



Le consultazioni politiche tedesche del 26 settembre 2021

Scheda n° 1 - Risultati elettorali, sistema di voto, giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale
28 settembre 2021

I risultati delle elezioni del 26 settembre 2021

Secondo i primi dati pubblicati sul sito del *Bundestag*, nelle **elezioni politiche di domenica scorsa** ha prevalso la **SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands)** con un 25,7% dei suffragi, che rappresenta un notevole incremento rispetto al 20,5% delle ultime consultazioni. Si tratta di un'affermazione importante per il partito guidato da **Olaf Scholz**, che esce da un lungo periodo di appannamento anche grazie alla popolarità del suo leader, visto paradossalmente ma non troppo da una parte dell'elettorato come il vero erede di Angela Merkel, con la quale ha a lungo collaborato al governo.

Affermazione
della SPD

L'Unione CDU-CSU (Unionsparteien), formata dalla storica alleanza tra cristiano-democratici e cristiano-sociali bavaresi, ottiene invece **il minimo storico con il 24,1%**; aveva infatti ottenuto il **32,9% nel 2017** e addirittura il 41,5% nel 2013. **Armin Laschet**, il successore designato di Angela Merk, non è riuscito a mobilitare l'elettorato ma, nonostante il risultato deludente, non sembra disposto, nelle prime ore dopo il voto, a rinunciare alla sua aspirazione a guidare l'esecutivo federale.

Sconfitta CDU-
CSU

I Verdi (*Bündnis 90/Die Grünen*) ottengono un rilevante **14,8%** che però resta ben lontano dalle aspettative che erano maturate qualche mese prima del voto e che vedevano la leader **Annalena Baerbock** addirittura proporsi per la successione a Merkel. Senza ambizioni rispetto alla cancelleria, i Verdi si presentano tuttavia come **terza forza del Paese**; nel 2017 erano soltanto quinti, mentre oggi potrebbero entrare a fare parte di quasi tutte le possibili coalizioni di governo che vengono ipotizzate in queste ore.

I verdi terza
forza politica
tedesca

In crescita i Liberali (**FDP, Freie Demokratische Partei**) che arrivano **all'11,5%**, mentre si registra lieve arretramento dell'estrema destra di **AfD** che comunque raggiunge il 10,6%; esce nettamente sconfitta l'estrema sinistra della **Linke** che ottiene il 5%, e non ha neanche la certezza di superare lo **sbarramento percentuale** previsto dal sistema elettorale (v. più avanti).

L'SPD ha rivendicato il mandato a costruire un governo con Verdi e Liberali: "*gli elettori hanno dato forza a tre partiti: SPD, Verdi e FDP. Questi hanno un mandato chiaro a costruire il prossimo governo*", ha sottolineato Scholz. Il leader della CDU/CSU Armin Laschet ha replicato con un invito all'umiltà criticando una rivendicazione alla Cancelleria basata solo su poco più del 25%, rilanciando, da parte sua, **la prospettiva dell'apertura di un tavolo per una coalizione fra conservatori, ecologisti e FDP**, soprattutto se Scholz dovesse fallire. Cresce d'altra parte il malcontento nei confronti di Laschet all'interno della CDU-CSU: **Markus Soeder**, presidente della CSU, ne ha preso le distanze ammettendo la sconfitta dell'Unione, osservando che "*da secondi non si può pretendere, ma solo fare un'offerta*" per il governo.

Le reazioni dei
partiti

Le elezioni tedesche del 2021, quindi, indipendentemente da quale sarà la coalizione di governo che ne scaturirà, sembrano destinate a generare un **grande cambiamento nella politica del Paese: nei 16 anni di cancellierato di Angela Merkel, la Grosse Koalition tra la CDU/CSU e l'SPD è stata ripetuta tre volte su quattro**, con l'unica eccezione rappresentata dal secondo governo Merkel (2009-2013) quando i cristiano-democratici andarono al governo con i liberali dell'FDP.

Un sistema
politico in
cambiamento

Si profila uno scenario in cui il partito di Scholz (che è il più forte candidato alla cancelleria) cercherà di andare al governo con una **coalizione "semaforo"**, quindi **con i Verdi e i Liberali**, restando molto probabilmente fuori dal governo la sinistra di **Linke**. **Molto più improbabile la realizzazione della coalizione cosiddetta "Giamaica" di CDU/CSU con i Verdi e i "gialli" liberali o una riedizione della grande coalizione**, per ora esclusa dal leader della SPD.

In ogni caso **è lecito aspettarsi tempi lunghi per la formazione del governo** anche per fissare le priorità del programma in un accordo preventivo: se Angela Merkel aveva dovuto negoziare per 171 giorni con i socialisti prima di formare lo scorso esecutivo, in una coalizione a tre la negoziazione potrebbe essere ancora più complessa, anche perché **le distanze tra i partiti appaiono notevoli sia in merito alle politiche interne che su**

quelle europee e internazionali.

Su investimenti e politiche sociali post-Covid, transizione verde e digitale, migrazioni, NATO e politica estera, i principali partiti tedeschi hanno idee diverse e **in una inedita coalizione a tre sarà necessario cercare una sintesi**, che potrebbe insidiare la stabilità del nuovo governo.

Gli orientamenti
programmatici
dei partiti

Riguardo agli **investimenti e alle politiche sociali**, nel caso di un governo a guida socialdemocratica, le distanze con i Verdi potrebbero essere minori in quanto tali partiti potrebbero trovarsi d'accordo nel voler introdurre una sorta di tassa sul patrimonio e aumentare gli investimenti, magari anche derogando alla tradizionale politica di rigore.

Sul versante della politica europea, entrambi i partiti sostanzialmente concordano sulla sospensione del **Patto di stabilità e crescita** (PSC) fino al 2023 e nel frattempo auspicano un aumento degli investimenti, magari derogando al 'freno all'indebitamento' iscritto nella Legge fondamentale tedesca che limita il deficit della spesa pubblica allo 0,35% del Pil.

I Verdi sono favorevoli ad una revisione dei criteri del PSC per favorire la transizione verde, non escludendo di rendere addirittura permanente il Next Generation EU, ovvero il ricorso all'indebitamento comune europeo, su cui la posizione degli altri partiti sono differenziate fino alla contrarietà dei liberali dell'FDP che prediligono misure di sostegno alle imprese in una cornice di rinnovato rigore di bilancio per i tedeschi e per l'Ue. Per questa ragione un eventuale accordo di governo tra socialisti, verdi e liberali non sarà presumibilmente semplice da un punto di vista programmatico.

Teoricamente i **Cristiano-democratici** potrebbero più facilmente trovare assonanze con i programmi dei liberali, ma molto meno con quelli dei **Verdi**. Questi ultimi sul piano della politica internazionale partono da posizioni ad esempio probabilmente più dure nei confronti della Cina, sia in merito al rispetto dei diritti umani sia sul tema della tassazione delle più "inquinanti" importazioni cinesi; c'è poi il problema dei rapporti con la Russia anche riguardo al **gasdotto sottomarino Nord Stream 2**.

Le divergenze tra i Verdi e quasi tutti gli altri partiti con i quali si dovrà trattare la formazione della futura coalizione, non mancano anche su un tema politicamente molto sensibile come quello delle migrazioni e, più recentemente, dell'arrivo dei possibili nuovi rifugiati afgani.

È ancora vivo il **ricordo del milione di profughi siriani accolti dalla cancelliera Merkel** nel 2015, che ha spaccato lo stesso partito cristiano-democratico e fatto deteriorare i rapporti soprattutto con la controparte bavarese. Non a caso la posizione di Laschet è più rigida rispetto a sei anni fa, quando aveva appoggiato l'apertura di Merkel, mentre oggi propone che i profughi afgani debbano contare sull'accoglienza da parte degli Stati confinanti; questa volta in Germania sembra esserci **poca propensione ad aprire i confini**. Su questa linea si sono espressi anche SPD e FDP, timorosi che una nuova ondata migratoria possa fornire linfa vitale ai nazionalisti di AfD; anche in questo caso, i Verdi di Baerbock sono su posizioni diverse, maggiormente aperti all'accoglienza di profughi afgani.

Il problema
migratorio

Di seguito i risultati, ancora a carattere provvisorio, pubblicati sul sito internet del Bundestag:

Bundestag - Elezioni 2021

	% secondo voto	seggi	% seggi
SPD	25,7	206	28,0
CDU/CSU	18,9	196	26,7
Bündnis 90/Die Grünen (Verdi)	14,8	118	16,1
FDP	11,5	92	12,5
AfD	10,3	83	11,3
Die Linke (La sinistra)	4,9	39	5,3
Indipendenti (SSW*)		1	0,1
altre liste	8,6		
Totale		735	

(*) SSW = South Schleswig Voter's Association
(partito delle minoranze danesi e frisone in Germania)

Nella legislatura 2017 – 2021 i membri del *Bundestag* erano **709**; nella legislatura 2017-2013 erano **630**; nella legislatura 2009-2013 erano **622**; nella legislatura 2005-2009 erano **614**. La variazione del numero dei componenti del *Bundestag* è correlata, come si vedrà più avanti, al sistema elettorale vigente in Germania: il numero dei seggi da attribuire può infatti aumentare per l'attribuzione dei c.d. 'seggi aggiuntivi' - necessari al fine di assicurare l'elezione di tutti i vincitori nei collegi uninominali - e dei c.d. 'seggi di compensazione' per ristabilire la proporzionalità alterata proprio dall'attribuzione dei seggi aggiuntivi (v. *infra*).

Il quadro istituzionale

La **Repubblica federale tedesca** è uno **Stato federale con forma di governo parlamentare** razionalizzata, in cui il funzionamento del sistema parlamentare è oggetto di regolazione tramite norme scritte nella Carta costituzionale (Legge fondamentale – *Grundgesetz GG*). La Legge fondamentale prevede un sistema bicamerale differenziato.

Il ***Bundestag*** (Dieta federale) è il Parlamento nazionale della Repubblica federale tedesca. È eletto ogni **quattro anni** a suffragio universale ed è la Camera che intrattiene il **rapporto fiduciario con il Governo**, approva le leggi federali e delibera il bilancio federale.

Bundestag

Il *Bundestag* è affiancato dal ***Bundesrat*** (Consiglio federale) che rappresenta gli interessi dei 16 *Länder* (Stati federali) a livello nazionale e partecipa al procedimento legislativo solo nelle materie espressamente previste dalla Costituzione.

Bundesrat

Come stabilisce l'art. 51, comma 2, della Legge fondamentale, il *Bundesrat* è composto da membri dei governi dei *Länder*, che li nominano e li revocano. I *Länder* con meno di due milioni di abitanti hanno tre voti; i *Länder* con più di due milioni di abitanti ne hanno quattro; quelli con più di sei milioni di abitanti ne hanno cinque; quelli con più di sette milioni di abitanti ne hanno sei. Ogni *Land* può delegare tanti membri quanti sono i suoi voti. I voti di un *Land* possono essere espressi soltanto globalmente e solo dai membri presenti o dai loro supplenti: è quindi necessario che i Governi locali concordino preventivamente le direttive da impartire ai loro rappresentanti nel *Bundesrat*.

Attualmente il *Bundesrat* è composto da **69 membri** degli esecutivi dei *Länder* (artt. 50-53 GG. riguardano il *Bundesrat*).

Secondo la Legge fondamentale il **rapporto fiduciario** si instaura fra il *Bundestag* e il **Cancelliere federale** (*Bundeskanzler*). Questi viene **eletto** senza dibattito dal *Bundestag* su proposta del **Presidente federale**. È eletto chi ottiene i voti della maggioranza dei membri del *Bundestag*. L'eletto deve essere nominato dal Presidente federale.

Rapporto fiduciario e elezione del Cancelliere

Se il candidato proposto non viene eletto, il *Bundestag* può eleggere un Cancelliere federale a maggioranza dei suoi membri entro i quattordici giorni successivi alla votazione. In assenza di elezione entro questo termine, ha luogo immediatamente una nuova elezione, nella quale è eletto colui che ottiene il maggior numero di voti. Se l'eletto ottiene i voti della maggioranza dei membri del *Bundestag*, il Presidente federale lo deve nominare entro sette giorni dall'elezione. Se l'eletto non raggiunge tale maggioranza, il Presidente federale, entro sette giorni, deve nominarlo o sciogliere il *Bundestag* (art. 63 GG).

Il Cancelliere federale:

- propone al Presidente federale la nomina e la revoca dei ministri (art. 64 GG);
- determina le direttive politiche del Governo e ne assume la responsabilità (art. 65 GG);
- guida l'attività dei ministri secondo un regolamento stabilito dal Governo federale ed approvato dal Presidente federale (art. 65 GG).

Il Parlamento può sfiduciare (a maggioranza assoluta) il Cancelliere in qualsiasi momento della legislatura e in tal caso il Presidente federale deve nominare Cancelliere il candidato indicato nella mozione (**sfiducia costruttiva**).

La sfiducia costruttiva

L'art. 67, primo comma, della Legge fondamentale recita così: "Il *Bundestag* può esprimere la sfiducia al Cancelliere federale soltanto eleggendo a maggioranza dei suoi membri un successore e chiedendo al Presidente federale di revocare il Cancelliere federale. Il Presidente federale deve aderire alla richiesta e nominare l'eletto".

In caso, invece, di rieiezione da parte del *Bundestag* di una mozione di fiducia presentata dal Cancelliere, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere, sciogliere il *Bundestag*, a meno che non venga eletto un Cancelliere federale (art. 68).

Il Presidente federale, su proposta del Governo federale, può dichiarare, con l'assenso del *Bundesrat*, lo stato di emergenza legislativa per un progetto di legge che il *Bundestag* abbia respinto pur avendo il Governo federale dichiarato la sua urgenza e anche in caso di rieiezione della mozione di fiducia di cui all'art. 68. In questo caso, se il *Bundestag* respinge nuovamente il progetto di legge dopo la dichiarazione dello stato di emergenza legislativa, la legge si considera definitivamente adottata se il *Bundesrat* l'approva. (art. 81).

La legge elettorale e la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale

Sistema elettorale

In base alla vigente Legge elettorale federale (*Bundeswahlgesetz* - BWahlG) del 7 maggio 1956 (nella versione riformulata del 23 luglio 1993 e da ultimo emendata dalla 24a legge di modifica del 25 giugno 2020), il *Bundestag* è composto da **(almeno) 598 membri** ed è eletto con un sistema che da un punto di vista formale può essere definito 'misto': metà dei seggi sono assegnati con sistema **maggioritario a turno unico**, l'altra metà è assegnata con **metodo proporzionale**. Il sistema funziona peraltro nel suo complesso come un sistema proporzionale, perché il numero **totale dei seggi** spettanti a ciascuna lista è stabilito con metodo proporzionale. Viene per questo di norma definito un sistema **"proporzionale personalizzato"** in coerenza con la Legge elettorale federale, che enuncia il «principio della rappresentanza proporzionale combinato con l'elezione personale dei candidati» (§ 1, comma 1).

Il sistema prevede una **clausola di sbarramento** (*Sperrklausel*) al **5 per cento**; in alternativa spettano seggi ai partiti che ottengono **almeno tre mandati diretti** (quindi che ottengono la vittoria del candidato in almeno tre collegi uninominali).

A partire dalle seconde elezioni del *Deutscher Bundestag* nel 1953 gli elettori esprimono **due voti su un'unica scheda elettorale**:

- nella colonna di sinistra, in cui viene espresso il cd. '**primo voto**' (*Erststimme*), sono riportati i nominativi dei candidati che concorrono al seggio nel **collegio uninominale**, con l'indicazione del partito per il quale concorrono (o della specificazione che si tratta di candidature indipendenti);
- nella colonna di destra, in cui viene espresso il cd. '**secondo voto**' (*Zweitstimme*), sono riportate le denominazioni delle formazioni che presentano una lista nel *Land*, affiancate dai nomi dei rispettivi primi cinque candidati; con il 'secondo voto' l'elettore sceglie quindi una delle liste di partito.

È ammessa la facoltà di dissociazione tra il voto del candidato e il voto di lista (cosiddetto **voto disgiunto**, *Stimmensplitting*).

Nei **collegi uninominali** risulta in ogni caso eletto il candidato che riporta la maggioranza relativa dei '**primi voti**' validi (sistema *first-past-the-post*).

I '**secondi voti**' sono peraltro decisivi, in quanto determinano la consistenza numerica, in termini di seggi, di ciascun partito all'interno del *Bundestag*. Il secondo voto è quello espresso per le liste dei partiti, le cosiddette **liste dei Länder**: la "forza" di un partito in Parlamento è determinata dunque, in linea di principio, dalle seconde votazioni ricevute.

La Germania è suddivisa, in base alla legislazione vigente, in **299 collegi** elettorali (con popolazione di circa 250.000 abitanti).

Con il primo voto dunque i votanti eleggono direttamente un candidato del loro rispettivo collegio elettorale (c.d. mandati diretti). Con il secondo voto gli elettori scelgono un determinato partito. Pertanto, 299 degli almeno 598 mandati per il *Bundestag* dipendono dalle liste presentate dai partiti in base ad un ordine di candidati stabilito e per l'altra parte si applica il sistema maggioritario di collegio.

Caratteristica fondamentale del sistema elettorale tedesco, come ricordato, è quella per cui il numero dei componenti del *Bundestag* **può variare**: sono previsti infatti **almeno 598 membri** in quanto sono **2** per ciascuno dei **299 collegi elettorali** in cui è attualmente suddiviso il territorio federale.

La variazione del numero dei componenti del Bundestag

Pertanto è stato previsto che il numero dei seggi da attribuire possa aumentare per l'attribuzione dei c.d. '**seggi aggiuntivi**' dovuti al fatto che va garantita l'elezione di tutti i vincitori nei collegi uninominali e dei c.d. '**seggi di compensazione**' per ristabilire la proporzionalità alterata proprio dall'attribuzione dei seggi aggiuntivi. Su questi ultimi profili sono intervenute le pronunce della Corte costituzionale federale e le ultime riforme elettorali: nel 2013 introducendo i seggi di compensazione e nel 2020 per delimitarne maggiormente l'ambito al fine di evitare un numero eccessivo di eletti (v. *infra*).

Si ricorda che nella legislatura 2017 – 2021 i membri del *Bundestag* erano **709**; nella legislatura 2017-2013 erano **630**; nella legislatura 2009-2013 erano **622**; nella legislatura 2005-2009 erano **614**.

L'intervento del Tribunale costituzionale federale e l'incremento dei seggi

Il complesso sistema di attribuzione dei seggi è volto a garantire quanto più possibile la proporzionalità; la modifica del 2013 con l'introduzione, fra l'altro, dei 'seggi di compensazione' faceva seguito ai rilievi della Corte costituzionale federale ma ha portato un aumento significativo del numero dei seggi, tendenzialmente maggiore quanto più alto è il numero delle forze politiche che superano la soglia di sbarramento.

Il Tribunale costituzionale federale, con la [sentenza del 25 luglio 2012](#), aveva infatti dichiarato nulle le precedenti disposizioni sulla procedura di assegnazione dei seggi contenute nel [§ 6 BWahlG](#).

Con particolare riferimento ai 'seggi aggiuntivi' (Überhangmandate), la Corte ha ricordato che il sistema vigente in Germania ha il "carattere fondamentale di un sistema elettorale proporzionale", mentre l'attribuzione dei '**seggi aggiuntivi senza compensazioni può snaturare tale carattere del sistema**', in contrasto con il principio di uguaglianza del voto e di pari opportunità per i partiti politici (per approfondimenti si veda *infra*).

I seggi
aggiuntivi e le
compensazioni

Il modello di riforma successivamente concordato dai quattro gruppi parlamentari della CDU/CSU (cristianodemocratici), dell'SPD (socialdemocratici), del FDP (liberali) e dei *Grünen* (verdi) è divenuto la 22a legge di modifica della normativa elettorale federale dell'8 maggio 2013 ([Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes](#)).

Per evitare dunque che potessero verificarsi mandati in eccedenza in numero tale da **vanificare il carattere proporzionale** dell'elezione del *Bundestag*, e per trasformare nel modo più preciso possibile in seggi il risultato dei secondi voti (proporzionali), nella seconda fase della ripartizione dei seggi **veniva elevato** il numero totale dei seggi da ricoprire, fino a che tutti i mandati in eccedenza risultanti dai calcoli della prima fase fossero interamente attribuibili ai mandati di lista del partito.

Tale impostazione ha tuttavia portato ad un notevole aumento dei seggi assegnati dopo le elezioni politiche del settembre 2017 e, nella **legislatura 2017-2021**, il *Bundestag* è risultato composto da **709 deputati**, un numero record assoluto fino ad allora, ciò che ha reso necessario l'intervento del Legislatore per salvaguardare la funzionalità e le procedure di lavoro parlamentari.

Dall'analisi della composizione del *Bundestag* dal 1949, si evince che il numero di seggi assegnati dalla XV (prima legislatura post riunificazione) alla XIX legislatura **ha sempre superato la soglia del numero (flessibile) di 598 stabilito dalla legge elettorale federale**.

La tabella che segue, in riferimento alle elezioni del 2017, riepiloga i secondi voti ottenuti dalle liste in valore assoluto e in percentuale, nonché i seggi conseguiti dalle stesse e la relativa percentuale.

Bundestag - Elezioni 2017				
Liste	Numero secondi voti	% secondi voti	Seggi	% seggi
CDU	12.447.656	26,8	200	28,2
SPD	9.539.381	20,5	153	21,6
AfD	5.878.115	12,6	94	13,3
FDP	4.999.449	10,7	80	11,3
Die Linke	4.297.270	9,2	69	9,7
Grüne	4.158.400	8,9	67	9,4
CSU	2.869.688	6,2	46	6,5
Altri	2.325.533	5,0	-	-
Totale	46.515.492	100	709	100,0

Le modifiche alla legislazione elettorale definite nell'autunno 2020

Nella [seduta plenaria dell'8 ottobre](#) 2020, è stato approvato con 362 voti favorevoli, 281 voti contrari e 8 astensioni il progetto di legge di **modifica della legge elettorale**, presentato dai gruppi parlamentari di maggioranza CDU/CSU e SPD (stampato BT n. [19/22504](#)) il 15 settembre 2020.

Come raccomandato dalla Commissione affari interni, il *Bundestag* ha respinto sia la proposta emendativa dei tre deputati non appartenenti a nessun gruppo (*fraktionslose Abgeordneten*) sia

altri due progetti di legge sulla stessa materia presentati rispettivamente da tre gruppi di opposizione - liberali (FDP), la Sinistra (*Die Linke*) e verdi (*Bündnis 90/Die Grünen*) – (stampato BT n. [19/14672](#) del 6 novembre 2019), e dai deputati del gruppo di *Alternative für Deutschland* (stampato BT n. [19/22894](#) del 29 settembre 2020).

Il testo licenziato dal *Bundestag*, che peraltro non richiedeva obbligatoriamente l'approvazione di entrambe le Camere, è stato successivamente esaminato dal *Bundesrat*. La Commissione affari interni del *Bundesrat*, competente per l'esame del progetto di legge in sede referente, ha espresso parere favorevole senza raccomandare alcuna modifica (27 ottobre 2020) e, nella seduta del 6 novembre, il *plenum* della Camera dei *länder* ha sostanzialmente approvato il progetto di riforma della legge elettorale, decidendo di non ricorrere al comitato di mediazione ([Resoconto della seduta del 6 novembre 2020](#), p. 442).

La [Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes](#) del 14 novembre 2020 (Venticinquesima legge di modifica della legge elettorale federale) è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale federale **18 novembre 2020, n. 52**.

Il [testo consolidato](#) della legge elettorale del *Bundestag*, come modificato dalla legge approvata di recente, è disponibile sul sito www.buzer.de.

Le prime elezioni del *Bundestag* a cui si è applicato il nuovo sistema sono quelle del **26 settembre 2021**, convocate con il [decreto di indizione dei comizi elettorali](#) del Presidente della Repubblica tedesca adottato, su proposta del Governo federale, l'8 dicembre 2021 (Gazzetta Ufficiale federale 9 dicembre 2020, n. 61).

Con le modifiche introdotte, come evidenziato nel dibattito parlamentare ([seduta del 18 settembre 2020](#)), sono stati **mantenuti fermi** il sistema proporzionale personalizzato, l'attribuzione di mandati in eccedenza e di mandati di compensazione.

Le modifiche approvate si fondano quindi su **tre punti** fondamentali:

a. prevedere dei **limiti alla c.d. compensazione eccedentaria**, meccanismo che ha dato luogo ad un numero eccessivo di eletti nel 2017;

b. ridurre i **collegi elettorali da 299 a 280** (così da avere presumibilmente un numero inferiore di "mandati diretti" da compensare); tale misura – che si accompagna alla riduzione del numero (**minimo**) di deputati da eleggere da 598 a **560** - si applicherà a partire **dal 1° gennaio 2024**;

c. istituire una **Commissione per le riforme** incaricata di proporre raccomandazioni su diversi profili della disciplina elettorale, chiamata a completare i propri lavori entro giugno 2023.

a. I limiti alla compensazione eccedentaria: applicazione dalle elezioni 2021

Al fine di evitare un numero eccessivo di candidati eletti a seguito del sistema di compensazione, come introdotto nel 2013, la legge dispone attualmente che **la compensazione dei mandati in eccedenza inizi soltanto dopo l'assegnazione del terzo seggio aggiuntivo**.

I limiti alla
compensazione
eccedentaria

Ad esempio nella legislatura 2017-2021 (XIX Deutscher Bundestag) sono stati assegnati **598** dei 709 seggi complessivi. Gli altri 111 seggi erano dovuti a **46** seggi (o mandati) aggiuntivi e a **65** cosiddetti seggi (o mandati) di compensazione.

I **mandati aggiuntivi** vengono assegnati quindi quando un partito, grazie ai primi voti ricevuti, ha diritto a più candidati eletti di quelli che gli spetterebbero in base alla quota di secondi voti ricevuti in un Land.

Nella legislatura XIX la CDU/CSU ha ricevuto 43 mandati aggiuntivi (o eccedentari), la SPD ne ha ottenuti 3.

A partire dalle elezioni del 2013 questi mandati eccedentari, come detto, vengono compensati da ulteriori seggi (mandati di compensazione) in modo che alla fine la ripartizione dei seggi rispetti il rapporto dei secondi voti. Per questo motivo nella XIX legislatura la SPD ha ottenuto 19 mandati di compensazione, la FDP 15, la AfD 11 e 10 ciascuno il partito Die Linke e Bündnis 90/Die Grünen.

Con **la modifica introdotta** – applicata a partire dalle elezioni del *Bundestag* del 2021 - si procede in tal senso solo dopo il terzo mandato aggiuntivo.

Le modifiche approvate prevedono altresì che si debba tenere conto dei mandati elettorali ottenuti **dello stesso partito in altri Länder**.

In base a tale meccanismo di correzione, che ha trovato anch'esso applicazione nelle elezioni 2021, un partito che ottiene un gran numero di seggi extra in un Land potrebbe quindi perderne alcuni in un altro Land, in modo da garantire una distribuzione più equa di seggi e voti a livello federale.

Le **modifiche si innestano sul sistema vigente** che si articola nelle seguenti fasi:

- preliminarmente, dopo l'esclusione dei partiti che non hanno superato la soglia di sbarramento, viene determinato il numero dei seggi da **assegnare nei singoli Länder**, in proporzione alla popolazione residente. Nei singoli *Länder* è quindi determinato il **numero di seggi da assegnare a ciascun partito**, in proporzione ai **secondi voti** ricevuti da ciascuna lista (il metodo proporzionale utilizzato in tutti i passaggi è il metodo Sainte-Laguë/Schepers);
- in una seconda fase, è determinato il numero di seggi da assegnare a ciascun partito a **livello nazionale** (cd. sovraripartizione). A tal fine, per ciascuna lista di partito sono presi in considerazione, a livello di *Land*, il numero di **seggi vinti nei collegi uninominali con i primi voti** ed il numero di seggi spettanti con il metodo proporzionale sulla base dei secondi voti. **Il maggiore di questi due numeri costituisce il numero minimo di seggi del partito nel Land**. Sommando il numero minimo di seggi spettanti al partito in ciascun *Land* si ottiene **il numero minimo garantito di seggi a livello nazionale**;
- si rende infine necessario **aumentare il numero dei seggi del Bundestag** per garantire che la ripartizione finale rispecchi la proporzionalità dei secondi voti (cd. 'seggi di compensazione'). In questo modo i 'seggi aggiuntivi' eventualmente conseguiti da alcuni partiti nei *Länder* (nell'ipotesi in cui i seggi vinti nei collegi uninominali risultino superiori a quelli spettanti sulla base del calcolo proporzionale) sono bilanciati dall'attribuzione dei seggi di compensazione.

Come ricordato, quindi, la **modifica dell'autunno 2020** dispone che **la compensazione dei mandati in eccedenza inizierà soltanto dopo l'assegnazione del terzo seggio aggiuntivo**.

I seggi sono **successivamente redistribuiti per ciascun partito a livello di Land** (cd. sottoripartizione), **incluso i seggi di compensazione**, sempre utilizzando il metodo proporzionale Sainte-Laguë/Schepers e garantendo in ogni caso l'assegnazione dei seggi **vinti nei collegi uninominali**.

Dal numero di seggi che risulta complessivamente attribuito a ciascun partito nel singolo *Land* sono **sottratti quelli conquistati dai candidati del partito** nei collegi uninominali del *Land*, a titolo di mandato diretto. I restanti seggi sono assegnati ai candidati della lista, secondo l'ordine di presentazione.

Rimane comunque ferma la possibilità di ottenere 'seggi aggiuntivi' (anche in tal caso quando i seggi vinti nei collegi uninominali risultino superiori a quelli che sarebbero spettati al partito nel *Land*). Come stabilito nella **modifica dell'autunno 2020** si tiene **conto nel calcolo anche dei mandati elettorali dello stesso partito in altri Länder**.

b La riduzione dei collegi elettorali: applicazione dal 1° gennaio 2024

La riduzione dei collegi elettorali

Un'altra modifica approvata (del § 1, comma 2 BWahlG) - che si applicherà a partire dal **1° gennaio 2024** - dispone che **il numero dei collegi elettorali sia ridotto da 299 a 280** e di conseguenza il numero (**minimo**) di deputati da eleggere diminuirà da 598 a **560**.

Tra le motivazioni della modifica si evidenzia come sia probabile che si verifichino mandati eccedenti quando i candidati di una circoscrizione di un partito ottengono più mandati diretti nelle circoscrizioni di quanti seggi il partito abbia diritto sulla base della seconda votazione. Pertanto, al fine di evitare un numero eccessivo di eletti, si può aumentare il numero dei seggi o ridurre i mandati diretti da imputare al numero di seggi del partito. **Una riduzione del numero di collegi elettorali ridurrà in ogni caso, a priori, il numero di mandati diretti (vincitori del collegio)**.

Per tali finalità è stata dunque prevista quindi una riduzione del numero dei collegi, da 299 a 280, così da evitare che i candidati di un partito ottengano più mandati diretti nelle votazioni nelle circoscrizioni (§ 5 BWG) rispetto al secondo voto (§ 6 BWG) ed al diritto ai seggi. Inoltre "affinché il numero di elettori per collegio – vista l'espansione territoriale - non renda il contatto tra elettori e candidati o eletti notevolmente più difficili e quindi **incidano sulla rappresentanza proporzionale**, è prevista una **moderata riduzione del numero di collegi elettorali**". Altri gruppi parlamentari avevano infatti previsto una riduzione più marcata del numero dei collegi.

c. L'istituzione di una Commissione per le riforme: presentazione di raccomandazioni entro giugno 2023

L'istituzione di una Commissione per le riforme:

La riforma del 2020 aggiunge inoltre alla *Bundeswahlgesetz* il nuovo § 55 che prevede l'istituzione, presso il *Bundestag*, di una **Commissione per le riforme** (*Reformkommission*)

chiamata ad affrontare questioni connesse alla riforma elettorale quale l'abbassamento dell'età richiesta ai fini dell'elettorato attivo a 16 anni, l'allungamento della durata della legislatura da quattro a cinque anni e il rafforzamento della rappresentanza femminile nelle liste dei candidati e degli eletti al Bundestag.

La Commissione, che ha il compito di formulare raccomandazioni in merito, dovrà presentare gli esiti del proprio lavoro al più tardi **entro il 30 giugno 2023**.

L'ordinanza del Tribunale costituzionale federale del 20 luglio 2021

Con [ordinanza del 20 luglio 2021](#) il Tribunale costituzionale federale ha respinto una domanda di ingiunzione preliminare presentata da 216 membri del Bundestag dei gruppi parlamentari Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke e FDP. I ricorrenti avevano chiesto la sospensione degli articoli da 1 a 5 della venticinquesima legge di modifica della legge federale sulle elezioni (Bundeswahlgesetzänderungsgesetz— BWahlGÄndG, in prosieguo: La "legge di modifica"), affinché le disposizioni in questione non fossero applicate nelle elezioni del Bundestag del settembre 2021.

Con l'ordinanza emessa nell'ambito di tale procedimento, la Corte non si è pronunciata sulla compatibilità delle disposizioni contestate con la legge fondamentale ma ha evidenziato come la decisione nell'ambito del procedimento di ingiunzione preliminare dovesse essere adottata sulla base di una ponderazione delle conseguenze e ritenendo che i motivi alla base dell'ingiunzione richiesta non giustificassero sufficientemente una valutazione rispetto alle competenze del legislatore, anche alla luce delle imminenti elezioni politiche.

I ricorrenti contestavano l'articolo 1, paragrafi da 3 a 5, della legge di modifica, sostenendo che tale modifica violasse il requisito della chiarezza giuridica nonché i principi della parità del voto (articolo 38 GG) e delle pari opportunità per i partiti politici (articolo 21 GG).

Il paragrafo 6, quarto periodo, del BWahlG – come modificato - stabilisce in particolare che "fino a tre seggi ottenuti nelle circoscrizioni" non sono presi in considerazione ai fini del calcolo del numero aggiuntivo di seggi richiesto ("**mandati non compensati**").

La Corte ricorda che nella seconda fase di distribuzione dei seggi, basata sul § 6 BWahlG modificato, i seggi risultanti dall'aumento di cui al § 6 BWahlG sono ripartiti a livello federale tra tutte le parti aventi diritto ai seggi; ciò avviene sulla base della procedura di separazione utilizzata nella distribuzione iniziale. Per ciascuna parte, i seggi sono poi ripartiti tra le liste del Land del partito, sempre secondo la procedura divisoria. Dal numero di seggi assegnati in tal modo a una lista dei Länder viene dedotto il numero di mandati diretti vinti da tale partito nelle circoscrizioni del rispettivo Land. In ogni caso, il partito mantiene tutti i mandati di circoscrizione diretta anche se superano il numero di seggi stabiliti per tale partito nella seconda fase di distribuzione a norma dell'articolo 6, del BWahlG. In questo caso, il numero totale di seggi è aumentato della differenza, ma non vi è alcun ricalcolo della distribuzione. I seggi rimanenti sono assegnati ai candidati nominati nella lista dei Länder secondo l'ordine ivi stabilito, a prescindere dai candidati che hanno già ottenuto un seggio elettorale diretto.

La Corte evidenzia come il principio dello Stato di diritto (articolo 20 GG) richiede che il legislatore preveda **disposizioni il più possibile specifiche** in relazione alla natura particolare della materia trattata e in considerazione dell'obiettivo perseguito. Per quanto riguarda in particolare la legge elettorale, è necessario un grado sufficiente di specificità nella definizione delle disposizioni giuridiche, in quanto le elezioni fungono da atto costitutivo attraverso il quale il processo continuo di formazione della volontà politica del popolo è convogliato verso la formazione della volontà politica dello Stato.

Nel caso di specie non è possibile stabilire fin dall'inizio se l'articolo 6 BWahlG, come modificato, soddisfi tali requisiti costituzionali e richiederà la decisione nel giudizio principale. La modifica prevede, tra l'altro, che "fino a tre mandati " non siano presi in considerazione ai fini del calcolo dell'aumento del numero di seggi, aggiungendo un ulteriore elemento al processo e quindi un altro livello di complessità che tuttavia andrà visto nella sua fase applicativa.

La Corte ricorda che in un sistema elettorale di rappresentanza proporzionale (secondo voto) in combinazione con un elemento incentrato sui candidati (primo voto), come funziona in Germania, la legge elettorale deve trovare un **giusto equilibrio** tra la garanzia che la ripartizione dei seggi in seno al Parlamento sia quanto più possibile vicina a una rappresentanza proporzionale dei secondi voti e, dall'altro, l'interesse a mantenere tutti i mandati diretti ottenuti dai candidati delle circoscrizioni elettorali tenendo conto – al contempo – delle esigenze di **corretto funzionamento del Bundestag**.

Focus: Gli interventi del Tribunale costituzionale federale in materia elettorale

Il sistema elettorale tedesco è stato oggetto di numerosi interventi del Tribunale costituzionale federale.

Numerose sono le pronunce che hanno riguardato la "**clausola di sbarramento**", che dal 1953 opera a livello federale (prima funzionava a livello di *Land*). Detta clausola è più volte stata oggetto delle questioni sollevate dinanzi alla Corte di Karlsruhe, con riferimento al principio di uguaglianza del voto ed al principio di uguaglianza delle *chances* dei partiti politici.

La clausola di sbarramento al 5 %

Il Tribunale costituzionale federale si è pronunciato, sin dal 1952, sulla "clausola di sbarramento", fornendo al legislatore, anche nelle fattispecie in cui ha escluso l'incostituzionalità, indicazioni precise che si estendono anche alle elezioni federali per le quali la clausola è ritenuta legittima (cfr. sentenza del 29 settembre 1990).

La prima sentenza in materia è del 1952 e si riferisce ad un ricorso costituzionale diretto avverso la modifica della legge elettorale del *Land* Schleswig-Holstein, nella parte in cui prevedeva un aumento della soglia dal 5% al 7,5% (BVerfGE, 1, 208). Il Tribunale costituzionale federale ha affermato, in tale occasione, il fondamentale significato del **principio di uguaglianza del voto**, riconoscendogli un **valore differenziato in funzione del sistema elettorale** adottato. Nel **sistema maggioritario** il principio riguarda soltanto il valore numerico dei voti, perché conducono ad un risultato effettivo solo i voti espressi a favore del candidato che riesce ad ottenerne la maggior parte, mentre gli altri voti vanno irrimediabilmente perduti. Nel **sistema proporzionale**, al contrario, assume rilievo anche l'uguaglianza dell'effetto dei voti espressi. Il Tribunale ha dunque sottolineato che, qualora il legislatore decida di adottare il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, l'uguaglianza del voto deve essere garantita secondo quella particolare impronta che il sistema proporzionale gli attribuisce. La mancanza di una normativa costituzionale e l'assenza di un divieto di maggioritario puro "non permette, una volta accettato un sistema misto, che il legislatore ordinario giustifichi un trattamento diseguale dei voti nel computo proporzionale, al fine per esempio di escludere i piccoli partiti, sostenendo che con una elezione maggioritaria sarebbero danneggiati in modo ancor più rilevante". È stato riconosciuto così, nel sistema proporzionale, il principio dell'"uguaglianza del risultato finale del voto".

La giurisprudenza costituzionale ha dunque ricostruito l'uguaglianza in campo elettorale come una rigorosa e formale uguaglianza. La "**clausola di sbarramento**" è stata dunque considerata, nelle diverse pronunce, un'**eccezione alla regola**, un temperamento al principio di uguaglianza del risultato finale del voto che trova la sua ragion d'essere nel valore della "governabilità", che potrebbe essere compromesso dall'eccessiva frammentazione dei partiti cui il sistema proporzionale, favorendo i piccoli partiti, potrebbe condurre. D'altronde, "il voto non ha solo lo scopo di valorizzare la volontà politica degli elettori come singoli, onde creare una rappresentanza popolare che sia lo specchio delle opinioni politiche esistenti nel popolo, ma deve anche produrre un Parlamento come organo statale capace di funzionare". Di conseguenza, nell'ambito del sistema proporzionale, si consente l'ascesa di piccoli partiti, ciò che può condurre a "perturbamenti della vita costituzionale". Un'affermazione importante del Tribunale riguarda il fatto che una valutazione puramente astratta non è ammissibile, in quanto il legislatore deve tenere conto della natura del caso singolo e delle circostanze del momento storico quando valuta la verosimiglianza dell'ingresso in Parlamento di partiti minori, analizzando in concreto le eventuali disfunzioni che ne possono derivare per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'assemblea parlamentare. Alla luce di queste considerazioni, il Tribunale ha riconosciuto l'incostituzionalità dell'innalzamento della clausola di sbarramento dal 5 al 7,5 per cento (BVerfGE, 1, 208).

Pur non avendo il Tribunale costituzionale escluso la legittimità in astratto di un suo innalzamento, il **5 per cento** è generalmente riconosciuto come il **limite massimo** della soglia di sbarramento per le elezioni federali.

Deve inoltre essere segnalata la sentenza del 13 febbraio 2008, con la quale è stata dichiarata **incostituzionale la clausola di sbarramento del 5 per cento nelle elezioni comunali** dello Schleswig-Holstein. Tale pronuncia riveste carattere innovativo, in quanto supera la precedente giurisprudenza, che non prevedeva significative differenziazioni in rapporto agli ambiti (*Bund*, *Land*, comuni) nei quali la clausola opera. L'incostituzionalità della clausola è peraltro stata configurata alla stregua di un'incostituzionalità sopravvenuta legata al mutamento del quadro legislativo: dal momento che il consiglio comunale, a seguito di alcune riforme, non era più chiamato a designare il sindaco e molte delle sue originarie attribuzioni erano state trasferite al sindaco stesso, non si poneva più un problema di ostacoli all'efficienza dell'assemblea.

Per quanto riguarda le **elezioni europee**, una pronuncia del 9 novembre 2011 (BVerfG, 2

BvC 4/10) ha invece dichiarato l'**incostituzionalità della clausola di sbarramento del 5 per cento** prevista dalla legge elettorale tedesca per dette elezioni, in quanto contrastante, nel momento storico attuale, con i principi di eguaglianza del voto e di pari opportunità per i partiti politici riconosciuti dalla Legge Fondamentale. Il Tribunale costituzionale ha ribadito che il principio dell'uguaglianza del voto di cui alla Legge fondamentale esige che il voto di ogni elettore abbia la stessa influenza sulla composizione dell'organo elettivo e che le pari opportunità tra i vari partiti politici esigono che ogni partito abbia, in linea di principio, le stesse possibilità e *chance* durante l'intero procedimento elettorale e dunque anche in relazione alla ripartizione dei seggi. La soglia di sbarramento per le elezioni europee comporta invece, diversamente da quanto ritenuto in passato (sentenza del 22 maggio 1979, BVerfGE 51, 222), uno squilibrio sugli effetti del voto, poiché i voti a favore dei partiti politici che non avevano superato la soglia di sbarramento rimanevano privi di effetto, compromettendo, al contempo, anche il diritto alle pari opportunità per i partiti. Secondo il Tribunale costituzionale, il diritto elettorale per le elezioni europee è soggetto ad un severo controllo di costituzionalità che tiene conto del pericolo che la maggioranza parlamentare, attraverso formule e meccanismi elettorali (quali, ad esempio, la clausola di sbarramento), cerchi di garantire l'elezione a livello europeo dei candidati dei partiti che la compongono. L'affermazione astratta e generica secondo cui la formazione della volontà nel Parlamento europeo viene resa più difficile in assenza di una soglia di sbarramento, che garantisce contro l'ingresso di partiti piccoli, non poteva di per sé giustificare l'incidenza sui principi dell'uguaglianza del voto e delle pari opportunità tra i partiti. Per poter giustificare la soglia di sbarramento era, dunque, necessario che potesse argomentarsi nel senso (non di una generica difficoltà di decisione, ma) di un probabile pregiudizio per la funzionalità dell'organo rappresentativo. Anche se il processo deliberativo si complicasse con l'ingresso di molti piccoli partiti nel Parlamento europeo, ciò non sarebbe di per sé sufficiente per poter affermare la sussistenza di un "probabile pregiudizio" alla funzionalità del consesso parlamentare europeo, anche alla luce dei compiti attribuiti a tale Parlamento. La situazione del Parlamento europeo non sarebbe infatti paragonabile a quella del *Bundestag* tedesco. In proposito, si è argomentato che la soglia di sbarramento per le elezioni europee non ha ragione di essere, poiché i parlamentari europei – a differenza dei colleghi del *Bundestag* – non eleggono un Governo dell'Unione che esige un supporto permanente da parte del Parlamento. Né, tantomeno, la legislazione europea dipende da una maggioranza costante nel Parlamento europeo formata da una coalizione stabile di determinati gruppi parlamentari cui si contrappone la c.d. opposizione.

Il Tribunale ha tuttavia precisato come l'incostituzionalità della soglia di sbarramento, che ha per conseguenza la nullità della relativa disposizione della legge elettorale, non comporta l'inefficacia delle elezioni europee del 2009 e la necessità di nuove elezioni. Nell'ambito di una ponderazione degli interessi coinvolti, l'interesse al mantenimento dell'organo rappresentativo (alimentato dall'affidamento sulla legittimità delle elezioni europee) prevale sulla rimozione del vizio elettorale, che non risulta comunque intollerabile.

Altri interventi del Tribunale costituzionale federale hanno riguardato gli **effetti dell'attribuzione dei "seggi aggiuntivi" sulla proporzionalità del sistema**, ed hanno portato a due successive modifiche della legge elettorale, nel 2011 e nel 2013.

Gli effetti dell'attribuzione dei seggi aggiuntivi

Con la decisione del 3 luglio 2008, il Tribunale costituzionale rilevava come, secondo il sistema elettorale allora vigente, la previsione dei 'seggi aggiuntivi' producesse regolarmente il cosiddetto "effetto del peso negativo dei voti" (*Effekt des negativen Stimmgewichts*), in base al quale un aumento dei secondi voti espressi in favore di una lista poteva paradossalmente produrre una perdita di seggi, mentre la loro diminuzione poteva portare all'effetto inverso.

Questo effetto risultava lesivo dei principi di uguaglianza e di immediatezza della scelta elettorale sanciti dalla Legge fondamentale. Pertanto, è stata dichiarata l'incostituzionalità della relativa disciplina, con l'obbligo per il legislatore di modificare la legge elettorale entro il 30 giugno 2011.

In attuazione di tale obbligo è stata adottata la diciannovesima legge di modifica della legge elettorale federale del 25 novembre 2011.

Tale legge aveva introdotto rilevanti modifiche al sistema elettorale, introducendo una ripartizione dei seggi non più a livello nazionale, ma nell'ambito dei singoli *Länder* (sulla base del numero dei votanti del *Land* stesso) ed eliminando la possibilità del collegamento tra liste di *Länder* del singolo partito. La nuova normativa ha altresì previsto i cc.dd. 'mandati compensativi' (*Zusatzmandate*) per partiti che si siano candidati in più *Länder*, il cui numero è pari alla somma che emerge dall'addizione a livello nazionale di tutte le perdite dovute ad arrotondamenti delle liste dei *Länder* riconducibili allo stesso partito (sistema dei voti residui,

"Reststimmen").

La legge è stata immediatamente oggetto di ricorsi al Tribunale costituzionale federale, che, con decisione del 25 luglio 2012, è nuovamente intervenuto sul punto, dichiarando l'illegittimità costituzionale anche della nuova disciplina.

Con particolare riferimento ai 'seggi aggiuntivi' (*Überhangmandate*), la pronuncia ricorda che il sistema vigente in Germania ha il "carattere fondamentale di un sistema elettorale proporzionale", mentre l'attribuzione dei 'seggi aggiuntivi' senza compensazioni può snaturare tale carattere del sistema, in contrasto con il principio di uguaglianza del voto e di pari opportunità per i partiti politici. Non si tratta peraltro di un'affermazione assoluta. Secondo il Tribunale costituzionale, un sistema elettorale che consente agli elettori di esprimere preferenze personali nei collegi uninominali non è di per sé incompatibile con il ricorso ad un metodo proporzionale per l'assegnazione dei seggi. Il Tribunale giudica incostituzionale l'entità del meccanismo maggioritario ed individua un numero massimo di 'mandati in eccedenza' che possono essere attribuiti, pari a 15, ossia alla metà del numero dei deputati necessari per la costituzione di un gruppo parlamentare secondo il regolamento del *Bundestag*.

Il Tribunale costituzionale ha altresì ritenuto incostituzionale la previsione della nuova legge secondo cui la quota dei seggi assegnata ad un *Land* viene attribuita in base al numero dei votanti (e non in base al numero degli **aventi diritto al voto** o in base alla **popolazione**), in quanto ciò può comportare nuovamente il cd. "effetto del peso negativo dei voti". È stata infine dichiarata anche l'illegittimità costituzionale dei cd. 'mandati compensativi' (*Zusatzmandate*), assegnati sulla base della considerazione unilaterale delle perdite dovute all'arrotondamento, senza invece tener conto dei vantaggi che dagli arrotondamenti sorgano per i rispettivi partiti politici.

Votanti e aventi
diritto al voto

Al fine di colmare la lacuna normativa venutasi a creare a seguito del nuovo giudizio di illegittimità costituzionale, come ricordato, il legislatore ha elaborato, sulla base delle indicazioni dello stesso Tribunale, una **nuova riforma elettorale**, entrata in vigore nel **maggio 2013**.

La ventiduesima legge di modifica della legge elettorale (del 3 maggio 2013) ha introdotto i c.d. **mandati di compensazione** (*Ausgleichsmandate*) in aggiunta ai soprannumerari. Per compensare l'effetto dei mandati in eccedenza il modello prevede una fase in cui i gruppi senza seggi in soprannumero possano essere rappresentati da un numero maggiore di deputati, in modo da riprodurre la composizione del Parlamento risultante dai secondi voti. Di conseguenza il numero dei seggi del Bundestag potrebbe aumentare significativamente. Nella prima tornata elettorale di applicazione, il 2013, i seggi 'compensativi' risultarono 29.

Si ricorda che il Tribunale costituzionale federale, con decisione del 4 luglio 2012, ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina del voto dei tedeschi **residenti all'estero** (*Auslandsdeutsche*), che consentiva a costoro di eleggere i deputati del *Bundestag* qualora dal 23 maggio 1949 (data della proclamazione della Repubblica federale tedesca e della Legge fondamentale) avessero vissuto in Germania per un periodo di almeno tre mesi.

Residenti
all'estero

In base ad una legge approvata nel 2013 a seguito dell'intervento del Tribunale federale, ai tedeschi residenti all'estero è riconosciuto il diritto elettorale attivo se dopo il compimento del quattordicesimo anno di età hanno vissuto in Germania ininterrottamente per un periodo di almeno tre mesi e dalla loro partenza non siano trascorsi più di 25 anni, oppure se per altri motivi, personalmente e direttamente, hanno acquisito familiarità con la situazione politica della Repubblica federale e ne sono interessati.

Infine, a seguito di un ricorso elettorale, il Tribunale costituzionale federale ha dichiarato incostituzionale, perché in contrasto con il diritto all'uguaglianza del voto sancito dall'art. 3, comma 3 della Legge fondamentale ([ordinanza 2 BvC 62/14 del 29 gennaio 2019](#)), il § 3, commi 1 e 2 della Legge elettorale federale, che sottraeva il diritto di voto alle persone assistite da un curatore o soggette a tutela ai sensi dei §§ 1896 ss del Codice civile tedesco (*Bürgerliches Gesetzbuch* – BGB) oppure a quelle ricoverate in un ospedale psichiatrico per mancata imputabilità. Il Tribunale costituzionale ha ritenuto che l'**esclusione dal diritto di voto attivo** (*Ausschluss vom Wahlrecht*) in capo ad un determinato gruppo di persone possa risultare giustificata costituzionalmente se si può presumere che detto gruppo non abbia una capacità sufficiente per partecipare al processo di comunicazione tra il popolo e gli organi statali. La formulazione della norma contenuta nella *Bundeswahlgesetz*, secondo i giudici costituzionali, non era idonea a definire in maniera sufficientemente chiara ed esaustiva le persone tipicamente prive della capacità di

partecipare al processo democratico di comunicazione. Il legislatore è quindi intervenuto con la legge del 18 giugno 2019 (*Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze*) che, modificando il § 13 della *Bundeswahlgesetz*, sancisce l'esclusione dal diritto di voto soltanto per coloro che siano stati privati dell'esercizio di tale diritto da una sentenza giudiziaria.

ES0342	Servizio Studi Dipartimento Affari Esteri	st_affari_esteri@camera.it - 066760-4939	 CD_esteri
	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.