania, il *Bundesrat* (o Consiglio federale), in quanto Camera rappresentativa dei governi dei *Länder* (gli Stati della federazione) e non direttamente della popolazione. Si volgerà poi lo sguardo anche al procedimento legislativo al fine di cogliere il profilo funzionale dell'organo. Infine, prima di analizzare quanto più dettagliatamente il dibattito in sede costituente, su cui peraltro non è stato possibile reperire commenti dottrinali a causa delle difficoltà del momento in cui si scrive, si cercherà di delineare i profili fondamentali del quadro storico che ne è alla base, al fine di meglio cogliere gli aspetti fondanti dell'assetto attuale.

1.1 L'influenza dell'esperienza weimariana sulla seconda stagione costituente

Una delle particolarità del costituzionalismo tedesco del secondo dopoguerra è data dal fatto che i costituenti di Bonn hanno potuto disegnare il nuovo assetto costituzionale non

[1002] Sul primo fronte si veda la lettera aperta indirizzata al *Bundestag* firmata da 100 costituzionalisti nel settembre 2019 consultabile in *Offener Brief an den Deutsche Bundestag*, in *Verfassungsblog on matters constitutional,* Fr. 20 Sep. 2019; sul secondo si rimanda all'analisi svolta nel capitolo successivo.

partendo da zero, ma avendo alle spalle quell'esperimento di democrazia liberale che ha rappresentato, grazie all'"accoglimento del principio della democrazia parlamentare come pilastro fondamentale degli assetti di governo"[1003], un modello per tutto il costituzionalismo moderno: la Costituzione di Weimar del 1919. Prima di questa data non si ha in Germania un vero e proprio sistema parlamentare, così come lo si intende oggi, dato che "è nella burocrazia come 'cuore' del governo e nella formalizzazione delle procedure e comportamenti politici che sarebbero da ricercarsi le peculiarità del 'parlamentarismo' tedesco prima di Weimar" che era caratterizzato sul piano istituzionale da uno stato monarchico e su quello del diritto pubblico dall'assenza di un vero costituzionalismo[1004].

L'esperienza di Weimar si pone nella storia, sotto questo profilo, come un'esperienza "paradigmatica: perché essa rappresentò il primo compiuto tentativo di superare gli assetti e le chiusure dello stato liberale in un ordinamento di democrazia pluralistica che è stato un archetipo del costituzionalismo del Novecento; perché essa si misurò con antagonismi e conflitti esacerbati dai frangenti della crisi economica e dalla radicalizzazione del contrasto fra conservazione e innovazione, fra reazione e democrazia"[1005].

Da un altro lato, però, si è caratterizzata anche come un'esperienza suggestiva, contraddittoria e, nei suoi esiti, drammatica. Le ragioni di queste valutazioni sono da riscontrarsi da una parte nella difficile situazione economico-sociale prodotta dalla sconfitta nel primo conflitto mondiale, dall'altra nelle soluzioni necessariamente compromissorie, tese alla pacificazione sociale, con cui si tentò di porvi rimedio.

Il panorama politico che componeva la Costituente di Weimar (*Nationalversammlung*) era variegato, ma nonostante questo riuscì a costituirsi un blocco (*Verfassungsparteien*) formato dalla socialdemocrazia, dal centro cattolico e dal partito democratico (liberali progressisti luterani) che assunse un ruolo determinante nelle scelte costituzionali di fondo riuscendo, nella fase costituente e nei primi anni della Repubblica, a contenere la pressione dei partiti estremisti, attraverso il tentativo di combinare democrazia liberale, democrazia sociale e organicismo[1006].

Così il disegno costituzionale del 1919 si distingue per le seguenti principali caratteristiche: "il principio repubblicano, in primo luogo, collocato alla base del "capovolgimento" del *Reich* monarchico-autoritario in uno stato fondato sulla sovranità popolare; un esteso catalogo federale dei diritti fondamentali, ispirato da un disegno di riforma in campo economico e sociale e volto anche ad imbrigliare entro le maglie di un federalismo repubblicano le spinte reazionarie ancora forti in molti dei vecchi stati del *Reich* guglielmino; l'opzione in favore della parlamentarizzazione, le cui dinamiche venivano assoggettate peraltro ad un ventaglio articolato di istituti di democrazia diretta"[1007].

Si voleva dare vita ad uno Stato fondato sulla sovranità del popolo, ma proprio le modalità con cui si scelse di concretizzare tale legittimazione hanno finito per divenire la più evidente

---

1003 P. RIDOLA, *Stato e costituzione in Germania,* Torino, 2016

1004 G.A RITTER – I. CERVELLI – G. BONACCHI – U. THAYSEN –E. CHELI – F. CAZZOLA – P.C. WITT – A. BOLAFFI – L. FERRAJOLI – B. GUGGENBERGER – C. OFFE – A. ARRU, Rappresentanza legittimazione minoranze. L'esperienza storica tedesca in un contesto comparativo, Quaderni della fondazione Basso Franco Angeli, Milano 1986

1005 P. RIDOLA, *Stato e costituzione in Germania,* Torino, 2016, p. 50

1006 *Ibidem*

1007 *Ibid.*

aporia di quel sistema. In particolare l'elezione diretta del Presidente del *Reich* ha fatto si che questi, da sperato fattore unificante e di contenimento del conflitto politico-sociale divenisse il fattore responsabile della conflittualità istituzionale di quel tempo: fondare la legittimazione del *Reichstag* (il parlamento weimariano) e quella del Presidente del *Reich* sulla medesima investitura del corpo elettorale ha prodotto "assetti di governo che non presidiavano l'equilibrio ed il controllo reciproco dei poteri, ma ponevano le basi di una condizione di conflittualità permanente fra gli organi costituzionali, nella quale essi finivano per contendersi la palma della personificazione della sovranità popolare"[1008].

Ecco che, alla luce di quanto detto, gran parte delle scelte costituzionali effettuate nel 1949 dalle madri e dai padri della Legge fondamentale furono prese volgendo costantemente lo sguardo a quella fondamentale esperienza pregressa, "seguendo quello che dal punto di vista della teoria costituzionale si potrebbe definire "metodo scientifico-empirico"[1009]. Ciò è vero soprattutto per quanto riguarda la forma di governo, laddove l'instabilità istituzionale che, insieme alla crisi economica, ha caratterizzato la Repubblica di Weimar, ha rappresentato l'errore da non ripetere in quanto ritenuto uno degli elementi maggiormente responsabili della sua stessa crisi. In questo senso, come si dirà nel dettaglio, i costituenti del 1949 ebbero un occhio di riguardo nella individuazione di soluzioni e meccanismi volti a salvaguardare al massimo la stabilità politica e istituzionale. È proprio questa logica correttiva del modello weimariano che ha fatto parlare di "razionalizzazione" del parlamentarismo adottato in Germania con la nuova Costituzione. Così "il costituente di Bonn ha operato una decisa scelta per la forma di governo parlamentare monistica a prevalenza del Cancelliere, rigettando quella dualistica semipresidenziale della Repubblica di Weimar. Il "corsetto" istituzionale della Germania federale si è basato, in antitesi a quello weimariano, sull'indebolimento della figura del Presidente, la razionalizzazione del rapporto di fiducia sia in entrata che in uscita, il sistema elettorale selettivo fondato sulla convenzione proporzionalistica, e la legislazione contro i partiti antisistema" [1010]. Infatti, la principale caratteristica negativa del parlamentarismo weimariano era identificata nella frammentazione del sistema partitico, ulteriormente acuita dalla presenza d'importanti formazioni antisistema"[1011].

La forma di governo della Legge fondamentale si presenta, dunque, come "la Weimar dei sogni"[1012], consistendo in una riscrittura radicale dell'esperienza precedente, di cui si vuole mantenere i pregi ed eliminare i difetti, disciplinando ogni possibile scenario della vita istituzionale al fine di evitare il ritorno di prassi antidemocratiche.

Sempre in chiave di reazione all'esperienza precedente, che aveva visto Hitler assumere i pieni poteri a seguito di un plebiscito popolare, va letta anche la scelta per una democrazia totalmente rappresentativa, in cui non sono previsti i tipici istituti di democrazia diretta quali il referendum abrogativo e l'iniziativa popolare.

Un'altra "lezione di Weimar"[1013] si ritrova poi in materia elettorale ed è rappresentata dalla

---

1008 P. RIDOLA, *Stato e costituzione* cit., p. 52

1009 A. ANZON – J. LUTHER (Tradotto da), La legge fondamentale tedesca, Milano, 1997, vd .Introduzione di HÄBERLE P.

1010 F. LANCHESTER, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Giuffrè, 2002

1011 G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 55

1012 F. PALERMO, J. WOELK, *Germania,* Il Mulino, Bologna, 2005, p. 62

1013 G. DELLE DONNE, *Costituzione e legge elettorale* cit., p. 48

costituzionalizzazione, nella Carta del 1919, del principio proporzionalistico: le vicende istituzionali della Repubblica di Weimar avrebbero contribuito a rafforzare l'argomento del nesso fra rappresentanza proporzionale "pura" e instabilità governativa, comportante gravi rischi per la tenuta dell'assetto costituzionale. Tuttavia, pare che oggi quegli argomenti, per i quali si era tenuto a precisare che *Weimar ist nicht Bonn*, siano sottoposti a revisione critica, nel quadro di una più ampia tendenza alla rivalutazione di entrambe le vicende costituzionali[1014].

In ogni caso, "la combinazione tra calcoli e tattiche contingenti, fedeltà a opzioni programmatiche 'storiche' – com'era il caso della rappresentanza proporzionale per i partiti di sinistra – e tentativi di fare tesoro delle 'lezioni di Weimar' è alla base della scelta di non costituzionalizzare un determinato sistema elettorale e, al tempo stesso, di adottare una legge elettorale d'impianto prevalentemente proporzionale"[1015], per cui in questo caso "Bonn è anche Weimar" [1016]. Un evidente elemento di continuità, conseguente alla scelta proporzionale, è infine rappresentato proprio dalla non costituzionalizzazione delle dimensioni della Camera rappresentativa: il numero dei componenti del *Reichstag* era variabile come lo è tutt'ora.

1.2 Il parlamentarismo razionalizzato della forma di governo tedesca

La Germania è una repubblica federale la cui forma di governo viene correntemente classificata come parlamentare *razionalizzata,* in virtù di vari meccanismi volti a rafforzare il ruolo del Cancelliere, primo ministro, e la stabilità dell'esecutivo [1017]. Memore dell'esperienza costituzionale precedente, la Legge fondamentale mantiene l'impianto parlamentarista già presente in Weimar ma "si sforza di prevedere e disciplinare tutte le possibili vicende dei rapporti tra i supremi organi costituzionali e, in particolare, tra il parlamento e il governo, dedicando ad esse un gran numero di disposizioni" per cui "tutto il sistema si svolge e si sviluppa intorno al tentativo di conciliare il primato politico del parlamento con il primato organizzativo del governo, dato dalla sua stabilità. Privilegiando il secondo, ove i due postulati dovessero entrare in conflitto"[1018].

Il Cancelliere è eletto a maggioranza assoluta dal *Bundestag*, ma «senza dibattito» (art. 63

1014 G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale* cit., p. 49 il quale dà conto di come "ricostruzioni recenti tendono invece a offrire un quadro più complesso: l'ombra di Weimar non sarebbe stata sufficientemente 'lunga' da provocare una vera soluzione di continuità nella legislazione elettorale tedesca, con l'adozione di un sistema maggioritario e l'auspicato avvento del partitismo".

1015 G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale* cit., p. 57

1016 Espressione di A. BOLAFFI così come ripresa da G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale* cit., p. 62

1017 Vd. M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo,* Giappichelli, Torino, IV ed., 2012, p. 130 ss. Vedi anche F. FURLAN, S. GIANELLO, *Costituzioni comparate,* Giappichelli, Torino, IV ed., 2017, p. 176, secondo cui "l'originalità del sistema tedesco è tutta nella "razionalizzazione" del parlamentarismo, attuata rafforzando la posizione del Cancelliere (posto a capo dell'esecutivo) al centro della forma di governo (si parla a tal proposito di *Cancellierato – Kanzlerdemokratie*)". L'obiettivo della stabilizzazione dei governi ma anche della loro continuità sembra essere stato effettivamente raggiunto se si pensa che dal dopoguerra ad oggi si sono alternati solo otto Cancellieri: K. Adenauer (CDU) nove governi: 1949-1963; L. Erhard (CDU) tre governi: 1963-1966; K. G. KIESINGER (CDU) un governo: 1966-1969; W. Brandt (SPD) tre governi. 1969-1974; H. Schmidt (SPD) quattro governi: 1974-1982; H. Kohl (CDU) cinque governi: 1982-1998; G. Schroeder (SPD) due governi: 1998-2005; A. Merkel (CDU) 2005-. *Ibidem.*

1018 F. PALERMO, J. WOELK, *Germania,* Il Mulino, Bologna, 2005, p. 62

GG). In questa particolare modalità di elezione del Cancelliere risiede una prima rilevante indicazione sulle caratteristiche profonde del sistema tedesco dando conto della stretta connessione che intercorre tra un sistema istituzionale sì fatto e il substrato politico-partitico su cui si basa. Come è stato rilevato, infatti, quelle due parole costituiscono il limite posto dalla costituzione alla negoziazione politica ma ancora prima al sistema elettorale. Il fatto che il parlamento non possa discutere sul nome del candidato proposto ma possa solo "dire sì o no", comporta che il cancelliere sia "già nelle cose" (solitamente il capo del partito che ha ottenuto la maggioranza alle elezioni). Ma soprattutto ciò comporta necessariamente che le coalizioni si siano formate in modo chiaro già prima delle elezioni (all'opposto di quel che avviene in Italia) prendendo vita il cd. bipolarismo di fatto per cui il candidato cancelliere si presenta agli elettori chiedendo il voto per sé e per una maggioranza già identificata. Ecco che, quindi, "una simile disposizione da un lato presuppone un quadro partitico chiaro, dall'altro impone che sia così"[1019].

Se quello appena descritto è il procedimento fisiologico di nascita del governo, la Legge fondamentale si premura di disciplinare anche i casi patologici. Il *Bundestag* può eleggere, sempre a maggioranza assoluta, anche un candidato diverso da quello proposto dal Presidente federale qualora egli non venisse eletto. Nel caso di terza votazione se si raggiunge la maggioranza assoluta il Presidente federale è tenuto a nominare il nome espresso dal *Bundestag*, se la maggioranza è relativa egli può scegliere di nominarlo o di sciogliere il *Bundestag*. Il sistema è quindi volto a limitare il più possibile la formazione di un governo di minoranza.

Il Cancelliere propone al Presidente federale la nomina e la revoca dei ministri risultando in posizione di preminenza rispetto a questi, avendo anche il potere di determinare le direttive politiche generali (art. 65 *GG*), di creazione dei ministeri e relative competenze e ripartizione di essi ai ministri.

L'istituto identificativo della forma di governo tedesca è rappresentato dal meccanismo della *sfiducia costruttiva* (art. 67 *GG*) secondo cui il *Bundestag* può sfiduciare il Cancelliere solo se, a maggioranza assoluta, ne elegge contestualmente[1020] un altro. Tale congegno fa sì che un governo possa cadere solo quando la Camera sia in grado di esprimere una nuova maggioranza che elegga il nuovo[1021]. "Un evento del genere è tuttavia molto raro e presuppone la perdita della maggioranza, ad esempio in caso di scioglimento o rottura di una coalizione. Infatti, la storia del *Bundestag* annovera finora soltanto due votazioni di sfiducia costruttiva: nel 1972 il gruppo parlamentare della CDU/CSU perse la sua mozione contro Willy Brandt (SPD) e nel 1982 Helmut Schimdt (SPD) dovette ritirarsi lasciando il posto al capo dell'allora opposizione, Helmut Kohl della CDU/CSU"[1022].

Sulla stessa linea si pone l'istituto della *questione di fiducia*[1023]. Il Cancelliere può porla sia su un progetto di legge governativo sia in astratto. Se non ottiene la maggioranza assoluta del *Bundestag* e questo, con la stessa maggioranza, non elegge entro 21 giorni un nuovo Cancelliere, il Presidente può procedere, su proposta del Cancelliere, allo scioglimento (art. 68 *GG*) oppure dichiarare lo "stato di emergenza legislativa", col consenso del *Bundesrat*. Lo

---

1019 Così F. PALERMO, J. WOELK, *Germania* cit., p. 71

1020 Tra votazione della sfiducia ed elezione del nuovo Cancelliere devono intercorrere almeno 48ore.

1021 M. VOLPI, *Libertà e autorità* cit., p. 131

1022 www.bundestag.de

1023 "finora la questione di fiducia è stata posta 5 volte" www.bundestag.de

stato di emergenza, che può essere dichiarato anche quando venga respinto un progetto di legge dichiarato urgente del Governo, comporta che se il progetto di legge venga di nuovo respinto dal *Bundestag*, diviene legge col solo assenso del *Bundesrat*. Tali modalità valgono per i successivi 6 mesi in caso di altri respingimenti da parte del *Bundestag*. Questo istituto "consente ad un cancelliere divenuto 'di minoranza' di governare con l'appoggio del Presidente e del Senato per un periodo limitato di tempo, dopo il quale non potrà che dimettersi dalla carica"[1024].

Passando alla figura del Capo dello stato, già da queste prime indicazioni, si intuisce come "il presidente federale della costituzione di Bonn ha un ruolo assai limitato, totalmente estraneo alla funzione di indirizzo politico"[1025] ed anche in questo caso, come anticipato, le ragioni sono di carattere storico. "La sua figura è solo complementare in politica interna e rappresentativa in politica estera"[1026].

Il Presidente federale è eletto senza dibattito dall'Assemblea federale (art. 54, co. 1, *GG*), un organo composto dai membri del *Bundestag* e da un eguale numero di membri eletti dai parlamenti dei *Länder* secondo i principi della rappresentanza proporzionale (co. 3). Il mandato dura cinque anni ed è ammessa una sola rielezione consecutiva (co. 2).

Il Presidente nomina e revoca i giudici federali e i funzionari federali, gli ufficiali e i sottoufficiali, qualora la legge non disponga diversamente ed esercita per conto della Federazione i poteri di grazia, potendo trasferire questi poteri ad altre autorità (art. 60 *GG*).

Il presidente può essere messo in stato d'accusa dal *Bundesrat* o dal *Bundestag* di fronte al Tribunale costituzionale federale che al termine dell'istruttoria può dichiararne la decadenza dalla carica (art. 61 *GG*.)

A conferma della assenza di poteri presidenziali autonomi è posto l'obbligo di controfirma per tutti gli atti del presidente federale eccetto: la nomina e la revoca del Cancelliere; lo scioglimento del *Bundestag* per incapacità di formare un governo; la richiesta al Cancelliere (o ad un ministro) di permanere in carica fino alla nomina del successore (art. 58 *GG*). Le due ipotesi di scioglimento anticipato del *Bundestag*, tassativamente previste dalla Legge fondamentale, costituiscono i due soli casi di un potere effettivo attribuito al Presidente federale.

Da quanto sinteticamente detto deriva che nella sostanza "il presidente federale entra nel circuito decisionale solo quando non è possibile altrimenti e sempre in maniera fortemente condizionata. La *ratio* dell'intervento presidenziale è ancora una volta la garanzia ultima della stabilità: è lui a dover scegliere se, in ipotesi estreme, sia meglio avere un cancelliere debole o sciogliere il *Bundestag*, ed è lui a farsi garante della prevalenza ultima del governo sul parlamento in caso di conflitti insanabili"[1027].

1.3 Il Bundestag nel bicameralismo differenziato

Lo Stato federale «democratico e sociale» così come configurato dalla Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz,* art. 20) si regge su un Parlamento bicamerale in cui le due Camere sono profondamente diverse fra loro, per elettorato, organizzazione e funzioni,

---

1024 M. VOLPI, *Libertà e autorità* cit., p. 133
1025 F. PALERMO, J. WOELK, *Germania* cit., p. 67
1026 *Ibidem*
1027 F. PALERMO, J. WOELK, *Germania* cit., p. 69

secondo lo schema di rapporto denominato bicameralismo diseguale o differenziato.

Come anticipato, il *Bundestag* è l'organo rappresentativo del popolo federale. Esso viene rinnovato, salvo scioglimento anticipato, ogni quattro anni (art. 39, co. 1 *GG*) da un elettorato composto da chi ha compiuto il diciottesimo anno di età, che è la stessa soglia anagrafica valida per l'elettorato passivo. I deputati sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto e anche in Germania è posto il divieto del vincolo di mandato (art. 38, co. 1 *GG*), essendo i deputati "soggetti soltanto alla loro coscienza".

Analogamente al caso italiano, il *Bundestag* gode di autonomia costituzionale che si manifesta innanzitutto in quella organizzativa e regolamentare. La Dieta federale, infatti, elegge il proprio Presidente, "che è normalmente scelto tra i parlamentari appartenenti al partito di maggioranza relativa"[1028], i Vicepresidenti e i segretari e si dota di un regolamento interno (art. 40, co. 1 *GG*). Al Presidente spettano anche i poteri di amministrazione e di polizia e senza la sua autorizzazione non possono effettuarsi nei locali del Bundestag perquisizioni o sequestri (art. 40, co. 2 *GG*).

Altra espressione di autonomia è il potere di verifica delle elezioni che comporta altresì che il *Bundestag* decide sulla perdita della qualità di deputato di uno dei suoi membri (art. 41 *GG*). Tuttavia, le decisioni del *Bundestag* in materia non sono definitive essendo espressamente previsto avverso di esse il ricorso presso il Tribunale costituzionale federale (co. 2).

Per quanto riguarda la pubblicità dei lavori, i dibattiti del *Bundestag* sono pubblici, eccetto quando faccia richiesta contraria un decimo dei membri o il Governo federale ed essa sia approvata dalla maggioranza di 2/3 (art. 42, co. 1 *GG*).

Il *Bundestag* decide di norma a maggioranza dei voti espressi salvo che la Legge fondamentale disponga diversamente e fatte salve le eccezioni previste dal regolamento (co. 2).

"Secondo una regola organizzativa costante, la maggior parte del lavoro è svolto in sede di Commissioni interne (*Ausschusse*). Esse sono per lo più permanenti, talvolta temporanee, specializzate per materia e composte in modo da rispecchiare proporzionalmente i rapporti di forza tra i vari gruppi politici"[1029].

Accanto alla Dieta federale, si trova la Camera Alta. Il *Bundesrat* è espressione degli esecutivi dei *Länder* come espressamente affermato dall'art. 51 *GG* secondo cui: «Il Consiglio federale è composto di membri dei governi dei *Länder* che li nominano e li revocano». La nomina governativa significa che i requisiti per l'appartenenza al *Bundesrat* sono disciplinati dalle norme dei singoli *Länder*. Il *Bundesrat* si configura quindi come un organo permanente che si rinnova parzialmente, di norma con le elezioni nei *Länder*.

Ai sensi dei commi 2 e 3 dello stesso art. 51 si dispone che ogni *Land* ha almeno 3 voti. I *Länder* con più di 2 milioni di abitanti hanno 4 voti, i *Länder* con più di 6 milioni di abitanti ne hanno 5, i *Länder* con più di 7 milioni di abitanti 6 voti. Ogni *Land* può inviare tanti membri quanti sono i suoi voti. I voti di un *Land* non possono essere dati che in modo unitario e dai membri presenti o dai loro rappresentanti. Si adotta quindi un criterio di rappresentanza ponderale ma non strettamente proporzionale secondo un "sistema che intende bilanciare le

---

1028 P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema tedesco (La Repubblica federale,* Giuffrè, Milano, VI ed., 2001, p. 46

1029 P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato,* p. 47

esigenze di rappresentanza federale con quelle della rappresentanza popolare, essendo attribuito ai *Länder* meno popolosi un peso relativamente maggiore di quello che sarebbe risultato dall'applicazione del solo criterio demografico"[1030].

La diversa composizione delle due Camere assume particolare rilievo ove si consideri che esse possono ben esprimere differenti orientamenti politici: "il gruppo di membri in rappresentanza di un determinato *Land* è diretta espressione della maggioranza politica che ne sostiene il governo e ciò può implicare una diversa distribuzione della presenza dei partiti rispetto al *Bundestag*, eletto direttamente"[1031].

La diversità di configurazione delle due Camere federali tedesche si riflette anche e soprattutto sul differente ruolo ad esse attribuito all'interno del procedimento legislativo[1032]. Basta, in effetti, leggere l'art. 50 *GG* per intuire la marginalità del ruolo del *Bundesrat* rispetto al *Bundestag* nella formazione delle leggi federali. Ai sensi di detto articolo, infatti, il *Bundesrat* è l'organo attraverso il quale i *Länder* semplicemente *collaborano* alla legislazione federale[1033]. Evidente appare la differenza con il nostro articolo 70 della Costituzione in cui è affermato che «la funzione legislativa è esercitata *collettivamente*[1034] dalle due Camere». In più all'art. 77, co.1 *GG* si afferma chiaramente che «le leggi federali sono adottate dal *Bundestag*». Come si sta per illustrare i poteri legislativi del *Bundesrat* variano, invece, a seconda della natura del testo[1035], ma si sostanziano essenzialmente in pronunce che se sfavorevoli possono comunque essere superate dal *Bundestag,* eccetto i casi in cui il *Bundesrat* conserva un potere di veto ma che ormai risultano fortemente limitati a seguito

---

1030 Servizio studi del Senato*, Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti,* Dossier n. 54, Settembre 2013

1031 Servizio studi del Senato*, Le Camere alte in Europa e* cit., p. 64, ove si aggiunge che: "Anche per tali peculiari modalità di formazione, il *Bundesrat* si caratterizza come luogo di concreta partecipazione e di valorizzazione di interessi del *Land* nella gestione degli affari federali: tale circostanza sembra essere confermata dalle modalità di svolgimento dei lavori delle commissioni che vedono un diretto coinvolgimento della burocrazia dei *Länder,* specialmente in occasione di discussioni su temi di carattere tecnico".

1032 "In linea generale la distribuzione delle competenze tra Bund e Länder è articolata secondo il principio per il quale spetta ai Länder il diritto di legiferare nella misura in cui la Legge fondamentale non riservi alla Federazione le competenze legislative. Viene dunque costituzionalmente garantita la competenza residuale degli Stati a fronte di una competenza esclusiva del Bund sulle materie espressamente elencate all'articolo 73 della Costituzione. La revisione operata nel 2006 ha abrogato la tipologia relativa alla legislazione c. d. cornice, mantenendo invece la competenza legislativa concorrente per la quale i Länder hanno il potere di legiferare solo fino a quando e nella misura in cui la Federazione non eserciti, nei modi previsti dalla legge, la propria competenza legislativa", *Le costituzioni federali di civil law dell'Europa. La Repubblica Federale di Germania,* in MinervaWeb, n. 39/2017, www.senato.it

1033 Oltre che "all'amministrazione della Federazione e agli affari dell'Unione Europea".

1034 Corsivo mio.

1035 Così P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato,* p. 54

dell'intervento di riforma costituzionale del 2006[1036] [1037].

Il potere di iniziativa spetta al Governo federale, al *Bundesrat* nel suo complesso - e non ad ogni suo singolo membro - e ai deputati del *Bundestag* (art. 76, co. 1 *GG*). "Non ha avuto riconoscimento (a causa della scarsa simpatia del costituente tedesco per gli istituti di democrazia diretta), invece, l'iniziativa legislativa popolare"[1038].

I disegni di legge elaborati dal Governo federale devono previamente essere inviati al *Bundesrat* che è tenuto ad esprimere la sua posizione entro sei settimane, ma se sono disegni di legge definiti particolarmente urgenti possono essere sottoposti al *Bundestag* dopo tre settimane dall'invio al *Bundesrat*, indipendentemente dal fatto che quest'ultimo si sia espresso o meno. Il *Bundesrat* può chiedere, per importanti motivi e per l'ampiezza del progetto in esame, di estendere il termine iniziale di sei settimane a nove settimane. Simmetricamente, una proposta di legge del *Bundesrat* deve prima essere inoltrata al Governo federale che esprime su di essa un parere entro gli stessi termini (art. 76 *GG*).

Le proposte di legge giungono quindi al *Bundestag* che provvede alla loro votazione ed eventualmente approvazione. "I progetti di legge vengono dapprima esaminati dalle Commissioni competenti per materia, che si limitano all'esame in sede referente, e poi trasmessi al *plenum* dell'assemblea che approva i medesimi a maggioranza semplice dopo la loro triplice lettura (sistema di derivazione inglese). Un quorum più elevato (maggioranza qualificata) è richiesto solo per i disegni di legge di revisione costituzionale"[1039]. Le leggi

---

1036 Vd. Servizio studi del Senato, *Le Camere alte in Europa e,* p. 63. Cfr. F. FURLAN, S. GIANELLO, *Costituzioni comparate,* Giappichelli, Torino, IV ed., 2017, p. 183: "gli ambiti materiali per i quali è necessaria l'approvazione del Bundesrat sono arrivati ad essere oltre quaranta e che la percentuale di leggi bicamerali è stata compresa, nelle legislature anteriori alla riforma costituzionale del 2006 tra il 50% e il 60%: questi dati uniti alla concreta possibilità che si formi una maggioranza alternativa a quella del *Bundestag* hanno fatto ritenere necessario un correttivo (..)". In particolare, come si legge in E. GATTI, G. MARRA, G. MENEGUS, A. A. PRACILIO, E. SALEMME, G. VASINO, in P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata,* Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", Firenze, 2018, su www.osservatoriosullefonti.it, " Uno degli obiettivi perseguiti dall'ambizioso progetto riformatore elaborato dalla Commissione bicamerale per la modernizzazione dell'ordinamento federale del 2006 era quello di colpire la preoccupante ipertrofia delle leggi a consenso necessario. Nel testo della Legge fondamentale non ancora modificato erano individuabili 49 ambiti materiali contenuti in 35 articoli che richiedevano l'assenso del *Bundesrat* mentre nel 1949 erano soltanto 12. L'intervento di revisione non ha destrutturato questo modello ma ha prodotto modifiche circostanziate in grado però di incidere profondamente sulla mole degli atti legislativi bicamerali, agendo su due fronti: da un lato ha ampliato la sfera della *Zustimmung*, introducendo l'obbligatorietà del consenso della seconda camera in materie non previste, manovra necessaria per ottenere il *placet* del *Bundesrat,* sulla riforma. Dall'altro, per ridurre l'entità di questa categoria di leggi, è stato eliminato l'assenso necessario della seconda camera per le leggi approvate in attuazione dell'art. 84 GG, disposizione che aveva sempre costituito la base giuridica del maggior numero di *Zustimmungesetze*".

1037 Un potere di veto, che secondo Hans Meyer, sembra aver ad oggi assunto una "nuova funzione : quella di una seconda deliberazione tra le stesse forze politiche, ma con maggioranze diverse"; tale funzione sarebbe nuova rispetto a quella immaginata dai consiglieri del Parlamentarischer Rat che ha elaborato la Legge fondamentale, i quali partivano "dall'assunto che al Bundesrat i Länder avrebbero rappresentato solo dei "puri" interessi regionali, mentre di fatto oggigiorno in tutte le questioni di consistente rilevanza politica il Bundesrat orienta il proprio voto secondo gli specifici orientamenti partitici e non secondo i peculiari interessi regionali". Questo nuovo scenario è, secondo Meyer, "chiaramente insensato, in quanto i Parlamenti regionali e le stesse campagne elettorali dei Länder vengono organizzate solo in funzione delle posizioni politiche nazionali (…)" in A. DE PRETIS, *"Eppur si muove…". La commissione bicamerale per la modernizzazione dell'ordinamento federale tedesco nelle parole di un suo protagonista. Intervista con il prof. Dr. Han Meyer,* in *Federalismi.it*

1038 F. FURLAN, S. GIANELLO, *Costituzioni comparate* cit., p. 184

1039 F. FURLAN, S. GIANELLO, *Costituzioni comparate* cit., p. 184. In particolare: "Durante la prima lettura la discussione verte normalmente su questioni fondamentali. Questa fase viene abbreviata in molti casi rinviando di-

federali così adottate devono quindi essere trasmesse immediatamente al *Bundesrat*, a cura del Presidente del *Bundestag*.

A questo punto il *Bundesrat* ha la facoltà di attivare, entro tre settimane, uno speciale organo previsto dalla Legge fondamentale, chiamato Commissione di conciliazione (*Vermittlungsausschuss*), composta da 16 rappresentanti del *Bundestag* e 16 del *Bundesrat*[1040] "avente il compito di avanzare proposte di integrazione, modifica o addirittura di abrogazione del testo approvato dal *Bundestag*"[1041].

A questo punto si deve fare distinzione tra due tipologie di leggi da cui emerge il diverso "peso" attribuito al *Bundesrat* (artt. 77 e 78 *GG*). Vi sono infatti le cd. *Zustimmungsgesetze* (leggi a consenso necessario) o leggi bicamerali, che prevedono una approvazione espressa da parte del *Bundesrat*. Tali leggi sono quelle che "riguardano i diritti e gli interessi dei *Länder* in materia amministrativa, in materia finanziaria e fiscale, nonché le leggi che modificano la Costituzione (…) in tutti questi casi, il voto negativo del *Bundesrat* opera come veto assoluto, in nessun modo superabile dal *Bundestag*"[1042] . Nel caso di queste leggi, la Legge fondamentale prevede anche per il Governo federale e per il *Bundestag* la facoltà di richiedere la convocazione della Commissione di conciliazione. Qualora tale organo proponga una modifica del testo di legge il *Bundestag* deve pronunciarsi nuovamente (art. 77, co. 2 *GG*).

Diverso è, invece, il caso delle *Einspruchgesetze* cioè "leggi semplici", rispetto alle quali al *Bundesrat* è riconosciuto un potere di veto solo sospensivo che può essere superato dal *Bundestag* con la stessa maggioranza con cui ha votato sfavorevolmente la Camera Alta. Infatti, una volta terminata la procedura che coinvolge la Commissione di conciliazione, il *Bundesrat* può, entro due settimane[1043], sollevare opposizione contro la legge adottata dal *Bundestag* (art. 77, co. 3 GG); se l'opposizione è deliberata con la maggioranza dei voti del *Bundesrat*, essa può essere respinta da una deliberazione della maggioranza dei membri del *Bundestag*; qualora il *Bundesrat* abbia deliberato l'opposizione con una maggioranza di almeno due terzi dei voti, essa necessita, per essere respinta dal *Bundestag*, della maggioranza di almeno due terzi dei voti, non inferiore comunque alla maggioranza dei membri del *Bundestag* (co. 4). Una volta conclusosi l'iter parlamentare, la legge viene trasmessa al Presidente federale che provvede alla promulgazione con proprio decreto controfirmato dal Cancelliere e dai ministri competenti, oppure, laddove ritenga il testo adottato non conforme alla Legge fondamentale, richiede una nuova votazione.

Oltre al differente ruolo assunto nel procedimento legislativo, un'altra importante differenza tra le due Camere si colloca all'interno dei rapporti istituzionali e quindi nella

---

rettamente il progetto di legge («senza discussione») alle commissioni competenti, all'interno delle quali i suoi contenuti e le sue ripercussioni vengono esaminati da politici esperti in materi, appartenenti a tutti i gruppi parlamentari del Bundestag, che talvolta possono anche ricorrere all'audizione di consulenti esterni. Successivamente il disegno di legge, prevalentemente accompagnato da proposte di emendamento, torna all'esame del plenum per la seconda lettura. Solo appena dopo questo passaggio può seguire la terza lettura con la votazione finale" in www.bundestag.de

1040 La cui esatta composizione e le norme di funzionamento sono disciplinate da un regolamento interno adottato dal Bundestag con parere favorevole del Bundesrat (art. 77 co. 2 GG).

1041 E. GATTI, G. MARRA, G. MENEGUS, A. A. PRACILIO, E. SALEMME, G. VASINO, in P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il procedimento legislativo* cit.

1042 P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato,* p. 54

1043 «Il termine per l'opposizione, nel caso di cui all'ultimo periodo del comma 2, decorre dal ricevimento della comunicazione del presidente della commissione prevista dal comma 2, relativa alla conclusione della procedura davanti alla commissione stessa» art. 77, co. 3 GG

forma di governo: il rapporto di fiducia si instaura tra il Governo federale e il solo *Bundestag*, non con entrambe le Camere come previsto nell'ordinamento italiano.

2. *La peculiare genesi e natura della Grundgesetz: una costituzione "imposta" e originariamente provvisoria.*

Prima di passare all'analisi del dibattito interno al Consiglio parlamentare che ha elaborato la Legge fondamentale, occorre dare conto del particolare contesto storico e geopolitico in cui il processo costituente si è svolto.

Da questo punto di vista, la Germania postbellica "è stata un vero e proprio laboratorio istituzionale su cui ha inciso la duplice esperienza della crisi della democrazia e del regime nazista"[1044], in un processo di ricostruzione che ha visto nelle forze Alleate da una parte, e nei *Länder* dall'altra, i principali protagonisti.

Infatti, a partire dalla resa incondizionata dell'8 maggio 1945 da parte dell'ammiraglio Doenitz, divenuto il nuovo Capo dello Stato a seguito del suicidio di Hitler, la ricostruzione della Germania avviene attraverso un processo formalmente ascendente, che parte dagli enti locali e territoriali, ma si svolge sotto il controllo dall'alto delle forze alleate occupanti che, il 5 giugno 1945, assumono la *supreme authority.* "Nel difficile clima del secondo dopoguerra, aggravato dalla presenza dei *Vertriebene*, gli espatriati dalle zone perse ad est dell'Elba, la riorganizzazione politica avviene prima nei *Länder*. Questi furono i primi partner delle forze di occupazione, nei cui confronti svolsero il doppio ruolo di esecutivo e di rappresentanze tedesche"[1045]. Furono così proprio i *Länder* a darsi le prime costituzioni sul territorio (per prime nel dicembre 1946 la Baviera e l'Assia con due costituzioni in competizione per la palma della migliore politica costituzionale), e proprio il "rapido costituirsi dei *Länder* dopo il 1945 e l'emanazione delle loro costituzioni "complete" hanno esercitato un'influenza inestimabile sul federalismo e sulla stessa Legge Fondamentale"[1046].

Nell'estate del 1945 (17 luglio – 2 agosto) si tenne a Potsdam la Conferenza delle potenze alleate vincitrici della guerra: USA, URSS, Gran Bretagna. In tale occasione venne tra l'altro deciso la suddivisione del territorio tedesco in quattro zone d'occupazione, amministrate dalle potenze vincitrici (cui si aggiunse la Francia), "al fine di fornirgli la possibilità di una ricostruzione su basi democratiche e liberali, tali da reinserirlo all'interno del contesto internazionale"[1047].

Nel giugno 1948 si costituì la Conferenza dei ministri-presidenti che assunse un importante ruolo nell'articolazione delle politiche, soprattutto di natura amministrativa, delle forze occupanti, ma fu anche espressione di quel federalismo cooperativo che ispirerà il futuro assetto istituzionale.

Il 1 luglio 1948 i *Militargouverneure* consegnarono ai *Landtagen* il cd. "Documento di Francoforte" in cui si chiarirono le richieste delle forze occupanti relative al processo costituente volto alla redazione di una Costituzione scritta per la Germania. Oltre alla

---

1044 F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche* cit., p. 102

1045 S. ROSSI, *La rappresentanza nello stato costituzionale. La rappresentanza degli interessi in Germania,* Torino, 2002, p. 330

1046 A. ANZON, J. LUTHER, (tradotto da), *La legge fondamentale tedesca,* Milano, 1997, vd. Introduzione di P. HÄBERLE

1047 F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche* cit.

"istituzione di un'assemblea costituente gli alleati stabiliscono le modalità della sua elezione: ciascun Land invia un eletto per ogni 75.000 abitanti. Si prevede inoltre che la costituzione debba essere democratica e la forma di governo "di tipo federale", i diritti dei *Lander* devono essere protetti, si deve creare un'istanza centrale e devono essere garantiti i diritti individuali e le libertà"[1048].

I presidenti dei Governi dei *Länder* cercarono di soddisfare le pretese degli alleati assumendo un atteggiamento compromissorio, al fine di non dare carattere definitivo alla divisione della Germania. "Di qui la istituzione di un Consiglio parlamentare (*Parlamentarischer Rat*) al posto di una Assemblea costituente, con la finalità di redigere non una Costituzione (*Verfassung*), ma una Legge fondamentale (*Grundgesetz*)"[1049]. Si decise di adottare tale "asettica qualifica, invece di Costituzione, a motivo della provvisorietà che i membri del Consiglio parlamentare ritenevano sarebbe stata propria di quel testo. Si pensava, infatti, che la formulazione di una più solenne Costituzione dovesse rinviarsi al tempo in cui tutti i tedeschi avrebbero potuto partecipare alla sua redazione, finalmente riuniti insieme in un solo Stato"[1050].

Accanto al *Parlamentarischer Rat*, nell'agosto 1948 venne costituita una Commissione di esperti, riunitasi presso l'isola di Herrenchiemsee, con il compito di redigere gli indirizzi fondamentali da sottoporre al Consiglio parlamentare. Quest'ultimo "non era di diretta derivazione popolare, ma costituiva un'emanazione delle assemblee rappresentative dei singoli *Länder*. Ne facevano parte in totale 65 membri: 27 cristiano democratici (appartenenti cioè alla CDU-CSU), 27 socialdemocratici (SPD), 5 liberali (FPD), 2 comunisti (KPD), 2 esponenti del Partito Tedesco (DP) e 2 dello *Zentrum.* C'erano inoltre 5 rappresentanti di Berlino Ovest senza pieno diritto di voto"[1051].

I lavori del Consiglio parlamentare iniziarono a Bonn il 1 settembre 1948 e si conclusero dopo otto mesi, l'8 maggio 1949. La Legge fondamentale, che doveva essere approvata da almeno 2/3 dei *Länder* del territorio federale, entrò in vigore il 24 maggio 1949 con 59 voti contro 12 e fu approvata da tutti i parlamenti dei *Länder*, esclusa la Baviera.

La genesi sin qui sinteticamente descritta della *Grundgesetz* fa intuire perché essa sia passata alla storia come "costituzione imposta", essendosi innanzitutto allontanata da quel concetto di potere costituente espresso dal costituzionalismo moderno, il quale "riconosce difatti l'esistenza di una volontà costituente, e ravvisa nella costituzione l'atto giuridico prodotto da quella volontà in un determinato momento", assumendo, perciò, il potere costituente, nel processo di dazione costituzionale, la decisione politica preliminare alla costituzione[1052].

L'elemento di rottura con l'esperienza settecentesca e con l'esperimento weimeriano che avevano riconosciuto l'impulso originario del processo costituente solo in un libero atto di volontà del popolo sovrano, viene individuato nella Carta di Francoforte del 1948. Le indicazioni in esso contenute da parte dei vertici militari americani, francesi e inglesi, nel determinare di fatto non solo i principi e criteri per l'elezione dell'Assemblea costituente

---

1048 S. ROSSI, *La rappresentanza nello stato costituzionale* cit., p. 330

1049 F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche* cit., p. 105

1050 M. OLIVIERO, M. VOLPI, (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie,* Giappichelli, Torino, 2007

1051 M. OLIVIERO, M. VOLPI, (a cura di), *Sistemi elettorali* cit., p. 161

1052 M. BONINI, *Il potere costituente del popolo tedesco. Riunificazione della Germania e integrazione europea,* Milano, 2001

tedesca e il procedimento di approvazione ed entrata in vigore della nuova costituzione, ma anche quelle circa le libertà, i valori e la configurazione dello Stato, rivelerebbero il forte contrasto fra "il libero esercizio della volontà sovrana del popolo tedesco e l'imposizione di volontà costituente eteronoma"[1053].

Sebbene non sia semplice soppesare con esattezza l'influenza esercitata dalle potenze alleate sulla redazione e sui contenuti della *Grundgesetz*, per alcuni il solo fatto che tra l'inizio e la fine dei lavori della Commissione di esperti e del Consiglio parlamentare sia trascorso così poco tempo sarebbe indice del fatto che le decisioni importanti fossero già state prese, o all'opposto, fossero state appositamente rimandate. D'altra parte, però, giocano in senso contrario, e cioè a favore di una certa autonomia tedesca, le differenti esperienze costituzionali di Francia, Gran Bretagna e USA da cui derivò anche una diversa gestione delle zone occupate. Mancando una linea comune di gestione dei rapporti con i tedeschi è possibile immaginare che vi sia stato spazio per politiche elaborate autonomamente dai governi territoriali e anche per l'influenza dei "padri costituenti". Non manca chi ha sottolineato proprio il rilevante peso che hanno avuto i giuristi nella redazione della *Grundgesetz*: "l'influsso della cultura giuridica sul lavoro del Costituente fu forse maggiore che in Italia, dove essa venne schiacciata dalle esigenze posizionali dei partiti di massa. Pur non essendovi come a Weimar una delega ai tecnici nazional-liberali, in sostanza, alla *Herrenchiemseekonvent* e durante i lavori del *Parlamentarischer Rat* l'azione della burocrazia e dei politici tedeschi risultò certamente più omogenea di quella dimostrata dal costituente italiano. Sotto questa prospettiva lo stesso ruolo dei giuristi ha avuto un peso tutt'affatto particolare durante il periodo costitutivo della Legge fondamentale"[1054].

Nonostante il carattere provvisorio espressamente attribuito alla *Grundgesetz* al tempo della sua redazione, in realtà esso è a tutt'oggi la Costituzione del popolo tedesco. La riunificazione, avvenuta nel 1990, si attuò, infatti, per mezzo dell'art. 23 *GG* e cioè con l'adesione alla repubblica federale tedesca e quindi alla Legge fondamentale dei sei *Länder* ricostituiti nel territorio dell'ex DDR, anziché attraverso l'art. 146 *GG* che prevedeva l'adozione di una nuova costituzione da sottoporre all'approvazione dell'intero popolo tedesco. Al verificarsi dello storico evento nel 1990 la scelta fu, quindi, quella di non innovare né il nome né l'impianto normativo esistente (se non per le modifiche rese necessarie dalla nuova configurazione statuale), ma di estenderne *sic et simpliciter* la vigenza ai territori della

---

1053 M. BONINI, *Il potere costituente del popolo tedesco* cit., il quale individua nelle modalità dei lavori del *Parlamentarischer Rat* un altro elemento di distacco rispetto al processo costituente weimariano: "il *Parlamentarischer Rat* operava in condizioni particolari, ben diverse da quelle del momento costituente weimariano. Per sottoporre al dibattito di esso i progetti adatti a fungere da base per i lavori dell'Assemblea, si scelse di creare una sorta di comitato o sottocommissione in grado di redigere il progetto preliminare alla stesura del testo definitivo. Le decisioni di questo organismo non avrebbero però potuto sostituire la discussione e il dibattito finale in sede assembleare. In questo modo si distingue la definizione preliminare dei principi e dei diritti da codificare nelle disposizioni costituzionali dalla decisione politica assunta in sede assembleare. Si inverte così la sequenza nota che, nella dazione costituzionale, vede precedere le determinazioni giuridiche dalla decisione politica costituente".

1054 F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche* cit., p. 106, che, a sostegno della posizione che ritiene anche alcune importanti scelte sugli assetti istituzionali furono tutt'altro che scontati e quindi già decisi, porta come esempio il dibattito avvenuto nel Parlamentarischer Rat sulla forma di governo dalla cui analisi emerge che "vennero dibattute, anche se poi accantonate, sia la soluzione presidenziale sia quella dell'elezione per l'intera legislatura del Cancelliere come rimedio per l'instabilità dei governi weimariani" a differenza, tra l'altro, di quanto avvenne in Italia laddove "la decisione per l'adozione della forma di governo parlamentare sostanziatasi nell'ordine del giorno Perassi non ebbe reali alternative (e ci si riferisce alle non comprese posizioni presidenzialiste di Calamandrei e del Partito d'azione)".

ex DDR[1055].

3. *Il dibattito sul numero dei deputati in seno al Parlamentarischer Rat*

Come anticipato, il *Parlamentarischer Rat* era formato da 65 membri, di cui 4 donne, secondo la seguente declinazione politica: 27 cristiano-democratici (CDU-CSU), 27 socialdemocratici (SPD), 5 liberali (FDP), 2 comunisti (KPD), 2 esponenti del Partito Tedesco (DP), 2 dello *Zentrum*, infine 5 rappresentanti di Berlino Ovest ma senza pieno diritto di voto.

Nonostante l'elezione non diretta dei membri del Consiglio parlamentare, questo funzionava come un normale organo legislativo dotato di un Presidente (K. Adenauer – CDU), due vicepresidenti (A. Schönfelder – SPD e H. Schäfer – FDP), 4 segretari, era strutturato in commissioni e articolato in gruppi politici.

Nella stesura della *Grundgesetz* il Consiglio si basò sul progetto di costituzione elaborato dai 33 esperti della Convenzione costituzionale riunitasi sull'isola di Herrenchiemsee[1056].

Prima di procedere all'analisi del dibattito in sede costituente sulle dimensioni del *Bundestag*[1057], occorre ricordare come la scelta di non costituzionalizzare il numero dei membri della Camera elettiva, rinviando così alle scelte del legislatore ordinario, sia uno degli esempi più evidenti dell'eredità di Weimar. Proprio a quella Carta va ricondotta la tradizione di un parlamento con un numero variabile di componenti, scelta in quel caso strettamente connessa a quella ancora più emblematica in materia di rappresentanza effettuata dalla Costituzione del 1919 e cioè quella di cristallizzare il criterio proporzionale[1058]. Il costituente di Bonn ha dunque preso le distanze dal modello Weimar solo per quanto riguarda il sistema elettorale[1059], che è rimesso in toto al legislatore ordinario, ma non in riferimento all'idea di un *Bundestag* di dimensioni diverse di legislatura in legislatura.

L'articolo in questione è il 38 *GG* che si limita a predisporre queste previsioni:

1. I deputati del Bundestag sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati o direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza.

2. Ha diritto al voto chi ha compiuto il diciottesimo anno di età; è eleggibile chi ha raggiunto la maggiore età[1060].

3. Ulteriori disposizioni sono stabilite da una legge federale.

Come si legge dai lavori del Consiglio, tale articolo è nato sulla base dell'art. 45 del

---

1055 *Le costituzioni federali di civil law dell'Europa. La Repubblica Federale di Germania,* in MinervaWeb, n. 39/2017, www.senato.it

1056 www.bundesregierung.de

1057 Il dibattito di seguito illustrato è stato ricostruito sulla base del documento *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart,* Neue Folge/Band 1, Herausgegeben von G. LEIBHOLZ und H. v. MANGOLDT, 1951, J.C.B. Mohr (Paulsiebeck) Tübingen

1058 Vd. G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale* cit. p. 126

1059 Per approfondimenti sul tema vd. S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania,* Firenze, Vallecchi editore, 1970, p. 103, che ricorda come "Durante le discussioni sul sistema elettorale uno dei pochi argomenti su cui si fu concordi, memori degli impedimenti causati dalla costituzionalizzazione del weimariano sistema elettorale, fu di accogliere nella carta costituzionale solo i principi del suffragio universale uguale, diretto, segreto e non anche il sistema elettorale, "affinché potessero certe esperienze dare i loro frutti e affinché un mutamento di stile nella politica potesse concretamente sviluppare i suoi effetti".

1060 Comma così sostituito dalla Ventisettesima legge di modifica del 13 luglio 1970

progetto elaborato dalla Convenzione di Herrenchiemsee, a sua volta divenuto tale dopo l'accorpamento con l'art. 46, ed è il risultato del dibattito su di esso sviluppatosi all'interno della Commissione preposta, in cui il tema delle dimensioni del *Bundestag* finisce, forse inevitabilmente, per intrecciarsi con quello della legge elettorale[1061].

Infatti, la prima versione dell'articolo, dopo le disposizioni di cui al primo comma sul suffragio e sull'elettorato attivo e passivo, prevedeva al secondo comma il numero fisso dei deputati stabilito in 400. Altresì, si aggiungeva al terzo comma che: «La Grande Berlino ha il diritto di inviare altri 30 deputati conformemente alle disposizioni della costituzione» e, al quarto, in vista della riunificazione della Germania, che: «Se altri stati federali si uniscono al governo federale, il numero dei deputati deve essere aumentato di conseguenza secondo la costituzione».

Tuttavia, dai verbali emerge che proprio i paragrafi 2 – 4 furono in un primo momento eliminati dopo che temporaneamente venne inserito come seconda frase del comma 3 dell'art. 38 la disposizione di cui all'art. 47 co. 5 del progetto della Convenzione sulla cd. "clausola di blocco" che prevedeva: «La legge elettorale federale può stabilire che i partiti che non abbiano almeno ottenuto il 5% di tutti i voti validi non ottengano nessun seggio e che tutti i voti restanti di un partito non hanno più seggi di quelli che il partito ha ottenuto direttamente nei collegi elettorali».

È nella seconda riunione della Commissione per l'organizzazione del *Bund*, la Corte costituzionale e l'amministrazione della giustizia (*Organisationsausschuss)*, del 16 settembre 1948, che vengono alla luce i termini della discussione.

Ci si chiede, innanzitutto, se e in che misura siano le norme costituzionali a doversi occupare delle elezioni del *Bundestag*[1062] o se occorra, invece, fare riferimento ad una legge elettorale, o ancora si vaglia anche l'ipotesi di inserire la materia elettorale all'interno delle disposizioni transitorie. Come si sa è la seconda ipotesi ad aver avuto la meglio, anche perché vi erano non pochi dubbi sul fatto che il *Parlamentarischer Rat* fosse di per sé legittimato[1063] ad emanare una legge elettorale per il *Bundestag*, data la sua natura e l'esposizione a influenze molteplici che probabilmente facevano ritenere inopportuno consentirgli di attribuire copertura costituzionale a norme così centrali per il processo democratico. Dagli stessi verbali dei lavori si legge in effetti che "la soluzione secondo cui sarebbe saggio includere nella *GG* il minor numero possibile di questioni che sono in qualche modo connesse alle elezioni del

---

1061 La questione elettorale fu rimessa, all'indomani della prima seduta del Parlamentarischer Rat, ad una Commissione per le questioni elettorali che elaborò uno schema di legge elettorale successivamente messo a punto dal plenum e approvato dai capi degli esecutivi (*Ministerpräsidenten*), peraltro con decisivi interventi dei governatori militari, francese, britannico e statunitense.

1062 Sul tema vd. G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale* cit. p. 59 in cui si riporta la l'interessante posizione del prestigioso giuspubblicista ed esponente socialdemocratico Carl Schimdt: "se è vero che l'effettività costituzionale (*Verfassungswirklichkeit*) dipende in un'ultima analisi dalle scelte compiute nella materia elettorale, il tema costituisce un naturale oggetto di discussione per l'organo chiamato a redigere la Legge fondamentale. Al tempo stesso, pare opportuno che la legge elettorale non abbia una copertura costituzionale, anche al fine di favorire gli opportuni aggiustamenti nel corso del tempo".

1063 G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale* cit. p. 53 spiega come ci fossero veri e propri dubbi sulle attribuzioni del Consiglio Parlamentare: "mentre i capi degli esecutivi (*Ministerpräsidenten*) dei Länder tedesco-occidentali, con una dichiarazione del 10 luglio 1948, si espressero a favore della convocazione di un'assemblea costituente cui sarebbe stato attribuito anche il compito di redigere una legge elettorale per il futuro Parlamento federale, le leggi sulla convocazione del *Parlamentarischer Rat,* successivamente approvate dalle assemblee rappresentative dei Länder, non contenevano più alcun riferimento alla legge elettorale".

Bundestag è già stata sostenuta qui". Tutto ciò si tradusse nella attribuzione del carattere provvisorio alla legge elettorale elaborata dal *Parlamentarischer Rat* la cui validità venne limitata alla prima legislatura [1064].

Per quanto riguardala la discussione sul tema specifico del numero dei parlamentari, emergono interessanti profili che appartengono anche al dibattito attuale.

Le dimensioni dell'assemblea legislativa vengono, ad esempio, messe in relazione con l'aspetto funzionale. Così, se il consigliere Strauß, esponennte della CDU, riteneva che il numero dei deputati potesse portare benefici sulla qualità del lavoro, al contrario, il consigliere Kats, appartenente alla SPD, immaginava che un maggior livello di attività parlamentare potesse essere garantito da un numero di deputati inferiore a 400, indicando 300 membri come il numero appropriato. Sulla stessa linea, con uno dei più frequenti argomenti con cui oggi viene messa in dubbio l'opportunità della riforma in Italia, dai ranghi della CDU vi era chi metteva in guardia da una riduzione eccessiva del numero dei deputati che sarebbe andata a discapito delle esigenze pratiche e rispetto al quale non vi era alcuna garanzia che da ciò sarebbe conseguita una maggiore qualità dei rappresentanti. A favore del numero individuato dagli esperti di Herrenchiemsee sembrava schierarsi un altro deputato della CDU, il Dr. Fecht, che ricordava come con un numero simile di popolazione il *Reichstag* del 1871 contasse circa 397 parlamentari, e questo veniva considerato al tempo un numero giusto. Non mancarono poi riferimenti all'esperienza di altri Paesi e a quella weimariana: il consigliere Becker (FDP) sottolineò, infatti, come il numero dei deputati nei parlamenti stranieri fosse molto più elevato e come, nel caso di annessione della zona orientale, il numero sarebbe aumentato a 550-600 deputati. Numero che si avvicinava molto a quello dei deputati nel periodo di Weimar e a quello del parlamento francese del tempo.

Data la diversità di opinioni questa sessione non produsse ancora una decisione in merito al numero dei parlamentari [1065]. Il tema venne ripreso nell'undicesima sessione della Commissione durante la quale furono apportati solo piccoli cambiamenti al testo dell'art. 38: al terzo comma, pur rimanendo la dicitura «Il numero dei parlamentari è 400» accanto ad essa, tra due parentesi, vennero indicati in 340, 300, 240 altri possibili numeri da prendere in considerazione per la decisione finale; fu, inoltre, apportata una modifica al quarto comma che nella nuova formulazione recitava: «Berlino ha il diritto di inviare un numero corrispondente di parlamentari conformemente alle disposizioni della presente legge»; infine al sesto comma si prevedeva che se il territorio federale fosse stato ampliato il numero dei deputati avrebbe dovuto essere aumentato adeguatamente alla legge federale.

Nella ventesima sessione della Commissione per l'organizzazione del *Bund* il numero dei deputati venne nuovamente discusso. Sebbene non emersero nuovi punti di vista fu presa la decisione di proporre alla lettura della Commissione principale (*Hauptausschuß*) il numero di 300 invece che 400 con l'ulteriore novità che esso rappresentasse il numero minimo dei

---

[1064] Per il dibattito in seno al Parlamentarischer Rat sull'adozione della legge elettorale per il primo Bundestag si veda sempre S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania* cit., p. 103 ss

[1065] Nella stessa sessione fu anche avanzata, da parte di un consigliere della CDU (de Chapeauronge), la proposta di riservare ai rifugiati un determinato numero di mandati obbligatori. Rispetto ad essa espressero, tra gli altri, una posizione contraria alcuni esponenti della SPD (Katz e Löbe) ravvisando, da una parte, un pericolo nella creazione di un gruppo separato dei rifugiati all'interno dell'organismo nazionale, dall'altra, temendo la nascita di partiti emergenti rappresentativi degli interessi dei rifugiati a discapito dei grandi partiti, a cui avrebbe potuto anche accompagnarsi un "inasprimento dei fronti". Tuttavia, dopo un lungo dibattito, questo punto fu rinviato al comitato per i diritti elettorali.

membri del Bundestag. Altri paragrafi vennero accorpati e un'ulteriore riorganizzazione fu effettuata dal Comitato di redazione. La nuova formulazione dell'art. 38 era la seguente:

(1) Il Bundestag è composto da almeno 300 deputati. Berlino ha il diritto di inviare un numero adeguato di deputati. In caso di espansione del territorio federale (art. 22 cpv. 2), il numero dei deputati deve essere aumentato adeguatamente dalla legge federale.

(2) I deputati sono eletti con suffragio universale, uguale, immediato e segreto. Può votare chi ha compiuto 21 anni, è eleggibile colui che ha raggiunto 25 anni di età.

(3) Le disposizioni sono stabilite da una legge federale. Si può stabilire che i partiti che non raccolgano una determinata percentuale di tutti i voti validi non hanno diritto ad alcun seggio e che i voti rimanenti validi non vengano assegnati più di quanti il partito ne abbia guadagnati direttamente nei collegi elettorali.

Così, accanto alla riduzione del numero inizialmente previsto, che però diveniva la dimensione minima e quindi suscettibile di crescere, rimaneva la disposizione per i deputati di Berlino e quella dell'adeguamento del numero in caso di ampliamento del territorio federale. In più ritornava la disposizione riguardante il meccanismo elettorale con la previsione della possibilità di inserire una soglia di sbarramento per l'accesso al *Bundestag* e quella riguardante l'assegnazione dei seggi comunque vinti nei collegi uninominali. Entrambe corrispondono ai congegni per l'assegnazione dei seggi che verranno inseriti e meglio definiti nella legge elettorale col nome rispettivamente di *Sperrklausel* e *Alternativklausel.*

Questa è, quindi, la versione che è servita come punto di partenza per la prima lettura presso la Commissione principale del 16 settembre 1948, dove il numero dei deputati viene nuovamente discusso fino alla definitiva formulazione, lettura dopo lettura, dell'art. 38 *GG*.

È dai ranghi dei socialdemocratici che arriva la proposta di non indicare nella Legge fondamentale alcun numero di deputati. Secondo il consigliere Menzel (SPD), infatti, la determinazione di un certo numero sarebbe stata inopportuna in considerazione del fatto che un numero più alto o più basso di deputati, a seconda dell'affluenza, meglio corrispondesse all'interesse politico del popolo. La proposta venne effettivamente accolta, al di là anche della ancora irrisolta questione della materia elettorale. In seguito alla rinuncia ad un numero predeterminato di deputati venne anche eliminato, per iniziativa di un altro esponente della SPD, la frase riguardante l'espansione territoriale e relativo aumento dei seggi essendo divenuto, a questo punto, superfluo.

Il dibattito poi si spostò sulla clausola di sbarramento rispetto alla quale venne fatta proposta di cancellazione da parte del consigliere Seebohm (DP) secondo il quale essa avrebbe ostacolato lo sviluppo del partito e, inoltre, altri mezzi avrebbero potuto essere utilizzati per fronteggiare la frammentarietà di alcune parti. Un altro consigliere, stavolta appartenente al KPD, si pose sulla stessa linea ma con la motivazione che l'introduzione della clausola di blocco avrebbe comportato un esito non democratico in quanto un'alta percentuale di voti "andrebbe sotto il tavolo". Venne, invece, riportato da un esponente della SPD il paragone con gli Stati Uniti e l'Inghilterra che a ragione – secondo lui - usavano un meccanismo del genere, mentre dai ranghi del *Zentrum* si ribatteva che "un partito che ha un obiettivo chiaro non potrebbe mai essere un partito di scissione: ogni giovane movimento rampante ha bisogno di sostegno, e non dovrebbe metterglisi un freno. Senza una definizione costituzionale sarebbe incostituzionale una tale disposizione in una legge elettorale perché violerebbe il principio di uguaglianza delle scelte".

Alla fine della sessione il periodo contenente la clausola di sbarramento non venne ancora cancellato, giungendosi alla terza lettura nella Commissione principale del 9 febbraio 1949, in cui il testo dell'art. 38 arrivò con la importante modifica, ad opera del Comitato dei cinque, consistente nell'eliminazione dell'*Alternativeklausel.*

Proseguì, invece, il dibattito sulla *Sperrklausel*: se un esponente della CDU si espresse a favore del suo mantenimento, un liberale ricordò che la Commissione elettorale aveva approvato all'unanimità – con il consenso di tutti i partiti – l'incompatibilità di tale disposizione con i principi di uguaglianza delle scelte; secondo l'opinione comune di esponente della SPD e di un appartenente alla CSU la cancellazione di tale clausola era una scelta da rimettersi a carico del futuro legislatore.

Alla fine, alla luce delle questioni discusse, la clausola venne soppressa con 11 voti contro 10 e l'art. 38 assunse la formulazione definitiva.

L'incidenza del sistema elettorale tedesco sulla composizione numerica del *Bundestag*

di *Mattia Liberatore*

SOMMARIO: 1. Il sistema elettorale della Repubblica di Weimar - 2. La legge elettorale del 1949 - 3. Le successive modifiche e la stabilizzazione del sistema - 4. La riunificazione tedesca e le elezioni federali del 1990 - 5. Il problema dei mandati in eccedenza e l'intervento del Tribunale costituzionale federale - 6. Proposte di riforma del sistema.

1. Il sistema elettorale della Repubblica di Weimar

Prima di esaminare nel dettaglio l'attuale sistema elettorale tedesco e di analizzare la sua incidenza sulla composizione numerica del *Bundestag*, occorre soffermarsi sulle principali caratteristiche delle leggi elettorali precedenti, che in larga misura hanno contribuito a determinarlo. Lo scopo di questa breve disamina è quello di rendere più agevole la comprensione degli aspetti peculiari della vigente *Bundeswahlgesetz*, la cui *ratio* risulterebbe altrimenti oscura.

In primo luogo, risulta utile ricordare come la Costituzione di Weimar del 1919 prese nettamente le distanze rispetto a quella imperiale del *Secondo Reich* (1871), stabilendo un numero variabile di parlamentari (non più fisso) e costituzionalizzando con l'art. 22 una formula elettorale di impronta proporzionale[1066]. Il costituente del 1919 prese questa decisione per opporsi con forza alle palesi ingiustizie del principio maggioritario fino ad allora vigente, poco idoneo a soddisfare le nuove esigenze sociali di rappresentanza e di

[1066] L'art. 22 della Costituzione di Weimar sanciva: "I deputati sono eletti con elezione generale, uguale, immediata 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. Le disposizioni più particolari sono contenute nella legge elettorale del Reich."

pluralità politiche[1067]. Non stabilendo un numero fisso dei componenti del *Reichstag*[1068], spettava quindi al sistema elettorale determinarne la composizione. Questa è una caratteristica che accompagnerà la Germania nel corso di tutta la sua storia politico-istituzionale, fino ai giorni nostri.

In ottemperanza all'ultimo comma del già citato art. 22, nell'aprile del 1920 venne approvata la legge elettorale per l'elezione del *Reichstag*, che disciplinò le tornate elettorali tedesche fino alla deriva nazista del 1933. La nuova *Reichwahlgesetz* introduceva un sistema proporzionale puro, privo di qualsiasi correttivo, che venne addirittura definito "automatico" per la pressoché assoluta corrispondenza tra voti ricevuti e seggi. Questi venivano distribuiti mediante tre diversi livelli di distribuzione. Il primo era costituito da trentacinque collegi elettorali, all'interno dei quali a un partito veniva assegnato un mandato parlamentare ogni 60.000 voti ricevuti; il secondo livello consentiva il recupero dei voti inutilizzati durante la prima distribuzione, attribuendo un seggio ogni 60.000 voti conseguiti, questa volta all'interno di sedici collegi; il terzo livello, infine, consisteva in un ulteriore recupero dei voti residui non utilizzati nella seconda distribuzione, nell'ambito dell'intero territorio nazionale. La legge non prevedeva la possibilità per l'elettore di esprimere preferenze, in quanto si trattava di un sistema a liste bloccate[1069].

La mancata previsione costituzionale di un numero fisso di parlamentari, combinata al meccanismo elettorale appena delineato, fece in modo che nella Repubblica di Weimar il numero dei rappresentanti popolari in seno al *Reichstag* fosse direttamente proporzionale al totale dei voti validi conseguiti ad ogni tornata elettorale. Di conseguenza, nel corso delle otto elezioni disciplinate dalla *Reichswahlgesetz* del 1920, la composizione del Parlamento tedesco variò continuamente, oscillando da un minimo di 459 deputati[1070] ad un massimo di 647[1071].

Non istituendo alcuna soglia di sbarramento (se non quella dei 60.000 voti da conseguire per ottenere almeno un seggio parlamentare), la legge elettorale del 1920 consentì l'accesso nel *Reichstag* ad un vasto numero di partiti politici, molti dei quali di rilievo quasi

---

1067 Cfr. P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germani*a, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 158. Questo fu anche lo stesso motivo che spinse la maggior parte degli Stati dell'Europa continentale (Italia, Belgio, Svizzera, Paesi Bassi) ad adottare, nella loro fase di passaggio dallo Stato liberale oligarchico allo Stato democratico pluralista, un sistema elettorale proporzionale, piuttosto che maggioritario. Sul punto, v. M. OLIVIERO, *I Sistemi elettorali*, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *op.cit.*, p. 4. Sui sistemi elettorali in Germania tra il 1848 e il 1918, v. 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. 35 ss; E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, vol. 3, Kohlhammer, Stoccarda, 1990, p. 870 ss.

1068 Il nome dell'allora Camera rappresentativa del Parlamento tedesco. Dopo l'emanazione della *Grundgesetz* del 1949, il Parlamento federale verrà chiamato *Bundestag*.

1069 In Germania non verranno mai utilizzate le preferenze, dal momento che la personalizzazione del voto si avrà grazie alla presenza di collegi uninominali che consentiranno al vincitore del collegio di accedere direttamente in Parlamento. Sul meccanismo elettorale di Weimar, v. S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, Vallecchi, Firenze, 1970, p. 51 ss.

1070 Nelle elezioni del 1920, dove i votanti furono 28.035.838. Dati ufficiali consultabili su *www.gonschior.de/weimar/deutschland*.

1071 Nelle elezioni del 1933, dove i votanti furono 39.343.331. Dati ufficiali consultabili su *www.gonschior.de/weimar/deutschland*. Si noti come il numero dei parlamentari risultò nel tempo progressivamente crescente, andando incontro ad una considerevole riduzione solo nelle elezioni del novembre 1932, in cui si registrò un'affluenza più bassa della precedente tornata elettorale, essendosi questa tenuta solo quattro mesi prima.

esclusivamente locale e portatori di interessi economici specifici[1072]. Questo effetto rese difficoltosa la formazione di maggioranze parlamentari in seno al *Reichstag*, che nel 1932 giunse ad ospitare fino a ventotto diverse formazioni politiche, e portò la Repubblica di Weimar ad essere sull'orlo di una costante instabilità politica[1073]. Essendo così difficile il raggiungimento di una maggioranza semplice per deliberare su questioni ordinarie, risultò impossibile mettere d'accordo i due terzi dell'Assemblea per modificare la proporzionalità del sistema elettorale sancita dalla Costituzione[1074]. Tanto più se i primi ad opporsi a questa modifica erano proprio quei piccoli gruppi parlamentari ai quali si voleva impedire l'accesso al *Reichstag* e che si trovarono a fare fronte comune per la loro sopravvivenza politica. Non deve quindi stupire il fatto che nel 1949 il costituente di Bonn optò per non costituzionalizzare alcuna formula elettorale, lasciando che fosse il legislatore ordinario a scegliere il sistema che avrebbe liberamente ritenuto più opportuno[1075]. In continuità con la Costituzione di Weimar però, anche la *Grundgesetz* non stabilì un numero fisso di parlamentari. La legge elettorale avrebbe quindi inciso ancora in modo determinante sulla composizione numerica dell'Assemblea legislativa tedesca.

2. La legge elettorale del 1949

Dopo la stesura della Legge Fondamentale, il *Parlamentarischer Rat*[1076], in ossequio al secondo comma dell'art. 137 *GG*[1077], discusse anche a proposito della legge da adottare per disciplinare l'elezione del primo *Bundestag*. Le proposte prese in esame furono essenzialmente due: da una parte quella dei cristiano-democratici, favorevoli ad un sistema maggioritario a turno unico; dall'altra quella dei socialdemocratici, sostenitori invece di una formula proporzionale. Poiché in seno al Consiglio Parlamentare il numero dei rappresentanti della CDU-CSU era pari a quello della SPD, risultarono decisivi ai fini della deliberazione finale i voti dei partiti minori, i quali, per la loro sopravvivenza politica, si schierarono tutti a

---

1072 Entrarono nel *Reichstag*, sia pure con pochissimi esponenti, il Partito Agricolo, la Lega Agricola, il Partito dei Contadini, il Partito Hannoviano e altri ancora. Sul problema, v. T. KUHNE, *Il caso tedesco*, in M.S. PIRETTI (a cura di), *op.cit.*, p. 67 ss.

1073 A titolo meramente esemplificativo, basti pensare che nell'arco dell'esperienza weimariana si succedettero ben ventuno governi in soli quattordici anni.

1074 Il primo comma dell'art. 76 della Costituzione di Weimar sanciva: "La Costituzione può essere mutata in via legislativa. Tuttavia, le modifiche sono possibili solo se siano presenti i due terzi dei membri assegnati per legge al Reichstag, e vi consentano due terzi dei presenti."

1075 L'art. 38 *GG* si limita infatti a stabilire che: "I deputati del Bundestag sono eletti a suffragio universale diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati o direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza. Ha diritto al voto chi ha compiuto il diciottesimo anno di età; è eleggibile chi ha raggiunto la maggiore età (comma sostituito dalla Ventisettesima legge di modifica del 13 luglio 1970, I - 1161). Ulteriori disposizioni sono stabilite dalla legge federale."

1076 Il *Parlamentarischer Rat* (Consiglio Parlamentare), incaricato di redigere la *Grundgesetz*, non era di diretta derivazione popolare, ma costituiva un'emanazione delle assemblee rappresentative dei singoli *Länder*. Era costituito da 65 membri, di cui 27 cristiano-democratici (CDU-CSU), 27 socialdemocratici (SPD), 5 liberali (FDP), 2 comunisti (KPD), 2 centristi (DZP) e infine 2 esponenti del partito tedesco (DP). Vi erano inoltre cinque rappresentanti di Berlino Ovest senza pieno diritto di voto.

1077 "Per l'elezione del primo *Bundestag*, della prima Assemblea federale [*Bundesversammlung*] e del primo Presidente federale della Repubblica tedesca, vale la legge elettorale che sarà formulata dal Consiglio parlamentare."

favore del sistema proporzionale[1078].

Dovendo tuttavia fare i conti, oltre che con le proprie divisioni interne, anche con i vincoli posti in essere dalle forze di occupazione[1079], il 15 giugno 1949, i *Ministerpräsidenten*[1080] dei *Länder* approvarono una legge elettorale che si dimostrò a tutti gli effetti una soluzione di compromesso. Questa, infatti, prevedeva un sistema proporzionale "personalizzato" (*personalisierte Verhältniswahl*)[1081], un meccanismo in grado di combinare la rappresentanza proporzionale con quella maggioritaria e che consentisse una personalizzazione del voto mediante il ricorso a collegi uninominali. Nello specifico, la legge prescriveva che il 60% dei 400 deputati venisse eletto in 242 collegi uninominali a maggioranza relativa[1082] e che il restante 40% dei seggi fosse assegnato proporzionalmente ai partiti tramite metodo D'Hondt[1083] da applicare su scala statale (vale a dire di ogni *Land*). L'elettore poteva esprimere un unico voto: la preferenza espressa a favore di un candidato del collegio uninominale, pertanto, veniva simultaneamente estesa anche alla lista a questi collegata nel *Land*. Al fine di porre un freno alla proliferazione parlamentare di piccolissime formazioni politiche, sotto la spinta delle forze di occupazione, il *Parlamentarischer Rat* introdusse un importante correttivo al sistema sin qui delineato, stabilendo che avrebbero partecipato alla ripartizione proporzionale dei seggi solo i partiti che avessero ottenuto almeno il 5% dei voti validi a livello di *Land* (*Sperrklausel*), ovvero un mandato diretto nell'ambito di un collegio uninominale (*Alternativklausel*).

È di fondamentale importanza rilevare come, non essendo stabilito dalla *Grundgesetz* alcunché in merito alla composizione numerica del *Bundestag*, fu proprio l'art. 8 della legge elettorale del 1949 a prescrivere che l'Assemblea legislativa sarebbe stata composta da un minimo di 400 deputati[1084]. Si noti, infatti, che nonostante la stessa legge si preoccupasse di

---

1078 Sul dibattito in sede di Consiglio Parlamentare a proposito della prima legge elettorale per il *Bundestag*, cfr. S. ORTINO, *op. cit*., p. 103 ss., nonché G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Bulzoni, Roma, 1995, p. 38.

1079 Francia, Regno Unito e Stati Uniti premevano infatti per un sistema elettorale che da un lato evitasse un'eccessiva frammentazione partitica, ma che dall'altro consentisse a forze politiche di una certa rilevanza di accedere alla rappresentanza parlamentare.

1080 I Ministri-Presidenti dei *Länder*, mancando un'assemblea direttamente eletta dal corpo elettorale, avevano il compito di ratificare la proposta di legge elettorale deliberata dal *Parlamentarischer Rat*. Sul punto, cfr. P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germani*a, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *op. cit.*, pp. 162-163.

1081 Sul punto, v. G. CAPOCCIA, *op. cit*., p. 38 e p. 77 ss.; A. MISSIROLI, *Germania: proporzionale personalizzata e cancellierato*, in O. MASSARI-G. PASQUINO, *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 155 ss.

1082 Secondo la logica anglosassone del *first half the post*.

1083 Tra i più diffusi sistemi di calcolo proporzionale, in base al quale i seggi sono così attribuiti: i voti totali conquistati da ogni partito nell'ambito di un collegio plurinominale vengono divisi per 1, 2, 3, 4, 5 e così via, fino al numero divisore corrispondente al totale dei seggi attribuito al collegio. Mettendo in fila i quozienti così ottenuti, si assegnano i seggi in palio a partire dal più elevato, fino al raggiungimento del numero massimo di mandati da attribuire. Il metodo D'Hondt, che prende il nome dal suo ideatore, è compiutamente esposto in V. D'HONDT, *Système pratique et raisonné de représentation proportionelle*, E.S., Bruxelles, 1882.

1084 Nello stesso articolo la legge ripartiva i 400 seggi nell'ambito di ciascun *Land*. Nello specifico, 11 spettavano al Baden, 78 alla Baviera (compresa la città circondariale di Lindau), 4 a Brema, 13 ad Amburgo, 36 all'Assia, 58 alla Bassa Sassonia, 109 alla Renania settentrionale-Vestfalia, 25 alla Renania-Palatinato, 23 allo Schleswig-Holstein, 33 al Baden-Württemberg e 10 al Württemberg-Hohenzollern. Nel secondo comma dell'art. 8 veniva poi specificato il già citato rapporto tra collegi uninominali e plurinominali, stabilito rispettivamente nella misura del 60% e del 40%. Il fatto che ciascun *Land* avesse un numero fisso e predeterminato di deputati da eleggere portò gli osservatori a definire il sistema elettorale in questione *Landesproporz*. Il riparto dei seggi in seno al *Bundestag*, pertanto, non avveniva nell'ambito dell'intero territorio federale. Sul punto, v. G. CAPOCCIA, *op. cit.*, p. 41 ss.

stabilire uno specifico numero di seggi spettante a ciascun *Land* (pari a un totale di 400 mandati), i deputati del primo *Bundestag* furono in tutto 402. Questo avvenne poiché il siffatto sistema consentiva la conservazione di eventuali *Überhangmandate* (mandati in eccedenza), i quali, come si vedrà meglio in seguito, risultano ancora oggi il fattore determinante rispetto alla variabilità numerica del *Bundestag*. Nello specifico, era possibile che un partito, in uno o più *Länder*, conseguisse nei collegi uninominali un numero di seggi superiore rispetto a quello ottenuto dal riparto proporzionale. Questi seggi, per l'appunto in eccedenza, sarebbero stati conservati come *Überhangmandate* [1085] e avrebbero così comportato un incremento dei parlamentari rispetto al loro numero minimo[1086].

3. Le successive modifiche e la stabilizzazione del sistema

L'8 luglio 1953, il *Bundestag*, per la prima volta nel pieno delle sue funzioni, approvò una nuova legge elettorale, che avrebbe disciplinato esclusivamente le elezioni federali valide per la formazione della II Legislatura[1087]. La nuova *Bundeswahlgesetz*, sebbene nel suo impianto molto simile alla previgente *Landesproporz* del 1949, apportò modifiche rilevanti al sistema elettorale tedesco.

In primo luogo, introdusse il doppio voto disgiunto, caratteristica tutt'ora vigente. L'elettore, nell'ambito di un'unica scheda, dispone quindi di due voti: con il primo (*Erststimme*) può scegliere un candidato del collegio uninominale di appartenenza; con il secondo (*Zweitstimme*) può invece esprimere la preferenza per una lista che concorre a livello di *Land*, ma che non è più necessariamente collegata al candidato scelto nel collegio uninominale[1088]. In secondo luogo, la legge del 1953 riequilibrava la proporzione tra i due tipi di collegi, fissando entrambe le quote al 50%. Inoltre, stabilì che la *Sperrklausel* del 5% non fosse più valida a livello dei singoli *Länder*, ma nell'ambito dell'intero territorio federale, rendendo così più difficoltoso l'acceso al *Bundestag*[1089]. Ciò nonostante, la *Bundeswahlgesetz*

1085 Sul punto, v. M. VOLPI, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, III, 2001, p. 1392.

1086 Nelle elezioni federali del 1949 gli *Überhangmandate* furono in tutto due: uno ottenuto dalla CDU-CSU e un altro dalla SPD. Dato tratto da T. SAALFELD, *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, in M. GALLAGHER e P. MITCHELL (a cura di), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2a ed., 2006, p. 216.

1087 Il dibattito in merito all'adozione del nuovo sistema elettorale fu particolarmente intenso e venne pertanto approvata una mozione della SPD, in base alla quale la nuova *Bundeswahlgesetz* sarebbe stata valida solo per le elezioni del 6 settembre 1953. Tra le varie proposte discusse, di grande rilievo risulta essere quella del *Grabenwahlsystem*, un meccanismo che implicava una netta separazione (per l'appunto un *Graben*, letteralmente "fossato") tra la componente maggioritaria e quella proporzionale. Si sarebbe venuto così a configurare un sistema elettorale effettivamente misto, in cui gli elettori avrebbero espresso due voti, che sarebbero stati conteggiati separatamente, senza che le due formule (quella uninominale e quella plurinominale) potessero influenzarsi. Tale impostazione, prevista peraltro anche da un progetto governativo, venne infine abbandonata. Sul punto, v. G. CAPOCCIA, *op. cit*., p. 43; S. ORTINO, *op. cit*., p. 111 ss.; S. FURLANI, *Un nuovo sistema elettorale misto tedesco*, in *Riv. trim. dir. pubb*., 1953, p. 180 ss.; D. STERNBERGER, *Die Grosse Wahlreform*, Westdt. Verl., Colonia, 1964, p. 164 ss.

1088 Si tratta del cosiddetto *Stimmensplitting* (voto diviso), sui cui effetti v. G. CAPOCCIA, *op.cit*., p. 85 ss.; E. JESSE, *Split-voting in Federal Republic of Germany: an analysis of the Federal Elections from 1953 to 1987*, in *Electoral studies*, 1988, pp. 109-124; E. JESSE, *Il sistema elettorale in RFT: i vantaggi di una riforma*, in *Democrazia e diritto*, II, 1990, pp. 139-160.

1089 Si noti come anche queste due componenti risultino ancora oggi in vigore. Occorre inoltre precisare che l'art.6, comma 6, secondo periodo della legge elettorale federale stabiliva (e ancora oggi stabilisce) che la *Sperrklausel* non avesse valore nei confronti dei partiti che rappresentavano minoranze nazionali; l'unica formazione politica a cui

del 1953 non modificò l'*Alternativklausel*, la quale consentiva ancora di aggirare l'ostacolo della rigida soglia di sbarramento mediante la conquista di un solo mandato diretto in un collegio uninominale.

È importante rilevare come in occasione delle elezioni del 1953 non furono ridisegnati i collegi uninominali tracciati nel 1949, che rimasero quindi 242. Per rispettare la nuova proporzione tra quota uninominale e quota proporzionale, pertanto, il numero minimo dei seggi del *Bundestag* si elevò automaticamente a 484[1090]. Poiché nella II Legislatura gli *Überhangmandate* furono tre[1091], il numero totale dei parlamentari salì da 402 a 487. La prima modifica del sistema elettorale provocò quindi un incremento netto del numero dei deputati pari a 85 unità (il 21% in più rispetto alla precedente tornata elettorale).

Per evitare che le elezioni del 1957 fossero disciplinate dalla legge elettorale del 1949, il 7 maggio 1956 fu approvata una nuova *Bundeswahlgesetz*, questa volta valida per tutte le elezioni successive. Anche in questa circostanza il dibattito fu intenso, ma alla fine si decise di accogliere una proposta dei liberali, che si limitava ad apportare dei correttivi alla legge del 1953[1092].

Le modifiche rilevanti furono sostanzialmente due. La prima consisteva nel cambiamento del livello di ripartizione proporzionale dei seggi, da calcolare non più al livello statale, ma al livello federale: in altre parole, la quota dei mandati spettanti a ciascun partito non veniva più stabilita nell'ambito di ciascun *Land*, ma su base nazionale. La seconda modifica riguardava invece l'irrigidimento dell'*Alternativklausel*: da questo momento, infatti, i partiti che non avessero superato la *Sperrklausel* del 5% su base federale, avrebbero potuto accedere alla rappresentanza proporzionale solo ottenendo la vittoria in tre collegi uninominali, non bastandone più uno solo.

Con la legge elettorale del 1956 furono inoltre introdotti il voto postale e la *Wahlkreiskommission*[1093], istituti innovativi e significativi ma poco rilevanti ai fini del tema in esame. Risulta invece di fondamentale importanza evidenziare che con la nuova *Bundeswahlgesetz*, il *Bundestag,* si occupò anche di ridisegnare i collegi del 1949, aggiungendone cinque in più[1094]. Per i meccanismi già enunciati in precedenza, risulta quindi agevole intuire come il numero minimo dei deputati aumentò di dieci unità, passando da 484 a 494. Poiché anche nelle elezioni federali del 1957 gli *Überhangmandate* furono tre[1095], il numero dei componenti del *Bundestag* salì a 497, incrementandosi di un ulteriore 2% rispetto

---

si riconobbe tale *status* fu la *Südschleswigscher Wählerverband*, espressione della minoranza danese presente nel *Land* Schlewig-Holstein. Sul punto, v. G. CAPOCCIA, *op. cit.*, pp. 34-36.

1090 Cfr. P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germani*a, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *op. cit.*, p. 166.

1091 Due andarono alla CDU-CSU e uno al Partito Tedesco (DP). Dato tratto da T. SAALFELD, *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, in M. GALLAGHER e P. MITCHELL (a cura di), *op. cit*., p. 216.

1092 Il progetto del *Grabenwahlsystem* fu ripresentato, ma ancora una volta accantonato. Sul punto, v. S. FURLANI, *La legge elettorale tedesca del 1956 per il Bundestag*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1 (1957), p. 213 ss.

1093 Si tratta di una Commissione permanente nominata dal Presidente federale, con il compito di monitorare l'andamento della popolazione nei collegi, al fine di presentare proposte di modifica dei confini dei collegi stessi. Cfr. *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, in *Servizio Studi Camera dei deputati*, XVIII Legislatura, n. 102, 3 marzo 2020, p. 29.

1094 In seguito all'incorporazione della Saar, avvenuta nel 1956 dopo un accordo con la Francia. I collegi uninominali da 242 divennero così 247.

1095 Tutti conseguiti dalla CDU-CSU. Dato tratto da T. SAALFELD, *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, in M. GALLAGHER e P. MITCHELL (a cura di), *op. cit*., p. 216.

alla precedente Legislatura.

Dal 1956 al 1990, il sistema elettorale tedesco restò sostanzialmente il medesimo, riuscendo a garantire una certa stabilità oltre che sul piano politico, anche su quello della rappresentanza parlamentare. Le uniche modifiche apportate alla legge elettorale si registrarono nel 1965, quando si aggiunse un collegio uninominale[1096], e nel 1985, quando il metodo D'Hondt fino ad allora vigente per la ripartizione proporzionale dei seggi venne sostituito da quello di Hare-Niemeyer[1097]. Nonostante in questa cornice il meccanismo degli *Überhangmandate*, almeno in astratto, continuasse a conferire una certa variabilità alla composizione numerica del *Bundestag*, occorre notare come in concreto il picco massimo di mandati in eccedenza si raggiunse solo nelle elezioni del 1961 e corrispose ad appena cinque unità. Inoltre, a dimostrazione di quanto irrilevante fosse questo fenomeno in termini di distorsione della rappresentatività, si rileva come tra le elezioni del 1965 e quelle del 1976, il numero di *Überhangmandate* fu costantemente pari a zero[1098].

L'idilliaco quadro di stabilità istituzionale sino a questo momento delineato, era tuttavia destinato a mutare nel 1990, quando, con la riunificazione tedesca e la conseguente introduzione di nuovi collegi elettorali, iniziarono a verificarsi i primi effetti distorsivi della rappresentanza parlamentare.

4. La riunificazione tedesca e le elezioni federali del 1990

Il 1990 fu un anno cruciale per la storia politico-istituzionale tedesca. Dopo la caduta del Muro di Berlino, la Germania aveva la possibilità di riunificarsi mediante due procedure alternative. La prima, basata sul vecchio art. 23 *GG*[1099], consentiva ai cinque *Länder* della Repubblica Democratica Tedesca[1100] di unirsi alla Repubblica Federale Tedesca aderendo alla Legge Fondamentale del 1949. La seconda, fondata sull'allora vigente art. 146 *GG*[1101], prevedeva invece che il corpo elettorale dovesse dotarsi di una nuova Assemblea costituente,

---

1096 Il numero minimo di deputati salì pertanto da 494 a 496.

1097 A differenza del metodo D'Hondt, che tra le possibili formule proporzionali è quella che più di tutte avvantaggia i partiti maggiori, quello di Hare-Niemeyer favorisce le formazioni politiche minori. Questo meccanismo, che prende il nome dal matematico inglese Hare e dal tedesco Niemeyer, costituisce una variabile della formula del quoziente naturale, con recupero dei seggi residui a favore delle liste con i più alti resti. Sul punto, v. M. OLIVIERO, *I Sistemi elettorali*, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *op.cit.*, pp. 12-15 e A. LIJPHARDT, *Sul grado di proporzionalità di alcune formule elettorali*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1983, p. 295 ss.

1098 Dalla V alla VIII Legislatura, infatti, il *Bundestag* fu effettivamente composto da 496 deputati, vale a dire il numero minimo previsto dalla *Bundeswahlgesetz*, in base alle modifiche del 1965. Dato tratto da T. SAALFELD, *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, in M. GALLAGHER e P. MITCHELL (a cura di), *op. cit*., p. 216.

1099 Il testo originale dell'art. 23 *GG* stabiliva infatti che: "La presente Legge Fondamentale si applica inizialmente nelle aree dei *Länder* di Baden, Baviera, Brema, Grande Berlino, Amburgo, Assia, Bassa Sassonia, Renania settentrionale-Vestfalia, Renania-Palatinato, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern. Nelle altre parti della Germania sarà in vigore dopo la loro adesione".

1100 Vale a dire: Brandeburgo, Meclemburgo-Pomerania occidentale, Sassonia, Sassonia-Anhalt e Turingia.

1101 Il quale stabiliva che: "La presente Legge Fondamentale, che è applicabile all'intero popolo tedesco in seguito al conseguimento dell'unità e della libertà della Germania, cesserà di avere vigore nel giorno in cui entrerà in vigore una Costituzione adottata dal popolo tedesco in piena libertà di decisione".

incaricata di redigere *ex novo* una Costituzione (*Verfassung*)[1102], che avrebbe quindi sostituito la *Grundgesetz* di Bonn. Si optò di comune accordo per la prima soluzione, di più agevole attuazione.

Risolto il problema costituzionale, occorreva a questo punto trovare una *Bundeswahlgesetz* che consentisse di disciplinare le elezioni del 1990 e che tenesse presente due esigenze contrapposte: da una parte, quella di garantire regole elettorali che fossero il più uniformi possibili nell'ambito di tutto territorio federale, per la prima volta riunito; dall'altra, quella di non penalizzare le forze politiche dell'ex DDR. La vigente *Sperrklausel* del 5% su tutto il territorio nazionale, infatti, avrebbe pregiudicato la rappresentanza parlamentare di partiti sconosciuti agli abitanti dell'ex Germania Ovest, i quali erano il triplo più numerosi di quelli dell'ex Germania Est[1103]. Le proposte furono le più disparate[1104]. Alla fine, si decise per un sistema elettorale che non modificasse la clausola di sbarramento, ma che consentisse un collegamento delle liste tra i partiti dell'Est e quelli dell'Ovest: in tal guisa, le formazioni politiche dell'ex DDR avrebbero potuto sommare i propri *Zweitstimmen* con quelli ottenuti dalle liste a loro collegate nell'ex BRD, in modo da poter superare più agevolmente la rigida *Sperrklausel*. Questo meccanismo, che in Germania prese ben presto il nome di *Huckepackverfahren*[1105], venne tuttavia bocciato dal Tribunale costituzionale federale, il quale, sollecitato dai *Republikaner*, dai *Grünen* e dalla PDS, ritenne violato il principio dell'uguaglianza del voto sancito dal primo comma dell'art. 38 *GG*[1106]. Nello specifico, il *Bundesverfassungsgericht* riteneva che la libertà d'azione dei partiti minori (in particolar modo quelli dell'Est) fosse drasticamente ridotta da una simile *Bundeswahlgesetz*, che avrebbe di fatto consentito loro di accedere alla rappresentanza parlamentare solo alleandosi con altre forze politiche, senza potersi liberamente autodeterminare. I giudici di Karlsruhe suggerirono quindi una diversa soluzione, basata sulla regionalizzazione della *Sperrklausel*: la soglia di sbarramento del 5%, pertanto, non sarebbe più stata efficace nell'ambito dell'intero territorio nazionale, ma avrebbe dispiegato i suoi effetti in due territori elettorali separati, corrispondenti rispettivamente a quelli dell'ex Repubblica Federale e dell'ex Repubblica Democratica. In questo modo, sia i partiti occidentali che i partiti orientali avrebbero potuto concorrere ciascuno nel suo *Wahlgebiet* di appartenenza. Il legislatore recepì tempestivamente le indicazioni del Tribunale costituzionale e pochi giorni dopo la sua

---

1102 Si noti come in origine la *Grundgesetz* di Bonn venne presentata come Legge Fondamentale provvisoria e non come *Verfassung*. La Costituzione definitiva sarebbe quindi stata adottata solo dopo la riunificazione, ai sensi del già citato art. 146 *GG*.

1103 Nel 1990, il numero di persone che viveva nell'ex BRD ammontava a circa 60 milioni, mentre quello dell'ex DDR superava di poco i 15 milioni. Sul punto, v. G.A. RITTER-M. NIEHUSS, *Walhlen in Deutschland 1946-1991. Ein Handbuch*, Beck, Monaco di Baviera, 1991.

1104 L'allora ministro degli Interni della Germania Federale, Wolfgang Schäuble propose una clausola di sbarramento del 5% nell'ambito di ciascun *Land*, come previsto dalla legge elettorale del 1949; la CDU dell'ex DDR propose una clausola del 3% valida solo per l'Est; la CDU dell'Ovest propose invece due clausole, entrambe del 5%, ma vigenti in due territori separati (una per l'Est, l'altra per l'Ovest); vi fu anche chi arrivò a proporre un'unica *Sperrklausel* valida su tutto il territorio nazionale, ma ridimensionata al 3% o al 4%. Cfr. P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germani*a, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *op. cit*., p. 170.

1105 Letteralmente "a cavalluccio". La locuzione, particolarmente esplicativa, sottolineava come, con un siffatto sistema, i piccoli partiti dell'ex Germania orientale avrebbero potuto accedere al Bundestag solo sulle spalle (e quindi "a cavalluccio") dei loro "fratelli maggiori" occidentali. Sul punto, v. G. CAPOCCIA, *op. cit*., p. 68.

1106 Sent. *BVerfGE* 82, 322.

pronuncia approvò la *Bundeswahlgesetz* valida per le elezioni federali del 1990[1107].

Com'era inevitabile che fosse, con la nuova legge elettorale furono ridisegnati anche i collegi uninominali, che vennero aumentati di 80 unità, crescendo così da 248 a 328. Il numero minimo dei deputati subì quindi un automatico incremento del 32%, passando dai 496 del 1987 ai 656 del 1990. Aggiungendo a questo già di per sé vertiginoso aumento dei seggi minimi anche l'effetto degli *Überhangmandate*[1108], il *Bundestag* della riunita Repubblica Federale Tedesca arrivò ad ospitare fino a un massimo di 672 deputati[1109]. Si noti come l'Assemblea legislativa tedesca della XIII Legislatura aumentò le sue dimensioni del 67% in più rispetto alla prima del 1949. Vero è che nel mentre si era andati incontro alla riunificazione, tuttavia si è visto come gli 80 collegi uninominali aggiunti nel 1990 rappresentassero appena il 32% in più rispetto a quelli dell'ex Germania Ovest. Le varie modifiche del sistema elettorale, infatti, avevano portato la Repubblica Federale Tedesca ad incrementare in misura progressivamente crescente il numero dei suoi rappresentanti parlamentari, ora in modo graduale[1110], ora in modo più improvviso[1111]. Occorreva in ogni caso cercare di arginare il fenomeno dell'esponenziale crescita della composizione numerica del *Bundestag*, tanto più se il *Bundesverfassungsgericht* iniziò a nutrire dei dubbi in merito alla legittimità costituzionale degli *Überhangmandate*, un fenomeno tenuto sotto costante osservazione, ma che, soprattutto combinato alla *Sperrklausel*[1112], stava iniziando a risultare eccessivamente distorsivo della rappresentatività parlamentare.

5. Il problema dei mandati in eccedenza e gli interventi del Tribunale costituzionale

---

1107 Le modifiche suggerite dal Tribunale costituzionale sono risultate decisive per diverse forze politiche. Una di queste è la PDS, che pur avendo ottenuto su scala nazionale solo il 2,4% dei consensi, riuscì ad inviare ben 17 rappresentanti in seno al *Bundestag*, avendo conseguito l'11,1% dei suffragi nel solo *Wahlgebiet* orientale. Diverso è stato invece il caso dei *Grünen*, i quali scelsero improvvidamente di correre separatamente nei due distretti elettorali. Mentre i *Grünen* dell'Est (che si allearono con un partito socialista locale, *Bundnis 90*), pur avendo ottenuto solo l'1,2% su scala nazionale riuscirono infatti a conquistare 8 seggi parlamentari (avendo guadagnato il 6,2% nel *Wahlgebiet* orientale), i *Grünen* dell'Ovest non ottennero alcun seggio, avendo raggiunto solo il 3,8% dei voti su scala nazionale (pari al 4,9% del *Wahlgebiet* occidentale). Se i Verdi avessero concorso con una lista unica, avrebbero ottenuto un numero decisamente maggiore di seggi. Per una ricostruzione analitica della complessa vicenda, v. G. CAPOCCIA, *op. cit*., p. 65.

1108 Questi furono 6 nelle elezioni federali del 1990 (tutti ottenuti dalla CDU-CSU), 16 in quelle del 1994 (di cui 12 alla CDU-CSU e 4 alla SPD), 13 in quelle del 1998 (tutti ottenuti dalla SPD), 5 in quelle del 2002 (4 alla SPD, 1 alla CDU-CSU), 16 in quelle del 2005 (9 alla SPD e 7 alla CDU-CSU) e ben 24 in quelle del 2009 (tutti alla CDU-CSU), le ultime disciplinate prima delle modifiche del 2011. Dato tratto da T. SAALFELD, *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, in M. GALLAGHER e P. MITCHELL (a cura di), *op. cit*., p. 216.

1109 Alle elezioni federali del 1994.

1110 Come con le già menzionate modifiche del 1953, del 1956 e del 1965.

1111 Come nel caso del processo di riunificazione appena esaminato.

1112 La clausola di sbarramento è stata plurime volte impugnata dinanzi al Tribunale costituzionale, poiché ritenuta in contrasto con il principio di uguaglianza del voto sancito dal primo comma dell'art. 38 *GG*. Il *Bundesverfassungsgericht*, tuttavia, già a partire dal 1952, l'ha sempre ritenuta costituzionalmente legittima. Infatti, se da un lato la *Sperrklausel* impediva l'accesso al *Bundestag* a varie formazioni politiche, facendo così in modo che non tutti i suffragi espressi avessero lo stesso peso, dall'altro risultava funzionale al perseguimento di un'altra rilevante finalità costituzionale, vale a dire la possibilità di formare una maggioranza parlamentare stabile, in grado di garantire maggiore governabilità. Ciò nonostante, il Tribunale ha più volte lasciato intendere che avrebbe considerato illegittima una clausola di sbarramento superiore al 5%. Sul punto, v. D. SCHEFOLD, *Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica federale di Germania*, in *Giur. Cost*., 1987, p. 366 ss.; S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione delle esperienze di Regno unito, Germania ed Italia*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 36 ss.

Considerato il progressivo aumento del numero dei suoi componenti, il *Bundestag*, in vista delle elezioni federali del 2002, ridisegnò nuovamente i collegi, riducendoli a 299[1113] e tagliando così il numero minimo dei deputati da 656 a 598. Questa modifica risulta particolarmente significativa, poiché rappresentò il primo – e, almeno sino a questo momento, ultimo – tentativo di riduzione del numero minimo dei parlamentari in Germania. Ciò nonostante, pur restando invariato il numero dei collegi, la consistenza numerica dell'Assemblea legislativa tedesca è nel tempo cresciuta ulteriormente, fino ad arrivare a cifre addirittura superiori a quelle raggiunte nel 1994[1114]. Ciò è dovuto principalmente a due ragioni, strettamente connesse tra loro: la prima consiste nel già noto fenomeno degli *Überhangmandate*, che a partire dalle elezioni federali del 1994 divenne più consistente, incidendo in misura sempre maggiore sulla composizione numerica del *Bundestag*; la seconda è invece riscontrabile nell'intervento dei giudici di Karlsruhe, i quali, chiamati ad esprimersi sulla legittimità costituzionale dei mandati in eccedenza, giunsero a censurarli e a costringere il legislatore a una doppia modifica del sistema elettorale. Prima di esaminare nel dettaglio l'attuale *Bundeswahlgesetz*, occorre quindi entrare nel vivo del meccanismo elettorale tedesco, analizzando più da vicino il fenomeno degli *Überhangmandate* e le conseguenti pronunce del Tribunale costituzionale.

Si è già detto di come all'elettore tedesco, nell'ambito di un'unica scheda, è data la possibilità di esprimere un doppio voto disgiunto: il primo al candidato del collegio uninominale e il secondo ad una lista non necessariamente collegata al candidato votato con l'*Erststimme*. Ebbene, soprattutto dopo la riunificazione, per questioni di mera opportunità elettorale, è capitato sempre più di frequente che coloro i quali esprimessero il proprio *Zweitstimme* in favore di piccole formazioni politiche, non votassero al contempo per il candidato uninominale ad esse collegato. Ciò accade perché, mentre con il secondo voto una lista partecipa alla distribuzione proporzionale dei seggi al pari di tutte le altre (fermo restando il superamento della *Sperrklausel* o della *Alternativklausel*), con l'*Erststimme* sono piuttosto limitate le probabilità che il candidato di un piccolo partito ottenga la maggioranza relativa del collegio. Di qui, la tendenza di votare all'uninominale per il candidato di uno dei due *Volkspartei*[1115] che si avvicina in misura maggiore dell'altro alla linea politica della lista scelta con lo *Zweitstimme*[1116]. In tal guisa, tuttavia, è sempre più probabile che i partiti maggiori ottengano un numero di mandati diretti superiore rispetto a quelli conseguiti in seguito alla ripartizione proporzionale, andando così ad incrementare gli effetti distorsivi della rappresentanza parlamentare. Risulta a questo punto evidente come, soprattutto in seguito alla riunificazione, gli *Überhangmandate* si siano progressivamente trasformati in un

---

1113 29 in meno rispetto ai 328 disegnati nel 1990.

1114 L'attuale *Bundestag*, infatti, ospita ben 709 deputati, pari al 18% in più rispetto al vigente numero minimo di 598; nel 1994, invece, i parlamentari erano 672, vale a dire appena il 2,5% in più rispetto all'allora numero minimo di 656. Una differenza notevole.

1115 Vale a dire i due partiti tedeschi storicamente più grandi e importanti, non a caso gli unici che sino a questo momento hanno espresso un Cancelliere: da una parte i cristiano-democratici della CDU-CSU, coalizione di centro-destra, dall'altra i socialdemocratici della SPD, di centro-sinistra.

1116 È per questa ragione che, sempre più spesso, l'elettore liberale voti FDP con lo *Zweitstimme* e il candidato cristiano-democratico con l'*Erststimme*, così come l'elettore dei Verdi scelga i *Grünen* con il secondo voto e il candidato socialdemocratico con il primo. Sul punto, v. M. CACIAGLI, *I risultati elettorali: la scelta della stabilità*, in S. BOLGHERINI e F. GROTZ (a cura di), *La Germania di Angela Merkel*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 158-160.

vero e proprio premio di governabilità, avvantaggiando i partiti maggiori a discapito di quelli più piccoli.

Il Tribunale costituzionale, pertanto, è stato più volte chiamato ad esprimersi in merito ai mandati in eccedenza. La prima pronuncia si ebbe nel 1957 e la Corte li ritenne compatibili con l'art 38 *GG*, poiché considerati il frutto di una naturale conseguenza della legittima scelta del legislatore di prevedere un sistema proporzionale personalizzato[1117]. Il principio venne successivamente ribadito nel 1988, quando i giudici di Karlsruhe aggiunsero che i mandati in eccedenza non provocavano torsioni così significative da giustificare una censura per violazione del principio del voto eguale[1118]. Come si è già avuto modo di osservare in precedenza, infatti, fino alle elezioni del 1987 il numero di *Überhangmandate* risultò estremamente esiguo, non comportando effetti distorsivi particolarmente significativi in termini di rappresentatività[1119]. Dopo la riunificazione, tuttavia, lo scenario mutò[1120] e quando nel 1997 la questione tornò nuovamente sul tavolo del Tribunale costituzionale[1121], il collegio giudicante (*Senat*) si divise esattamente a metà: se da una parte quattro giudici sostennero la legittimità dei mandati in eccedenza in continuità con le pronunce del 1957 e del 1988, dall'altra i restanti quattro giudici ritennero il fenomeno incostituzionale, poiché ormai divenuto eccessivamente distorsivo e quindi incompatibile con il principio del voto eguale, almeno fino a quando non si fosse provveduto a correggerne gli effetti introducendo forme di compensazione. Poiché in caso di parità all'interno del *Senat* prevale la tesi favorevole alla legittimità costituzionale[1122], gli *Überhangmandate* furono ritenuti ancora una volta compatibili con l'art. 38 *GG*[1123].

La prima pronuncia con cui il *Bundesverfassungsgericht* censurò i mandati in eccedenza si ebbe nel 2008, quando i giudici di Karlsruhe furono chiamati ad esprimersi sulla "ponderazione negativa del voto" (*negatives Stimmgewicht*), un inedito effetto distorsivo del sistema elettorale registratosi durante le elezioni federali del 2005. Nello specifico, la combinazione di alcune caratteristiche della legge elettorale tedesca (tra cui *Überhangmandate*, *Sperrklausel*, e variabilità del numero di votanti[1124]), avevano creato il paradosso per cui, in un collegio, se un partito avesse conseguito una misura di voti inferiore ad una determinata soglia, avrebbe conservato un mandato in eccedenza e se, al contrario, avesse ottenuto suffragi superiori alla medesima soglia, avrebbe percepito un seggio in

---

1117 *BVerfGE* 7, 63.

1118 *BVerfGE* 79, 169.

1119 Nelle prime undici Legislature della Repubblica Federale Tedesca (1949-1987), il totale dei mandati in eccedenza fu pari a 17, con una media di 1,5 *Überhangmandate* per Legislatura.

1120 Nelle sole elezioni del 1994 si registrarono ben 16 mandati in eccedenza e in quelle del 2009 addirittura 24. Tra la XII e la XVII Legislatura (1990-2009), il totale degli *Überhangmandate* fu pari a 80, con una media di 13,3 per Legislatura.

1121 *BVerfGE* 95, 335.

1122 In base a quanto previsto dalla legge sul Tribunale costituzionale (cfr. § 15 III 2 *BVerfGG*).

1123 Per un critico commento alla sentenza in esame, v. H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahern, Wahlprüfung*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts*, vol. III, C.F. Müller, Heidelberg, 2005, p. 573 ss. Sulla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale in materia elettorale, v. E. CATERINA, *La giustizia costituzionale in materia elettorale: il modello tedesco*, in P. CARETTI, G. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Legislazione elettorale, 5 modelli a confronto, La Germania*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2017, pp. 29-42.

1124 Il quoziente necessario per l'assegnazione di un seggio, infatti, non era ottenuto mediante il ricorso ad un'unità di misura fissa (come ad esempio il numero di abitanti di un *Land* o il totale degli aventi diritto), ma variabile, dipendendo dal mutevole numero di elettori che si recavano alle urne.

meno[1125]. Risulta evidente come, dinanzi a questa manifesta illogicità del sistema, il Tribunale costituzionale non poté restare indifferente. Costretto a sconfessare le sentenze sino a questo momento emanate, pertanto, con una storica pronuncia del 2008 [1126], il *Bundesverfassungsgericht* dichiarò per la prima volta incostituzionale il combinato disposto dei paragrafi della *Bundeswahlgesetz* che rendevano possibile il *negatives Stimmgewicht*[1127], poiché incompatibili con i dettami dell'art. 38 *GG*. Stabilita la natura arbitraria (*willkürlich*) del sistema, i giudici diedero quindi tre anni di tempo al legislatore per intervenire e porre rimedio al problema.

Fu dunque per questo motivo che il 3 dicembre 2011, il *Bundestag* modificò nuovamente la legge elettorale. Dopo aver scartato una serie di proposte difficilmente percorribili[1128], si decise di introdurre un sistema di "contingenti di seggi" spettanti ad ogni *Land*, con un conteggio di resti che portava alla assegnazione prioritaria dei mandati di lista aggiuntivi (*Zusatzmandate*) nei *Länder* dove il medesimo partito disponeva di mandati in eccedenza. In questo modo, tuttavia, il problema della ponderazione negativa del voto non fu risolto. In primo luogo, perché i nuovi mandati aggiuntivi (con funzione compensativa rispetto ai mandati in eccedenza) non venivano calcolati sulla base di una grandezza fissa, ma in base al mutevole numero di votanti. Inoltre, i *Zusatzmandate* erano assegnati ad un partito calcolando tutte le perdite a livello nazionale dovute ad arrotondamenti delle liste su base statale che fossero riconducibili a tale partito; un arrotondamento dunque solo per difetto, e non anche per eccesso, che manteneva l'effetto distorsivo del *negatives Stimmgewicht*[1129].

Poiché l'intervento del legislatore non risolse il problema, il Tribunale costituzionale tornò a censurare la legge elettorale con la sentenza del 25 luglio 2012[1130]. In questa occasione i giudici di Karlsruhe dichiararono con fermezza la necessità di una "riproporzionalizzazione" del sistema e, oltre a ribadire quanto precedentemente sostenuto con la pronuncia del 2008, diedero al legislatore precise indicazioni su come modificare la *Bundeswahlgesetz*. Nello specifico, stabilirono l'incostituzionalità dei *Zusatzmandate* e del meccanismo secondo il quale la quota di seggi da assegnare a un *Land* veniva determinata dal numero di votanti e non da un'unità di misura fissa e predeterminata. Decisero inoltre che il numero massimo di *Überhangmandate* non compensati dovesse essere pari a 15, vale a dire alla metà dei seggi minimi necessari alla formazione di un gruppo parlamentare in seno al *Bundestag*. La Corte motivò le sue decisioni ricordando come un eccessivo numero di mandati in eccedenza[1131] e

---

1125 Questo caso di ponderazione negativa del voto si registrò nel collegio di Dresda, dove la CDU-CSU, avendo ottenuto 38.208 voti (3.018 in meno rispetto alla soglia critica di 41.226) riuscì a conquistare un mandato in eccedenza. Paradossalmente, se avesse ottenuto un numero di voti superiore a 41.226 non avrebbe potuto conservare l'*Überhang-mandate* e avrebbe avuto quindi un seggio in meno. Sul punto, v. R. DE CARIA, *La sentenza tedesca sugli Überhang-mandate: anche in materia elettorale non c'è diritto senza rimedio giurisdizionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur*., vol 1, 2009, pp. 207-208.

1126 *BVerfGE* 121, 266.

1127 I vecchi § 7 III 2 e § 6 IV-V *BWahlG*.

1128 Tra cui lo scorporo dei mandati in eccedenza dai mandati di lista ottenuti dal medesimo partito in altri Länder, ipotesi che tuttavia avrebbe potuto presentare profili di incostituzionalità in relazione al profilo federalistico (cfr. H. MAURER, *Staatsrecht* I, Verlag C.H. Beck, München, 2010, p. 392). Furono altresì proposte nuovamente le strade del voto parallelo (*Grabenwahlsystem*) o del voto unico (*Ein-Stimmen-Wahlrecht*), già discusse in passato (cfr. J. IPSEN, *Staatsrecht* I, Vahlen, München, 2014, p. 37).

1129 Cfr. E. CATERINA, *op. cit*., p. 41.

1130 *BVerfGE* 131, 316.

1131 Come quello di 24, registrato nelle elezioni federali del 2009.

il paradossale effetto della ponderazione negativa dei voti fossero componenti eccessivamente distorsive, incompatibili con un sistema elettorale proporzionale come quello tedesco e non rispondenti al principio del voto eguale sancito dall'art. 38 *GG*. Nella medesima sentenza, i giudici fecero altresì presente al legislatore come non occorresse necessariamente eliminare la componente maggioritaria perseguita con il collegio uninominale, né il meccanismo del doppio voto disgiunto. Serviva piuttosto bilanciare il sistema, restituendo alla componente proporzionale il valore che con gli effetti distorsivi sino a questo momento esaminati aveva ormai perso.

Fu così che il *Bundestag* non poté fare a meno di adeguarsi alla pronuncia del *Bundesverfassungsgericht*, il quale, a differenza di quanto avvenuto nel 2008, fu costretto a limitare notevolmente i margini di discrezionalità in capo al legislatore. Nel 2013, infatti, il Parlamento tedesco recepì le indicazioni del Tribunale costituzionale e modificò nuovamente la legge elettorale, dandole l'assetto ancora oggi vigente. La novità più rilevante consiste nell'introduzione di mandati compensativi (*Ausgleichsmandate*), da assegnare proporzionalmente ai partiti, fino al totale assorbimento dei mandati in eccedenza, i quali, per volontà dei giudici di Karlsruhe, possono non essere compensati solo fino al numero massimo di 15. In altre parole, quando una lista supera questa soglia critica di *Überhangmandate*, tutti gli altri partiti avranno diritto a seggi aggiuntivi con funzione compensativa. Inoltre, si stabilisce che la quota dei seggi da assegnare a ciascun *Land* deve essere calcolata in base alla popolazione che vi risiede e non più in base al mutevole numero di votanti, scongiurando finalmente qualsiasi effetto di ponderazione negativa del voto.

Risulta a questo punto evidente come, con l'introduzione degli *Ausgleichsmandate*, il numero dei parlamentari sia inevitabilmente aumentato[1132]. A tale proposito, basti esaminare brevemente i risultati delle elezioni federali del 2017, in cui la CDU-CSU, oltre ad aver ottenuto 246 seggi, ha conservato ben 43 mandati in eccedenza. Per poter adeguatamente bilanciare questo cospicuo numero di *Überhangmandate*, i mandati compensativi sono stati così ripartiti: 19 alla SPD (la quale aveva a sua volta ottenuto 3 mandati in eccedenza), 11 ad *Alternative für Deutschalnd* (AfD), 15 a FDP, 10 a *Die Linke* e 10 a *Die Grünen*, per un totale di 65 *Ausgleichsmandate*[1133].

6. Proposte di riforma del sistema

Data la mancata previsione di un numero massimo di parlamentari e il progressivo incremento di seggi che un siffatto sistema comporta, in Germania si è aperto un intenso dibattito su come porre un freno a quello che a tutti gli effetti è divenuto un fenomeno di sovra-rappresentazione. Infatti, come si è avuto modo di osservare poc'anzi, l'aumento dei mandati in eccedenza e dei mandati compensativi risulta direttamente proporzionale all'incremento dei seggi attribuiti ai partiti in modo artificioso, senz'altro rispondente al principio del voto eguale sancito dall'art. 38 *GG* e legittimamente imposto da Karlsruhe, ma

---

1132 Per un commento alla sentenza in esame (*BVerfGE* 131, 316) e per un'analisi degli effetti della nuova legge elettorale tedesca, v. A. DE PETRIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag con un'intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim*, in *www.federalismi.it*, 4 settembre 2013.

1133 Dati forniti da V. KREILINGER, durante il convegno *Downsizing the German Bundestag: Mission impossible?*, in LUISS Guido Carli, Roma, 24 gennaio 2020. Aggiungendo al numero minimo di 598 deputati i 46 mandati in eccedenza e i 65 conseguenti mandati compensativi, si ottiene così la cifra totale di 709 parlamentari.

al contempo sempre più distante rispetto al numero di suffragi realmente conseguito dalle liste durante le elezioni[1134]. Con gli attuali 709 deputati, la Germania è lo Stato democratico con la Camera parlamentare più numerosa al mondo[1135] e senza un intervento del legislatore in tempi rapidi, il rischio che il *Bundestag* del 2021 possa arrivare ad ospitare fino a 800 deputati si fa sempre più concreto; in astratto, sarebbe addirittura possibile un "*Bundestag* dei mille"[1136]. È stato rilevato che se per assurdo un partito dovesse vincere in tutti i collegi uninominali e conseguire solo il 5% dei voti tramite gli *Zweitstimme*, la composizione numerica dell'Aula parlamentare raggiungerebbe circa 5980 deputati[1137]. In questo distopico scenario, infatti, tutti i 299 seggi assegnati con l'*Erststimme* sarebbero mandati in eccedenza da compensare, che farebbero lievitare vertiginosamente il numero dei parlamentari. L'esempio, per quanto estremo ed ipotetico, risulta tuttavia estremamente utile per inquadrare il problema in esame e per comprendere in modo efficace gli effetti distorsivi che la vigente *Bundeswahlgesetz* potrebbe avere sulla rappresentanza politica.

Occorre a tal proposito considerare che il crescente numero di parlamentari reca con sé tutta una serie di problematiche politico-istituzionali di enorme rilevanza, molte delle quali sono state evidenziate in una lettera aperta indirizzata al *Bundestag* firmata da cento costituzionalisti tedeschi nel settembre del 2019[1138]. Gli esperti, oltre ad evidenziare la necessità di una semplificazione della legge elettorale, i cui effetti distorsivi della rappresentanza risultano incomprensibili al corpo elettorale, sottolineano come l'enorme sovradimensionamento del *Bundestag* influisce negativamente sulle sue funzioni, comportando peraltro un inutile incremento della spesa pubblica[1139]. I firmatari si dicono pertanto "*preoccupati per la reputazione della democrazia*" e si appellano al senso istituzionale dei deputati, affinché accelerino il processo riformatore, riducendo quanto prima il numero dei componenti del Parlamento e anteponendo così l'interesse comune a quello personale.

È in questo contesto che vanno collocate le parole del vicepresidente del *Bundestag* Thomas Oppermann (SPD), secondo cui "*un Parlamento che non riesce a limitare la sua crescita, perde il rispetto dei cittadini*"[1140]. L'opinione pubblica tedesca, infatti, già perplessa di fronte ai 709 deputati eletti nel 2017, difficilmente tollererebbe un loro ulteriore incremento nella prossima Legislatura. Oltre all'aumento dei costi della politica, al malfunzionamento delle procedure parlamentari – inevitabilmente meno snelle ed efficienti rispetto al passato – e al sempre maggiore distacco tra la politica e il corpo elettorale, occorre rilevare come un

---

1134 Si è già avuto modo di osservare, infatti, come nelle elezioni del 2017 il numero totale di mandati in eccedenza e mandati compensativi sia stato pari a 111, corrispondente al 18% in più rispetto al numero minimo di deputati previsto dalla legge elettorale (vale a dire 598).

1135 Sul punto, v. V. J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, in *Richt und Politik*, Jahrgang 55, Heft 4 (2019), pp. 363-374.

1136 Espressione provocatoriamente utilizzata da F. PUKELSHEIM, *Bundestag der Tausend*, in *ZParl* 2019, pp. 469-477.

1137 Come accuratamente evidenziato da S. SOPHIE, *Macht endlich was!: Ein Hilferuf zum Wahlrecht*, in *Verfassungblog*, 31 gennaio 2020.

1138 Sul punto, v. *Offener Brief an den Deutsche Bundestag*, in *Verfassungsblog on matters constitutional*, 20 settembre 2019.

1139 L'attuale *Bundestag* costa circa €111 milioni, incidendo su quasi mezzo miliardo nell'arco dell'intera Legislatura (€444 milioni). Sul punto, v. U. SHULTE, *Wahlrechtform für den Bundestag*, *Parlamentarischer Hefeteig*, in *www.taz.de*, 22 gennaio 2020.

1140 Come riportato in *Parlament in der Mehrzweckhalle?*, in *www.spiegel.de*, 21 dicembre 2019.

ulteriore incremento del numero dei deputati comporterebbe anche un serio problema di spazi. Ogni nuovo parlamentare, infatti, avendo al seguito un certo numero di collaboratori e dovendo essere dotato di un suo ufficio, non troverebbe posto nel Palazzo del *Reichstag*, che ha ormai esaurito la sua disponibilità strutturale. È proprio per questa ragione che il presidente del *Bundestag*, Wolfgang Schäuble, si è visto costretto ad ordinare dei *container*, in cui ospitare gli uffici dei futuri deputati[1141].

È dunque per questi motivi che tutti i partiti politici si sono detti favorevoli ad una riduzione del numero dei parlamentari. Il problema consiste tuttavia nel trovare una formula che riesca a metterli d'accordo, tanto più se, trattandosi di stabilire le "regole del gioco", il consenso per una modifica del sistema dovrebbe essere il più ampio possibile, non limitandosi ad un accordo tra le forze di maggioranza, ma coinvolgendo nella discussione anche quelle di opposizione.

Prima di passare in rassegna le più significative proposte di riforma sino a questo momento discusse in Germania[1142], occorre far presente che nessuna di queste riguarda una modifica costituzionale. Poiché il terzo comma dell'art. 38 *GG* stabilisce espressamente che sia la legge federale a dover disciplinare tutti i particolari rispetto all'elezione dei deputati – e, di conseguenza, il loro numero – tutte le proposte di riforma del sistema si concentrano sulla modifica della *Bundeswahlgesetz*, la quale, lo si è visto, è l'unica ad incidere direttamente sulla composizione numerica del *Bundestag*.

Il primo importante progetto di riforma, di recente tornato in auge dopo essere stato dimenticato, è quello dell'odierno presidente del *Bundestag* Wolfgang Schäuble (CDU), secondo cui sarebbe opportuno lasciare invariato il numero minimo di deputati (attualmente pari a 598), riducendo tuttavia i collegi uninominali da 299 a 270 ed eliminando i mandati compensativi. In questo modo, infatti, aumentando il peso della componente proporzionale su quella maggioritaria[1143], il numero di mandati in eccedenza andrebbe automaticamente a ridursi, rendendo non più necessari gli *Ausgleichsmandate*, i quali, ancor più degli *Überhangmandate* hanno determinato il vertiginoso aumento di deputati in esame.

Molto più drastica risulta invece la proposta dei piccoli partiti di opposizione (FDP, *Die Linke*, *Die Grünen*), i quali, avendo storicamente ottenuto la maggior parte dei loro seggi mediante gli *Zweitstimmen* ed essendo sempre stati penalizzati dagli *Erststimmen*, propendono per una ulteriore riduzione dei collegi uninominali (da 299 a 250) e per un incremento del numero minimo dei deputati (da 598 a 630), mantenendo invariata la previsione dei mandati compensativi [1144]. Trattandosi tuttavia di una proposta che danneggerebbe eccessivamente i due *Volkspartei*, oggi detentori della maggioranza assoluta dei seggi del *Bundestag*, occorre precisare che difficilmente questa strada sarà perseguita,

---

1141 Sul punto, v. U. SHULTE, *op.cit*.

1142 Sulle proposte di riforma del sistema che verranno a breve esaminate, v. V. KREILINGER, convegno *Downsizing the German Bundestag: Mission impossible?*, in LUISS Guido Carli, Roma, 24 gennaio 2020 e i seguenti articoli su vari siti di informazione: *Bundestag: Thomas Oppermann wants electoral reform this year*, in *www.tellerreport.com*, 21 settembre 2019; *Voting rights reform proposals to downsize the Bundestag*, in *www.tekportal.net*, 24 gennaio 2020; *Dispute over electoral law reform. Bundestag downsizing: new proposal from the union*, in *www.tellerreport.com*, 4 febbraio 2020.

1143 Il rapporto tra componente maggioritaria e proporzionale risulta attualmente equivalente (50%-50%). In base alla proposta di Schäuble, invece, diverrebbe rispettivamente pari a 45%-55%.

1144 In base a questa riforma il rapporto tra componente maggioritaria e proporzionale diverrebbe rispettivamente pari a 40%-60%.

tanto più se l'incontro avvenuto nel novembre 2019 tra le forze di opposizione proponenti e quelle di maggioranza si è concluso senza alcun accordo nel merito[1145].

Occorre segnalare come fino a qualche anno fa, per riformare la *Bundeswahlgesetz* sono stati presi in considerazione sia il modello del voto singolo trasferibile[1146], sia quello del contingentamento di un numero di seggi massimo spettante a ciascun *Land*, come avvenuto fino al 1956. A causa della loro complessità attuativa, entrambe le ipotesi sono tuttavia state scartate dai cristiano-democratici, che più di recente, tramite il deputato Axel Fischer, hanno proposto un sistema basato sul principio del *real two-vote right*[1147], in base al quale verrebbe finalmente sancito il numero fisso di 598 parlamentari: 299 eletti con il primo voto nei collegi uninominali e 299 con il secondo voto nella ripartizione proporzionale, senza più alcuno spazio per *Überhangmandate* e *Ausgleichsmandate*.

Da ultimo, si segnala come molte attenzioni siano state rivolte verso la proposta di Robert Vehrkamp, un tecnico della *Bertelsmann Stiftung*[1148], secondo il quale sarebbe opportuno impedire la vittoria del collegio uninominale al candidato che abbia ottenuto la maggioranza relativa dei primi voti, senza che questi abbia la copertura dei secondi voti. In altre parole, bisognerebbe impedire ai partiti di conservare eventuali mandati in eccedenza. In questo modo, senza *Überhangmandate*, verrebbero meno anche i conseguenti mandati compensativi. Anche in questo caso il numero dei parlamentari sarebbe fissato a 598, ma mentre la proposta di Fischer mantiene del tutto separata la componente maggioritaria da quella proporzionale, consentendo l'accesso in Parlamento al vincitore del collegio uninominale, a prescindere dal numero di voti proporzionali conseguiti dalla sua lista, il progetto di Vehrkamp procede nel senso opposto, vincolando il primo voto al secondo[1149]. È per questa ragione che, sino ad ora, solo i partiti di opposizione si sono detti disposti a valutare la proposta del tecnico della *Bertelsmann Stiftung*, mentre i *Volkspartei* appaiono scettici dinanzi all'ipotesi di non far accedere al *Bundestag* il vincitore di un collegio uninominale.

Le proposte di riforma del sistema sono dunque molteplici, ma il legislatore sembra ancora lontano dal trovare una soluzione ampiamente condivisa e concretamente perseguibile. A dispetto delle dichiarazioni programmatiche dei politici tedeschi, tutte tese a sostenere la necessaria riduzione del numero dei parlamentari, emergono con sempre maggiore chiarezza le mire ostruzionistiche delle forze di governo (CDU-CSU e SPD), che adottando una

---

1145 Sul punto, v. *Bald über 800 Parlamentarier? Bundestag will Abgeordnete notfalls in Containern unterbringen*, in *www.tagesspiegel.de*, 15 dicembre 2019.

1146 Formula elettorale proporzionale, ideata da Thomas Wright Hill e meglio sviluppata da Thomas Hare, che consente all'elettore di esprimere più di una preferenza, numerando sulla scheda elettorale i candidati in base al suo ordine di preferenza. In questo modo, è possibile ridistribuire i voti, trasferendo quelli dei candidati che ne hanno ottenuti in misura maggiore rispetto al minimo richiesto per l'elezione. Per approfondire, v. L. GNANI, *Proporzionale quasi per caso: il singolo voto trasferibilie*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale (Regione Toscana)*, n. 62, dicembre 2009.

1147 Letteralmente "reale diritto a due voti", espressione atta a sottolineare la netta separazione tra la componente maggioritaria e quella proporzionale. Si noti come l'impianto della proposta di Fischer sia molto simile al già noto *Grabenwahlsystem*, peraltro riproposto dal deputato Günter Krings (CDU).

1148 Una fondazione indipendente che promuove i progetti di riforma e i principi dell'attività imprenditoriale per costruire la società del futuro. Ulteriori informazioni reperibili sul sito della fondazione, *www.bertelsmann-stiftung.de*.

1149 Il tecnico della *Bertelsmann Stiftung* ha utilizzato un'efficace metafora proprio per rafforzare questo concetto: esattamente come avviene in una gara a staffetta, la medaglia (ovvero il mandato parlamentare) non dovrebbe essere assegnata all'atleta con il miglior tempo individuale (che abbia quindi ottenuto la maggioranza relativa nel collegio uninominale), ma alla squadra più veloce (tenendo quindi conto dei voti conseguiti da ciascuna lista con il secondo voto).

qualsiasi proposta riformatrice del sistema elettorale verrebbero inevitabilmente danneggiate dalla limitazione (o, peggio, dall'abrogazione) dei mandati in eccedenza, fino a questo momento dei veri e propri premi di governabilità. Le recenti dichiarazioni di Alexander Dobrindt (CSU), secondo cui una riduzione del numero dei collegi incrementerebbe la distanza con il corpo elettorale[1150], appaiono in tal senso dettate più da questioni di opportunità politica, piuttosto che da un concreto pericolo di riduzione della rappresentanza, che si è visto essere fin troppo garantita. Non è dunque un caso che lo stesso Oppermann, si è recentemente detto pessimista in merito alla modifica della *Bundeswahlgesetz* in vista delle elezioni federali del 2021[1151].

Il tempo per trovare un compromesso c'è ancora, ma la Legislatura è prossima alla scadenza e le possibilità che il prossimo *Bundestag* sia numericamente inferiore rispetto a quello attuale, diminuiscono ogni giorno di più. Tanto più se in seguito allo scoppio della pandemia di COVID-19, Schäuble ha dichiarato che "*non è più possibile ridurre il numero di elettorali prima delle elezioni federali*"[1152]. L'unica soluzione rimasta in campo per risolvere il problema sarebbe pertanto quella di optare per un sistema che stabilisca un numero massimo di deputati, possibilmente valido solo per le prossime elezioni[1153], in modo tale da rinviare il dibattito alla successiva Legislatura, che avrà tutto il tempo per trovare la miglior soluzione perseguibile, con il consenso parlamentare più largo possibile.

Il *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages* alla prova di una possibile riduzione del numero dei parlamentari

di *Giovanna Perugino*

1. *Premessa: il dibattito in Germania e l'importanza di pensare ad una riforma regolamentare*

I dibattiti concernenti la riduzione del numero dei membri delle Assemblee elettive generalmente sono originati e, contemporaneamente, si focalizzano su aspetti che esprimono l'ampiezza dell'argomento. Ad essere coinvolte sono la scienza politica, le discipline giuridiche e quelle sociali. Si parla, infatti, del bisogno di accrescere la rappresentatività, di quello di bilanciare gli equilibri derivanti da un certo sistema elettorale e, ancora, dei problemi che derivano da un palese cambiamento nel sistema politico vigente. In altre parole, intorno alla riduzione dei numeri delle Assemblee rappresentative, deve svilupparsi una riflessione

---

1150 Sul punto, v. V. R. ROßMANN, *CSU blockiert Verkleinerung des Bundestags*, in *www.sueddeutsche.de*, 29 gennaio 2020. Secondo Dobrindt, sarebbe più opportuno stabilire un limite massimo di 650 deputati, senza tuttavia rinunciare alla possibilità di conservare i mandati in eccedenza come *Überhangmandate*. Questa proposta sembra tuttavia incompatibile con la sentenza *BVerfGE* 131, 316, che ha imposto una compensazione dei mandati in eccedenza ottenuti da un partito in misura maggiore a 15.

1151 Come riportato in *Oppermann hält "umfassende Wahlreform" für nicht mehr möglich*, in *www.spiegel.de*, 11 marzo 2020.

1152 Sul punto, v. *Schäuble dringt auf Wahlrechtsform, „Eine Notlösung, damit es nicht 800 Abgeordnete werden"*, in *www.tagesspiegel.de*, 9 aprile 2020.

1153 Sulla falsariga di quanto accaduto in occasione delle elezioni federali del 1953 e del 1990, entrambe disciplinate da una legge elettorale *ad hoc*.

di ampia portata che vada a toccare sia la logica del principio di rappresentanza che quella del sistema politico ma anche le conseguenze sulla forma di governo e sull'attività dell'istituzione parlamentare.

E' necessario partire da una constatazione ovvero che non è ancora chiaro se l'impatto di una riforma del numero dei parlamentari possa essere positivo o negativo sull'attività delle Assemblee rappresentative. È quanto emerge dal dibattito sviluppatosi in Italia a seguito dell'approvazione del testo di legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» approvato da Camera e Senato e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 240 del 12 ottobre 2019. Il dibattito, infatti, si è focalizzato principalmente su questioni quali la riduzione dei costi a carico della finanza pubblica e sulla semplificazione dei lavori parlamentari[1154]. Ma è vero anche per la Germania, dove, seppur non sia in atto un procedimento di riforma per la riduzione del numero dei membri del *Bundestag,* l'opinione pubblica, i partiti politici e i giuristi si pongono il problema di come poter contenere il sempre più crescente numero di deputati. Un fenomeno che si ripete ad ogni nuova Legislatura. Infatti, in Germania, il tema dell'incremento del numero dei parlamentari è connesso sia all'impostazione della legge elettorale federale (*Bundeswahlgesetz*) – in cui è fissato il numero di membri del *Bundestag* - sia al sistema politico prevalente[1155]. Quest'ultimo presenta i tratti tipici di tutti gli altri sistemi politici nazionali occidentali ovvero la decadenza dei partiti tradizionali, l'emersione di altre forze politiche alternative ad essi, lo svuotamento del ruolo dell'Assemblea rappresentativa[1156]. La questione ha interessato, tra gli altri, cento docenti universitari tedeschi di diritto pubblico e costituzionale i quali, nel settembre del 2019, hanno inviato una lettera aperta al *Bundestag*[1157]. I giuspubblicisti sottolineano al Presidente Wolfgang Schäuble e agli altri settecentootto deputati che il numero dei membri del *Bundestag* eccede di centoundici membri rispetto a quanto previsto dalla *Bundeswahlgesetz*. I docenti sottolineano che, con ampie probabilità, le successive elezioni, quelle per la ventesima legislatura, potrebbero vedere il numero dei seggi aumentare fino a prevedere un *Bundestag* con ottocento deputati. I giuspubblicisti individuano nel cambiamento del panorama dei partiti politici la causa per cui i mandati in eccedenza (*Überhangmandate*) e i corrispondenti mandati compensativi (*Ausgleichsmandate*)*,* introdotti nel 2013, sono aumentati in maniera esponenziale. Ciò che appare rilevante, tra le altre cose, è l'ammonimento fatto dai docenti

---

1154 Per una panoramica sull'*iter* ed il contenuto della riforma si rimanda a F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma,* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?,* Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 37 ss.

1155 Sull'intreccio tra crisi politica e crisi istituzionale in Germania si rimanda a A. DE PRETIS, *La Germania tra crisi politica, Grandi Coalizioni ed inediti attivismi istituzionali,* in *Diritto pubblico comparato ed europeo,* 15 febbraio 2018. Disponibile in http://www.dpce.it

1156 «Al dato quantitativo che consente di pesare la consistenza dei poteri parlamentari si contrappone tuttavia una diversa valutazione sulla qualità propria della forma di governo parlamentare, che registra un progressivo e (apparentemente) inarrestabile contenimento del ruolo del Parlamento e un corrispondente accrescimento di altri soggetti […]» C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari,* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, p. 170. Disponibile in http://www.osservatoriosullefonti.it

1157 Il testo della lettera aperta è disponibile in https://verfassungsblog.de; sul dibattito attuale in Germania s rimanda anche a S. SCHÖNBERGER, *Macht endlich was! Ein Hilferuf zum Wahlrecht,* in *Verfassungsblog,* 31 gennaio 2020, disponibile on line su https://verfassungsblog.de/macht-endlich-was/

rispetto al sistema elettorale vigente[1158]. Secondo quanto da loro scritto, infatti, il diritto di voto, la forma più importante di espressione democratica, paradossalmente assume un *entdemokratisierenden effekt,* in quanto rende incomprensibile all'elettore capire qual è il ruolo dei due voti che esprime[1159]. Vengono poi richiamati punti ben noti anche al dibattito italiano, ovvero il fatto che le dimensioni del *Bundestag* incidono sulle attività dello stesso oltre a provocare costi aggiuntivi inutili[1160]. La proposta dei giuspubblicisti è quella di semplificare la legge federale elettorale adattandola alle nuove circostanze politiche, in modo che il numero dei deputati alle prossime elezioni sia ridotto alle dimensioni normali di cinquecentonovantotto[1161]. Tale proposta è da ritenersi opportuna dinnanzi al «graduale, apparentemente inarrestabile aumento del numero dei membri del *Bundestag»*[1162]. Come si evince dal dibattito pubblico e politico, in Italia, Germania e nella maggioranza dei Paesi UE «sussiste una correlazione significativa fra le conseguenze della crisi economico-finanziaria, l'insoddisfazione nei confronti della democrazia rappresentativa e la richiesta di ridurre il numero dei membri delle Assemblee rappresentative. Le maggiori incertezze, invece, riguardano l'incisività di riforme di questo tipo, la loro idoneità a conseguire le proprie finalità e il loro impatto su tasselli ulteriori dell'ordinamento, dalla legge elettorale alla rappresentanza di determinati territori»[1163].

Oltre a tali aspetti bisogna sottolineare che, allorché si guarda ad ipotetiche nuove prospettive di composizione delle Assemblee rappresentative, ci si trova a dover anche analizzare le ipotetiche nuove forme e modi di organizzazione interna delle stesse. Proprio per questo si rende necessaria una riflessione che vada ad affrontare la questione di una «riforma nell'ottica dei necessari aggiustamenti e correttivi, che potranno essere adottati anche grazie alla modifica dei regolamenti parlamentari […]»[1164].

1158 Sul tema del sistema elettorale vigente nel momento in cui si scrive in Germania si rimanda al contributo di M. Liberatore presente in questo elaborato.

1159 Come scrive G. PEPE nel suo libro *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata,* CEDAM, Milano, 2020 «è opinione largamente condivisa che la partecipazione politica si elevi a principio cardine dei sistemi rappresentativi moderni, fondati, tradizionalmente, sul meccanismo della delega elettorale. Le Assemblee rappresentative si presentano, storicamente, quale primaria sede di svolgimento della sovranità: se è vero, infatti, che la sovranità appartiene al popolo, è altrettanto vero che questi non la esercita direttamente – se non in casi eccezionali – affidando, viceversa, le singole decisioni ai propri rappresentanti politici democraticamente eletti; quindi, il voto costituisce negli ordinamenti contemporanei la pietra miliare del sistema rappresentativo, elevandosi a fonte di legittimazione del rapporto governanti-governati» pp. 18-19.

1160 Sul punto cfr. A. DE PRETIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag con un'intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim*, in *Federalismi.it*, settembre 2013. Disponibile on line in https://www.federalismi.it/

1161 In Germania vi sono opinioni concordanti circa la necessità di una riforma in tal senso che, nella visione dei cento docenti, è possibile anche senza l'ampliamento delle circoscrizioni elettorali, pena un incontrollato ulteriore aumento dei membri del *Bundestag* nelle prossime elezioni, a causa del cambiamento della scena politica laddove si registra il declino della CDU/CSU e della SPD.

1162 G. DELLE DONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti,* in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*?, cit., p. 61

1163 *Ivi,* p. 65

1164 F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, cit., p. 50. Dello stesso avviso circa la necessità di riformare i regolamenti parlamentari è G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numeri dei parlamentari: molto rumore per nulla?,* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*?, cit., 233 laddove, riferendosi al contesto italiano, sottolinea che «la riforma non prevede alcuna disposizione finale volta a gestire una ordinata transazione dal vecchi al nuovo regime organizzativo. Si tenga conto che i Regolamenti parlamentari collegano l'attivazione di determinati istituti e la composizione di alcuni organi interni a una certa soglia numerica di deputati o senatori (si pensi, a titolo esemplificativo, alle norme sulla costituzione dei

2. *Il Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages*

Quando si discute di regolamenti parlamentari si fa riferimento a quegli atti che «svolgono […] un ruolo essenziale nell'assicurare il funzionamento dell'istituzione parlamentare e nel delineare i procedimenti decisionali che in essa hanno luogo, in modo da assicurare il coinvolgimento dei diversi soggetti che compongono il policentrismo parlamentare»[1165]. Il primo elemento sul quale riflettere è la natura degli stessi. Questi, infatti, a prescindere dalla copertura costituzionale che gli si riconosce nella Costituzione formale dei vari ordinamenti nazionali, sono strettamente legati al regime (inteso come valori, norme, regole del gioco politico e strutture del potere e dell'autorità in cui svolgono la propria azione i soggetti politici) e alla Costituzione materiale, in particolar modo nel suo significato formalista[1166].

Il secondo elemento da tenere in considerazione è che i regolamenti parlamentari rilevano anche in quanto strumenti ed «indice empirico della dinamica del tipo di forma di governo che si attua in un determinato contesto»[1167] in quanto espressione concreta dei rapporti all'interno delle Assemblee rappresentative e tra esecutivo e legislativo.

Il *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages (GO-BT)*, regolamento interno di procedura del *Bundestag*, insieme alla *Grundgesetz (GG)* è il *corpus* di regole concernenti il sistema di procedura parlamentare nell'ordinamento tedesco[1168]. La natura del Regolamento del *Bundestag* e la sua posizione nel sistema tedesco delle fonti presentano delle peculiarità[1169]. Infatti la dottrina tedesca, già nel XIX secolo, interpretava i regolamenti in base al concetto di *autonomia* inteso nel senso di diritto soggettivo di una corporazione o di un'entità collettiva di darsi un proprio diritto ed un proprio assetto ordinamentale. Tali

---

Gruppi parlamentari o sulle componenti politiche autorizzate del Gruppo misto alla Camera ma anche ai *quorum* previsti per ciascuna votazione). La modifica del numero dei parlamentari incide sensibilmente sull'esercizio di tali prerogative, determinando l'innalzamento della percentuale di parlamentari necessaria per l'attivazione di alcuni istituti di diritto parlamentare. Qualora l'innalzamento di queste soglie non dovesse rientrare nell'*intentio legisaltoris,* la strada maestra per risolvere i problemi di coordinamento con la disciplina regolamentare vigente sarebbe senza dubbio rappresentata dalla revisione dei Regolamenti delle Camere. in altre parole, dovrebbero essere le stesse Assemblee […] a rimodulare l'attuale disciplina nell'ambito della propria autonomia normativa». Sul punto v. anche G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo),* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*?, cit., pp. 220-221.

1165 N. LUPO, *voce Regolamenti Parlamentari,* p. 1. Disponibile on line in http://static.luiss.it/siti/media/6/20070327-Voce%20REGOLAMENTI%20PARLAMENTARI.pdf

1166 La Costituzione in senso materiale, su cui F. LANCHESTER, *Introduzione,* in F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni,* Giuffrè, Milano, 2013, pp. VIII-IX, ha due significati, uno realista ed uno formalista che è bene citare, come evidenziato dall'Autore, al fine di sottolineare la posizione strategica dei regolamenti parlamentari. «Per la visione realista del diritto costituzionale, com'è noto, sono i soggetti politicamente rilevanti che determinano l'interpretazione delle norme e quindi la loro natura e i loro programmi costituiscono un parametro fondamentale; per quella formalista ad essere al centro dell'attenzione sono, invece, "le norme sulla produzione delle norme"». Da qui, secondo l'Autore, si deriva l'importanza dei regolamenti parlamentari i quali «costituiscono […] i principali strumenti procedurali per la produzione delle norme di carattere legislativo».

1167 F. LANCHESTER, *Introduzione,* cit., p. IX

1168 Il Regolamento di procedura del *Bundestag* tradotto in lingua italiana è disponibile on line sul sito della Camera dei Deputati http://legislature.camera.it/documenti/biblioteca/norme%20di%20procedura%20parlamentare/pagine/germania/01_regolamento_procedura.html

1169 Questa considerazione, invero, non vale esclusivamente per il *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages*. Si ritiene di poter estendere tale constatazione anche a tutti i regolamenti delle Assemblee rappresentative, generalmente intese, previste nell'ordinamento giuridico tedesco.

posizioni hanno influenzato la dottrina e la giurisprudenza tedesche successive, sia del primo che del secondo dopo-guerra, relativamente all'assetto e al funzionamento delle istituzioni parlamentari[1170]. Espressione massima di questa impostazione è la valenza che il diritto parlamentare in Germania riconosce al c.d. principio di discontinuità tra legislature «per cui tra l'altro, il regolamento viene ogni volta rinnovato-recepito dal *Bundestag*»[1171]. Infatti uno dei primi atti ufficiali compiuti da ogni nuovo *Bundestag* eletto è l'emanazione di un regolamento interno, così come stabilito nell'articolo 40, paragrafo 1, seconda frase della *Grundgesetz*. Dalla disposizione costituzionale si legge che il *Bundestag* elegge il suo Presidente, i Vicepresidenti e i Segretari e provvede a dotarsi di un regolamento interno[1172]. Per cui, ogni *Bundestag,* è libero di decidere, nell'ambito delle previsioni della *GG,* come organizzare il proprio lavoro.

Vista l'impostazione dell'ordinamento tedesco rispetto alla dimensione del *Bundestag,* il sistema vigente in Germania può essere considerato più flessibile se paragonato a quello italiano. Si può giungere a tale affermazione innanzitutto dall'impostazione dell'ordinamento costituzionale come già descritta: se la Costituzione italiana fissa negli articoli 56 e 57 il numero dei Deputati e dei Senatori, la *Grundgesetz* rimanda alla legge elettorale federale la specificazione in materia di formazione dell'Assemblea rappresentativa. Il che, almeno a livello teorico, dovrebbe rendere più semplice il procedimento di revisione del numero dei deputati il quale dovrebbe, quindi, avvenire tramite procedimento legislativo ordinario[1173]. Oltre a ciò si può ritenere che anche l'impatto sul funzionamento del *Bundestag* di una eventuale riduzione del numero dei deputati potrebbe essere minore rispetto a quello che si potrebbe concretizzare a seguito della riforma costituzionale in Italia. Ciò è vero se si fa riferimento al fatto che, seppur la legge elettorale fissi un numero di deputati a causa degli *Überhangmandate* e dei *Ausgleichsmandate* il numero dei deputati è, in effetti, variabile[1174]. Questo ha determinato la previsione nel *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages* di soglie per l'attivazione di determinati istituti generalmente formulate in termini frazionari e, più raramente, percentuali ma non assoluti. Per cui, il Regolamento del *Bundestag*, appare essere in linea con l'elasticità numerica che deriva dalla legge elettorale dell'Assemblea rappresentativa*,* molto più di quanto non lo siano i regolamenti parlamentari italiani laddove si prospettino modifiche in termini di dimensioni del Parlamento. Si deriva che, in vista di una ipotetica riforma della legge elettorale federale in cui si preveda una riduzione del numero

---

1170 Sul punto cfr. G.G. FLORIDIA, *voce Regolamenti parlamentari*, in *Dig. disc. pubbl*., vol. XIII, Utet, Torino, 1997, p. 70 ss

1171 *Ivi,* p. 78

1172 *ARTIKEL 40 (Wahl des Bundestagspräsidenten) 1. Der Bundestag wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und die Schriftführer. Er gibt sich eine Geschäftsordnung.*

1173 Tale affermazione è da intendersi *lato sensu,* in particolare in relazione al procedimento di revisione di una legge ordinaria rispetto alla maggiore complessità di un procedimento di revisione costituzionale; è noto, infatti, che, dal punto di vista politico, la riforma della legge elettorale è complessa ed articolata a causa della valenza e della "sensibilità" contenutistica a questa riconosciute. Inoltre, come ha ben descritto C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari,* cit., p. 185 «La riduzione del numero dei parlamentari determinerà una maggiore concentrazione sui singoli rappresentanti dell'insieme delle medesime funzioni e attività parlamentari. Ne deriverà, rispetto a oggi, una più intensa attività dei singoli e l'esigenza di maggiore capacità di raccogliere conoscenze e tradurle in azione politica coerente. Saranno cruciali gli strumenti per realizzare una operazione del genere, che comporta non tanto una modifica delle regole quanto invece una trasformazione di comportamenti e azione politica dei parlamentari».

1174 Sul punto si rimanda al contributo di M. Liberatore presente in questo elaborato.

dei deputati, l'adeguamento del *GO-BT* dovrebbe essere finalizzato ad introdurre adeguamenti necessari e proporzionali alle soglie numeriche che siano idonei alla nuova composizione del *Bundestag,* onde evitare l'instaurazione di effetti selettivi a svantaggio delle formazioni politiche più piccole[1175].

Il lettore noterà che nell'analisi qui proposta non viene contemplato il regolamento del *Bundesrat.* Tale impostazione deriva dal fatto che, come sancito negli artt. 50 e ss. della *GG* del 1949, la Camera alta tedesca non è composta da parlamentari eletti ma dai rappresentanti dei governi dei *Länder*[1176]. Inoltre, come sottolinea Delledonne, non è semplice comparare le seconde Camere sia perché il sistema bicamerale vige in meno della metà degli Stati membri dell'UE, sia per la molteplicità di soluzioni esistenti[1177]. Per tali ragioni, questo lavoro, prenderà in considerazione esclusivamente il regolamento di procedura del *Bundestag,* l'Assemblea elettiva tedesca. Si procederà, quindi, con un focus su alcuni punti rilevanti del *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages* dal punto di vista della trattazione in oggetto[1178]. In particolare il lavoro si concentrerà sulle *Fraktionen* (gruppi parlamentari), sulle *Ständige Ausschüsse* (Commissioni permanenti), sulle *Unterausschüssen* (Sottocommissioni) e su altri aspetti rilevanti per il funzionamento del *Bundestag*.

2.1 *Le Fraktionen*

Tra le disposizioni del *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages* che prevedono un *quorum* di parlamentari espresso in termini percentuali sono da annoverare quelle concernenti

---

1175 Sulle più recenti proposte di riforma della legge elettorale dei vari gruppi parlamentari tedeschi e sulle dinamiche politiche interne al *Bundestag* si rimanda a https://www.tekportal.net/voting-rights-reform-proposal-to-downsize-the-bundestag/ e al contributo di M. Liberatore presente in questo elaborato.

1176 Interessante è comunque evidenziare il dato al momento in cui si scrive per cui vi è, in Germania, un solo membro del *Bundesrat* ogni milione di cittadini tedeschi. Ciò fa sì che tale dato sia il più basso tra quelli delle Camere alte del resto dei Paesi UE. Per ulteriori informazioni sull'argomento e sui dati degli altri Stati si rimanda al dossier redatto dal Servizio studi del Senato e della Camera del giugno 2019 dal titolo "*Riduzione del numero dei parlamentari*", disponibile on line in versione PDF in http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01114482.pdf

1177 G. DELLE DONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, cit., p. 55

1178 Verrà utilizzato come schema di riferimento - declinato al contesto tedesco - quello delle tipologie di disposizioni messe in evidenza da L. GORI nella sul contributo *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari,* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?,* cit., pp. 131 ss. e sviluppate in riferimento al contesto italiano. L'Autore parla di una sorta di "tassonomia", ovvero di quattro tipologie di disposizioni regolamentari che, in riferimento alla revisione costituzionale sul numero dei parlamentari in Italia, potrebbero essere maggiormente interessate dalla riforma. L'Autore, infatti, sottolinea tre aspetti: «il primo è l'impossibilità di limitarsi ad una mera *manutenzione* del regolamento parlamentare, riducendo proporzionalmente i *quorum* o i numeri richiesti in termini assoluti. Vi è l'esigenza di estendere la riflessione all'impianto complessivo dell'organizzazione e funzionamento delle Camere e dei suoi organi, nonché sulle modalità di lavoro. Il secondo è la necessità di coordinamento fra la modifica regolamentare della Camera e quella del Senato, non solo per quanto concerne gli organismi bicamerali, bensì pure le procedure e l'organizzazione interna […]. Il terzo aspetto è costituito invece dal complesso intreccio tra riduzione costituzionale del numero dei parlamentari, necessaria riforma regolamentare, ulteriori iniziative di modifica costituzionale […] e iniziative legislative concernenti il sistema elettorale» p. 132.

le *Fraktionen*[1179], i gruppi parlamentari all'interno del *Bundestag*[1180], le quali stabiliscono il generale orientamento dell'attività parlamentare del singolo partito, avviano iniziative politiche e sviluppano le proposte di legge e le mozioni da presentare al *Bundestag*[1181]. La flessibilità della scelta di un *quorum* in termini percentuali si mette in evidenza maggiormente se la si compara a quanto previsto nei regolamenti parlamentari della Camera dei Deputati italiana. Infatti, se alla Camera dei deputati per costituire un gruppo parlamentare è previsto che siano necessari venti deputati - un numero espresso in termini assoluti - nel Regolamento di procedura del *Bundestag* è richiesto il 5% dei componenti dell'Assemblea rappresentativa[1182]. Ciò determina che se la riforma costituzionale italiana dovesse essere

---

[1179] L'art. 40 della *GG* stabilisce che: (1) L'unione di almeno il cinque per cento del numero minimo costituzionale dei deputati forma un gruppo parlamentare. I dettagli sono disciplinati dal Regolamento parlamentare. (2) I gruppi parlamentari svolgono compiti costituzionali partecipando in forma diretta ai lavori del Parlamento e concorrendo alla formazione della volontà parlamentare con propri diritti e doveri in quanto strutture autonome e indipendenti della rappresentanza popolare. Per queste loro funzioni hanno diritto ad adeguati strumenti. I dettagli sullo stato giuridico, sull'organizzazione e sui diritti e doveri dei gruppi sono stabiliti per legge.

[1180] Come riportato da S. LINN, F. SOBOLEWSKI, *The German Bundestag. Functions and procedures. Organisation and working methods. The legislation of the Federation*, Kurschners Politikkontakte, 2015, disponibile on line in https://www.bundestag.de/en/ «*the parliamentary groups are not organs of the Bundestag, but rather parts of the Bundestag vested with rights of their own*» p. 8. Questa autonomia riconosciuta nell'ordinamento tedesco alle *Fraktionen* dà loro modo di far valere i diritti costituzionali, e quelli riconosciuti dal Regolamento del *Bundestag*, dinanzi alla Corte Costituzionale federale. Infatti, tenuta conto dei vari compiti previsti dalla *GG*, è previsto nel *Members of Bundestag Act* (sez. 47 c. 1) che i gruppi parlamentari assistono all'attuazione dei doveri del *Bundestag*. Inoltre, il Regolamento di procedura del *Bundestag*, prevede che le *Fraktionen* abbiano legalmente diritto a finanziamenti statali per l'espletamento del loro lavoro. Si tratta di una somma base per ogni gruppo parlamentare a cui si aggiunge una componente definita in base al numero di membri del gruppo. Le *Fraktionen* possono essere definite come il cuore politico del *Deutscher Bundestag,* rispecchiando nella loro composizione e dimensione il risultato elettorale. Si può affermare ciò in quanto il loro operato è determinante per l'andamento dei lavori all'interno del *Bundestag,* andando ad incidere sia sul dibattito concernente i disegni di legge sia per l'andamento del dibattito politico in sede plenaria. Le *Fraktionen* sono rilevanti, infatti, sotto diversi punti di vista. Formalmente in quanto la loro consistenza va a rispecchiarsi sulla composizione dell'*Ältestenrat* (Consiglio degli anziani), delle *Ausschüsse* (commissioni parlamentari) – infatti ogni gruppo parlamentare nomina un portavoce per ciascuna commissione del *Bundestag* il quale è responsabile del coordinamento del lavoro dei membri del gruppo parlamentare della rispettiva commissione e funge da garante per il lavoro di questi affinché sia in linea con le posizioni concordate dal gruppo nel suo complesso; in questo modo il lavoro delle commissioni del *Bundestag* è preparato, influenzato e guidato dalle *Fraktionen* - e delle presidenze di queste; ma sono rilevanti anche dal punto di vista concreto. Infatti fungono da anello di comunicazione tra le tendenze politiche generali espresse dal Paese tramite le elezioni e la concretizzazione di queste all'interno del *Bundestag.* Dunque, il Regolamento del *Bundestag,* riconosce alle *Fraktionen* non solo un ruolo fondamentale per l'approvazione della legislazione, ma anche una serie di altre funzioni parlamentari. Ad esempio, solo le *Fraktionen* hanno il diritto di introdurre disegni di legge, mozioni o presentare interrogazioni importanti, possono spostare gli emendamenti ai disegni di legge anche in terza lettura; possono richiedere di posticipare una seduta, possono aprire un dibattito su una questione d'attualità, e così via. Senza dubbio, quindi, si può ribadire quanto già detto ovvero che i gruppi parlamentari sono i principali centri di potere politico, le principali forze motrici, dell'attività del *Bundestag.* Oltre a ciò si sottolinea che all'interno delle singole *Fraktionen* è prassi che si creino gruppi di lavoro i quali coadiuvano il lavoro delle commissioni specializzate su specifici temi, andando così a determinare la posizione del gruppo parlamentare di riferimento.

[1181] Le *Fraktionen* svolgono un ruolo di fondamentale importanza per il funzionamento del *Bundestag.* Infatti, durante le sedute, i gruppi parlamentari discutono i vari punti di vista emersi sui problemi in esame e, dopo aver raggiunto un compromesso, la stessa viene sostenuta esternamente al gruppo dal portavoce competente del gruppo. Attraverso i loro rappresentanti le *Fraktionen* mantengono il costante rapporto con la Presidenza, il Consiglio degli anziani e le Commissioni, oltre che con le istituzioni ed i gruppi esterni al *Bundestag*.

[1182] È previsto, inoltre, il c.d. "criterio dell'omogeneità politica elettorale" in base al quale i rappresentanti di liste concorrenti alle elezioni federali non possono sedere nello stesso gruppo parlamentare. Oltre a ciò nella legge elettorale federale è previsto che se una forza politica non riesca a raggiunge la soglia del 5% ma è comunque presente nel *Bundestag* poiché ha ottenuto almeno tre collegi uninominali può dar vita a una componente inferiore che non gode

attuata ne deriverebbero automaticamente degli effetti selettivi rispetto alla possibilità di attivare specifici istituti – a meno che le Camere non adeguino le soglie previste nei regolamenti parlamentari – penalizzando le formazioni politiche più piccole, in Germania la riduzione dei deputati non dovrebbe, in linea di principio, produrre un simile effetto. Si potrebbe verificare, piuttosto, un ridimensionamento nel numero dei membri dei gruppi parlamentari proporzionale alla riduzione del numero dei deputati. Tale affermazione trova giustificazione non solo nella stessa natura flessibile del tipo di *quorum* stabilito per la formazione dei gruppi parlamentari, ma anche nei *quorum* previsti per l'attivazione di istituti in cui le *Fraktionen* hanno un ruolo rilevante. Per esempio nell'art. 4 del *GO-BT,* il quale contiene le disposizioni concernenti l'elezione del Cancelliere Federale, si prevede che le candidature per l'elezione di cui all'art. 63 commi 3 e 4 *GG* debbano essere sottoscritte da un gruppo parlamentare che comprenda almeno 1/4 dei membri del *Bundestag*. Similmente la disposizione di cui all'art. 97, c. 1 *GO-BT* concernente la mozione di sfiducia contro il Cancelliere Federale prevede che il *Bundestag* possa esprimere la sfiducia al Cancelliere Federale su mozione in base all'articolo 67, c. 1 della Legge Fondamentale. La mozione deve essere sottoscritta da un 1/4 dei membri del *Bundestag* o da un gruppo parlamentare di consistenza numerica almeno pari ad 1/4 dei membri del *Bundestag*. Questi sono, chiaramente, esempi emblematici di disposizioni il cui contenuto in termini di *quorum* non necessiterà di una modifica sostanziale poiché il fatto che il *quorum* sia espresso in termini di frazione determinerà un adeguamento proporzionale ed automatico della soglia per l'attivazione dei rispettivi istituti in funzione della contrazione del numero dei deputati e, conseguentemente, della proporzionale riduzione dei membri delle *Fraktionen*. A sostegno di tale prospettiva vi è una considerazione fondamentale sviluppata in dottrina in virtù della quale si ritiene che «in linea generale, l'utilizzo di frazioni non richiede adattamenti dei regolamenti. Occorrerà, caso per caso, verificare se all'immutato rapporto frazionario corrispondano numeri così ridotti (*quorum* di parlamentari per l'attivazione di particolari procedure) tanto da ricondurre talune attività all'impulso di pochissime unità di parlamentari»[1183]. Visti i numeri del *Bundestag,* anche a fronte di una ipotetica contrazione delle sue dimensioni tale possibilità non dovrebbe, in linea di principio, verificarsi. Oltre a ciò bisogna aggiungere che gli altri *quorum* previsti nel *GO-BT* che coinvolgono l'attività dei gruppi parlamentari sono espressi in termini "unitari". In altre parole, nella maggior parte delle disposizioni del Regolamento del *Bundestag,* è richiesto il coinvolgimento del gruppo parlamentare nella sua totalità oppure, in alternativa, è richiesto il 5% dei membri del *Bundestag* o dei membri presenti[1184].

Il ragionamento di cui sopra, in base al quale si dovrebbe attuare un ridimensionamento del numero dei membri delle *Fraktionen* proporzionale alla contrazione del numero dei membri del *Bundestag,* è anche giustificato in virtù di un'altra ragione, ovvero evitare che si instauri un sistema che avvantaggi le formazioni politiche maggiori a svantaggio delle

degli stessi diritti e degli stessi benefici riconosciuti alle *Fraktionen.* Tale sistema si chiama *Alternativeklausel* ed è un'ulteriore soglia di sbarramento oltre alla *Sperrklausel* del 5%.

1183 C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari,* cit., p. 181.

1184 Rientrano in tali disposizioni: art. 6, c. 1°; art. 20, c. 3°; art. 25, c. 2°; art. 26; art. 42; art. 44, c. 3°; art. 45, commi 2° e 4°; art. 52; art. 56, c. 3°; art. 62, c. 2°; art. 78, c. 2°; art. 80, commi 1° e 2°; art. 81, c. °1; art. 84, c. 1°, lett. b; art. 86; art. 88, c. 2°; art. 89; art. 101; art. 102; art. 112, c. 2°; art. 114, c. 1°; art. 115, commi 1° e 2°.

formazioni politiche minori. Rispetto a quest'ultimo tema interessante è il contenuto della disposizione di cui all'art. 126 del *GO-BT*, la quale prevede la possibilità di introdurre, a maggioranza dei due terzi dei membri del *Bundestag* presenti, deroghe non contrasti con le disposizioni della *GG* e valide per la durata di una legislazione a talune disposizioni del Regolamento che risultano, per le condizioni politiche prevalenti nel *Bundestag,* lesive dei diritti delle opposizioni, senza andare a modificare le disposizioni della legge elettorale federale né tantomeno della *GG*[1185]. Infatti, seppur le norme che disciplinano il lavoro del *Bundestag* comprendono il lavoro nelle commissioni, l'organizzazione dell'Assemblea plenaria e le procedure concernenti le votazioni e le elezioni[1186], la funzione principale del *GO-BT* è quella di definire, garantire e salvaguardare i diritti delle opposizioni. Senza un insieme vincolante di norme di questo tipo si potrebbe correre il rischio di limitare o addirittura eliminare la partecipazione delle minoranze, tranne nei casi in cui tali diritti di minoranza siano sanciti nella Legge Fondamentale o tramite legge (ex art. 40 *GG*). Si riporta un caso verificatosi nella diciottesima legislatura (2013). All'epoca la grande coalizione di governo (CDU, CSU e SPD) disponeva di cinquecentotre seggi all'interno del *Bundestag*. I gruppi parlamentari di minoranza, *Die Linke* e Alleanza 90/Verdi, detenevano centoventisette seggi, ovvero circa il 20% del numero totale dei seggi nel *Bundestag*[1187]. Tuttavia, il *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages,* prevede vari diritti di minoranza che, però, possono essere esercitati concretamente solo se almeno il 25% dei membri del *Bundestag* sostiene una certa mozione[1188]. Inoltre, i gruppi di opposizione, non raggiungevano nemmeno i *quorum* sanciti nella *GG* e nella legge per l'esercizio dei diritti di minoranza. Il 3 aprile 2014, quindi, il *Bundestag* decise di rafforzare i diritti delle opposizioni parlamentari aggiungendo al *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages* una disposizione (art. 126 *a*) relativa all'implementazione dei diritti delle minoranze e valida per tutta la durata della diciottesima legislatura[1189]. Con tale disposizione è stato temporaneamente modificato il

---

1185 *ARTIKEL 126 Abweichungen von dieser Geschäftsordnung: Abweichungen von den Vorschriften dieser Geschäftsordnung können im einzelnen Fall mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder des Bundestages beschlossen werden, wenn die Bestimmungen des Grundgesetzes dem nicht entgegenstehen.*

1186 Inoltre contengono il Codice di Condotta dei membri del *Bundestag.*

1187 Simile situazioni relativamente ai rapporti di potere tra le varie *Fraktionen* si sono verificare nella storia della Repubblica Federale Tedesca. In particolare durante la quinta legislatura al tempo della "grande coalizione di Bonn" (1966-1969) durante il cancellierato di Kurt Georg Kiesinger e durante la sedicesima legislatura (2005-2009) ovvero al tempo del primo cancellierato di Angela Merkel.

1188 Dalla storia delle *Fraktionen* dal 1949 ad oggi è possibile rilevare che durante la prima legislatura (1949-1953) il *Bundestag* era composto da otto *Fraktionen*; dalla quarta alla nona legislatura (1961-1983) il *Bundestag* aveva solo tre gruppi parlamentari (CDU/CSU, SPD e FDP). Nella decima e undicesima legislatura (1983-1990) si aggiunge il gruppo parlamentare dei Verdi. Nella dodicesima legislatura (1990-1994), quella delle prime elezioni della Germania unita, vedrà altre due *Fraktionen* entrare nel *Bundestag*: PDS/*Die Linke* e Alleanza90/Verdi. Nella quindicesima legislatura il *Bundestag* era composto da quattro gruppi parlamentari (SPD, CDU/CSU, Alleanza 90/Verdi e FDP); durante la sedicesima e la diciassettesima legislatura anche il Partito della Sinistra entrò nel *Bundestag* divenendo il quinto gruppo parlamentare. Alle elezioni del *Bundestag* del 2013 (diciottesima legislatura) l'FDP non riuscì ad ottenere il 5% dei voti necessari per entrare in Parlamento, con il risultato che, per la prima volta dal 1949, non è più rappresentato nel *Bundestag.* Attualmente, durante la diciannovesima legislatura, le *Fraktionen* presenti sono CDU/CSU, SPD, AfD, *Die Linke* e Alleanza90/Verdi.

1189 La modifica del Regolamento del *Bundestag* di cui sopra fu decisa e poi sancita in un accordo di coalizione tra CDU/CSU e SPD datato 16 dicembre 2013. In tale accordo si afferma (p. 128) che «una democrazia forte ha bisogno dell'opposizione in parlamento. La CDU, la CSU e l'SPD proteggeranno i diritti delle minoranze nel *Bundestag*. Su iniziativa dei partner della coalizione, il *Bundestag* prenderà una decisione che consentirà ai gruppi di opposizione di esercitare i diritti delle minoranze e di tenere debitamente conto dei deputati dell'opposizione nella distribuzione del

numero di deputati necessari per sostenere talune proposte, tenuto conto della situazione contemporanea dei gruppi parlamentari. Ad esempio ciò avrebbe permesso alle *Fraktionen* dell'opposizione, qualora si fossero presentate in un fronte unito, di chiedere alla Commissione per la difesa di costituirsi come Commissione d'inchiesta. Ancora, fu previsto che il Presidente del *Bundestag* fosse tenuto a convocare una seduta dell'Assemblea su richiesta di centoventi deputati[1190].

---

tempo di parola» («*Eine starke Demokratie braucht die Opposition im Parlament. CDU, CSU und SPD werden die Minderheitenrechte im Bundestag schützen. Auf Initiative der Koalitionspartner wird der Bundestag einen Beschluss fassen, der den Oppositionsfraktionen die Wahrnehmung von Minderheitenrechten ermöglicht sowie die Abgeordneten der Opposition bei der Redezeitverteilung angemessen berücksichtigt*»).

[1190] La decisione del *Bundestag* di inserire l'art. 126*a* avvenne solamente dopo il respingimento di due proposte di legge presentante dai gruppi di minoranza. Un progetto di legge del 29 gennaio 2014 era finalizzato a salvaguardare i diritti delle opposizioni durante la diciottesima legislatura del *Bundestag* tramite la modifica di sei leggi ordinarie in modo che, per tutta la durata della legislatura, i diritti delle minoranze previsti e disciplinati da tali leggi potessero essere esercitati congiuntamente da almeno due gruppi politici che non sostenevano il governo federale. Veniva poi presentato anche un disegno di "Legge che modifica la *GG* (articoli 23, 39, 44, 45a, 93)", il quale prevedeva l'assegnazione di diritti alle minoranze direttamente tramite la *GG* ampliandoli alla totalità dei gruppi politici che non sostenevano il governo federale (il testo del progetto di legge è disponibile on line in https://dejure.org/Drucksachen/Bundestag/BT-Drs.%2018/838). Intanto, l'11 febbraio 2014, i gruppi politici di maggioranza presentarono una mozione per la modifica del Regolamento del *Bundestag* sull'applicazione speciale dei diritti delle minoranze nella diciottesima legislatura. Il 3 aprile 2014 il *Bundestag* respinse le due proposte di legge della minoranza decidendo, invece, di aggiungere l'art. 126 *a* ("Applicazione speciale dei diritti di minoranza nella diciottesima legislatura") al Regolamento del *Bundestag*. La questione arrivò davanti la *Bundesverfassungsgericht-BVerfG*. Il gruppo *Die Linke*, in sostanza, affermava che il *Bundestag* avesse violato il principio di democrazia ed i principi del sistema parlamentare di governo respingendo gli emendamenti alla Costituzione e le modifiche ad alcune leggi così come proposto dal gruppo e come richiesto nella riunione del 3 aprile 2014, a cui il *Bundestag* rispose inserendo l'art. 126 *a* nel *GO-BT*. Ai fini di questo lavoro è utile sottolineare che il gruppo *Die Linke,* tra le altre cose, riteneva che l'inserimento dell'art. 126 *a* nel *GO-BT* fosse incostituzionale poiché, a causa della mancata assegnazione di diritti specifici ai gruppi di opposizione nella *GG* o nelle leggi ordinarie, la soluzione prescelta si riteneva essere costituzionalmente inadeguata, soprattutto ai fini della partecipazione all'attività parlamentare e del controllo sul governo e sulla maggioranza parlamentare. In altre parole, il gruppo di minoranza *Die Linke,* sosteneva che la tutela dei diritti delle minoranze nello svolgimento dell'attività parlamentare non potesse essere garantita solamente con una temporanea modifica del *GO-BT* ma tramite modifica costituzionale o di legge. La *BVerfG,* con la Sentenza 2BvE 4/14 del 03 maggio 2016 (disponibile on line in www.bundesverfassungsgericht.de) affermò che la *GG* non stabilisce esplicitamente specifici diritti di opposizione, né può derivare da essa un requisito per la creazione dei diritti delle minoranze. Tuttavia, la *GG,* contiene un principio costituzionale generale di opposizione efficace, che era già stato specificato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale federale. Infatti nel punto 86 della sentenza si legge che la protezione costituzionale dell'opposizione è radicata nel principio della democrazia conformemente all'art. 20 c. 1° e all'art. 28 c. 1° *GG* (come già sancito nelle sentenze *BVerfG* 2, 1 [13]; 44, 308 [321]; 70, 324 [363]), nel principio di maggioranza ex art. 42 c. 4 *GG* e nei diritti della minoranza parlamentare ai sensi degli artt. 23 c. 1°, art. 39 c. 3°, art. 44 c. 1°, art. 45 c. 2° e articolo 93 (cfr. *BVerfG* 5, 85 [198]; 44, 308 [321]; 70, 324 [363]; 123, 267 [3679]). Dietro a questo vi è l'idea di una concorrenza aperta tra le varie forze politiche, sia all'interno che all'esterno del *Bundestag*, che presuppone, in particolare, che l'opposizione non sia ostacolata (cfr. *BVerfGE* 123, 267 [341]). Di conseguenza, la formazione e l'esercizio dell'opposizione politica, è elemento costitutivo dell'ordine liberaldemocratico (cfr. *BVerfG* 2, 1 [13]; 5, 85 [199]; 123, 267 [367]). Tuttavia, questo principio, non include l'obbligo di prevedere diritti specifici esclusivamente per i gruppi di opposizione. Una simile previsione, infatti, è incompatibile con l'uguaglianza dei deputati in base alla seconda frase dell'articolo 38 c. 1°, seconda frase *GG*. Date tali premesse, la Corte di Karlsruhe, decise che sul *Bundestag* non poteva ricadere alcun obbligo di introdurre nel *GO-BT* i diritti delle opposizioni così come richiesti dal gruppo di minoranza. Di conseguenza, nella misura in cui, alla luce dell'art. 126 *a* commi da 1 a 8 del *GO-BT*, la richiesta espressa sul punto si sovrapponeva alle altre avanzate dal gruppo *Die Linke*, la richiesta era anch'essa infondata. Inoltre, specifica la Corte, l'estensione della cerchia dei "partiti autorizzati" ai gruppi di opposizione costituisce un diritto specifico di opposizione e, quindi, una compromissione ingiustificata del principio di uguaglianza dei gruppi parlamentari ex art. 38 c. 1° seconda frase *GG*. Ai fini di questo lavoro è interessante anche porre l'accento su un altro aspetto evidenziato dalla *BVerfG.* La Corte, infatti, al punto 79, esplicita che essa può giudicare circa le controversie tra organi dello Stato ma esclusivamente

2.2 Le Ständige Ausschüsse

Nella tradizione parlamentare tedesca l'accento è posto sul lavoro delle commissioni[1191] definite nel *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages* come "organi decisionali di esame preventivo del *Bundestag*"[1192] (art. 62 c. 1)[1193]. Ad inizio di ogni nuova Legislatura, dopo la formazione del governo e dei ministeri, il *Bundestag* istituisce le *Ständige Ausschüsse* (Commissioni permanenti) le quali hanno durata per tutta la Legislatura[1194]. Nelle recenti legislature il *Bundestag* ha istituito, generalmente, più di venti *Ständige Ausschüsse* che, dal punto di vista organizzativo, riflettono la struttura del governo federale; infatti, di norma, il

---

avendo come parametro la *GG.* Per le disposizioni contenute nel *GO-BT,* emanato nell'esercizio dell'autonomia regolamentare riconosciuta al *Bundestag e*x art. 40 c. 1° *GG,* la Corte ribadisce che solo quelle che possono essere ricondotte ad una corrispondente esplicita previsione costituzionale possono essere sottoposte al suo giudizio. I diritti garantiti e previsti solo nel *GO-BT*, dunque, non rientrano in tale categoria.

1191 Tale affermazione trova giustificazione nell'importanza che tali organi interni ricoprivano già all'epoca della Repubblica di Weimar; infatti, nella Costituzione di Weimar, era prevista una Commissione permanente Affari Esteri e una Commissione permanente posta "a garanzia del diritto della rappresentanza popolare di fronte al governo", nel periodo intercorrente fra le sessioni e dopo lo scioglimento dell'Assemblea (art. 36). Attualmente tale rilievo si replica laddove si guarda al ruolo centrale che le Commissioni permanenti giocano all'interno del *Bundestag* nell'ambito dell'attività parlamentare prevista nell'ordinamento tedesco. Come sottolineato da S. S. SCHÜTTEWEYER, *Parliamentary Parties in the German Bundestag,* in *Key Institutions of German Dmocracy, n. 6,* American Institute for Contemporary German Studies, The Johns Hopkins University, 2001, p. 13 (disponibile on line in http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/lf/2003/aicgs/publications/PDF/fraktion.pdf) «*The Bundestag [...] is known to political scientists as a "working parliament" or a "transformative legislature" (in contrast to those like the British House of Commons, which places the major emphasis on debate and on being the central political forum of the nation). The major work of the Bundestag is conducted in committees that generally correspond to the ministries of the federal government*». Sul punto per tutti si rimanda anche a S. LINN, F. SOBOLEWSKI, *The German Bundestag. Functions and procedures. Organisation and working methods. The legislation of the Federation,* cit., pp. 30 ss.

1192 Una definizione che sottolinea l'importanza delle commissioni nel lavoro del *Bundestag*. A tal proposito si evidenzia che le commissioni prendono in considerazione tutte le questioni loro sottoposte dall'Assemblea in seduta plenaria, soprattutto i disegni di legge, per poi emanare una raccomandazione posta all'attenzione del *Bundestag* in cui la commissione esprime il proprio parere circa le azioni che l'Assemblea rappresentativa dovrebbe intraprendere. Le commissioni si occupano delle mozioni ai disegni di leggi, andando poi a decidere quale testo dovrà essere utilizzato dal *Bundestag* come base per le sue deliberazioni. Gli altri testi sono inclusi come suggerimenti per gli emendamenti.

1193 *ARTIKEL 62 Aufgaben der Ausschüsse (1) Die Ausschüsse sind zu baldiger Erledigung der ihnen überwiesenen Aufgaben verpflichtet. Als vorbereitende Beschlußorgane des Bundestages haben sie die Pflicht, dem Bundestag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen, die sich nur auf die ihnen überwiesenen Vorlagen oder mit diesen in unmittelbarem Sachzusammenhang stehenden Fragen beziehen dürfen. Sie können sich jedoch mit anderen Fragen aus ihrem Geschäftsbereich befassen. Weitergehende Rechte, die einzelnen Ausschüssen durch Grundgesetz, Bundesgesetz, in dieser Geschäftsordnung oder durch Beschluß des Bundestages übertragen sind, bleiben unberührt.*

1194 Una situazione particolare si è verificata all'inizio della diciottesima legislatura allorquando la formazione del governo, e quindi anche l'istituzione delle Commissioni, sono state ritardate da un insolito prolungamento dei colloqui di coalizione tra la CDU/CSU e l'SPD. La conseguenza fu che per la prima volta nella sua storia, il *Bundestag*, decise di istituire una c.d. "Commissione principale" il 28 novembre 2013 per esaminare vari aspetti dell'attività parlamentare e, in particolare, le questioni urgenti che sarebbero emerse durante quel periodo di stallo politico. La Commissione in questione era composta da quarantasette membri e un numero aggiuntivo di membri supplenti. Nella decisione del *Bundestag* con la quale veniva istituita, era specificato che tale Commissione era responsabile per le questioni ad essa sottoposte dall'Assemblea plenaria. È stata quindi utilizzata come Commissione per gli affari dell'UE, gli affari esteri e la difesa, secondo quanto previsto dagli articoli 45, 45*a* e 45*c* della *GG*, nonché come Commissione per le petizioni e come Commissione bilancio, secondo quanto previsto dalle disposizioni legislative e dalle regole di procedura del *Bundestag*. Era presieduta dal Presidente o da uno dei suoi vice, a cui non era riconosciuto diritto di voto. Questa speciale Commissione venne sciolta a metà gennaio 2014, nel momento in cui vennero istituite le *Ständige Ausschüsse.*

Bundestag istituisce una commissione per ciascun ministero[1195]. Per quanto concerne la loro composizione si può ritenere che le commissioni siano un microcosmo dell'Assemblea plenaria. È il *Bundestag,* infatti, che decide dimensioni e distribuzione dei seggi in base ad un modello matematico attraverso il quale il numero dei seggi e i presidenti delle commissioni vengono assegnati ai gruppi parlamentari in proporzione alla propria prevalenza politica[1196]. Questo modello matematico è meglio conosciuto come metodo "*Saint Laguë/Schepers*"[1197]. Alle *Fraktionen,* invece, spetta il compito di designare, per ciascuna Commissione, i deputati con maggiore familiarità rispetto alle relative materie di cui dovranno occuparsi. Ciò

[1195] Ci sono, però, alcune eccezioni a tale impostazione generale. Per esempio non è solo la Commissione per gli affari interni ad essere competente per le questioni che rientrano nelle competenze del Ministero degli Interni ma lo è anche la Commissione sportiva; allo stesso modo il Ministero delle Finanze, che si rispecchia nella Commissione finanze la quale è responsabile delle questioni concernenti la legislazione fiscale, si rispecchia anche nella Commissione bilancio per quanto riguarda le questioni relative al bilancio federale. Dato che il compito della Commissione bilancio è quello di deliberare ed esercitare il controllo su quest'ultimo, tale Commissione partecipa anche al controllo del *Bundestag* su tutti i ministeri. Si può ritenere che tale impostazione concorre ad attuare il controllo parlamentare sul governo. Infatti, le commissioni, sono autorizzate ai sensi dell'art. 62 c. 1 *GO-BT*, ad occuparsi anche di altre questioni nell'ambito della propria competenza che non siano state loro riferite dall'Assemblea in seduta plenaria. In questi casi la commissione discute una certa questione e può richiedere al "suo" ministro di prendere parte alla riunione e di fornire informazioni in proposito. È infatti prassi comune che una commissione chieda al Ministero corrispondente informazioni circa la legislazione programmata e le altre questioni in discussione. Alle commissioni è anche riconosciuto il diritto a fare raccomandazioni ai ministri corrispondenti alla propria commissione relativamente all'adozione di specifiche misure. Le commissioni, inoltre, sono obbligate ad affrontare le questioni ad esse sottoposte senza ritardi. Infatti, ex art. 62 c. 2, se dopo dieci settimane di seduta dall'assegnazione di una proposta, una commissione non abbia presentato la *Bundestag* la relazione relativa alla proposta in questione, allora un gruppo parlamentare o il cinque per cento dei membri del *Bundestag* possono richiedere che la commissione, attraverso il presidente o il relatore, presenti al *Bundestag* una relazione sullo stato dell'esame. Quando i medesimi lo richiedano, la relazione deve essere inserita nell'ordine del giorno del *Bundestag*. E' questo uno strumento mediante il quale una minoranza, e in particolar modo l'opposizione, può esercitare pressione sulle commissioni affinché queste completino le loro deliberazioni su una determinata questione. Nella diciannovesima legislatura, ancora in corso nel momento in cui si scrive, vi sono ventiquattro *Ständige Ausschüsse* nelle quali siedono da quattordici a quarantanove membri ordinari e un numero uguale di membri supplenti.

[1196] Le uniche commissioni la cui istituzione è costituzionalmente prevista sono le Commissioni di inchiesta (art. 44), la Commissione per gli affari esteri e la difesa (art. 45*a*), la Commissione per le petizioni (art. 45*c*) e la Commissione per gli affari dell'Unione europea (art. 45). Quest'ultima si colloca al di fuori della struttura generale delle commissioni in quanto la sua attività riguarda non solo il Ministero degli Esteri ma anche un gran numero di altri ministeri. Altre due commissioni, ovvero la Commissione bilancio e la Commissione per il controllo delle elezioni, l'immunità e il regolamento di procedura del *Bundestag*, sono richieste tramite legislazione ordinaria o dal regolamento di procedura stesso. Bisogna evidenziare che non esiste un ministero che abbia un'area di responsabilità paragonabile a quella riconosciuta alla Commissione per il controllo delle elezioni, l'immunità e il regolamento o della Commissione per le petizioni.

[1197] Questo metodo prevede che il numero totale di membri del *Bundestag* sia diviso per il numero di membri di ciascun gruppo parlamentare. Il numero che ne risulta viene poi moltiplicato progressivamente per 0,5, 1,5, 2,5 e così via. Tali calcoli generano una classificazione dell'ordine dei numeri in base ai quali i seggi sono distribuiti secondo numeri massimi decrescenti: il primo seggio viene, quindi, assegnato al gruppo parlamentare che presenta il quoziente più basso, il secondo posto a quello con il successivo quoziente più basso e così via finché non sono assegnati tutti i seggi. Il tedesco Hans Schepers, capo del gruppo di elaborazione dei dati del *Bundestag* nel 1980, suggerì che la distribuzione dei seggi secondo il metodo *d'Hondt* dovesse essere modificato onde evitare di collocare in condizione di svantaggio i partiti più piccoli. Propose, quindi, un metodo di calcolo diverso il quale arriva allo stesso risultato ottenuto con il metodo sviluppato dal matematico francese André Saint-Laguë nel 1912. La procedura secondo il metodo che prese poi il nome di *Sainte-Laguë/Schepers* è utilizzata dal 1980 per la distribuzione dei seggi nelle commissioni e negli organi interni del *Bundestag* tedesco. Dal 2009 è anche la procedura utilizzata per distribuire i seggi al *Bundestag* e alle elezioni del Parlamento europeo. Questo metodo è stato impiegato anche per le elezioni dei parlamenti di Lumag (dal 2003), Amburgo (dal 2008), Nordrhein-Westfalen (dal 2010), Baden-Wàrttemberg e Rheinland-Pfalz (dal 2011) e Schleswig-Holstein (dal 2012). Per maggiori informazioni sull'argomento si rimanda a www.bundeswahlleiter.de

determina la collocazione dei deputati nelle varie commissioni permanenti.

Quando si ragiona di commissioni permanenti e di ripercussioni su di esse di una ipotetica riduzione del numero dei deputati vengono in rilievo due componenti: la "taglia" (il numero dei componenti delle commissioni) ed il numero delle commissioni[1198]. Il numero dei componenti di ciascuna commissione rileva in quanto si ipotizza che commissioni con pochi componenti si configurano come poco rappresentative anche se, dall'altro lato, risulterebbero più efficienti e compatte. Questo implica che, laddove si dovesse concretizzare una riduzione delle dimensioni del *Bundestag,* la scelta rispetto ad un numero di membri delle commissioni particolarmente ridotto produrrebbe un effetto selettivo. Al contrario, un effetto proiettivo, andrebbe ad attuarsi qualora si optasse per prevedere commissioni con un elevato numero di componenti. In questo modo si garantirebbe la rappresentatività degli equilibri dell'Assemblea all'interno delle commissioni, a scapito dell'efficienza. Per quanto concerne il numero complessivo delle commissioni previste, tale dato può essere inteso come un indice del peso che ha il sistema delle commissioni, e quindi l'Assemblea rappresentativa, all'interno della forma di governo. Un numero ristretto di commissioni, infatti, renderebbe più compatta l'azione e il coordinamento tra le commissioni, rinforzando così il ruolo dell'Assemblea rappresentativa all'interno della forma di governo. Ugualmente un numero eccessivamente ridotto di commissioni determinerebbe inefficienza del lavoro di queste poiché sarebbero sovraccaricate.

Date queste premesse logiche, ragionare concretamente sul sistema delle commissioni permanenti nel sistema parlamentare tedesco e l'impatto che su queste avrebbe una ipotetica riduzione del numero dei deputati del *Bundestag* implica soffermarsi su alcuni aspetti specifici. Innanzitutto il sistema parlamentare tedesco prevede, come già detto, che ogni commissione sia speculare ad un ministero. Tale impostazione è l'espressione di un sistema volto a rinforzare il ruolo di controllo delle commissioni sul governo. In altre parole è descrittivo della forma di governo tedesca, è insito in essa. Non è, quindi, ipotizzabile una riforma consequenziale del numero complessivo delle commissioni quale conseguenza della contrazione della dimensione del *Bundestag* a meno di non andare a toccare anche la forma di governo[1199].

Un altro aspetto sul quale soffermarsi sono i "numeri". Infatti, dato quanto detto sopra, la conseguenza più logica e più idonea del taglio dei deputati sarebbe la riduzione della "taglia" delle commissioni permanenti, ovvero una riduzione del numero dei componenti di queste. Ciò vuol dire, implicitamente, che seppur i numeri del *Bundestag* vengano ridotti rimangono tali da poter attuare comunque un effetto proiettivo all'interno delle commissioni permanenti, ovvero di poter consentire la rappresentatività, seppur in minor misura, rispetto agli equilibri complessivi del *Bundestag.* Alla luce di quanto detto sopra, ovvero che le dimensioni delle commissioni permanenti sono decise dal *Bundestag* in maniera proporzionale alle dimensioni

---

[1198] Viene qui ripreso il ragionamento sviluppato da C. FASONE nel suo libro *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, relativamente al rapporto fra sistema delle commissioni parlamentari e forma di governo in Italia. Secondo l'Autrice la taglia ed il numero delle commissioni parlamentari rappresentano un indice del peso delle commissioni parlamentari e, quindi, del Parlamento all'interno della forma di governo. Questa *ratio* si ritiene essere utile anche per indagare sul sistema delle commissioni vigente in Germania e per poter, quindi, riflettere nella prospettiva di una riforma sulle dimensioni del *Bundestag.*

[1199] Più in generale sul tema dell'impatto della riduzione dei membri del *Bundestag* sulla forma di governo si rimanda al contributo di G. Lo Mele Buonamico presente in questo elaborato.

delle *Fraktionen,* quindi, è consequenziale che le dimensioni delle commissioni si contraggano in maniera proporzionale alla contrazione dei numeri all'interno del *Bundestag* e delle *Fraktionen.*

Anche per le *Ständige Ausschüsse* è possibile, inoltre, sviluppare un ragionamento relativamente ai *quorum* previsti all'interno del *GO-BT* i quali, anche in questo caso come per le *Fraktionen,* non fanno altro che dimostrare la flessibilità e la capacità di adattamento proporzionale delle disposizioni regolamentari ad ipotetiche modifiche nelle dimensioni del *Bundestag.* Infatti, anche per le commissioni, i *quorum* previsti per l'attivazione di procedure ed istituti nelle disposizioni del *GO-BT* sono espressi in termini di frazione[1200].

Si può concludere rilevando che nel sistema parlamentare tedesco le Commissioni permanenti svolgono un ruolo di controllo fondamentale. Ciò si esprime, innanzitutto, con la scelta di prevedere che le Commissioni permanenti siano speculari ai Ministeri, il che rappresenta un elemento di forza proprio sotto il profilo «dell'efficacia dell'attività di indirizzo e controllo parlamentare nei confronti del Governo»[1201]. Per cui non è auspicabile una riduzione del numero delle *Ständige Ausschüsse*. Piuttosto pare più adeguato ridurne la taglia, ovvero il numero di membri che le compongono, avendo cura di adeguare il *GO-BT* nelle parti relative alla composizione delle stesse. Più precisamente, per ovviare ad ipotesi – qualora emergessero - di aumento dell'inefficienza nell'attività delle commissioni, sarebbe auspicabile modificare l'art. 51, c. 1° del *GO-BT* nella parte in cui prevede che ciascun membro del *Bundestag* debba appartenere, in principio, ad una commissione. Ciò per diversi motivi: sia per garantire l'effetto prospettico ovvero la rappresentatività di tutte le forze politiche nelle commissioni permanenti evitando così che si chiuda la forbice tra gruppi politici minori e maggiori a favore di questi ultimi ed eliminando la presenza dei primi - in tal modo si eviterebbe di violare le disposizioni costituzionali sulla opposizione oltre a garantire la proporzionalità tra i vari gruppi parlamentari -, sia per garantire un numero dei componenti delle Commissioni permanenti tale da riportarli all'attuale organizzazione che, nella diciannovesima legislatura, va da quattordici a quarantanove membri ordinari e un numero uguale di membri supplenti. In questo modo si andrebbe anche a ridurre il rischio di inefficienza nell'attività delle commissioni. Ad onor del vero è necessario sottolineare che non vi sono evidenze in base alle quali si possa ritenere che commissioni più piccole – sia in termini di "taglia" che "di insieme" – «non riescano ad esprimere una funzionalità differente, in grado di consentire un più celere ed ordinato svolgimento dei lavori parlamentari»[1202]. Potrebbe anche essere che «collegi più ristretti, che lavorino in forma coordinata fra loro […], nei quali il *peso specifico* di ciascun parlamentare aumenti, portino – quasi per paradosso – ad un accrescimento di ruolo nei confronti del Governo e delle sue necessità di agenda»[1203]. Il dibattito rimane aperto[1204].

1200 Cfr. art. 55, commi 1° e 2°; art. 56; art. 60, c. 2°; art. 61.

1201 L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 137.

1202 *Ivi,* p. 139.

1203 Ibidem

1204 Sul punto C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari,* cit., pp. 175-176 «nel complesso, le modifiche regolamentari conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari dovrebbero perseguire l'obiettivo di coniugare il numero ridotto con una maggiore funzionalità. Il binomio non costituisce una conseguenza automatica, perché alla suggestione collegata allo snellimento complessivo debbono corrispondere capacità e rappresentatività dei parlamentari e regole procedurali adeguate. Il rischio è che la maggiore funzionalità dipenda in misura molto limitata dal numero dei componenti e in gran parte dalle condizioni

2.2.1 (segue) e le Unterausschüssen

L'art. 55 del *GO-BT* stabilisce che, per la preparazione dei propri lavori, ciascuna commissione possa costituire al suo interno sottocommissioni (*Unterausschüssen*) con incarichi specifici, salvo che non si opponga 1/3 dei suoi membri [1205]. Qualora la sottocommissione venga costituita per un periodo di tempo determinato è previso che essa possa essere sciolta anticipatamente solo se 1/3 dei membri della commissione non si opponga[1206]. Questi organi interni alle commissioni vengono istituti per preparare il lavoro di ciascuna commissione, in particolare per esaminare un disegno di legge o un problema specifico o per occuparsi di determinati settori del mandato della commissione per tutta la legislatura.

Si ritiene che il ruolo e il ricorso a tali organi debba essere ripensato nel contesto di una ipotetica riduzione del numero dei membri del *Bundestag,* auspicando un ridimensionamento nel ricorso all'istituzione delle stesse da parte delle commissioni. Le attività svolte dalle *Unterausschüssen* potrebbero essere svolte all'interno della commissione stessa tramite un ampliamento della disciplina delle audizioni di cui all'art. 70 *GO-BT,* che preveda un coinvolgimento esplicito delle commissioni sull'esempio dell'attività attualmente svolta dalle *Unterausschüssen.*

2.3 Disposizioni residuali in materia di procedimento legislativo

Le considerazioni fatte nei paragrafi precedenti, si è detto, evidenziano il carattere flessibile delle disposizioni del *GO-BT* davanti ad ipotetiche modifiche da apportare al numero dei membri del *Bundestag.* Tale constatazione è ulteriormente confermata dalla lettura delle residuali disposizioni del Regolamento in materia di procedimento legislativo[1207]. La ragione di un focus sul procedimento legislativo deriva da una evidenza ovvero che «la disciplina del procedimento legislativo […] risente della riduzione del numero dei parlamentari»[1208] in quanto alcuni degli istituti previsti nel *GO-BT* richiedono, per essere attivati, una frazione del totale dei membri del *Bundestag.* Anche in questo caso i *quorum*

---

politiche e dalle procedure dei regolamenti parlamentari». Ancora, sempre sul punto, L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari,* cit., p. 139 «non è detto che Commissioni più ristrette – in numero assoluto e per numero di componenti – non riescano ad esprimere una funzionalità differente, in grado di consentire un più celere ed ordinato svolgimento dei lavori parlamentari. Potrebbe pure avvenire che collegi più ristretti, che lavorino in forma coordinata fra loro e fra le due Camere, nei quali il *peso specifico* di ciascun parlamentare aumenti, portino – quasi per paradosso – ad un accrescimento di ruolo nei confronti del Governo e delle sue necessità di agenda».

1205 È previsto inoltre che, in casi eccezionali, le *Fraktionen* possano nominare anche membri del *Bundestag* che non appartengano alla commissione. La determinazione delle presidenze delle sottocommissioni si regola in rapporto alla consistenza numerica delle singole Frazioni (ex art. 12 *GO-BT*). Ciascun gruppo parlamentare rappresentato nella commissione deve essere rappresentato da almeno un membro nella sottocommissione. Negli altri casi si deve tener conto dei principi di cui all'art. 12 *GO-BT.*

1206 Negli altri casi la commissione può sciogliere la sottocommissione in qualunque momento (art. 55, c. 2°).

1207 Residuali in quanto alcune di queste sono già state menzionate e trattate nei paragrafi concernenti le *Fraktionen,* le *Ständige Ausschüsse* ed i *quorum* richiesti.

1208 L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 139

sono espressi in frazioni. Si prenda, ad esempio, l'art. 80 il quale disciplina l'assegnazione di un disegno di legge alla commissione. Al comma 2 si legge che su richiesta di un gruppo parlamentare o del 5% dei membri del *Bundestag* presenti, quest'ultimo può decidere a maggioranza dei 2/3 dei membri presenti di passare alla seconda lettura senza assegnazione ad una commissione. Ancora, l'art. 81 il quale disciplina la seconda lettura dei progetti di legge, stabilisce al comma 1 che la seconda lettura è aperta con una discussione generale se raccomandata dal Consiglio degli anziani o richiesta da un gruppo parlamentare o dal 5% dei membri del *Bundestag* presenti. Essa ha inizio nel secondo giorno successivo alla distribuzione della raccomandazione e della relazione della commissione, o prima solo se così decidano i 2/3 dei membri del *Bundestag* presenti, su richiesta di un gruppo parlamentare o del 5% dei membri del *Bundestag* presenti. All'art. 84, poi, si disciplina la procedura concernente la terza lettura dei progetti di legge, la quale si effettua subito dopo la seconda lettura se nel corso di questa non siano stati approvati emendamenti (lett. a) e qualora siano stati approvati emendamenti, due giorni dopo la distribuzione degli stampati o prima, solo se così decidano i 2/3 dei membri del *Bundestag* presenti, su richiesta di un gruppo parlamentare o del 5% dei membri del *Bundestag* (lett. b).

È possibile constatare che, anche per quanto riguarda le fasi dell'*iter* legislativo, in particolare quelle relative le varie letture cui è sottoponibile il disegno di legge, la conseguenza di una contrazione nei numeri dei membri del *Bundestag* non determinerà la necessità di rivedere i meccanismi previsti nel *GO-BT* in quanto i *quorum,* tutti espressi in termini frazionari, permetterebbero un adeguamento proporzionale ed automatico delle soglie.

Il problema del numero crescente dei deputati del Deutscher Bundestag nella dinamica politica e partitica

di *Gianluca lo Mele Buonamico*

1. Il sistema partitico tedesco e le dinamiche politiche recenti

Al fine di comprendere il sistema partitico e le dinamiche politiche recenti occorre preventivamente ricapitolare alcuni elementi di quanto già esposto sul *Bundeswahlgesetz*.

Il sistema elettorale tedesco prevede che con il primo voto, *Erststimme*, l'elettore scelga la persona dalla quale vuole essere personalmente rappresentato nel *Bundestag*, all'interno del collegio uninominale (299 seggi); in tal modo i candidati che ricevono la maggioranza dei primi voti nel loro collegio elettorale ottengono un mandato diretto.

Con il secondo voto, *Zweitstimme*, l'elettore sceglie il partito che lo rappresenterà nel *Bundestag*, ai fini del riparto tra i partiti della quota proporzionale (299 seggi), in modo tale che avrà un numero di deputati in grado di eleggere tra i suoi membri il Cancelliere; il secondo voto è determinante per la composizione partitica del *Bundestag* e per stabilire i rapporti di forza politici.

Come già visto in precedenza, per i partiti che si presentano alle elezioni esiste uno sbarramento del 5%, c.d. *Sperrklausel*, dei secondi voti per poter entrare a far parte del

Bundestag, ad eccezione dell'elezione di 3 mandati diretti, c.d. *Alternativklausel*, con cui il partito, indipendentemente dallo sbarramento, siede nel *Bundestag* e ottiene i seggi con la quota dei secondi voti ricevuti.

Lo sbarramento evita la frammentazione del sistema dei partiti (garantendo la semplificazione della rappresentanza degli stessi) che potrebbe indebolire il Parlamento.

Il numero dei deputati è variabile, ai 598 membri eletti (numero minimo previsto dalla legislazione) per metà nei collegi uninominali e per metà con voto di lista, si aggiungono eventualmente i mandati in eccedenza, *Überhangmandate* assegnati a candidati eletti nei collegi uninominali e i mandati c.d. compensativi, *Ausgleichsmandate*, introdotti nel 2013 per garantire che i partiti siano rappresentati nel *Bundestag* in proporzione ai voti ottenuti dalla loro lista eliminando le alterazioni ottenute con i mandati in eccesso.

Le elezioni del XIX *Bundestag*, tenutesi il 24 settembre 2017, hanno dato i seguenti risultati: i partiti della CDU, *Christlich Demokratische Union Deutschlands,* e della CSU, *Christlich-Soziale Union in Bayern*, che tradizionalmente costituiscono un unico gruppo parlamentare, hanno conquistato 246 seggi; il partito della SPD, *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, 153 seggi. 69 seggi sono andati al gruppo parlamentare *Die Linke*, 67 a *Bündnis 90/Die Grünen*.

Ottiene per la prima volta collocazione nel *Bundestag* il partito della AfD, *Alternative für Deutschland*, che ha ricevuto 92 seggi (94 all'inizio della legislatura); il partito della FDP, *Freie Demokratische Partei*, escluso nelle consultazioni del 2013, è di nuovo rappresentato in questa legislatura con 80 membri[1209]. Con gli attuali 709 deputati il XIX *Bundestag* è quantitativamente il più grande della sua storia.

In tal modo sono stati assegnati 598 dei 709 seggi complessivi nel XIX *Bundestag*, gli altri 111 seggi derivano da 46 mandati in eccesso e da 65 mandati di compensazione.

Nella XIX legislatura la CDU/CSU ha ricevuto 43 mandati in eccesso, la SPD 3; la SPD ha ottenuto 19 mandati di compensazione, la FDP 15, la AfD 11 e 10 ciascuno *Die Linke* e *Bündnis 90/Die Grünen*.

Il sistema elettorale del Bundestag, e in particolare le riforme degli anni 1949-1956, sono riuscite a limitare il numero assoluto di partiti rappresentati in Parlamento.

L'aumento della soglia di sbarramento del 5% dal livello regionale a quello nazionale e la variazione da 1 a 3 del numero di seggi diretti da conquistare per accedere alla distribuzione dei seggi, unitamente all'esclusione dei partiti antisistema negli anni '50 sulla base dell'art. 21 del *Grundgesetz*, hanno limitato le possibilità di accesso al *Bundestag* di altre realtà partitiche regionali o minori; tuttavia, il sistema elettorale non impedisce totalmente le possibilità di accesso, come avvenuto negli anni con i *Grünen* e il PDS, ma rende difficoltoso l'ingresso in forma stabile e la permanenza nel medio-lungo periodo.

Dal 1949 ad oggi si sono succeduti governi di coalizione, poiché nessun partito ha mai ottenuto la maggioranza dei seggi (ad eccezione della CDU/CSU nel 1957 con il 50,2%), basati sulle affinità politiche dei partiti, con quattro possibili alleanze[1210]:

[1209] A. DE PETRIS – R. MICCÙ, *Una nuova Germania per una nuova Europa? Le elezioni per il Bundestag del 24 settembre 2017 tra riassetto politico interno e necessario riequilibrio europeo*, in www.federalismi.it, n. 18/17, p. 2 ss; A. DE PETRIS, *There must be some way out of here... Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, in Osservatorio Costituzionale, n. 1/18, p. 1 ss.

[1210] Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le riforme istituzionali - Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale - *Country profile: Germania*, ricerca realizzata dal Dipartimento di Scienze

a) CDU/CSU e FDP (1949-1965), (1982-1998), (2009-2013), coalizione di centro-destra, tra cattolici e liberali;

b) SPD e *Die Grünen* (1998-2005), coalizione di centro-sinistra, tra social democratici e verdi;

c) SPD e FDP (1969-1980), coalizione d'eccezione tra socialdemocratici e liberali;

d) CDU/CSU e SPD (1966-1698; 2005-2009; 2013-2017; 2017-?), c.d. *Große Koalition*;

I principali attori partitici sono i seguenti: il partito cristiano-democratico (CDU), e il partito cristiano-sociale bavarese (CSU), storicamente alleati e chiamati partiti dell'Unione; il partito liberale, (FDP); il partito socialdemocratico (SPD); il partito dei verdi (*Die Grünen)*. Di rilievo vi sono poi il partito *Die Linke* ritenuta nazionalmente non coalizzabile, di sinistra, che riprende la tradizione del PDS; dal 2013 vi è poi il fenomeno dell'AFD, il partito politico populista nazionalista, euroscettico e marcatamente di destra, che nelle prime elezioni del 2013 non riuscì ad ottenere rappresentanza in Parlamento, mentre nelle ultime elezioni del 2017 è divenuto il terzo partito di Germania; merita poi menzione, non per i risultati elettorali, il partito del NPD di estrema destra neonazista, che è stato oggetto di numerosi appelli al *Bundesverfassungsgericht* per la sua dichiarazione come partito antisistema e per il suo scioglimento, da ultimo nel 2017[1211].

I liberali e i verdi hanno costituito il ruolo di partito alleato di minoranza nella formazione dei governi di coalizione, cattolici e socialdemocratici sono i partiti di maggioranza nei governi di coalizione da cui proviene poi il Cancelliere e la maggior parte dei ministri dell'esecutivo.

Il sistema partitico ha una dinamica solo parzialmente bipolare. Vi sono dunque due partiti maggiori che devono ricorrere al sostegno di partiti minori per costruire coalizioni di governo, e in generale cinque partiti storicamente rilevanti ai fini della determinazione dell'indirizzo politico e della formazione della compagine governativa: la struttura partitica può essere definita di multipartitismo moderato, dovuta alla soglia di sbarramento, che come è stato già notato, ha garantito una tendenziale stabilità dei governi nella storia tedesca e un disincentivo alla scissione interna ai partiti, ai meccanismi contenuti nella legge sui partiti politici del 1967, all'art. 21 del *Grundgesetz* e ai meccanismi psicologici della possibilità di voto disgiunto, in cui l'elettore decide di aiutare l'alleato di coalizione con il secondo voto, al fine di permettergli di superare la soglia di sbarramento a livello nazionale[1212].

Fanno eccezione i governi della *Große Koalition*, formati dai due partiti di grandi dimensioni, CDU/CSU e SPD (1966-1969; 2005-2009, 2013-2017; 2017-2021?), che si sono

---

politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma - dicembre 2015, in www.astrid-online.it, disponibile al sito http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/germ/germania.pdf.

[1211] A. GATTI, *Il Parteiverbot e la nuova incostituzionalità a geometria variabile nell'ordinamento tedesco*, in Rivista AIC, n. 3/17, p. 1 ss; A. ZEI, *La nuova giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht sull'incostituzionalità dei partiti politici: a volte la democrazia non si difende*, in Nomos, Cronache costituzionali dall'estero, n. 1/17, p. 1 ss; G. DELLEDONNE, *Applicare la clausola sui partiti antisistema, oggi: il Bundesverfassungsgericht non scioglie (per ora) il partito neonazista NPD*, in Quaderni costituzionali, n. 2/17, p. 408 ss; E. CATERINA, *La metamorfosi della democrazia militante in Germania*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, n. 1/18, p. 239 ss.

[1212] Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le riforme istituzionali - Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale - *Country profile: Germania*, ricerca realizzata dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma - dicembre 2015, in www.astrid-online.it, disponibile al sito http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/germ/germania.pdf.

formati qualora le coalizioni non sono riuscite ad ottenere la maggioranza dei seggi in Parlamento.

Il 14 marzo 2018 il *Bundestag* ha eletto consecutivamente per la quarta volta la Cancelliera Angela Merkel, della CDU/CSU, dato che conferma la continuità nella scelta del Cancelliere da parte dell'elettorato (il candidato Cancelliere della coalizione viene infatti annunciato agli elettori prima del voto e proviene dal partito di maggiori dimensioni), visto che dal 1949 ad oggi si sono succeduti solo 8 Cancellieri.

In seguito alla tornata elettorale del 2017 si era paventata l'ipotesi della c.d. *"Jamaika Koalition"*, con CDU/CSU, FDP e *Die Grünen*, fallita in seguito alle divergenze tra i partiti in sede di trattative; se il leader della SPD Martin Schulz aveva prima delle elezioni e successivamente alle stesse escluso la possibilità di una *Große Koalition*, le pressioni di Angela Merkel e del Capo di Stato hanno fatto sì che sedesse al tavolo delle trattative per il formarsi dell'esecutivo espresso dalle due forze[1213].

Non può mancare nell'analisi del quadro politico-partitico il giudizio sulle recenti dinamiche elettorali e i loro effetti.

Se i partiti storici godono di una maggioranza all'interno del *Bundestag,* è in atto una evidente crisi di legittimazione del sistema dei partiti, su cui si regge l'intera struttura politico-istituzionale della Repubblica Federale e del sistema democratico parlamentare. Il rigido schema delle alleanze tra grandi partiti e i piccoli partiti di orientamento politico affine è entrato in crisi.

Ciò si può evincere dal terzo governo di *Große Koalition* negli ultimi quattro, che vede una coalizione forzata tra partiti avversi ideologicamente la cui ratio è da ricercare esclusivamente nei rapporti di forza in seno al Parlamento.

Questo provoca una perdita di omogeneità politica e l'emergere di partiti politici populisti[1214], in particolare l'AfD, formazione che ha raccolto voti da elettori di varie estrazioni politiche, frustrati dalle politiche dei partiti tradizionali, elemento di destabilizzazione del sistema partitico e cartina tornasole della crisi in atto, come era già avvenuto con la nascita dei verdi negli anni '80[1215].

In particolare, proprio le ultime elezioni hanno segnato un'accelerazione della crisi del sistema rappresentativo con dei risultati elettorali inediti rispetto al passato, con equilibri partitici, politici, istituzionali (si pensi anche all'inconsueto ruolo assunto nei mesi successivi all'esito elettorale dal Capo di Stato per la formazione dell'esecutivo, un ruolo anomalo rispetto alle classiche dinamiche istituzionali[1216]) e culturali diversi rispetto a quelli tradizionali; basti pensare che nel 2017 per la prima volta il *Bundestag* ha visto la

---

[1213] A. DE PETRIS, *There must be some way out of here... Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, cit., p. 1 ss; A. DE PETRIS, *La Germania tra crisi politica, Grandi Coalizioni ed inediti attivismi istituzionali*, in www.dpce.it del 15/12/18.

[1214] A. GATTI, *Il Parteiverbot e la nuova incostituzionalità a geometria variabile nell'ordinamento tedesco*, cit., p. 1 ss.; A. DE PETRIS, *There must be some way out of here... Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, cit., p. 1 ss; A. DE PETRIS, *La Germania tra crisi politica, Grandi Coalizioni ed inediti attivismi istituzionali*, cit..

[1215] A. ZEI, *La sfida del partito "Alternativa per la Germania" e le contraddizioni di un parlamento "che si difende" dalle forze politiche antisistema*, in Nomos, Cronache costituzionali dall'estero, n. 1/19, p. 1 ss.

[1216] A. DE PETRIS, *There must be some way out of here... Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, cit., p. 1 ss.

rappresentazione di 7 partiti politici, CDU/CDU e SPD vedono un nettissimo calo dei consensi ed i liberali rientrano in Parlamento dopo esser rimasti esclusi nel 2013[1217].

2. Überhangmandate: quid facere? Le strategie dei partiti nell'ottica della competizione politica attuale.

Il problema degli *Überhangmandate* e dei *Ausgleichsmandate*, esposto nel secondo capitolo, deve essere arricchito di ulteriori considerazioni di carattere politico.

Occorre considerare anzitutto che il sistema elettorale, con 598 seggi minimi, prevedendo il sistema a due voti, ha provocato conseguenze politiche diverse in termini quantitativi a seconda del tipo di partito: per i partiti grandi, e soprattutto il partito vincitore, la maggioranza degli eletti proviene dai collegi uninominali, mentre per le forze politiche minori la proporzione è inversa, la maggior parte degli eletti proviene dagli esiti complessivi del voto di lista.

Questo produce conseguenze sui mandati in eccedenza e sui mandati compensativi, i seggi in eccedenza sono assegnati solitamente alle due maggiori compagini politiche del paese, CDU-CSU e SPD.

Complice è l'effetto psicologico della clausola di sbarramento e del voto disgiunto: nei collegi uninominali con il sistema maggioritario gli elettori tendono a favorire i due partiti più grandi che hanno più probabilità di successo, votando il relativo candidato, nel voto di lista invece l'intenzione è di favorire il partito alleato di coalizione per consentigli di passare la soglia di sbarramento, provocando il sorgere di mandati in sovrannumero e conseguenti mandati di compensazione; questi ultimi sono stati introdotti nel 2013 con riforma, al fine di riproporzionalizzare il sistema, dopo che i mandati di eccedenza per anni avevano costituito un piccolo premio di governabilità per le coalizioni di governo.

Il voto disgiunto nel 2017 ha raggiunto il record del 23,7% confermando che le vecchie abitudini elettorali continuano a funzionare anche indipendentemente dagli spostamenti nel sistema elettorale[1218].

Così a seguito delle recenti (e potenziali) tendenze elettorali (i grandi partiti hanno ottenuto ottimi risultati nei collegi uninominali, ma pessimi nello scrutinio di lista) che hanno visto aumentare il numero complessivo dei deputati del *Bundestag*, nel dibattito politico da alcuni anni si è inserito all'ordine del giorno il problema della riforma della legge elettorale per porre fine alla crescita incontrollata del *Bundestag*.

Le proposte, analizzate nel secondo capitolo, sono differenti negli esiti e nella logica di fondo, a seconda dei partiti che le sostengono.

Infatti, non c'è da stupirsi se i partiti di maggiori dimensioni prediligono riforme tese ad eliminare i mandati di compensazione (che danneggerebbero i piccoli partiti per seggi ottenibili), mentre i partiti di minori dimensioni prediligono riforme finalizzate a ridurre i

---

[1217] A. DE PETRIS – R. MICCÙ, *Una nuova Germania per una nuova Europa? Le elezioni per il Bundestag del 24 settembre 2017 tra riassetto politico interno e necessario riequilibrio europeo*, cit., p. 2 ss; A. DE PETRIS, *There must be some way out of here... Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, cit., p. 1 ss; A. DE PETRIS, *La Germania tra crisi politica, Grandi Coalizioni ed inediti attivismi istituzionali*, cit.

[1218] S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, in Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, 2019, p. 1 ss.

mandati diretti e aumentare i mandati derivanti dal secondo voto (che danneggerebbero i partiti più grandi per seggi ottenibili)[1219].

In uno stato liberal-democratico la Germania dispone, con 709 seggi, del più grande Parlamento del mondo; tuttavia l'apice non è stato ancora raggiunto.

Sono state ipotizzate grandezze superiori agli 800 deputati, concepibili in determinate circostanze e persino un *"Bundestag dei mille"*, titolo di un saggio di Friedrich Pukelsheim[1220], che si potrebbe concretizzare qualora un partito ottenga tutti i mandati diretti con una quota nel secondo voto pari al 30%[1221].

Il numero dei seggi secondo l'attuale sistema elettorale si dimostra estremamente sensibile soprattutto ai piccoli cambiamenti nel sistema dei partiti tedesco.

Si prenda ad esempio l'importante risultato dell'AfD nei *Länder* dell'Est, il partito è infatti riuscito a ritagliarsi uno spazio politico importante a destra, non potendo essere rappresentato dal partito neonazista NPD, e al contrario di quanto si potesse pensare, non ha ottenuto consensi solo nella Germania dell'Ovest, ma i risultati elettorali hanno smentito tali convinzioni confermando il discreto successo in più *Länder* della Germania.

In un'ottica futura l'AfD smorzerebbe l'effetto dell'accrescimento perché potrebbe portare a un minor numero di mandati diretti alla CDU e quindi a un minor numero di mandati in sovrannumero; tuttavia importanti risultati dell'AfD in Baviera, *Länd* feudo della CSU, hanno portato ad una sovra rappresentazione della CSU, che ha ottenuto tutti i 46 mandati diretti con il primo voto ma ha registrato una netta perdita a livello percentuale nei secondi voti, con solo il 38,8%[1222] dei consensi, anche a causa di una forte perdita di affluenza alle urne nel Länd[1223].

Fenomeni analoghi rappresentano attualmente il rischio di un *Bundestag* ancora più ampio, perché ogni singolo mandato in sovrannumero deve poi essere compensato[1224].

Le proposte di razionalizzazione del sistema sono differenti come si è già affermato e sostanzialmente riflettono gli interessi dei singoli partiti tesi a massimizzare il proprio tornaconto elettorale, per questo l'*impasse*, l'immobilità e la divergenza nelle proposte sono da imputare innanzitutto all'impossibilità di ottenere una razionalità di livello superiore orientata all'accordo tra i partiti a causa della razionalità ristretta degli stessi basata sul risultato individuale.

Fino a quando i partiti faranno affidamento solo ai loro idiosincratici interessi, sarà difficile che le riforme e le trattative vadano in porto; questo è dimostrato dal fallimento del gruppo di lavoro parlamentare creato dal Presidente del *Bundestag* Wolfgang Schäuble nella XIX legislatura[1225].

1219 S. SCHÖNBERGER, *Macht endlich was!: Ein Hilferuf zum Wahlrecht*, in www.verfassungblog.de del 31/1/20; v. ad esempio *Staatsrechtler halten Bundestag für zu groß*, su www.spiegel.de del 20/9/19.

1220 J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, in Recht und Politik, n. 4/19, p. 363 ss.

1221 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

1222 V. ad esempio *Der neue Bundestag ist der größte und teuerste aller Zeiten* su www.welt.de del 25/9/17.

1223 Il numero dei deputati può aumentare anche in caso di forti variazioni nell'affluenza alle urne. S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

1224 J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, cit., p. 363 ss.

1225 Per un approfondimento v. S. SCHÖNBERGER, *Macht endlich was!: Ein Hilferuf zum Wahlrecht*, cit.

Ad aprile 2020 si è espresso a favore dell'adozione di una soluzione di emergenza per le prossime elezioni (esortando i leader di tutti i partiti), volta a limitare il numero massimo di deputati.

Questo perché non è più possibile ridurre il numero di collegi elettorali prima delle prossime elezioni federali del 2021, a causa dei ritardi provocati dall'emergenza *COVID-19*[1226].

Il precedente Presidente del *Bundestag* Norbert Lammert aveva già sollecitato nel 2013 i deputati e i partiti a risolvere quanto prima il problema del numero crescente dei deputati tramite una riforma del sistema elettorale, così come sollecitazioni analoghe erano provenute nel 2017 dall'*Alterspräsident* Hermann-Otto Solms[1227].

Gli approcci individuali alla scelta implicano che i partiti sono interessati esclusivamente a massimizzare la loro quota e il loro numero di seggi: i partiti non hanno un interesse concreto per una riduzione effettiva del *Bundestag* perché beneficiano tutti di un Parlamento allargato e tutti sono potenzialmente danneggiati dalla perdita numerica di mandati a disposizione.

La ponderazione tra la perdita di reputazione dovuta alla lentezza con cui affrontano il problema e il beneficio di ulteriori mandati a disposizione, si è sbilanciata verso quest'ultimo nell'atteggiamento strategico dei partiti e dei deputati.

Pertanto, i partiti in pubblico si incolpano a vicenda per il fallimento della riforma[1228], ma allo stesso tempo la rallentano e la disincentivano poiché provocherebbe loro più svantaggi che vantaggi.

3. Alcune considerazioni sulla distribuzione del potere tramite le candidature all'interno dei partiti.

La legge elettorale ha, tra le sue tante funzioni, quella di determinare le modalità e i livelli di selezione dei candidati alle elezioni; questi determinano di conseguenza la distribuzione del potere, tramite le candidature, all'interno dei partiti.

Nel sistema tedesco si può osservare che la legge elettorale (le liste dei *Länder* sono stabilite da assemblee nazionali, mentre i candidati diretti da assemblee a livello di circoscrizione) ha determinato importanti conseguenze sui partiti, per la scelta dei candidati a livello di liste dei *Länder* o per l'elenco dei candidati dei mandati diretti.

Se la prima scelta è cruciale per la rappresentanza di un determinato partito, i rapporti di forza all'interno dello stesso sono sbilanciati verso gli organi di gestione a livello nazionale; se è invece la seconda scelta ad essere fondamentale, assumono più importanza gli organi di gestione di partito territoriali[1229].

Si può osservare, dai risultati delle elezioni del 2017, come nei partiti dell'Unione la scelta dei candidati è sempre più a livello di circoscrizione elettorale, mentre nei partiti più piccoli, sono le dinamiche nazionali a stabilire le liste dei *Länder*.

1226 V. ad esempio *Wolfgang Schäuble plädiert für Notlösung bei Wahlrechtsreform* su www.zeit.de del 9/4/20.

1227 V. ad esempio *Der neue Bundestag ist der größte und teuerste aller Zeiten* su www.welt.de del 25/9/17.

1228 V. ad esempio *Wolfgang Schäuble plädiert für Notlösung bei Wahlrechtsreform* su www.zeit.de del 9/4/20.

1229 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

Solo il partito del SPD si trova in una situazione più equilibrata, con un rapporto di 59 seggi ottenuti con il primo voto e 94 seggi con mandati di lista.

4. Alcune riflessioni sull'aumento numerico dei deputati.

Le complesse dinamiche fin qui delineate, relative all'aumento del numero dei deputati e ad una possibile riduzione, hanno come *background* svariati problemi legati alla qualità della democrazia, alla qualità della rappresentanza, alla legittimazione dei mandati, alla maggiore o minore debolezza dell'istituzione parlamentare, alla maggiore o minore funzionalità dell'azione del Parlamento e al prestigio del *Bundestag*.

Al fine di trarne un'analisi, seppur sommaria e non esaustiva, sono stati analizzati alcuni fattori per comprendere le conseguenze delle problematiche sopra esposte: i costi, la rappresentanza, la legittimazione e l'efficienza.

Merita un breve accenno anche il problema legato all'ampiezza e alla capienza degli spazi delle strutture a disposizione, che il crescente numero dei deputati crea: da una parte numeri superiori agli 800-850 mandati creerebbero seri problemi alla capienza dell'aula parlamentare; dall'altra, già dalle prossime elezioni, gli uffici che il *Bundestag* mette a disposizione dei deputati non sarebbero più sufficienti numericamente e si sarebbe paventata più volte l'ipotesi dei container[1230].

4.1. Impatto sui costi.

Uno dei tanti motivi di dibattito è sicuramente il costo che un *Bundestag* crescente produce.

Oggi la composizione del *Bundestag* (la più costosa di sempre), pesa sul bilancio dello Stato federale per circa 111 milioni di euro (ogni seduta costa tra gli 8.000 e i 15.000 euro).

Si potrebbero risparmiare fino a circa 78 milioni di euro secondo l'associazione dei contribuenti mantenendo la dimensione standard di 598 deputati, contro gli attuali 709[1231].

Quanto ai singoli deputati, l'accrescimento del *Bundestag* incide sul bilancio in termini di retribuzione, emolumenti, rimborsi e vitalizi, anche per i costi dei collaboratori e degli uffici a Berlino e nei collegi elettorale d'origine.

A tutti i deputati spetta infatti un ufficio a Berlino, un contributo forfettario con cui sostengono le spese dei propri collaboratori, a cui si deve aggiungere un ulteriore rimborso forfettario esentasse a copertura delle spese (attualmente ammontante a circa 4.300 euro al mese), con cui possono finanziare l'ufficio nel loro collegio elettorale.

[1230] S. SCHÖNBERGER, *Macht endlich was!: Ein Hilferuf zum Wahlrecht*, cit. V. ad esempio *Bundestag will Abgeordnete notfalls in Containern unterbringen* su www.tagesspiegel.de del 15/12/19; *Wolfgang Schäuble plädiert für Notlösung bei Wahlrechtsreform* su www.zeit.de del 9/4/20.

[1231] V. ad esempio *Der neue Bundestag ist der größte und teuerste aller Zeiten* su www.welt.de del 25/9/17; *Wahlrechtsreform für den Bundestag: Parlamentarischer Hefeteig* su www.taz.de del 22/1/20; *Unionsabgeordnete wollen Bundestag auf 598 Sitze begrenzen* su www.landeszeitung.de/ del 4/2/20; *Wie der Bundestag kleiner werden könnte* su www.zeit.de del 24/1/20; *Wolfgang Schäuble plädiert für Notlösung bei Wahlrechtsreform* su www.zeit.de del 9/4/20.

Per il loro mandato i deputati ricevono un'indennità soggetta a tassazione, dal 2018 pari a 9.800 euro al mese[1232].

L'elemento del costo crescente come elemento negativo è strumentalizzato per lo più dalle componenti partitiche più populiste, in termini quantitativi la motivazione legata al costo può essere facilmente superata dal fatto che è una piccola voce del bilancio totale federale, pari a circa 300 miliardi di euro[1233].

All'indomani delle elezioni del 1994 una proposta presentata da un comitato parlamentare prevedeva la dimensione del *Bundestag* inferiore ai 600 deputati per migliorarne l'efficienza e l'economia del lavoro parlamentare; il comitato si dichiarò tuttavia contrario a considerare la problematica da un punto di vista dei costi[1234].

4.2. Conseguenze sulla rappresentanza e sulla legittimazione.

È da considerare anche che nei sistemi elettorali moderni le ragioni di una scelta di un determinato candidato si confondono nell'elettore in misura più o meno ampia con quelli di una scelta di un determinato partito.

Questo effetto psicologico prodotto dal sistema elettorale, nel sistema tedesco, è stato teorizzato da Christoph Möllers, che ha criticato l'assenza nel concetto di democrazia rappresentativa, degli effetti narrativi e psicologici che producono le elezioni e che non vengono presi in considerazione; l'importanza del sistema elettorale per il processo democratico, non è l'espressione ma la performance della democrazia[1235].

In altri termini, la democrazia non si manifesta esclusivamente come democrazia espressiva e rappresentativa, ma si manifesta anche come democrazia performativa.

Secondo Pierre Bourdieu, l'elemento essenziale di una tale manifestazione democratica è la «magia sociale» nata dal fatto che i rappresentati credono che il partito sia rappresentato dal rappresentante[1236]. Il ruolo del rappresentante in questo senso è quello di rappresentare il partito, facendo in modo che coloro che lo osservano, lo riconoscano come rappresentante del partito e quindi sia legittimata la sua capacità di rappresentazione.

L'elemento essenziale affinché tale riconoscimento possa effettivamente aver luogo non è solo dato dal lavoro dei deputati nel Parlamento, ma anche dal funzionamento della legge elettorale e della comunicazione delle candidature agli elettori, che devono considerare l'atto elettorale come un atto di rappresentanza e di legittimazione.

Una delle critiche che viene mossa all'ipotesi di riduzione dei mandati diretti da parte della CDU/CSU è l'effetto distorsivo nel rapporto rappresentante-rappresentati che si creerebbe all'interno della circoscrizione.

Questo effetto distorsivo sarebbe causato dalle modifiche in termini di dimensione elettorale dei collegi e dall'estensione geografica degli stessi, che provocherebbero un

---

1232 Cifre dal sito del *Bundestag*, https://www.bundestag.de/.

1233 J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, cit., p. 363 ss.

1234 J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, cit., p. 363 ss.

1235 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

1236 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

allontanamento del deputato dagli elettori, danneggiando la rappresentatività e la rappresentanza[1237].

Nel sistema attuale, occorre anzitutto far presente che il voto strategico ha tuttavia ridotto la personalizzazione del sistema elettorale tedesco, come si è già avuto modo di vedere e la scelta per il candidato del collegio uninominale sarà basata per convenienze politiche e non di certo per le caratteristiche personali.

Per tale motivo non vi è una minore legittimazione dei deputati eletti tramite liste di partito rispetto a quelli eletti con il primo voto; lo stesso non può dirsi per i mandati in eccesso e i mandati compensativi.

Teoricamente il candidato eletto con il primo voto dovrebbe avere una più stretta relazione personale con gli elettori della circoscrizione.

Nel rapporto rappresentante-rappresentati, tutti i deputati del *Bundestag* si occupano costantemente del proprio collegio elettorale sia nella loro attività parlamentare sia nella politica comunale, indipendentemente dal fatto che siano stati eletti grazie alla loro posizione nella lista di partito o come candidati diretti[1238].

Inoltre, per l'instaurarsi di un legame sostanziale tra gli elettori della circoscrizione e i deputati eletti con il primo voto, sarebbe necessario che la netta maggioranza degli elettori abbia votato a favore del candidato vincente.

Nelle elezioni del 2017, solo 13 deputati eletti con il primo voto hanno ottenuto consensi pari o superiori al 50% e fra questi il più alto è stato pari al 57,7%; 26 deputati eletti con il primo voto hanno invece ottenuto consensi inferiori al 30% e fra questi il più basso è stato pari al 23,5%.

La media dei risultati del primo voto è pari al 38,3% [1239] nelle 299 circoscrizioni uninominali nel 2017.

Infine, quasi tutti i 709 deputati del *Bundestag* sono risultati candidati in una delle 299 circoscrizioni elettorali per il mandato diretto: 230 circoscrizioni hanno visto da 2 a 5 candidati nell'*Ersstimme*, sedere in ogni caso nel Parlamento grazie alle candidature nelle liste dei *Länder*; dunque la connessione della rappresentanza locale è data non tanto dal successo ottenuto con il mandato diretto, bensì dalla semplice candidatura nella circoscrizione uninominale[1240].

Il crescente allargamento del *Bundestag* danneggia una elementare funzione del voto, quella di identificazione dei vincitori e dei perdenti delle elezioni e di *accountability*: gli elettori premiano governi efficaci mentre puniscono quelli pessimi, ricompensandoli o meno con seggi.

A causa di un Parlamento che fluttua erroneamente, in cui anche i perdenti ottengono seggi, questa importante funzione della votazione può essere distorta e fuorviante.

1237 V. ad esempio *Zu viele Parlamentarier? Schäuble für klare Verkleinerung des Bundestags* su www.zdf.de del 22.12.19; *Staatsrechtler halten Bundestag für zu groß*, su www.spiegel.de del 20/9/19; *Wie der Bundestag kleiner werden könnte* su www.zeit.de del 24/1/20; *CSU blockiert Verkleinerung des Bundestags* su www.sueddeutsche.de del 29/1/29.

1238 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

1239 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

1240 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

La sopravvivenza politica di un deputato quindi non dipende solo dal successo che ha ottenuto come persona o dal suo partito ma anche dal numero di seggi a disposizione e dal meccanismo complesso della legge elettorale[1241].

Questo cortocircuito può produrre nell'elettorato la percezione di un voto non democratico, a causa delle domande crescenti da parte degli elettori sul cosa servano entrambi i voti che appongono, danneggiando la stessa legittimazione degli eletti, che viene meno[1242].

Occorre specificare che il *Bundesverfassungsgericht* è intervenuto con numerose sentenze, da cui si evince che il sistema elettorale deve consentire all'elettore, prima del voto, di poter individuare correttamente le persone candidate a un mandato parlamentare e che il proprio voto possa avere un concreto impatto sul successo o sul fallimento dei candidati ai fini della legittimazione degli stessi.

Le ultime tendenze di alcuni gruppi partitici vedono, viste le dinamiche elettorali, l'inserimento di determinati candidati sia nel collegio uninominale sia nella lista, impedendo all'elettore di esprimersi negativamente contro un determinato candidato ed eliminando quella connessione locale e personale dei mandati diretti tra rappresentante-rappresentato che abbiamo visto in precedenza[1243].

La reale pertinenza della selezione del candidato sembra quasi scomparsa nelle ultime elezioni almeno per quanto riguarda i candidati della CDU/CSU: in 246 circoscrizioni per mandati diretti, il candidato dell'Unione ha ricevuto il mandato federale indipendentemente dal fatto che abbia potuto o meno ottenere il mandato diretto.

L'orientamento dei partiti dell'Unione è tale da oscurare quel meccanismo di scelta personale del candidato previsto dal GG[1244].

4.3. Effetti sull'efficienza

Una delle motivazioni più ricorrenti contro il crescente aumento della dimensione del *Bundestag* è l'inefficienza: un Parlamento sempre più grande è caratterizzato dalla difficoltà nel prendere decisioni[1245].

È complicato identificare per una capacità lavorativa efficiente dei deputati e degli organi dell'istituzione, la dimensione ottimale del *Bundestag*, data anche la vastità di aspetti che si riflettono sul tema; in ogni caso si può affermare che l'efficienza deve essere commisurata alla qualità della normazione, alla capacità di rispondere in maniera efficace alle esigenze della società, piuttosto che agli aspetti quantitativi della capacità di emanare norme.

1241 J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, cit., p. 363 ss.

1242 V. ad esempio *Staatsrechtler halten Bundestag für zu groß*, su www.spiegel.de del 20/9/19; *Wie der Bundestag kleiner werden könnte* su www.zeit.de del 24/1/20.

1243 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

1244 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

1245 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss. V. ad esempio *Wahlrechtsreform für den Bundestag: Parlamentarischer Hefeteig* su www.taz.de del 22/1/20; *Wolfgang Schäuble plädiert für Notlösung bei Wahlrechtsreform* su www.zeit.de del 9/4/20.

L'attuale composizione del *Bundestag*, la più grande e la più costosa di tutti i tempi, rischia di mettere in pericolo la fiducia nell'istituzione, a causa delle storture del funzionamento del sistema elettorale[1246].

La fluttuazione numerica prevista dalla legge elettorale non conosce un meccanismo evolutivo di apprendimento che, col passare delle legislature, garantisca la funzionalità del sistema nel senso di una autocorrezione verso una dimensione più ottimale in caso di inefficienza del *Bundestag*[1247].

Da qui la preoccupazione per il danno «all'immagine della democrazia», espresso da un appello di 102 costituzionalisti per una rapida riforma della legge elettorale; gli stessi hanno affermato che con il ritardo dei partiti viene meno anche la «fiducia del popolo nella democrazia»[1248].

Meriterebbe allora un approfondimento giuridico (ma non solo), se la riduzione del numero dei deputati del *Bundestag* sia in grado di aumentare la capacità di incidenza, di autonomia, della funzionalità, dell'efficienza, della capacità-qualità di lavoro e di veicolare interessi di ciascuno dei parlamentari come i sostenitori della riduzione del *Bundestag* affermano sulla base delle teorie generali per cui un gruppo più piccolo è più efficiente da un punto di vista funzionale, organizzativo e dei costi decisionali.

Come già esposto precedentemente, gli aspetti quantitativi nell'analisi dell'efficienza sono dunque in secondo piano; in termini di teoria generale è stato smentito che la qualità del Parlamento è tanto maggiore quante più leggi produce, questo perché il fine principale del Parlamento non è la quantità di norme, ma la loro qualità nel raggiungimento di risultati socioeconomici e politici efficaci[1249].

Per questo i numeri da soli non bastano e queste tematiche meriterebbero un approfondimento, tuttavia è parso opportuno con i dati a disposizione condurre una indagine quantitativa (V. tabella di seguito), riportando i dati relativi al numero di deputati, leggi e sedute parlamentari.

Se si analizzano le singole legislature, dalla II alla XI si registra una decrescita non costante del numero di leggi promulgate a fronte di una stabilizzazione del numero dei deputati, mentre dalla XII (la prima in cui si superano i 600 deputati) alla XVIII, ad eccezione della XV legislatura, si registra una crescita non costante del numero di leggi promulgate.

Ciò conferma quanto esposto precedentemente, ovvero che non vi è una relazione biunivoca tra una grandezza maggiore dell'assemblea legislativa e un numero crescente di leggi promulgate.

Infatti, ci sono stati casi di *Bundestag* più grandi che hanno prodotto meno norme rispetto a *Bundestag* più piccoli che ne hanno prodotte di più (v. anche la media semplice delle leggi), questo perché esistono fattori endogeni ed esogeni che influenzano i numeri.

[1246] J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, cit., p. 363 ss.

[1247] J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, cit., p. 363 ss.

[1248] J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, cit., p. 363 ss.

[1249] G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in www.federalismi.it, n. 7/2019, p. 2 ss.

Tralasciando le analisi relative alle singole legislature, volendo invece delineare un *trend* temporale dal punto di vista quantitativo, sul rapporto tra deputati e numero di leggi, si può osservare (V. grafico di seguito) come, a fronte di una crescente tendenziosità del numero di parlamentari, in termini di media lineare ottenuta tramite interpolazione, corrisponde una lieve crescita tendenziale delle norme in termini di media lineare, anch'essa ottenuta tramite interpolazione.

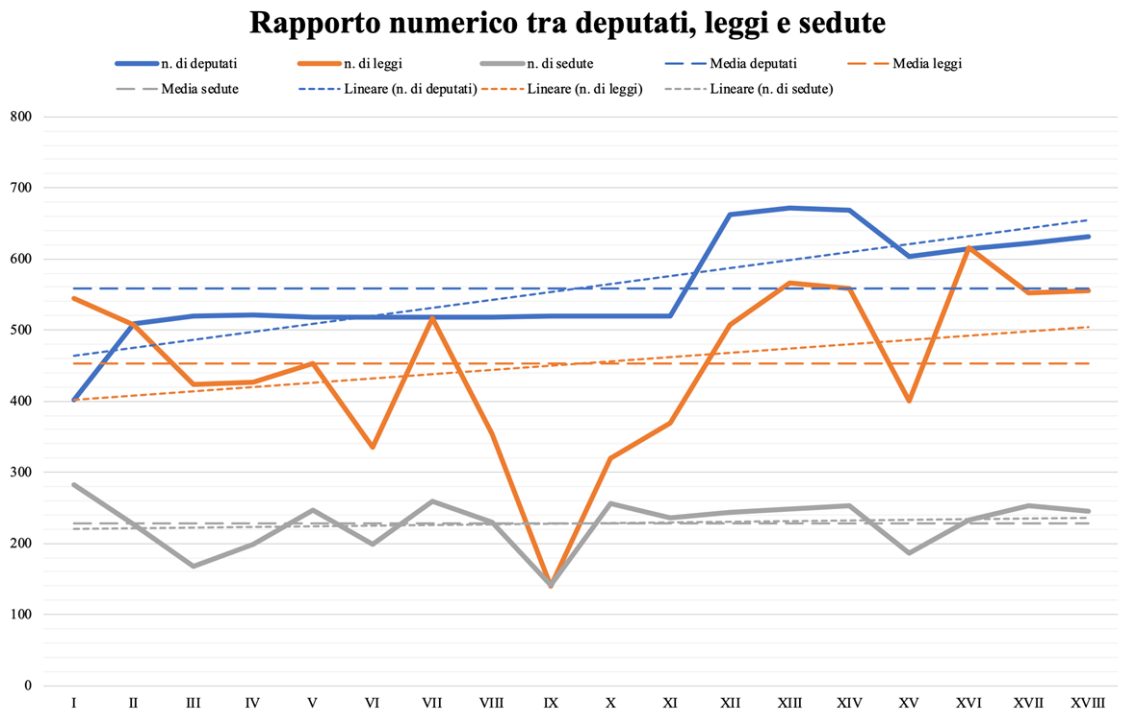
Il numero delle sedute parlamentari invece mantiene una certa costanza in relazione alle variazioni in termini quantitativi dei deputati del *Bundestag*, infatti la media semplice corrisponde quasi del tutto alla media lineare ottenuta tramite interpolazione (V. Grafico di seguito).

Quindi da un'indagine empirica si può affermare che il trend descriva una relazione diretta tra l'aumento dei deputati del *Bundesta*g e un numero maggiore di leggi, mentre il numero delle sedute parlamentare non subisce variazioni rilevanti in relazione alla fluttuazione del numero dei deputati.

Numero di deputati, leggi, sedute

Legislatura	Anni	n. di deputati	*Überhang mandate*	*Ausgleichs mandate*	n. di leggi	n. di sedute
I	1949-1953	402	2	-	545	282
II	1953-1957	509	3	-	507	227
III	1957-1961	519	3	-	424	168
IV	1961-1965	521	5	-	427	198
V	1965-1969	518	0	-	453	247
VI	1969-1972	518	0	-	335	199
VII	1972-1976	518	0	-	516	259
VIII	1976-1980	518	0	-	354	230
IX	1980-1983	519	1	-	139	142
X	1983-1987	520	2	-	320	256
XI	1987-1990	519	1	-	369	236
XII	1990-1994	662	6	-	507	243
XIII	1994-1998	672	16	-	566	248
XIV	1998-2002	669	13	-	559	253
XV	2002-2005	603	5	-	400	187
XVI	2005-2009	614	16	-	616	233
XVII	2009-2013	622	24	-	553	253
XVIII	2013-2017	631	4	29	555	245
XIX	2017- 05.2020	709	46	65	218 (05.20)	162 (05.20)

Fonti:
I-XVIII legislatura (https://www.btg-bestellservice.de/pdf/20264000.pdf); I-XI legislatura (https://www.bundestag.de/resource/blob/273012/39260d19455ef821affdee3a09588c20/Kapitel_23_Statistische_Gesamt__bersicht_1_____11__Wahlperiode-pdf-data.pdf); XII-XVIII legislatura (https://www.bundestag.de/resource/blob/196202/ee30d500ea94ebf8146d0ed7b12a8972/Kapitel_10_01_Statistik_zur_Gesetzgebung-data.pdf); XIX legislatura al 05.2020 (https://www.bundestag.de/resource/blob/533188/8ad7f4c1835a1b38e706b53ba2f82d93/gesetzgebung_wp19-data.pdf).



5. Possibili effetti sulla forma di governo (cenno)

La legge elettorale, il sistema partitico e le recenti tendenze elettorali hanno influito direttamente sull'evoluzione della forma di governo tedesca.

L'ampliamento del numero dei deputati del *Bundestag* provocherà verosimilmente, in futuro, l'aggravarsi delle dinamiche recenti, si pensi alla crescente perdita della rilevanza del Parlamento quale luogo di decisione politica, sostituito da decisioni partitiche, extraparlamentari e dall'influenza crescente delle *lobbies*, all'appiattimento dei partiti di maggioranza sulla linea del governo e alla debolezza dei partiti di minoranza, alla crescente debolezza degli esecutivi per le c.d. coalizioni riottose nate esclusivamente da meri rapporti di forza in cui le due forze lontane ideologicamente lottano per non apparire come la seconda forza dell'alleanza di governo[1250].

Quanto più il *Bundestag* cresce, più diventa difficile organizzare un vero dibattito e un processo decisionale rilevante e concreto tra i deputati, maggiore diviene il rischio che non sia più possibile una maggioranza in Parlamento, maggiore è il pericolo che l'assemblea si trasformi nella sede di assenso di tutte le decisioni prese dall'esecutivo, senza una chiara definizione della propria volontà[1251].

Inoltre, i risultati elettorali influiscono notevolmente sulla dialettica maggioranza-opposizione nel *Bundestag* e sul suo funzionamento, il sistema caratterizzato dalla *Große Koalition* e dalla prevalenza parlamentare dei partiti di maggioranza acuisce il problema dei poteri e delle garanzie a disposizione dell'opposizione, minandone la loro fondamentale

---

1250 A. GATTI, *La dottrina tedesca in tema di forma di governo*, in DPCE online, n. 3/16, p. 205 ss.

1251 S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss.

funzione di controllo, come già era avvenuto all'indomani delle elezioni del 2013 e che aveva portato a una modifica del regolamento per alcuni quorum delle opposizioni, risultando tuttavia l'intervento inadeguato nel suo complesso[1252].

Occorrerà allora tenere in considerazione, quando (e in che modo) avverrà la riduzione dei deputati del *Bundestag*, che il possibile rischio dell'acutizzarsi di tale fenomeno è concreto in alcuni scenari.

*6. Considerazioni conclusive**

Dall'analisi, in prospettiva diacronica e sincronica, delle molteplici tematiche che si intrecciano e si intersecano con la dimensione del *Bundestag*, *fil rouge* del presente contributo, possono essere tratte alcune considerazioni finali.

Il tema della riduzione del numero dei parlamentari, oltre che in Italia, è presente anche nel dibattito dottrinale, istituzionale e politico tedesco.

Esso è divenuto più rilevante a seguito delle recenti dinamiche elettorali che hanno portato ad un accrescimento degli *Überhangmandate* e degli *Ausgleichsmandate*, introdotti nel 2013 in seguito ad una pronuncia del *Bundesverfassungsgericht*.

Dal momento che l'attuale legge federale sulle elezioni del 2017 ha evidenziato ed aggravato tale fenomeno, è divenuto inevitabile un'ulteriore modifica del sistema di assegnazione dei seggi: proprio le prospettive di un *Bundestag* ancora più ampio rispetto a quello scaturente dall'ultima tornata elettorale, hanno dato un'accelerazione alla presentazione di proposte di riforma.

Il silenzio costituzionale circa le dimensioni del *Bundestag* è un silenzio consapevole. Come si è visto, infatti, la scelta di non introdurre in Costituzione norme riguardanti il numero dei parlamentari è il risultato di un ricco dibattito avvenuto in sede costituente.

Sulle proposte, pur ripetute e diversificate quanto al numero esatto, di introdurre nella Legge fondamentale un numero fisso di membri del *Bundestag,* ha prevalso la decisione di eliminare qualsiasi riferimento alla composizione quantitativa dell'organo rappresentativo, rimettendo la questione al legislatore ordinario.

Da una parte ciò potrebbe essere avvenuto per quei dubbi di legittimità che si adombravano intorno al *Parlamentarischer Rat* di cui pare fossero consapevoli gli stessi componenti che ritenevano saggio includere nella *Grundgesetz* il minor numero possibile di questioni riguardanti le elezioni del *Bundestag.*

A uno spirito del genere potrebbe, poi, collegarsi sia la particolarità del processo costituente della Legge fondamentale che ha visto la partecipazione, più o meno trasparente, di attori in qualche modo "estranei" alla volontà popolare da cui dovrebbe promanare; sia l'aver concepito tale Carta come una atto provvisorio, che ha comportato una certa frettolosità dei lavori e la contestuale aspettativa di una vera e propria Costituzione elaborata da

---

[1252] Per un approfondimento v. A. ZEI, *Le grandi coalizioni richiedono uno statuto speciale dei diritti dell'opposizione?*, in Nomos, Cronache costituzionali dall'estero, n. 3/13, p. 1 ss; A. ZEI, *Il Tribunale Costituzionale Federale si pronuncia sulla legittimazione dell'opposizione parlamentare nei conflitti tra poteri dello Stato*, in Nomos, Cronache costituzionali dall'estero, n. 1/16, p. 1 ss; A. GATTI, *La dottrina tedesca in tema di forma di governo*, cit., p. 205 ss.

* Il capitolo conclusivo è stato scritto con la collaborazione della Dott.ssa Manni, della Dott.ssa Perugino e del Dott. Liberatore.

un'Assemblea costituente che avrebbe goduto di quella legittimazione necessaria a farsi carico di scelte eventualmente diverse e più incisive.

In secondo luogo, non ci si può dimenticare il forte dialogo dell'esperienza costituzionale di Bonn con il modello precursore rappresentato dalla democrazia di Weimar. In questo senso si è rilevato come i costituenti del '49 abbiano agito prevalentemente nell'ottica di correggere quei meccanismi weimariani che avrebbero portato al fallimento dell'esperimento democratico culminato nella dittatura. Si è però anche detto che il tema del numero dei parlamentari non ha rappresentato un modello da cui fuggire ma uno da abbracciare.

In questo caso, quindi, le due esperienze costituzionali tedesche si pongono in un rapporto di continuità e ciò a prescindere dalla scelta invece diametralmente opposta, e strettamente connessa, effettuata in punto di costituzionalizzazione dei principi in materia elettorale.

Anzi, è stato nondimeno rilevato che "il sistema elettorale attuale resta legato al dogma weimariano della proporzionalità e accetta perciò la moltiplicazione dei seggi tesa a realizzare la proporzionalità"[1253], almeno fino ad oggi, si aggiunge.

Interessante è notare la similitudine di alcuni degli argomenti introdotti a sostegno delle varie tesi occorse nel dibattito in seno al *Parlamentarischer Rat* con quelli protagonisti del dibattito attuale. Il tempo ci mostrerà se e come, partendo da considerazioni simili, si arriverà, a distanza di una settantina d'anni, a soluzioni diverse, potenzialmente rivoluzionarie per un sistema ben consolidato come quello tedesco.

La disamina del *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages*, seppur non esaustiva data la complessità della materia, permette tuttavia di poter giungere a delle considerazioni conclusive su alcuni punti.

È emerso che, in termini di riduzione del numero dei membri del *Bundestag*, è necessario e consequenzialmente logico ragionare sulla necessità che il legislatore nazionale modifichi la legge elettorale federale avendo cura di garantire la rappresentatività delle minoranze politiche presenti nell'Assemblea rappresentativa.

Ciò dovrebbe, appunto, avvenire a livello di legge elettorale federale più che di *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages* in quanto, visto il rapporto non di gerarchia ma di separazione di competenza tra la legge elettorale ed il Regolamento di procedura del *Bundestag,* sarà molto più semplice in quest'ultimo modificare, per tutta la durata della Legislatura, quelle disposizioni regolamentari lesive dei diritti e degli interessi delle minoranze – come sottolineato anche dalla consolidata impostazione della giurisprudenza dalla Corte di Karlsruhe la quale ha ribadito che non sia possibile modificare la Legge fondamentale in virtù di un cambiamento nelle dinamiche politiche interne all'Assemblea rappresentativa e che riconosce l'autonomia regolamentare del *Bundestag* come mezzo per poter apportare modifiche temporanee al Regolamento.

Più complessa, invece, pare essere la situazione in cui è il sistema elettorale tedesco. Si può infatti ritenere che la frammentazione politica prevalente nel sistema tedesco non sia tanto "imbrigliata" o "contenuta" da quest'ultimo quanto, piuttosto, proprio dalla peculiare flessibilità del *Geschäftsurdung des Deutscher Bundestages.*

Esempio di ciò sono i criteri richiesti per la costituzione delle *Fraktionen* e delle *Ständige Ausschüsse* oltre che, più in generale, i *quorum* previsti nel *GO-BT* per l'attivazione dei vari

---

[1253] U. DI FABIO, *Die Weimarer Verfassung: Aufbruch und Scheitern. Eine verfassunghistorische Analyse,* München, C.H. Beck, 2018, così come riportato in G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale* cit., p. 62.

istituti che regolano l'attività parlamentare i quali sono espressi in termini frazionari. Non vi è presenza di quorum espressi in termini assoluti.

Questo è un indice della flessibilità di adattamento delle disposizioni del *GO-BT* ad ipotetiche, future riforme volte a ridurre i numeri dei membri del *Bundestag.* Ciò poiché l'uso di frazioni non determina la necessità di riformare, ai fini di un adeguamento, anche il *GO-BT.* Più che altro, come emerso, occorrerà che di volta in volta e a seconda del caso specifico, si debba valutare se al mantenimento di un immutato rapporto frazionario corrispondano o meno i numeri che possano garantire la rappresentatività ed il buon funzionamento dell'istituzione parlamentare.

Infine, occorre aggiungere che il vecchio modello del sistema elettorale proporzionale personalizzato con il suo sistema a due voti sembra aver raggiunto i limiti della sua funzionalità di fronte a un sistema partitico molto diverso; la crisi di legittimazione che da anni ha investito i grandi partiti tradizionali e l'affermarsi dell'Afd in seno al *Bundestag* costituiscono alcune delle cause che hanno portato all'aumento del numero dei deputati.

Le proposte di riforma finora contenute nel dibattito politico, come la riduzione del numero delle circoscrizioni elettorali o la riduzione dei mandati di sovrannumero, possono forse attenuare in una certa misura le disfunzioni, ma i partiti sono in disaccordo e il loro comportamento strategico è finalizzato a massimizzare i propri vantaggi, ignorando totalmente i possibili effetti sull'efficienza, sui costi, sul prestigio, sulla legittimazione e sulla rappresentatività dell'organo elettorale.

Proprio per quanto riguarda la funzione di legittimazione non solo dell'atto elettorale in quanto tale, ma anche dello stesso sistema elettorale, soluzioni utili potrebbero essere ricercate al di là di un modello di sistema proporzionale personalizzato, anche se è improbabile che nel prossimo futuro il legislatore decida di modificare la legge elettorale federale al di là di modifiche poco incisive ed invasive[1254].

[1254] S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, cit., p. 1 ss

Bibliografia

A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia,* in *Quaderni costituzionali,* 30 settembre 2019;

A. ANZON – J. LUTHER, (*Tradotto da), La legge fondamentale tedesca*, Milano, 1997, vd. introduzione di HABÄRLE P.;

G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito*, in *AIC*, n. 2/2012;

V. J. BEHNKE, *Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes*, in *Richt und Politik*, Jahrgang 55, Heft 4 (2019);

F. BIONDI, *Le conseguenze della riforma costituzionale del 2019*, in *Nomos*, n. 3/2019;

F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma,* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?,* Pisa University Press, Pisa, 2020;

P. BONDI, *Il sistema elettorale del Bundestag in Germania*, in OLIVIERO M. e VOLPI M. (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007;

M. BONINI, *Il potere costituente del popolo tedesco. Riunificazione della Germania e integrazione europea*, Milano, 2001;

M. CACIAGLI, *I risultati elettorali: la scelta della stabilità*, in BOLGHERINI S. e GROTZ F. (a cura di), *La Germania di Angela Merkel*, Il Mulino, Bologna, 2010;

G. CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Bulzoni, Roma, 1995;

E. CATERINA, *La metamorfosi della democrazia militante in Germania*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/18;

G. CERRINA FERONI, *La riduzione del numeri dei parlamentari: molto rumore per nulla?,* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*?, Pisa University Press, Pisa, 2020;

P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta online*, 31 gennaio 2020;

V. D'HONDT, *Système pratique et raisonné de représentation proportionelle*, E.S., Bruxelles, 1882;

R. DE CARIA, *La sentenza tedesca sugli Überhangmandate: anche in materia elettorale non c'è diritto senza rimedio giurisdizionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.,* vol 1, 2009

A. DE PRETIS, *"Eppur si muove…". La commissione bicamerale per la modernizzazione dell'ordinamento federale tedesco nelle parole di un suo protagonista. Intervista con il prof. Dr. Han Meyer*, in *Federalismi.it;*

A. DE PRETIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag con un'intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim*, in *Federalismi.it*, settembre 2013;

A. DE PETRIS – R. MICCÙ, *Una nuova Germania per una nuova Europa? Le elezioni per il Bundestag del 24 settembre 2017 tra riassetto politico interno e necessario riequilibrio europeo*, in www.federalismi.it, n. 18/17;

A. DE PRETIS, *La Germania tra crisi politica, Grandi Coalizioni ed inediti attivismi istituzionali,* in *Diritto pubblico comparato ed europeo,* 15 febbraio 2018;

A. DE PETRIS, *There must be some way out of here... Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/18;

G. DELLEDONNE, *Applicare la clausola sui partiti antisistema, oggi: il Bundesverfassungsgericht non scioglie (per ora) il partito neonazista NPD*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/17;

G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2019;

G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti,* in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*?, Pisa University Press, Pisa, 2020;

G. DI PLINIO, *Un "adeguamento" della costituzione formale alla costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in www.federalismi.it, n. 7/2019;

C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012;

G. G. FLORIDIA, *voce Regolamenti parlamentari*, in *Dig. disc. pubbl*., vol. XIII, Utet, Torino, 1997;

F. FURLAN – S. GIANELLO, *Costituzioni comparate*, Giappichelli, Torino, IV ed., 2017;

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

S. FURLANI, *Un nuovo sistema elettorale misto tedesco*, in *Riv. trim. dir. pubb*., 1953;

A. GATTI, *Il Parteiverbot e la nuova incostituzionalità a geometria variabile nell'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC,* n. 3/17;

A. GATTI, *La dottrina tedesca in tema di forma di governo*, in *DPCE online*, n. 3/16;

E. GATTI – G. MARRA – G. MENEGUS – A. PRACILIO – E. SALEMME – G. VASINO, in P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Il procedimento legislativo ordinario in*

prospettiva comparata, Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", Firenze, 2018, su www.osservatoriosullefonti.it;

L. GNANI, *Proporzionale quasi per caso: il singolo voto trasferibile*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale (Regione Toscana)*, n. 62, dicembre 2009;

L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari,* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*?, Pisa University Press, Pisa, 2020;

E. R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, vol. 3, Kohlhammer, Stoccarda, 1990;

E. JESSE, *Il sistema elettorale in RFT: i vantaggi di una riforma*, in *Democrazia e diritto*, II, 1990;

E. JESSE, *Split-voting in Federal Republic of Germany: an analysis of the Federal Elections from 1953 to 1987*, in *Electoral studies*, 1988;

V. KREILINGER, *convegno Downsizing the German Bundestag: Mission impossible?,* in LUISS Guido Carli, Roma, 24 gennaio 2020.

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;

F. LANCHESTER, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Giuffrè, Milano, 2002;

F. LANCHESTER, *Introduzione,* in F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni,* Giuffrè, Milano, 2013;

H. LEIBHOLZ – V. MANGOLDT, *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge/Band 1, 1951, J.C.B. Mohr (Paulsiebeck) Tübingen;

A. LIJPHARDT, *Sul grado di proporzionalità di alcune formule elettorali*, in *Rivista italiana di scienza politica,* 1983;

S. LINN, F. SOBOLEWSKI, *The German Bundestag. Functions and procedures. Organisation and working methods. The legislation of the Federation*, Kurschners Politikkontakte, 2015;

P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema tedesco (La Repubblica federale*), Giuffrè, Milano, VI ed., 2001;

N. LUPO, *voce Regolamenti Parlamentari,* risorsa on line;

S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione delle esperienze di Regno unito, Germania ed Italia*, Giappichelli, Torino, 1998;

H. MEYER, *Wahlgrundsätze, Wahlverfahern, Wahlprüfung*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF P. (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts*, vol. III, C.F. Müller, Heidelberg, 2005;

A. MISSIROLI, *Germania: proporzionale personalizzata e cancellierato*, in O. MASSARI e

G. PASQUINO, *Rappresentare e governare*, Il Mulino, Bologna, 1994;

M. OLIVIERO – M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007;

M. OLIVIERO, *I Sistemi elettorali*, in M. OLIVIERO e M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007;

S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, Firenze, Vallecchi, 1970;

F. PALERMO – J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005;

G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata,* CEDAM, Milano, 2020;

F. PUKELSHEIM, *Bundestag der Tausend*, in *ZParl* 2019;

P. RIDOLA, *Stato e costituzione in Germania*, Torino, 2016;

G. A. RITTER – M. NIEHUSS, *Walhlen in Deutschland 1946-1991. Ein Handbuch*, Beck, Monaco di Baviera, 1991;

G. A. RITTER – I. CERVELLI – G. BONACCHI – U. THAYSEN – E. CHELI – F. CAZZOLA – P. C. WITT – A. BOLAFFI – L. FERRAJOLI – B. GUGGENBERGER – C. OFFE – A. ARRU, *Rappresentanza legittimazione minoranze. L'esperienza storica tedesca in un contesto comparativo*, Quaderni della fondazione Basso Franco Angeli, Milano 1986;

S. ROSSI, *La rappresentanza nello stato costituzionale. La rappresentanza degli interessi in Germania*, Giappichelli, Torino, 2002;

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;

D. SCHEFOLD, *Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica federale di Germania*, in *Giur. Cost*., 1987;

S. SCHÖNBERGER, *Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion*, in *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts,* 2019;

S. SCHÖNBERGER, *Macht endlich was! Ein Hilferuf zum Wahlrecht,* in *Verfassungsblog,* 31 gennaio 2020;

S. S. SCHÜTTEWEYER, *Parliamentary Parties in the German Bundestag,* in *Key Institutions of German Democracy, n. 6,* American Institute for Contemporary German Studies, The Johns Hopkins University, 2001;

S. SOPHIE, *Macht endlich was!: Ein Hilferuf zum Wahlrecht*, in *Verfassungblog,* 31 gennaio 2020;

D. STERNBERGER, *Die Grosse Wahlreform*, Westdt. Verl., Colonia, 1964;

G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo),* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia*?, Pisa University Press, Pisa, 2020;

C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari,* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020;

M. VOLPI, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo,* III, 2001;

M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, IV ed., 2012;

A. ZEI, *Le grandi coalizioni richiedono uno statuto speciale dei diritti dell'opposizione?,* in *Nomos*, *Cronache costituzionali dall'estero*, n. 3/13;

A. ZEI, *Il Tribunale Costituzionale Federale si pronuncia sulla legittimazione dell'opposizione parlamentare nei conflitti tra poteri dello Stato*, in *Nomos, Cronache costituzionali dall'estero*, n. 1/16;

A. ZEI, *La nuova giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht sull'incostituzionalità dei partiti politici: a volte la democrazia non si difende*, in *Nomos, Cronache costituzionali dall'estero*, n. 1/17;

A. ZEI, *La sfida del partito "Alternativa per la Germania" e le contraddizioni di un parlamento "che si difende" dalle forze politiche anti-sistema*, in *Nomos, Cronache costituzionali dall'estero*, n. 1/19.

Documenti Istituzionali e Siti Internet

A. DE PETRIS*, La Germania tra crisi politica, Grandi Coalizioni ed inediti attivismi istituzionali*, in www.dpce.it del 15/12/18;

E. CATERINA, *La giustizia costituzionale in materia elettorale: il modello tedesco*, in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Legislazione elettorale, 5 modelli a confronto, La Germania*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2017;

V. R. ROßMANN, *CSU blockiert Verkleinerung des Bundestags*, in www.sueddeutsche.de, 29 gennaio 2020;

Schäuble dringt auf Wahlrechtsform, Eine Notlösung, damit es nicht 800 Abgeordnete werden, in www.tagesspiegel.de, 9 aprile 2020;

Bald über 800 Parlamentarier? Bundestag will Abgeordnete notfalls in Containern unterbringen, in www.tagesspiegel.de, 15 dicembre 2019;

Bundestag: Thomas Oppermann wants electoral reform this year, in www.tellerreport.com, 21 settembre 2019;

Dispute over electoral law reform. Bundestag downsizing: new proposal from the union, in www.tellerreport.com, 4 febbraio 2020;

Offener Brief an den Deutsche Bundestag, in *Verfassungsblog on matters constitutional*, 20 settembre 2019;

Oppermann hält "umfassende Wahlreform" für nicht mehr möglich, in www.spiegel.de, 11 marzo 2020;

Parlament in der Mehrzweckhalle?, in www.spiegel.de, 21 dicembre 2019;

S. SCHÖNBERGER, Macht endlich was!: Ein Hilferuf zum Wahlrecht, in www.verfassungblog.de del 31/1/20;

Staatsrechtler halten Bundestag für zu groß, su www.spiegel.de del 20/9/19;

Der neue Bundestag ist der größte und teuerste aller Zeiten su www.welt.de del 25/9/17;

Wolfgang Schäuble plädiert für Notlösung bei Wahlrechtsreform su www.zeit.de del 9/4/20;

Bundestag will Abgeordnete notfalls in Containern unterbringen su www.tagesspiegel.de del 15/12/19;

Wahlrechtsreform für den Bundestag: Parlamentarischer Hefeteig su www.taz.de del 22/1/20;

Unionsabgeordnete wollen Bundestag auf 598 Sitze begrenzen su www.landeszeitung.de/ del 4/2/20;

Wie der Bundestag kleiner werden könnte su www.zeit.de del 24/1/20;

Zu viele Parlamentarier? Schäuble für klare Verkleinerung des Bundestags su www.zdf.de del 22.12.19;

CSU blockiert Verkleinerung des Bundestags su www.sueddeutsche.de del 29/1/29;

Voting rights reform proposals to downsize the Bundestag, in www.tekportal.net, 24 gennaio 2020;

Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le riforme istituzionali - *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale - Country profile: Germania, ricerca realizzata dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma* - dicembre 2015, in www.astrid-online.it, disponibile al sito http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/germ/germania.pdf

SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, Dossier n. 54, Settembre 2013;

SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA E DELLA CAMERA, *Riduzione del numero dei parlamentari*, Dossier, Roma, giugno 2019;

SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, XVIII Legislatura, n. 102, 3 marzo 2020;

U. SHULTE, *Wahlrechtform für den Bundestag, Parlamentarischer Hefeteig*, in www.taz.de, 22 gennaio 2020

http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/lf/2003/aicgs/publications/PDF/fraktion.pdf

http://static.luiss.it/siti/media/6/20070327-Voce%20REGOLAMENTI%20PARLAMENTARI.pdf

https://verfassungsblog.de/macht-endlich-was/

http://www.osservatoriosullefonti.it

https://www.federalismi.it

http://www.dpce.it

http://legislature.camera.it/documenti/biblioteca/norme%20di%20procedura%20parlamentare/pagine/germania/01_regolamento_procedura.html

https://www.tekportal.net/voting-rights-reform-proposal-to-downsize-the-bundestag/

http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01114482.pdf

https://www.bundestag.de/en/

https://dejure.org/Drucksachen/Bundestag/BT-Drs.%2018/838

https://www.bundeswahlleiter.de

https://www.gonschior.de/weimar/deutschland