



**CAMBIARE PERCHÉ TUTTO RESTI COM'ERA?
LA NUOVA LEGGE ELETTORALE PER IL BUNDESTAG
CON UN INTERVISTA AL PROF. FRIEDRICH PUKELSHEIM***

di

Andrea De Petris

*(Assistant Professor in Diritto pubblico comparato
LUISS – Guido Carli)*

4 settembre 2013

Sommario: Introduzione. **I.** I tratti salienti della nuova Legge Elettorale tedesca **II.** Intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim (21 agosto 2013)

Introduzione

Lo scorso 9 maggio 2013 in Germania è entrata in vigore la 22.ma modifica della legge elettorale per il Bundestag¹. La riforma arriva al termine di un confronto lungo e serrato tra la sfera politica ed il Tribunale Costituzionale Federale, che in più occasioni negli anni passati, e da ultimo con una sentenza del 25 luglio 2012, aveva dichiarato l'incostituzionalità del *Bundeswahlgesetz*².

Pur lasciando inalterato l'assetto generale del procedimento di trasformazione dei voti in seggi, la novella elettorale introduce importanti elementi di novità che, almeno potenzialmente, sono in grado di incidere in modo considerevole sulla composizione del futuro Parlamento federale tedesco. Considerata l'imminenza delle elezioni politiche in

* Articolo sottoposto a referaggio. Friedrich Pukelsheim è Ordinario di Stocastica Applicata presso l'Istituto di Matematica dell'Università di Augsburg, membro tecnico della Commissione Parlamentare istituita per la riforma della Legge Elettorale per il Bundestag.

¹ 22. Gesetz zur Änderung des BWG del 3.5.2013, BGBl. I p. 1082. Il testo originale della riforma è disponibile in: <http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz.pdf> (1/9/2013).

² BVerfGE 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11 del 25 luglio 2012, disponibile in: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs20120725_2bvf000311.html (1/9/2013).

Germania, fissate per il prossimo 22 settembre 2013, l'articolo mira nella prima parte a fornire una concisa ma esaustiva ricognizione sugli aspetti innovativi della nuova legge elettorale. Nella seconda parte viene invece riportata un'intervista condotta lo scorso 21/8/2013 con il Prof. Friedrich Pukelsheim, Ordinario di Stocastica Applicata presso l'Istituto di Matematica dell'Università di Augsburg. Il Prof. Pukelsheim, da anni impegnato nello studio degli aspetti più propriamente tecnico-matematici dei sistemi elettorali, ha fatto parte del gruppo di esperti che ha coadiuvato la commissione parlamentare del Bundestag incaricata di redigere la riforma della Legge Elettorale ora in vigore³. Grazie alla sua esperienza in materia ed al suo ruolo consultivo nella redazione del nuovo *Bundeswahlgesetz*, la sua testimonianza contribuisce a fornire una descrizione sperabilmente chiara e comprensibile della novella elettorale tedesca, ciò che costituisce il fine ultimo del presente lavoro.

I. I tratti salienti della nuova Legge Elettorale tedesca

A seguito della citata decisione del Tribunale Costituzionale Federale dello scorso 25 luglio 2012, che aveva dichiarato l'incostituzionalità della disciplina elettorale allora vigente, le forze politiche si erano trovate nella poco invidiabile condizione di dover necessariamente modificare in modo sostanziale una legge che, a poco più di un anno dalle successive consultazioni per il rinnovo per il Bundestag, si era ormai resa inapplicabile⁴.

In particolare, la pronuncia di incostituzionalità aveva sanzionato la norma impugnata sotto tre aspetti: "ponderazione negativa dei voti", mandati aggiuntivi e mandati eccedenti.

Per quanto attiene al primo profilo, i Giudici di Karlsruhe avevano stabilito che, al verificarsi di determinate condizioni, il sistema di ripartizione dei seggi previsto dalla legge elettorale allora in vigore avrebbe potuto attribuire ad una formazione politica un numero di mandati

³ Gli altri componenti tecnici della Commissione Parlamentare erano: il Dr. Martin Fehndrich, redattore del sito wahlrecht.de; il Prof. Bernd Grzeszick, Ordinario di Diritto Pubblico all'Università di Heidelberg; il Prof. Heinrich Lang, Ordinario di Diritto Pubblico all'Università di Greifswald; il Prof. Hans Meyer, Emerito di Diritto Costituzionale all'Università di Francoforte sul Meno ed ex Presidente dell'Università Humboldt di Berlino; la Prof.ssa Ute Sacksofsky, Ordinario di Diritto Pubblico e Comparato all'Università di Francoforte sul Meno; il Prof. Frank Schorkopf, Ordinario di Diritto Internazionale ed Europeo all'Università di Gottinga; il Prof. Gerd Strohmeier, Ordinario di Sistemi di Governo Comparati all'Università di Chemnitz.

⁴ Per un'analisi critica della sentenza del BVerfG cfr. Volker M. Haug, *Das Bundesverfassungsgericht als Gesetzgeber anstelle des Gesetzgebers: Ein kritischer Blick auf das Wahlrechtsurteil vom 25. Juli 2012*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)* 3/2012, 658-674; Joachim Behnke, *Ein sparsames länderproporzoptimierendes parteienproporzgewährendes automatisches Mandatszuteilungsverfahren mit Ausgleich ohne negatives Stimmgewicht*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)* 3/2012, 675-693; Martin Morlok, *Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 25.07.2012, Az.: 2 BvF 3/11 u.a. (Neuregelung des Sitzzuteilungsverfahrens für Bundestagswahlen verfassungswidrig)*, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 17/2012, 1101-1117; Jörn Ipsen, *Wahlrecht im Spannungsfeld von Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)* 5/2013, 265-274.

non correlato all'entità delle preferenze di lista effettivamente conseguite. Un tale effetto di cd. "ponderazione negativa dei voti"⁵ avrebbe provocato un'inaccettabile contraddittorietà tra l'espressione del suffragio e le sue conseguenze sul risultato della consultazione, violando in tal modo non solo il principio di uguaglianza delle preferenze elettorali e il diritto a pari opportunità per tutte le formazioni politiche in gara, ma anche l'immediatezza del voto espresso. Gli elettori, infatti, non avrebbero più potuto adeguatamente stimare in che misura il proprio voto aveva contribuito al successo o all'insuccesso dei partiti candidati. Per ovviare al problema in questione, la sentenza suggeriva al legislatore di modificare il criterio fino ad allora utilizzato per determinare il contingente di seggi spettanti a ciascun Land: non più il numero di elettori effettivamente votanti nelle ultime consultazioni, ma un indicatore meno volatile, come l'entità della popolazione residente nel Land al momento delle elezioni, o il numero dei cittadini aventi diritto al voto⁶.

I cd. mandati aggiuntivi⁷ erano stati invece giudicati incostituzionali per violazione del principio di eguaglianza del voto e di pari opportunità per i partiti politici. La disposizione in questione prevedeva infatti la compensazione di arrotondamenti per difetto dei risultati conseguiti dai partiti nel voto di lista attraverso l'attribuzione di seggi alle liste regionali dei partiti all'interno di un calcolo condotto a livello federale. La Corte di Karlsruhe aveva sanzionato questo procedimento in quanto non tutti gli elettori potevano di fatto partecipare all'*iter* di assegnazione di seggi supplementari con le medesime probabilità di successo: attraverso il calcolo dei resti, infatti, veniva riconosciuta soltanto ad una parte dei voti espressi un'ulteriore possibilità di influenzare l'attribuzione dei mandati parlamentari. L'incostituzionalità della norma si sostanziava nel fatto che questa prendesse in considerazione solamente gli arrotondamenti per difetto dei voti di lista, senza però valutare alla stessa stregua gli arrotondamenti per eccesso: si produceva così una differenziazione illegittima tra la capacità di condizionamento dell'esito della competizione elettorale dei voti arrotondati per difetto, premiati come detto con mandati aggiuntivi, rispetto a quella dei voti arrotondati per eccesso, esclusi da una tale compensazione⁸.

⁵ La felice traduzione del termine "*negatives Stimmgewicht*" si deve a Francesco Palermo, cfr. Francesco Palermo, La giurisprudenza costituzionale tedesca nel biennio 2007-2008, in: *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2009, 4187 ss.

⁶ BVerfG, 2 BvF 3/11 del 25.7.2012, 91 ss.

⁷ Previsto dall'art. 6 comma 2a della disciplina elettorale impugnata.

⁸ BVerfG, 2 BvF 3/11 del 25.7.2012, 98 ss.

L'ultima censura di incostituzionalità aveva riguardato i cd. mandati eccedenti⁹, quelli cioè che si venivano a creare quando un partito conseguiva un maggior numero di mandati diretti rispetto a quelli ottenuti con il voto di lista¹⁰. L'attribuzione di mandati eccedenti senza compensazioni o perequazioni, secondo la sentenza, finiva per sostanziarsi in un diseguale trattamento dei voti espressi dagli elettori nel processo di ripartizione dei seggi, perché in questo modo, accanto ai voti di lista, anche le “*Erststimmen*”, i primi voti dati al candidato e non al partito, avrebbero concorso ad influenzare il risultato finale della consultazione¹¹. Nonostante le critiche al fenomeno dei mandati eccedenti, il Tribunale Costituzionale Federale non si era tuttavia spinto a sancirne l'illegittimità in maniera assoluta, ma ne aveva dichiarato l'incostituzionalità solo dal momento in cui tali mandati ricorressero in una misura tale da compromettere la natura originariamente proporzionale del sistema elettorale adottato per l'elezione del Bundestag. I Giudici di Karlsruhe avevano quindi fissato a quindici unità il limite oltre il quale gli *Überhangmandate* erano da considerarsi illegittimi: la quantità corrispondente alla metà del numero di seggi necessari per la costituzione di un gruppo parlamentare al Bundestag¹².

Consapevoli dei chiari limiti che la sentenza appena richiamata poneva loro, tutte le forze politiche rappresentate al Bundestag, con l'unica eccezione della LINKE, riuscirono in pochi mesi a raggiungere un compromesso su una proposta di legge largamente condivisa sia dalla maggioranza conservatrice, composta da CDU/CSU e dai liberali della FDP, che dai partiti di opposizione SPD e GRÜNEN. L'accordo è stato sancito formalmente lo scorso 21 febbraio 2013, attraverso il voto di larga parte del Parlamento tedesco.

L'esito di questo compromesso è rappresentato da quanto di innovativo è ora contenuto nella 22.ma Legge di Riforma del *Bundeswahlgesetz*, di cui di seguito vengono riassunti gli elementi salienti.

- a) Il numero di base dei seggi di cui si compone il Bundestag viene ora stabilito in base al numero di aventi diritto al voto, e non, come nella precedente versione della legge,

⁹ Sebbene la letteratura in materia preveda varie alternative per la traduzione del termine “*Überhangmandate*”, in questa sede si è scelto invece di adottare la traduzione “mandati eccedenti”, al fine di evidenziare il carattere di “eccedenza” dei mandati diretti in questione rispetto alla quota di mandati proporzionali che spetterebbero ai partiti interessati al termine del computo dei voti di lista.

¹⁰ Cfr. art. 6 comma 5 del *Bundeswahlgesetz* in vigore nel 2012.

¹¹ BVerfG, 2 BvF 3/11 del 25.7.2012, in part. 123 ss. Va ricordato come il Tribunale Costituzionale Federale avesse già dichiarato l'incostituzionalità di una precedente versione della Legge Elettorale che, proprio a causa del possibile effetto perverso di “ponderazione negativa dei voti” della norma, rischiava di provocare una paradossale diminuzione di seggi a favore di un partito pur in presenza di un incremento del numero di voti di lista conseguiti dallo stesso partito in un determinato Land, o viceversa un aumento di seggi a fronte di un calo di suffragi nella quota proporzionale, cfr. BVerfG, 2 BvC 1/07 del 3/7/2008, 89 ss.

¹² BVerfG, 2 BvF 3/11 del 25.7.2012, 141.

dal numero di elettori effettivamente votanti nelle precedenti consultazioni¹³: in questo modo si determina il cd. *Ausgangssitzzahl*, il numero di partenza di mandati da distribuire tra le liste regionali candidate dai vari partiti nei diversi Länder. Questo numero corrisponde al doppio del numero di circoscrizioni elettorali in cui è suddiviso il territorio della Repubblica Federale, dal momento che, come è noto, il sistema elettorale tedesco prevede, di base, l'attribuzione di una metà dei seggi del Bundestag con voto maggioritario a turno unico (*First-Past-The-Post*) al candidato vincitore in ciascuna delle circoscrizioni elettorali esistenti, e l'altra metà con voto di lista bloccato calcolato con metodo di Sainte-Laguë/Schepers, senza possibilità di esprimere preferenze da parte degli elettori. La modifica in questione si era resa necessaria per scongiurare il citato effetto di "ponderazione negativa dei voti". Come per il Bundestag del 2009, pertanto, anche quello che emergerà dalle urne il prossimo 22 settembre sarà composto *in partenza* da 598 seggi: 299 attribuiti con sistema maggioritario e 299 con voto di lista.

- b) Il secondo passaggio della nuova procedura prevede una prima "sovraripartizione" (*Oberverteilung*) attraverso la quale il numero di Parlamentari spettanti a ciascun partito a livello federale viene corretto in modo tale che ogni forza politica si veda riconosciuta l'entità di seggi corrispondente alla quota di voti di lista effettivamente conseguiti, attraverso la concessione di un numero di mandati compensativi atto a riequilibrare pienamente il numero di mandati eccedenti eventualmente percepiti da alcuni dei partiti in lizza¹⁴. Questa perequazione dei mandati eccedenti attraverso un corrispondente numero di mandati compensativi rappresenta una delle novità sostanziali della nuova legge¹⁵: in questo modo è stato possibile tenere insieme le

¹³ In questo, evidentemente, il legislatore ha mostrato di recepire pienamente una delle critiche mosse alla precedente versione della legge dal Tribunale Costituzionale Federale nella citata sentenza del 25/7/2012.

¹⁴ Come detto, il sistema elettorale tedesco produce cd. mandati eccedenti (*Überhangmandate*) ogni qual volta un partito percepisca un numero di mandati diretti superiore a quello dei mandati di lista, che vengono comunque mantenuti indipendentemente dal fatto che il voto di lista è quello in base al quale si stabilisce il numero di seggi spettanti a ciascun partito. Il fenomeno degli *Überhangmandate*, sebbene potenzialmente sempre possibile dagli anni '80, quando il sistema elettorale ha assunto la conformazione attuale, si è verificato con proporzioni degne di nota soprattutto dagli anni '90 in poi, per assumere proporzioni assolutamente inedite nelle ultime consultazioni elettorali del 2009: in quell'occasione la CDU/CSU collezionò ben 24 mandati eccedenti, che, seppure non decisivi per decretare la vittoria della coalizione conservatrice, contribuirono fortemente a rafforzare la predominanza del gruppo parlamentare dei due partiti in questione in seno al Bundestag. A riguardo, come ricordato più sopra, la decisione del *Bundesverfassungsgericht* dello scorso luglio 2012 non aveva decretato di per sé l'incostituzionalità dei mandati eccedenti, ma si era limitata a dichiararne l'ammissibilità solo entro un certo limite, quantificato in 15 seggi – ciò che aveva suscitato non poche critiche tra i commentatori della decisione. Cfr. BVerfG, 2 BvF del 25/7/2012, 123 ss.

¹⁵ La dottrina sembra dividersi sulla valutazione del procedimento ora adottato per quanto attiene alla sorte dei mandati eccedenti: secondo alcuni questi verrebbero "neutralizzati" attraverso l'introduzione dei citati mandati compensativi, cfr. Joachim Behnke, *Das neue Wahlgesetz, sicherlich nicht das letzte*, in: *Recht und Politik*,

aspettative dei partiti dell'Unione, che non intendevano assolutamente rinunciare ai mandati eccedenti, con le richieste delle altre forze politiche di mantenere al centro del sistema di calcolo dei seggi il criterio proporzionale di ripartizione dei mandati, quantificato in base al voto di lista¹⁶.

- c) Il terzo ed ultimo passaggio prevede una “sottoripartizione” (*Unterverteilung*) dei seggi spettanti alle liste regionali candidate nei 16 Länder da ciascun partito¹⁷. I seggi, calcolati con il metodo di Sainte-Laguë/Schepers, vengono attribuiti sulla base dei voti di lista ottenuti in ciascun Land, tenendo conto nel contempo dei mandati diretti vinti dai partiti nei singoli collegi maggioritari. Per ogni forza politica viene stabilito un apposito Divisore, finalizzato a far sì che a ciascuna delle liste regionali ad essa collegate siano attribuiti sia tutti i mandati diretti conseguiti, sia i mandati proporzionali calcolati dividendo i voti di lista percepiti per tale Divisore. Viene effettuata una compensazione interna a ciascun partito, nel senso che ogni mandato diretto vinto da una lista regionale comporta la sottrazione di un seggio a cui lo stesso partito avrebbe avuto diritto nella quota proporzionale in quel Land. Così, mentre i candidati vincitori nei collegi uninominali sono sempre certi di entrare al Bundestag, i candidati di lista otterranno un seggio solo se, una volta sottratti i mandati diretti vinti da quel partito in quel Land, a tale partito resteranno ancora mandati di lista da occupare con propri candidati nella quota proporzionale. Rimane ad ogni modo possibile il fenomeno dei cd. mandati eccedenti, nel senso che ove un partito riesca a conseguire un numero di mandati diretti superiore alla quantità di mandati di lista a cui avrebbe diritto, li mantiene. Quello che cambia in questa fase rispetto alla versione precedente della legge è che, alla fine del procedimento, il numero complessivo di seggi riconosciuto alle varie liste regionali di ciascun partito deve ora necessariamente corrispondere al numero di mandati già individuato dal procedimento di

1/2013, 1-10; Uwe Andersen, Wahlrecht als essentielle Rahmenbedingung. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Rolle des Bundesverfassungsgerichts, in: Politische Bildung, 1/2013, 9-30; Wolfram Ridder, Die erneute Reform des Bundeswahlgesetzes. Verfassungskonformer „großer Wurf“ oder erneutes Stückwerk?, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, 1/2013, 47-48. Secondo altri, invece, i mandati eccedenti in quanto tali cesserebbero di esistere, in virtù della perequazione ottenuta attraverso i mandati compensativi: è di questo avviso Friedrich Pukelsheim, sul punto v. *infra*, II.

¹⁶ Anche a questo riguardo è possibile notare la piena corrispondenza tra il dettato della novella legislativa e l'orientamento espresso dal Tribunale Costituzionale Federale: come ricordato, infatti, la sentenza del 2012 aveva prospettato l'incostituzionalità dei mandati eccedenti in assenza di elementi perequativi che ne neutralizzassero l'effetto sull'esito finale del processo di trasformazione dei voti in seggi. L'introduzione dei mandati compensativi mira esattamente a realizzare l'indicazione del *Bundesverfassungsgericht*.

¹⁷ Fanno eccezione i soli “*Schwesterparteien*” CDU e CSU: come noto, infatti, a seguito di una sorta di accordo di desistenza il primo candida 15 liste in altrettanti Länder con l'esclusione della Baviera, dove invece candida le proprie liste la CSU astenendosi dal fare altrettanto nel resto della Germania.

“sovraripartizione” a livello federale, calcolato sulla base della somma dei voti di lista ottenuti nei 16 Länder. Inoltre, nell’attribuire i seggi in quest’ultima fase, per bilanciare il fatto che andranno comunque assegnati tutti i mandati diretti spettanti a ciascuna formazione politica che riesca a conseguirne, nel caso di mandati eccedenti viene introdotto il citato bilanciamento tramite il conferimento di *Ausgleichsmandate* agli altri partiti. In questo modo, per ogni mandato eccedente conquistato da una delle forze politiche in campo, si avvia un calcolo perequativo con cui compensare con un proporzionale numero di seggi compensativi gli altri partiti, con l’obiettivo di assicurare il pieno rispetto delle differenze sussistenti tra i diversi movimenti politici in termini di voto di lista¹⁸.

Se queste sono le novità introdotte dalla novella elettorale ora in vigore, resta invece invariato l’impianto generale del procedimento di trasformazione dei voti in seggi, da cui sono esonerati i soli movimenti rappresentativi di minoranze linguistiche. Pertanto, per poter usufruire del procedimento appena descritto i partiti devono adempiere ad una delle due condizioni fondamentali previste dalla legge elettorale: superare la soglia di sbarramento del 5% dei voti di lista su scala federale, o alternativamente conseguire almeno tre mandati diretti nella quota maggioritaria.

Come si vede, si tratta di una riforma non solo politicamente, ma anche tecnicamente molto complessa, che mira a tenere insieme esigenze diverse ed in parte contrastanti: pari opportunità nella capacità di successo di ciascuno dei voti espressi, valorizzazione delle preferenze personali espresse con il voto maggioritario, conservazione della centralità del carattere proporzionale del sistema elettorale, il tutto nel rispetto delle linee-guida stabilite dalla più recente giurisprudenza costituzionale in materia elettorale.

Se è vero che un compromesso è stato in ultimo raggiunto, ed una nuova disciplina elettorale è ora in vigore, è d’altro canto altrettanto vero che un prezzo da pagare c’è stato, e riguarda in particolar modo il numero complessivo di seggi che, al termine del procedimento di calcolo appena descritto, finiranno per comporre il prossimo Bundestag.

¹⁸ Anche questa disposizione è in diretta connessione con quanto statuito dal Tribunale Costituzionale Federale nella citata sentenza del 2012: in quell’occasione la Corte di Karlsruhe aveva più volte richiamato il carattere essenzialmente proporzionale del sistema elettorale tedesco, facendone derivare l’incostituzionalità di disposizioni del Bundeswahlgesetz che ne alterassero la natura ad es. prevedendo mandati eccedenti non correlati all’esito del voto proporzionale.

Sulla base di uno studio effettuato dal *Bundeswahlleiter*, l'organo federale responsabile per la registrazione dei risultati elettorali¹⁹, è stato verificato cosa sarebbe successo se, nelle legislature dal 1994 al 2009²⁰, fosse stato applicato il sistema elettorale ora vigente in luogo di quello effettivamente utilizzato allora. L'esito della simulazione è riassunto nella tabella 1.

TABELLA 1 - SEGGI AL BUNDESTAG					
RAFFRONTO TRA RISULTATI CON VECCHIA E NUOVA LEGGE ELETTORALE					
	1994	1998	2002	2005	2009
CDU	245	220	194	180	195
CSU	52	52	59	48	47
SPD	261	317	253	223	164
FDP	50	48	48	53	104
GRÜNEN	52	52	56	64	76
PDS/DIE LINKE*	32	40	2	57	85
Totale senza mandati eccedenti	656	656	598	598	598
a) Totale con mandati eccedenti	672	669	603	614	622
b) Totale con nuova legge elettorale	692	729	612	625	671
Differenza (b-a)	+ 20	+ 60	+ 9	+ 11	+ 49

Fonte: *Bundeswahlleiter*

* PDS fino al 2002, DIE LINKE dal 2005

Come si vede, il dato più eclatante che emerge dal raffronto consiste nell'incremento sistematico, sebbene differente nell'entità, del numero di seggi che avrebbero composto il Bundestag in ciascuna delle consultazioni elettorali considerate. Se da un lato spicca il dato del 1998, con una differenza di ben 60 seggi virtuali in più rispetto a quelli effettivi, è anche

¹⁹ Cfr. Bundeswahlleiter, W/39910010-BS6001 del 9/10/2012, <http://www.wahlrecht.de/doku/doku/20121009.pdf> (1/9/2013).

²⁰ Le precedenti legislature non sono state prese in considerazione in quanto svoltesi in contesti politici difficilmente raffrontabili con quello attuale. Fino alle elezioni del 1987, infatti, l'applicazione della legge elettorale interessava i soli Länder occidentali; invece, in occasione delle elezioni *pantedesche* del 1990 (le prime dopo la riunificazione delle due Germanie), il Tribunale Costituzionale Federale, allo scopo di assicurare pari opportunità di successo anche alle nuove formazioni politiche candidate nei Länder della ex Repubblica Democratica Tedesca, decretò la divisione del territorio tedesco in due circoscrizioni elettorali (Est ed Ovest) in cui applicare separatamente la *Sperrklausel* del 5%, cfr. BVerfGE 82, 322, <http://sorminiserv.unibe.ch:8080/tools/ainfo.exe?Command=ShowPrintText&Name=bv082322> (1/9/2013). Sulla vicenda, in lingua italiana v. ampiamente Gianni Capocchia, *La Germania unita tra continuità e rinnovamento. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Bulzoni, Roma 1995.

vero che, applicando la novella elettorale ora in vigore, anche in occasione delle ultime consultazioni politiche del 2009 al Bundestag si sarebbero comunque aggiunti 49 Parlamentari a quelli risultati effettivamente eletti.

La prospettiva di un Parlamento federale con 700 membri ed oltre, improvvisamente, non appare più così irrealista, ma viene considerata come uno scenario quanto meno possibile, alla luce delle simulazioni appena presentate.

Di per sé, le proporzioni numeriche dell'organo di rappresentanza politica non rappresentano necessariamente un vincolo di carattere giuridico²¹: d'altro canto, di fronte all'eventualità di un Bundestag sovradimensionato rispetto ai parametri abituali, nei primi lavori di commento della nuova legge elettorale sono stati sollevati rilievi che meritano attenta considerazione²².

Da un lato è stato fatto notare come più seggi comportino necessariamente un conseguente aumento dei costi generali di funzionamento dell'organo parlamentare, richiedendo nel contempo un inevitabile incremento degli spazi in cui accogliere i rappresentanti del popolo ed i loro collaboratori, compreso il contestuale ampliamento dell'aula del Bundestag che, in caso di necessità, dovrebbe essere in grado di contenere svariate decine di Parlamentari in più rispetto a quelli finora abitualmente eletti. Nell'eventualità che con le prossime elezioni i mandati assegnati dovessero attestarsi a 700 o oltre, come alcune analisi elettorali lasciano presagire, si porrebbe un problema di difficile soluzione, considerato che la Legge Fondamentale prescrive improrogabilmente la convocazione del neoeletto Parlamento federale entro trenta giorni dalla consultazione elettorale²³.

Un secondo ordine di problemi che da un Bundestag sovradimensionato potrebbe derivare riguarda la capacità pratica di funzionamento dell'organo parlamentare: un maggior numero di seggi comporta un incremento superiore alla norma di Parlamentari neoeletti, sconosciuti ai vecchi e con tutta probabilità in buona parte ignari delle technicalità che regolano il funzionamento pratico degli organismi interni di cui si compone l'istituzione parlamentare. In uno scenario del genere, appare verosimile prospettare tempi di adattamento più lunghi del solito affinché tutti i componenti del nuovo Bundestag riescano a dialogare tra di loro, ad accedere alle informazioni necessarie per lo svolgimento delle specifiche mansioni loro attribuite, ad organizzarsi in maggioranze favorevoli o contrarie ad un determinato

²¹ Prova ne sia che il Tribunale Costituzionale Federale, nella sua pur corposa giurisprudenza in materia di diritto elettorale, mai ha ritenuto opportuno introdurre *dicta* intesi a fissare una soglia massima "lecita" di seggi per il Bundestag.

²² Particolarmente critici a riguardo Friedrich Pukelsheim/Matthias Rossi, Imperfektes Wahlrecht, bozza di stampa, in pubbl. sul nr. di settembre 2013 della Rivista Zeitschrift für Gesetzgebung. Si ringraziano i Proff. Pukelsheim e Rossi per aver concesso l'opportunità di leggere in anteprima il contributo citato.

²³ Cfr. Art. 39 II LF.

provvedimento e, in ultima analisi, a svolgere la funzione decisionale rappresentativa della volontà popolare che il loro mandato prevede²⁴.

Un altro ordine di considerazioni riguarda le variazioni in termini di seggi che avrebbero riguardato i partiti presenti al Bundestag qualora si fosse applicata la disciplina elettorale ora in vigore alle consultazioni tenutesi dal 1994 al 2009. Lo scenario completo di questo raffronto è riportato nella tabella 2.

TABELLA 2 - SEGGI AL BUNDESTAG							
RAFFRONTI PER SINGOLO PARTITO							
		CDU	CSU	SPD	FDP	GRÜNEN	PDS/DIE LINKE*
1994	Seggi effettivi	244	50	252	47	49	30
	Seggi con L.E. 2013	245	52	261	50	52	32
	Differenza	+1	+2	+9	+3	+3	+2
1998	Seggi effettivi	198	47	298	43	47	36
	Seggi con L.E. 2013	220	52	317	48	52	40
	Differenza	+22	+5	+19	+5	+5	+4
2002	Seggi effettivi	190	58	251	55	47	2
	Seggi con L.E. 2013	194	59	253	48	56	2
	Differenza	+4	+1	+2	-7	+9	-
2005	Seggi effettivi	180	46	222	61	51	54
	Seggi con L.E. 2013	180	48	223	53	64	57
	Differenza	-	+2	+1	-8	+13	+3
2009	Seggi effettivi	194	45	146	93	68	76
	Seggi con L.E. 2013	195	47	164	104	76	85
	Differenza	+1	+2	+18	+11	+8	+9

Fonte: Bundeswahlleiter

* PDS fino al 2002, DIE LINKE dal 2005

²⁴ Cfr. Pukelsheim/Rossi, cit., p. 15 della bozza.

Anche in questo caso, il dato comparato offre degli utili spunti di riflessione. Ad un primo sguardo, in effetti, l'applicazione del nuovo sistema elettorale non apporta sostanziali mutamenti agli ordini di grandezza del successo ottenuto da ciascun partito, fuorché che per la FDP nelle consultazioni del 2002 e del 2005. In altre parole, in linea generale la variazione numerica della rappresentanza partitica al Bundestag derivante dal diverso sistema di calcolo e distribuzione dei seggi non avrebbe modificato le maggioranze parlamentari di volta in volta costitutesi a seguito del voto popolare: l'unica eccezione a riguardo potrebbe essere rappresentata dalle consultazioni del 2005, dalle quali con il nuovo sistema elettorale si sarebbe profilata una ripartizione di seggi lievemente diversa tra le due coalizioni in lizza. L'alleanza conservatrice CDU/CSU-FDP avrebbe ottenuto 281 mandati invece dei 287 effettivamente conseguiti, mentre il fronte SPD-GRÜNEN avrebbe guadagnato 287 Parlamentari invece degli ufficiali 283. Con tutta probabilità, comunque, nulla sarebbe cambiato rispetto alle possibilità di formazione del nuovo Esecutivo: dal momento che il partito di sinistra DIE LINKE si era dichiarato indisponibile ad alleanze o desistenze di sorta²⁵, in ogni caso anche la coalizione rosso-verde non avrebbe avuto i numeri sufficienti per costituire una maggioranza in grado di sostenere un proprio cancelliere, lasciando presumere che l'unica via percorribile per la governabilità sarebbe rimasta comunque quella di una Grande Coalizione.

Sapere di avere potenzialmente a disposizione un maggior numero di seggi, tuttavia, potrebbe in prospettiva incidere sulle dinamiche interne di composizione delle liste dei candidati. Poter contare su 11, 18 o 19 mandati di lista in più rende più attraenti alcune posizioni in lista che altrimenti non avrebbero lo stesso appeal tra gli aspiranti Parlamentari. La competizione fra gli iscritti dei singoli movimenti politici per il rispettivo posizionamento nelle liste potrebbe conseguentemente acuirsi più di quanto non sia accaduto fino ad ora.

Inoltre, la consapevolezza che, quale che sia l'esito del voto, i mandati diretti ottenuti saranno in ogni caso attribuiti, potrebbe aumentare l'attrattività delle candidature nella quota maggioritaria a scapito di quelle di lista, quanto meno all'interno di CDU, CSU ed SPD, che storicamente si sono sempre dimostrati i partiti più propensi alla vittoria nella quota maggioritaria delle consultazioni.

²⁵ Cfr. Harald Schoen/Jürgen W. Falter, Die Linkspartei und ihre Wähler, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 51-52/2005, 33-40, http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0CGYQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.bpb.de%2Fsystem%2Ffiles%2Fpdf%2F7Y4VNP.pdf&ei=dgYeUurMEMnY4QTsroGIDg&usg=AFQjCNGoFYtPX1F7WMplvnyb5kFoBVkvOO&sig2=PiXITFBAm5Mi3_a3nF9orA (1/9/2013).

Ad ogni modo, le problematiche connesse alle dimensioni del prossimo Bundestag rischiano di catalizzare le attenzioni degli analisti elettorali molto più del dato politico che emergerà dalle urne nelle prossime consultazioni. Non a caso, esso rappresenta uno dei punti sui quali anche un esperto della materia come il Prof. Pukelsheim concentra la sua analisi nel corso dell'intervista che segue. Ad essa si rinvia per completare l'analisi della novella elettorale ora vigente in Germania.

II. Intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim, 21/8/2013

Domanda: I principali elementi di novità della nuova Legge Elettorale per il Bundestag sembrano essere i seguenti: a) la valutazione paritaria dei voti maggioritari e dei voti diretti nella quantificazione dei seggi spettanti a ciascun partito; b) l'attribuzione di tutti i mandati diretti effettivamente conseguiti dai candidati; c) la compensazione dei cd. mandati eccedenti attraverso l'attribuzione di un numero di mandati compensativi tale da garantire il rispetto della proporzionalità del risultato conseguito nel voto di lista. E' una descrizione corretta?

Pukelsheim: Con la nuova legge elettorale le distorsioni provocate dal 1980 in poi dalla presenza dei mandati eccedenti sono state eliminate. Ora l'attribuzione dei seggi al Bundestag viene stabilita veramente in maniera proporzionale secondo i risultati dei voti di lista, mentre i voti maggioritari vengono inseriti all'interno del risultato così definito.

D: Si può dunque affermare che, attraverso il procedimento di calcolo dei seggi ora in vigore, l'effetto dei mandati eccedenti rispetto alla composizione del Bundestag non è scomparso, ma è stato piuttosto neutralizzato attraverso il ricorso ai mandati compensativi?

P: Dipende. Secondo la mia opinione, i mandati eccedenti risultano di fatto eliminati, e dunque non esistono più. Se tuttavia si segue la logica della precedente legge elettorale, si può allora affermare che essi esistano ancora, ma che siano stati bilanciati dal contrappeso dei mandati compensativi, e che in questo modo sia stata ristabilita la proporzionalità tra le forze politiche rappresentate al Bundestag.

D: In molti articoli pubblicati recentemente sulla nuova Legge Elettorale per il Bundestag si fa riferimento al ruolo dei "Divisori": quello ammontante a 60.800 per la definizione del numero di seggi spettanti a ciascun partito a livello federale, e quelli utilizzati per stabilire l'entità di mandati spettanti alle liste regionali di ciascun partito. Potrebbe spiegare meglio come si arriva alla definizione di tali elementi?

P: Il procedimento per definire le dimensioni complessive del Bundestag è indubbiamente piuttosto complicato. Secondo la mia interpretazione, ha rappresentato il prezzo da pagare per raggiungere un compromesso fra le varie forze politiche in campo. Ogni compromesso deve

essere sufficientemente complicato, perché le rivendicazioni di ognuna delle parti in causa possano essere adeguatamente soddisfatte. Nel saggio di prossima pubblicazione a firma mia e del Prof. Matthias Rossi²⁶, trattiamo la questione della definizione dei 671 seggi che sarebbero risultati applicando la legge elettorale ora vigente al risultato elettorale dello scorso 2009 come un dato acquisito: abbiamo scelto di partire dall'assunto che quello [i 671 seggi del Bundestag, N.d.A.] sarebbe stato il risultato di partenza da cui prendere l'avvio per la ripartizione dei seggi tra le diverse liste regionali dei partiti in lizza. Per arrivare al risultato dei 671, tuttavia, è necessario effettuare una serie di calcoli estremamente complicata. La descrizione del processo successivo è più immediata e facilmente comprensibile: in primo luogo, il calcolo viene effettuato separatamente per ciascuno dei 16 Länder; in un secondo passaggio viene stabilito quanti mandati diretti e quanti mandati di lista vanno attribuiti in ogni Land; infine, il numero complessivo dei seggi al Bundestag viene aumentato in misura tale che la proporzionalità del risultato dei voti di lista venga mantenuta, conferendo un numero adeguato di mandati compensativi, affinché tutti i partiti coinvolti risultino in questo modo soddisfatti. Secondo il mio punto di vista, si tratta di un procedimento inutilmente complicato, ma negli incontri svolti a Berlino si è voluto così, ed il provvedimento legislativo è stato redatto di conseguenza.

D: Questo spiega anche perché per ciascun partito presente al Bundestag viene fissato uno specifico Divisore.

P: Esatto, si tratta del "*Parteidivisoren*", un Divisore specifico per ogni partito in quella che noi definiamo "sottoripartizione" dei mandati parlamentare: nel caso della CDU, ad es., nell'attribuzione dei mandati alle 15 liste regionali del partito viene individuato il Divisore è pari a 68.400. Si tratta di una nuova modalità di calcolo appositamente introdotta dalla riforma, e la stessa procedura va seguita per ciascuno degli altri partiti: in questo modo si individua un cd. Divisore necessario per la "sottoripartizione" dei seggi, da utilizzare quando è già stabilita la quota di seggi spettanti ad ogni partito, ma deve essere ancora definito dove esattamente questi seggi devono essere attribuiti tra le diverse liste regionali di ciascuna forza politica.

D. Nell'articolo da Lei citato viene sottolineato come, con il nuovo sistema, nel processo di ripartizione dei seggi i mandati diretti detengono un peso tanto maggiore nella determinazione del risultato finale, quanti più essi sono rispetto ai mandati di lista spettanti a ciascun partito.

²⁶ Friedrich Pukelsheim/Matthias Rossi, Imperfektes Wahlrecht, cit.

P.: Infatti, perché questi mandati diretti, diversamente da quanto accadeva con le precedenti leggo elettorali, sono ora assolutamente garantiti. Si tratta di un punto sul quale tutti i partiti, con la sola eccezione della LINKE, si sono dichiarati unanimi: il candidato che vince la competizione nel mandato diretto deve anche essere sicuro di riceverlo, e ciò sebbene sia noto come in alcuni casi il mandato diretto possa essere conseguito con una maggioranza relativa di voti personali molto esigua. Già in passate elezioni federali si è visto, ad es., come il 23% dei primi voti possa rivelarsi sufficiente per vincere la competizione elettorale in un collegio uninominale e conquistare il seggio in palio. A questo proposito, tuttavia, un record assoluto è stato registrato nelle ultime elezioni comunali in Schleswig-Holstein, svoltesi lo scorso 26 maggio 2013: in quell'occasione, nella città di Flensburg Arnold Söther, candidato della CDU, ha ottenuto un mandato diretto nel consiglio comunale cittadino con appena il 18,8% di preferenze, vale a dire con meno di 1/5 dei voti diretti disponibili²⁷.

D: Questo però è il tipico punto debole di tutti i sistemi maggioritari.

P: E' chiaramente un punto debole del sistema, rispetto al quale si sarebbe voluto intervenire ma, come detto, a Berlino la grande maggioranza delle forze politiche era intenzionata ad assicurare che chiunque risultasse vincitore nel collegio uninominale ricevesse il suo seggio, indipendentemente dall'esito numerico del voto. Una volta stabilita la sicurezza nell'attribuzione dei mandati diretti, era chiaro che non restavano a disposizione molti mandati da attribuire con i voti di lista. Con il nuovo sistema viene meno questo effetto di compensazione interna tra liste regionali dello stesso partito. Porto un esempio per chiarire quanto affermato: ipotizziamo che il Baden-Württemberg faccia registrare dieci mandati eccedenti i quali, in base al sistema elettorale precedente, avrebbero dovuto determinare una sottrazione di altrettanti mandati di lista a danno di altre liste regionali dei partiti vincitori dei dieci mandati citati. Con il nuovo sistema, questo effetto compensativo non ha più luogo, in quanto la legge stabilisce che i dieci mandati vinti in Baden-Württemberg vengano comunque conservati dai partiti che li hanno conseguiti. Sono i mandati rimanenti, una volta attribuiti quelli ottenuti con la quota maggioritaria, che vengono adesso attribuiti secondo il nuovo sistema di calcolo.

D: In questo nuovo sistema, un ruolo particolare potrebbe essere svolto dalla CSU, che come noto è da un lato l'unico partito non collegato con altre liste regionali in quanto candidato in

²⁷ Sebbene avente ad oggetto una consultazione comunale, il caso in esame appare comunque emblematico per quanto attiene in questa sede, ed ancora più significativo se si considera che il candidato CDU nel collegio uninominale citato aveva sopravanzato la candidata della SPD, Bettina Hub, di appena 5 voti di preferenza (229 a 224), e che nella quota proporzionale non avrebbe mai avuto chance di essere eletto in quanto inserito al ventesimo posto nella lista del partito cristiano-democratico. Per un esame dettagliato del caso in esame v. <http://www.wahlrecht.de/news/2013/2013052901.html#flensburg> (1/9/2013).

uno solo dei sedici Länder, e d'altro canto ha possibilità molto elevate di conquistare un numero considerevole di mandati diretti in Baviera. Alcuni individuano proprio in questo dato un fattore che potrebbe determinare un incremento notevole del numero complessivo di seggi nel prossimo Bundestag.

P.: Che la nuova legge possa produrre uno scenario del genere è indubbiamente possibile. La dimensione complessiva del Bundestag è ora divenuta flessibile o, quanto meno, lo è potenzialmente molto di più di quanto non fosse in passato, ed in effetti questa flessibilità potrebbe essere provocata anche dal solo risultato della CSU. Applicando la legge elettorale vigente alle elezioni del 2009, ad esempio, è stato calcolato che, anche qualora la CDU non avesse di per sé ottenuto tanti mandati eccedenti (21 nell'occasione), ma ne avesse conseguiti non più di tredici, già i soli tre *Überhangmandate* ottenuti dalla CSU in Baviera avrebbero di per sé reso necessaria una ripartizione di mandati compensativi tale da portare a 641 il numero complessivo di seggi al Bundestag. In altre parole, i tre mandati eccedenti conquistati dalla CSU avrebbero nell'occasione aumentato di 43 unità il numero di partenza dei seggi del Bundestag, ammontante come noto a 598. Per quanto possa apparire eclatante, ad ogni modo, questo è il modo in cui funziona ora il sistema. Quella che viene comunque garantita è la conservazione della proporzionalità del risultato di lista.

D: In passato, il Tribunale Costituzionale Federale ha più volte ribadito per l'appunto il carattere eminentemente proporzionale del sistema elettorale tedesco, utilizzando questa argomentazione anche per giustificare la dichiarazione di incostituzionalità di alcune specifiche disposizioni delle precedenti versioni del *Bundeswahlgesetz* che, a secondo i Giudici di Karlsruhe, mettevano a rischio appunto la natura proporzionale del sistema²⁸. Il fatto che il sistema attuale pone ora sullo stesso piano il voto personale ed il voto di lista rispetto alla definizione della dimensione della rappresentanza parlamentare di ciascun partito, potrebbe a Suo parere intendersi come un ridimensionamento del carattere proporzionale del sistema elettorale in rapporto alla sua componente maggioritaria? Se così fosse, potrebbe ipotizzarsi in futuro un ricorso di costituzionalità sulla legge elettorale appena approvata sulla base di questa argomentazione, vista la sensibilità che il *Bundesverfassungsgericht* ha mostrato in passato a riguardo.

²⁸ Pur giustificando la presenza dei mandati diretti, nella sua più recente decisione in materia elettorale, emanata nel 2012, il *Bundesverfassungsgericht* attribuisce al sistema elettorale tedesco un „fondamentale carattere“ (*Grundcharakter*) proporzionale, cfr. BVerfG Bvf 3/11 del 25/7/2012, 116; in una precedente deliberazione del 1997 in materia di mandati eccedenti, invece, la stessa Corte aveva precisato come il sistema elettorale vigente all'epoca dovesse intendersi come concepito in modo da tenere conto anche delle preferenze espresse con il voto maggioritario, pur nel caso in cui questo avesse comportato degli scostamenti rispetto al risultato della quota proporzionale, cfr. BVerfGE 95, 335 (356 s.).

P: Sotto questo profilo ritengo che l'attuale sistema sia conforme al dettato giurisprudenziale del Tribunale Costituzionale Federale. I 671 seggi risultati dall'applicazione del modello vigente agli esiti del voto del 2009 rappresentano esattamente l'entità dei mandati spettanti a ciascun partito sulla base della quota proporzionale di suffragi conseguiti. Ciò che ora è cambiato è il procedimento con cui i seggi vengono ripartiti tra le liste regionali di ciascun partito nei diversi Länder: è in questa seconda fase del procedimento, quella di cd. "sottoripartizione" dei mandati a livello regionale, che il pieno rispetto dell'entità proporzionale del voto non può essere completamente assicurato, perché entrano in gioco i già citati mandati diretti eventualmente ottenuti dai partiti con il primo dei due voti a disposizione degli elettori. Nelle elezioni del 2009, ad esempio, la CDU ha ottenuto in Baden-Württemberg più mandati diretti che di lista, e per questo motivo la proporzionalità nella ripartizione dei seggi è stata in una certa misura alterata, provocando un effetto che io definisco di "sproporzionalità" (*Unproportionalität*). Il Tribunale Costituzionale Federale ha tuttavia sempre dichiarato che questo effetto di "sproporzionalità federale" è comunque sempre accettabile se ha luogo a livello di "sottoripartizione", fin quando viene garantito il rispetto del puro principio proporzionale a livello federale, di "sovranipartizione" dei seggi, assicurando il rispetto del principio dell'eguale possibilità di successo (*Erfolgswertgleichheit*) del voto di ciascun elettore²⁹. E' questo, a mio parere, il principio fondamentale statuito a riguardo dal Tribunale Costituzionale Federale: che ogni elettore riceva il medesimo trattamento rispetto ai rispettivi orientamenti politici. Di contro, gli elettori non devono più essere trattati in modo assolutamente paritario per quanto attiene alla loro appartenenza geografica all'interno della Federazione: a riguardo il *Bundesverfassungsgericht* consente delle lievi discrepanze, fin quando la piena proporzionalità del voto di lista viene pienamente rispettata. E quest'ultimo obiettivo è garantito in modo assoluto dalla nuova legge.

D: Pertanto, un eventuale ricorso che prendesse a motivo della presunzione di incostituzionalità della legge elettorale il citato effetto di "sproporzionalità federale", attivo a livello di sottoripartizione tra liste regionali, non avrebbe grande probabilità di successo a Karlsruhe.

P: Esattamente. Io, ad ogni modo, sono convinto che, prima o poi, la legge elettorale sarà sicuramente impugnata nel prossimo futuro, perché i tedeschi amano ricorrere al giudizio del Tribunale Costituzionale Federale, ma il profilo in questione non dovrebbe correre rischi di censura da parte dei Supremi Giudici tedeschi.

²⁹ Sul punto cfr. da ultimo BVerfG BvF 3/11 del 25/7/2012, 81 ss.

D: Sussistono invece a Suo parere altri punti deboli nella novella elettorale, sulla cui base sarebbe possibile impugnare con successo la norma davanti al *Bundesverfassungsgericht*?

P: Nella circostanza che la flessibilità del numero di seggi al Bundestag è ora un dato di fatto sistematico non sembrano sussistere elementi che potrebbero avere successo in caso di impugnazione davanti al Tribunale Costituzionale Federale. Di fatto, in effetti, la flessibilità del numero dei seggi sussisteva già nella precedente versione della legge elettorale, visto che era sempre possibile che si registrassero mandati eccedenti. Nemmeno la garanzia di attribuzione dei mandati diretti, che ora è, come visto, prevista per legge, sembra contenere aspetti problematici. Certo, sarebbe anche stato possibile eliminare definitivamente i mandati diretti, ma nessuno lo voleva realmente a livello politico. Complessivamente, quindi, non riesco a ravvisare elementi del nuovo *Bundeswahlgesetz* facilmente sanzionabili dal Tribunale Costituzionale Federale. Quelle che trovo molto irritanti sono le formulazioni che il Legislatore ha scelto di adoperare in alcune delle disposizioni della legge: lo trovo piuttosto scandaloso, in effetti. D'altro canto, in una delle audizioni tenutesi a Berlino nella Commissione parlamentare per la redazione della nuova legge elettorale, un costituzionalista molto autorevole come Bernd Grzeszick ha affermato che non è necessario che una norma del genere sia comprensibile a tutti: in fondo, ha detto, la stragrande maggioranza dei cittadini utilizza un'automobile anche se ne ignora il funzionamento e non sarebbe in grado di ripararla in caso di un guasto tecnico, e ciononostante continua ad utilizzarla quotidianamente perché confida che questa funzioni³⁰.

D: A questo proposito: qual'era il clima vigeva al Bundestag durante le audizioni per il *Bundeswahlgesetz*? Ha avuto l'impressione che i partiti avessero l'intenzione di trovare rapidamente un compromesso intorno al quale raccogliersi, senza porsi troppi problemi in merito alla futura disciplina elettorale?

P: I lavori sono stati condotti sotto la gestione diretta del *Parlamentarischer Geschäftsführer*, che raccoglie tutti i capigruppo dei partiti rappresentati al Bundestag. Già questo rivela la grande importanza che l'organo parlamentare ha attribuito al confronto sulla legge elettorale. Dopo la decisione del Tribunale Costituzionale Federale dello scorso luglio 2012, poi, si è chiaramente profilata una netta volontà di raggiungere rapidamente un risultato concreto.

D: Che dovessero agire rapidamente era chiaro, visto il tenore della decisione: non avevano più molto tempo prima del prossimo voto parlamentare, ed una nuova legge elettorale era indispensabile.

³⁰ Cfr, Deutsches Bundestag, Innenausschuss, Protokoll Nr. 17/89 del 14/1/2013, 43, <http://www.math.uni-augsburg.de/stochastik/pukelsheim/2013Berlin/20130114-Wortprotokoll.pdf> (1.9.2013).

P: E' vero, ma io credo che i partiti abbiano realmente voluto ottenere un risultato concreto. E' chiaro che vi sono anche stati in qualche misura costretti, ma la volontà di raggiungere un compromesso quanto più possibile condiviso era reale.

D: E' comunque interessante notare come, in ultima analisi, la grande maggioranza delle forze politiche in campo, con l'unica eccezione della LINKE, abbiano raggiunto un compromesso su un testo di legge che, in primo luogo, conserva gli elementi che, fino a quel momento, avevano costituito un vantaggio soprattutto per la CDU/CSU. Una tale posizione può essere forse comprensibile da parte della FDP, considerate le alleanze politiche in corso, mentre riesce più difficile intuire le ragioni della disponibilità al compromesso di SPD e GRÜNEN, che nelle ultime consultazioni non avevano tratto particolari vantaggi dai mandati eccedenti.

P: Il risultato complessivo è comunque equilibrato: se da un lato è vero che l'elemento favorevole alla CDU, ovvero i mandati diretti eccedenti, sono stati in qualche modo mantenuti, è anche vero che il loro carattere di *bonus* rispetto al risultato elettorale è stato d'altro canto eliminato.

D: Dagli ultimi sondaggi risulterebbe una consistente propensione degli elettori tedeschi ad astenersi dal recarsi alle urne nel prossimo voto di settembre. Questo potrebbe tradursi in una maggiore facilità a conseguire mandati diretti anche con maggioranze risicate, come descritto in precedenza, e questo è un effetto che va indubbiamente a vantaggio dei partiti maggiori, e tra questi, stando agli attuali sondaggi, soprattutto a favore di CDU e CSU.

P: Nella composizione definitiva del Bundestag, come detto, viene preso in considerazione il solo voto proporzionale. L'effetto che uno scenario come quello appena evocato, di una considerevole quantità di mandati diretti, comporterebbe un ampliamento ulteriore del numero complessivo di seggi al Bundestag, diciamo di 690 invece dei 671 calcolati applicando il sistema vigente alle elezioni del 2009, per salvaguardare il più volte citato criterio di proporzionalità. In altre parole, un eventuale calo dei voti di lista, e un eventuale incremento dei mandati diretti rispetto a quelli della quota proporzionale, determinerebbe una mobilità in termini numerici nella quantità di candidati capaci di accedere al Bundestag, che attraverso la flessibilità delle dimensioni del Parlamento federale neutralizzerebbe l'eccedenza di mandati diretti rispetto a quelli di lista. Anche in uno scenario del genere, ad ogni modo, non cambierebbe il dato generale, consistente nel fatto che ad ogni partito spetterà una quota di seggi proporzionale alla quantità di voti di lista effettivamente conseguiti.

D: In alcuni articoli di commento alla nuova Legge Elettorale si dà più o meno per assodato che, comunque vadano le prossime consultazioni, una "riforma della riforma" si renderà

presto necessaria³¹. La politica, da parte sua, sembra semplicemente attendere di conoscere quali risultati concreti produrrà l'applicazione della nuova disciplina nelle elezioni del prossimo 22 settembre 2013. In questo modo, tuttavia, le forze partitiche pongono in primo piano speculazioni di natura eminentemente politica, come l'esito dell'applicazione di un sistema elettorale in una singola, contingente consultazione popolare, rispetto ad aspetti analitici di carattere più prettamente giuridico e costituzionalistico, che invece dovrebbero indubbiamente prevalere quando si parla di leggi elettorali, che qualcuno ha giustamente definito "diritto costituzionale materiale"³².

P: Su questo sono d'accordo: nella valutazione di un sistema elettorale, ad avere la priorità dovrebbero essere in primo luogo gli aspetti costituzionalistici, e solo successivamente quelli legati alla realtà politica.

D: In conclusione, quali sono le Sue personali valutazioni sulla nuova legge elettorale? Che tipo di risultato ritiene sarà in grado di produrre in occasione delle prossime consultazioni federali?

P: Il risultato fornirà una rappresentazione fedele della proporzionalità del voto di lista. Se, dalle prossime elezioni, emergerà un Parlamento federale di dimensioni ancora più ampie di quello che si sarebbe profilato applicando il sistema attuale al voto del 2009, un Parlamento composto quindi non di 671, ma addirittura di 680 o 690 seggi, questo si tradurrà in un fattore di pressione sulle forze politiche affinché intervengano a correggere per il futuro una situazione del genere, riportando la rappresentanza parlamentare complessiva entro limiti più contenuti. Se invece, come anche gli attuali sondaggi lasciano presagire, il numero complessivo di seggi si attesterà tra i 630 e i 640, con tutta probabilità non ci sarà nessun ulteriore intervento legislativo. Una certa influenza a riguardo verrà anche dalla costellazione partitica che uscirà dalle urne: la CDU non vorrebbe comunque intervenire, avendo già raggiunto i risultati che intendeva ottenere con la riforma appena varata, mentre un eventuale governo a guida SPD, per quanto improbabile al momento, potrebbe tentare di rimettere mano alla legge, ma su questo è difficile fare pronostici. Anni or sono era stato lo stesso Parlamento federale a fissare a 600 la soglia di seggi atta a garantire la propria operatività e comunicazione interna, mentre questa riforma evidentemente non assicura affatto il rispetto di questo limite. Come detto, l'elemento dirimente per capire come evolverà il tema del sistema

³¹ Cfr. Joachim Behnke, *Das neue Wahlgesetz, sicherlich nicht das letzte*, cit. Jörn Ipsen, *Wahlrecht im Spannungsfeld von Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit*, cit.

³² Bernd Grzeszick/Heinrich Lang, *Wahlrecht als materielles Verfassungsrecht. Der Wahlgesetzgeber zwischen verfassungsrechtlicher Bindung und politischer Gestaltungsfreiheit – Überlegungen am Beispiel des 19. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlrechts*, Nomos, Baden-Baden 2012.

elettorale, sarà il numero complessivo di seggi da cui sarà composto il prossimo Bundestag: solo dalla sera del prossimo 22 settembre sarà possibile condurre riflessioni più circostanziate sull'argomento.