

La legge elettorale federale tedesca: crisi o trasformazione di un modello?¹

di Edoardo Caterina²

1. *Il doppio voto e la natura mista del sistema*

In Germania la legge elettorale federale (*Bundeswahlgesetz* – BWahlG) disegna un sistema elettorale misto che cerca di combinare i pregi del sistema proporzionale con quelli del sistema maggioritario. Del sistema proporzionale la legge mantiene la complessiva ripartizione dei seggi tra le liste che assicura, al netto dell'esclusione delle liste al di sotto della soglia di sbarramento, un tendenziale rispecchiamento dell'esito del voto di lista nella percentuale dei seggi spettanti a ciascun partito politico. Dal sistema maggioritario viene invece presa la suddivisione del territorio in 299 collegi uninominali (*Wahlkreise*) "all'inglese" (dove ottiene il mandato il candidato più votato, senza necessità di un ballottaggio). L'elettore ha a disposizione due distinti voti (su di un'unica scheda): quello per il collegio (c.d. "primo voto"), e cioè per la parte maggioritaria, e quello per la lista (c.d. "secondo voto"), e cioè per la parte proporzionale. È sempre possibile il voto disgiunto. Si parla pertanto di un voto proporzionale "personalizzato", in quanto la ripartizione dei seggi segue il principio proporzionale, ma l'elettore può comunque esprimersi *direttamente* anche sulla *persona* del candidato di collegio.

Dei due voti è il secondo (*Zweitstimme*), quello di lista, a risultare decisivo per la definizione dei rapporti tra le forze politiche in seno al *Bundestag*; il c.d. primo voto influenza invece (invero in modo limitato, anche visto che è possibile la doppia candidatura in un collegio e in una lista) la composizione personale dell'assemblea elettiva. Ciascun partito politico presenta proprie liste per ogni *Land* (*Landeslisten*). In ciascun *Land* un partito non può ottenere di regola un numero di seggi superiore a quelli conseguiti con il voto di lista, per cui dai seggi spettanti alle liste si detraggono i seggi conseguiti nei collegi. Ad es.: se nel *Land* Renania-Palatinato la SPD ha ottenuto un

¹ È il testo di un paper redatto per il gruppo di studio di Astrid sulle riforme istituzionali (gruppo coordinato da E. Cheli, S. Passigli e C. Pinelli).

² Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Macerata.

numero di voti di lista tale da conseguire 10 seggi (su 30) e ha vinto in 8 collegi uninominali, allora saranno due i deputati eletti nella lista SPD nel *Land*. L'eccezione, fino al 2023, era data dai c.d. mandati in eccedenza (*Überhangmandate*), e cioè i seggi che i partiti ottenevano nei collegi in ciascun *Land* in aggiunta rispetto a quanti non ne spettassero con il voto di lista. Ciò avveniva in particolar modo in Baviera, dove solitamente la CSU vinceva in tutti i 46 collegi del *Land*, ma otteneva un numero molto inferiore di seggi nelle liste (ad es. 34 nel 2021, con conseguenti 12 seggi che rimanevano assegnati "in eccedenza"). A partire dal 2013, in seguito ad alcune sentenze del Tribunale costituzionale federale³, sono stati introdotti i "mandati compensativi" (*Ausgleichsmandate*) e cioè seggi aggiuntivi da assegnare ai partiti che non avevano beneficiato (o avevano beneficiato in misura minore) dei mandati in eccedenza, in modo da "riproporzionalizzare" l'esito elettorale eliminando la torsività prodotta dai mandati in eccedenza. Ciò, tuttavia, ha prodotto l'effetto collaterale di un notevole aumento dei seggi del *Bundestag*, divenuto nelle due legislature tra il 2017 e il 2025, l'assemblea parlamentare più numerosa del mondo. A fronte dei 598 deputati previsti in linea di principio dalla legge, i seggi assegnati furono 709 nel 2017 e 736 nel 2021. La riforma elettorale del 2023 ha da ultimo fissato il numero dei deputati in 630. Ora, nel caso in cui un partito ottenga più mandati nella parte maggioritaria che in quella proporzionale, i mandati dei collegi uninominali sono assegnati di preferenza ai candidati che hanno ottenuto la maggiore percentuale di voti nel collegio. I collegi "in eccedenza" rispetto ai mandati ottenuti nella parte proporzionale sono quindi "sottratti" ai candidati "peggiori vincenti" e restano non assegnati. Ciò si è appunto verificato nelle ultime elezioni del 2025, con 23 candidati che, pur avendo ottenuto la maggioranza dei voti nel collegio, non sono risultati eletti. La quota proporzionale sul numero complessivo dei mandati è aumentata (i mandati di lista passano da 299 a 331, e cioè dal 50% al 52,5% circa) in modo da rendere più agevole la "copertura" dei candidati vincitori nei collegi. Si è così rotta quella (apparente) simmetria tra parte proporzionale e parte maggioritaria che, fino al 2023, caratterizzava, almeno in linea teorica, il sistema tedesco.

2. Le soglie di sbarramento

La soglia di sbarramento (*Sperrklausel*) rappresenta, nella legge elettorale federale, il principale strumento concepito per scongiurare la frammentazione partitica e facilitare

³ In particolare le sentenze del 3 luglio 2008 (BVerfGE 121, 266) e del 25 luglio 2012 (BVerfGE 131, 316).

quindi la formazione di governi stabili. A voler essere precisi si dovrebbe parlare di *soglie* di sbarramento, dal momento che i partiti possono accedere al *Bundestag* se, in alternativa, *a*) ottengono il 5% dei voti al livello nazionale; oppure *b*) conseguono almeno tre mandati in collegi uninominali.

La soglia di sbarramento del 5% al livello nazionale è stata tenuta per costituzionalmente legittima dal Tribunale costituzionale federale fin dal 1952 (BVerfGE 1, 208). Nella sua costante giurisprudenza, il Tribunale ha affermato che il pericolo per il funzionamento delle istituzioni democratiche costituito dai partiti di infime dimensioni (*Splitterparteien*) giustifica la torsione del principio proporzionale provocata dalla soglia di sbarramento. La soglia di sbarramento nazionale del 5% rappresenta un importante congegno di razionalizzazione del quadro politico in quanto sortisce non solo l'effetto di disincentivare la frammentazione partitica, ma anche quello di consentire ai partiti che accedono alla rappresentanza parlamentare di beneficiare dei voti dispersi, che diventano in alcuni casi quasi un "minipremio di governabilità". Si veda quanto accaduto proprio nelle ultime elezioni del 2025: la CDU/CSU e la SPD hanno potuto formare una maggioranza parlamentare (disponendo insieme di 328 seggi su 630, e cioè del 52% dei seggi) pur avendo conseguito complessivamente solo una minoranza dei voti validamente espressi (il 44,9%). Ciò è dovuto appunto all'elevato numero di voti dispersi che erano confluiti a liste rimaste al di sotto della soglia di sbarramento (quasi il 14% dei voti).

La soglia alternativa dei tre collegi (*Grundmandatsklausel*) era stata abrogata dalla riforma elettorale del 2023, ma il Tribunale costituzionale, con la sentenza del 30 luglio 2024 (BVerfGE 169, 236), ha dichiarato incompatibile (*unvereinbar*) con la Legge fondamentale la soglia di sbarramento "secca" fissata al 5% dei voti al livello nazionale e ha stabilito che, finché non interverrà il legislatore, dovranno comunque avere accesso alla rappresentanza parlamentare quei partiti che, pur non avendo raggiunto il 5% dei voti, abbiano comunque ottenuto con i loro candidati il maggior numero di voti in almeno tre collegi uninominali. Tale pronuncia si spiega soprattutto alla luce del caso particolare della CSU, partito che non compete con la "gemella" CDU e che forma con essa anche un unico gruppo parlamentare. L'abrogazione della clausola dei tre collegi avrebbe infatti rischiato di privare di rappresentanza parlamentare una forza politica, come la CSU, che concorre al livello esclusivamente regionale e che pertanto raggiunge con maggiore difficoltà la soglia del 5%. Resta il fatto che della *Grundmandatsklausel* ha beneficiato soprattutto il partito di sinistra *Die Linke* (che nel 2021 ha avuto accesso al *Bundestag* grazie alla vittoria in tre collegi a Berlino e a Lipsia, raggiungendo solo il 4,9% dei voti al livello nazionale), mentre la CSU, oltre a

ottenere quasi tutti i collegi bavaresi, è finora riuscita a tenersi anche al di sopra del 5% al livello nazionale (5,2% nel 2021 e 6% nel 2025).

3. *La selezione dei candidati*

Una delle caratteristiche più interessanti della legge elettorale federale, e che invece passa spesso inosservata, è che essa disciplina in modo puntuale anche la selezione dei candidati da parte dei partiti, considerandola alla stregua di un'operazione elettorale preparatoria. È anche alla luce di questa scelta che deve essere letta l'assenza del voto di preferenza in Germania. I partiti politici sono chiamati a presentare il nominativo di un candidato per il singolo collegio e una lista di candidati per la *Landesliste*. Il procedimento di selezione dei candidati deve avvenire nel rispetto dei principi democratici, in ossequio al principio della democrazia interna ai partiti imposto dall'art. 21, comma 1, della Legge fondamentale, ed è disciplinato da due distinte disposizioni della legge elettorale (§ 21 BWahlG per i collegi e § 27 BWahlG per le liste). Entrambe le disposizioni affidano a un'assemblea degli iscritti o di delegati il ruolo decisivo nel procedimento di selezione delle candidature. La legge rimette alla libertà statutaria del partito la decisione su come configurare tale assemblea. Tuttavia, tra generalità degli iscritti e scelta dei candidati non vi deve essere più di un passaggio (non è ammessa una scelta dei candidati da parte di un'assemblea di “delegati dei delegati”) e a ogni membro dell'assemblea che sceglie il/i candidato/i deve essere garantito il diritto a presentare la propria candidatura. Inoltre, tutte le votazioni interne devono avvenire a scrutinio segreto (§ 21, comma 3, BWahlG). Ovviamente, nel caso di selezione dei candidati per una lista, l'assemblea è chiamata anche a votare l'ordine dei candidati. Da ultimo, va segnalato che, mentre i partiti hanno il “monopolio” della presentazione delle liste, nei collegi possono essere presentate anche singole candidature “indipendenti” da parte di gruppi di elettori (è necessaria solo la raccolta di un determinato numero di sottoscrizioni). Non è però mai stato eletto nessun candidato indipendente dal 1953 a oggi.

4. *Crisi o trasformazione del modello tedesco?*

Anche il legislatore elettorale tedesco ha dimostrato negli ultimi anni un certo “ipercinetismo”. Sebbene l'impianto di fondo del sistema elettorale “proporzionale personalizzato” sia rimasto invariato, il concreto funzionamento del complesso algoritmo elettorale è mutato tre volte nel giro di un decennio: prima con la riforma del

2013 (introduzione dei mandati compensativi), poi con quella del 2020 (limitazione dei mandati compensativi) e infine con quella del 2023 cui si è accennato (eliminazione dei mandati compensativi). Questi mutamenti sono stati accompagnati o provocati dalle pronunce del Tribunale costituzionale federale, che indubbiamente ha assunto un ruolo di co-protagonista nella legislazione elettorale. Sullo sfondo di questa progressiva trasformazione non si può non intravedere anche il cambiamento profondo del quadro politico. Nuovi partiti politici si sono aggiunti alle tre forze che hanno fondato la seconda repubblica: ora, oltre ai democristiani (CDU/CSU), ai socialdemocratici (SPD) e ai liberali (FDP), sono rappresentati al *Bundestag* i verdi, l'estrema sinistra della Linke e l'estrema destra dell'AfD. La tradizionale razionalizzazione del quadro politico risulta così incrinata da un multipartitismo che ha reso particolarmente laboriosa la formazione dei governi nel più recente periodo e che ha condotto a coalizioni di governo più fragili (la legislatura del 2021 si è conclusa sei mesi in anticipo a causa della crisi del governo "semaforo", sostenuto da una coalizione composta da SPD, Verdi e FDP). Il voto disgiunto, fenomeno un tempo molto contenuto, è stato regolarmente praticato nelle elezioni degli ultimi 20 anni da oltre il 20% di un elettorato ormai sempre meno affezionato ai partiti e sempre più abituato a votare in modo strategico. D'altra parte, il Tribunale costituzionale nel 2023 (BVerfGE 168, 71) ha dovuto affrontare la delicata questione del rispetto del principio di chiarezza normativa da parte di un meccanismo di ripartizione dei seggi sostanzialmente incomprensibile e imprevedibile per l'elettore medio. I dubbi di legittimità costituzionale sono stati respinti, ma solo perché la difficile comprensibilità della legislazione è stata ritenuta giustificata alla luce dell'opzione per un sistema elettorale misto nel quadro di un ordinamento federale. Tale vicenda, secondo chi scrive, fa venire bene alla luce la natura del modello tedesco, che è quella di un sistema geneticamente vocato a un'estrema complessità e che richiede una costante opera di monitoraggio e manutenzione da parte sia del legislatore che del giudice costituzionale. La stabilità dei governi continua ad essere agevolata dalla presenza di elevate soglie di sbarramento, presenza che però reca con sé il rischio di una percentuale molto elevata di voti dispersi (e quindi di elettori non rappresentati) e che non può comunque evitare la necessità di coalizioni tra attori politici ideologicamente distanti tra di loro. L'affermazione del nuovo partito AfD, considerato da tutti gli altri partiti al di fuori dell'arco costituzionale e quindi "non coalizzabile", rischia di compromettere una governabilità che finora si è fondata in modo non trascurabile sulla serietà di attori politici disposti alla negoziazione e al reciproco riconoscimento.