



Tanto per capirci di cosa parliamo: modello elettorale tedesco e acconciamenti all'italiana.

di

Vincenzo Baldini*

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. I caratteri fondamentali del modello proporzionale tedesco. 3. Obiettivi del sistema elettorale tedesco. 4. Effetti della disciplina elettorale tedesca sulla governabilità. 5. Il cd. *Tedeschellum*: affinità (poche...) e divergenze (molte...) con il sistema tedesco. 6. Conclusioni

1. Premessa.

Il florilegio di neologismi che da tempo vale ad identificare una disciplina elettorale o una proposta di legge in materia ("*Mattarellum*", "*Rosatellum*" "*Verdinellum*" etc.) si arricchisce ora di una nuova specificazione, il cd. *Tedeschellum* (altri dice "*Germanellum*") che nell'immaginario collettivo politico (e non solo...) evoca affinità tra la nuova proposta di sistema elettorale in discussione in Parlamento ed il modello vigente in Germania per l'elezione dei componenti il *Bundestag*.

Accantonato da subito il testo unificato proposto dal Presidente Andrea Mazziotti ed approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera, ma del tutto invisibile ai parlamentari del partito di maggioranza relativa, il consenso delle principali forze politiche ha finito per convergere ora su un sistema che –a detta di alcuni esponenti politici- è ritagliato sui caratteri della legge elettorale tedesca, essenzialmente connotato dal privilegio per un riparto in via proporzionale dei seggi accompagnato da una clausola di sbarramento al 5% a livello nazionale. Tanto basterebbe a confermare le analogie con l'invocato modello di riferimento.

Appare tuttavia opportuno (ed è questo l'obiettivo che si propone il presente contributo) concentrare il fuoco dell'attenzione sui caratteri, tecnici e funzionali, del

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso Università degli studi di Cassino e del Lazio meridionale.

sistema tedesco, quanto meno al fine di chiarirne -ben oltre una certa, anche comprensibile retorica politica- affinità e differenze con i contenuti della disciplina elettorale che si sta approvando in questi giorni in Parlamento.

2. I caratteri fondamentali del modello proporzionale tedesco.

Quello vigente per l'elezione dei parlamentari del *Bundestag* viene definito come un sistema proporzionale cd. personalizzato¹, poiché pur avvenendo l'assegnazione dei seggi secondo il metodo proporzionale sulla base della complessiva cifra elettorale conseguita da ciascuna lista su tutto il territorio federale, la metà dei seggi complessivi (598) è assegnata a candidati in collegi uninominali scelti direttamente dagli elettori. L'altra metà, invece, è assegnata nell'ambito di circoscrizioni statali, a liste di partito bloccate, secondo l'ordine già determinato, a cui gli elettori conferiscono il proprio consenso.

A tal fine, ciascun elettore dispone di due voti -il primo per votare il candidato nel collegio uninominale, il secondo per votare il listino circoscrizionale- che può esprimere anche in modo disgiunto, così da favorire, ad es., con il primo voto, l'elezione immediata di un candidato locale, con il secondo voto una lista statale anche diversa da quella di appartenenza dell'eletto con il primo voto (il quale, peraltro, potrebbe in teoria anche non essere collegato ad alcuna lista statale). Soltanto, il secondo voto vale dunque a definire l'attribuzione dei seggi ai singoli partiti secondo il metodo proporzionale. Mentre con il primo voto, che non determina un'elezione di tipo maggioritario, all'elettore spetta unicamente la scelta dei candidati in relazione, in ogni caso, al complesso dei seggi spettanti al singolo partito in ragione della distribuzione in via proporzionale. A tal fine, peraltro, il sistema tedesco sancisce una clausola di sbarramento del 5% (calcolato, dunque, sul totale dei secondi voti espressi alle liste), che peraltro non opera -oltre che in relazione a forze rappresentative di minoranze nazionali (Frisi, Sorabi)- allorché un partito abbia comunque conseguito tre mandati diretti in altrettanti collegi (cd. *Grundmandatsklausel*).

¹ In tema, v. per tutti H. Meyer, *Demokratische Wahl und Wahlsystem*, in J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg), *Handbuch des Staatsrechts*, 3. Aufl., Heidelberg, 2005, p. 522 ss.; nonché Id., *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*, ivi, p. 544 ss.

Una siffatta soluzione, combinata con la facoltà del voto disgiunto, non esclude in partenza la formazione di “patti di desistenza” nei collegi uninominali tra forze politiche alleate (cd. effetto di *Stimmensplitting*), così da far scattare la suddetta clausola (*Grundmandatsklausel*) e lasciar ammettere al riparto in via proporzionale anche forze politiche di minore consistenza elettorale (cd. *Splitterparteien*).

Passando ora al procedimento di assegnazione dei seggi, occorre ribadire in premessa che primo e secondo voto vengono calcolati in modo separato. Come si è innanzi anticipato, infatti, è in base alla cifra elettorale complessiva conseguita dalle liste a livello federale che i seggi vengono ripartiti in via proporzionale, distribuiti poi tra i candidati eletti nel collegio uninominale e le liste statali dei partiti. In particolare, la metà del totale complessivo “ordinario” dei seggi parlamentari (299) viene assegnata ai candidati che nel singolo collegio uninominali hanno ottenuto il maggior numero di primi voti (principio di maggioranza relativa). I rimanenti seggi vengono assegnati, quali mandati di lista nei singoli *Länder*, così che il totale dei mandati per ciascun partito (mandati diretti più mandati di lista) tende a riflettere nel modo più preciso possibile la proporzione dei secondi voti ottenuti dai partiti sull’intero territorio federale.

La ripartizione in concreto dei mandati di lista si determina secondo una procedura a due livelli: per il primo, viene determinato il numero dei seggi complessivi spettanti a ciascun partito sulla base dei voti di lista ottenuti sull’intero territorio federale (*Oberverteilung*). Nel secondo livello (*Unterverteilung*) si procede al riparto dei seggi così calcolato tra le liste all’interno delle singole circoscrizioni statali. I mandati diretti vengono in ogni caso computati nel calcolo dei seggi complessivi spettanti alla lista nel rispettivo *Land* insieme al resto dei mandati acquisiti attraverso il voto di lista bloccato. Nel caso in cui una lista ottenga in un *Land* un numero di mandati diretti superiore, rispetto al complesso dei seggi spettanti in base al calcolo proporzionale (formulato –si ripete- sulla base dei secondi voti) essi restano comunque assegnati alla lista come “mandati eccedenti” che si aggiungono al totale dei seggi regolarmente spettanti alla lista secondo il calcolo proporzionale. A tal fine, la Legge fondamentale (diversamente dalla Costituzione italiana) non determina in modo rigido il totale dei seggi parlamentari, rendendo possibile, così, questo eventuale allargamento della rappresentanza in *Bundestag*. Agli altri partiti non sono riconosciuti altrettanti

“mandati compensativi”, né opera un meccanismo di riequilibrio interno al partito – per es., compensazione dei mandati eccedenti con mandati di lista dello stesso partito ma in altri *Länder*.

3. Obiettivi del sistema elettorale tedesco.

Parametro costituzionale di riferimento del sistema descritto è, principalmente, l'art. 38 GG, secondo cui i parlamentari federali, quali rappresentanti dell'intero popolo, sono eletti con voto generale, immediato, libero, uguale e segreto. Conformemente a tale paradigma, la *ratio* della disciplina ora descritta è, ben oltre eventuali rilievi critici², quella di rendere la geografia della rappresentanza parlamentare quanto più possibile corrispondente all'effettiva consistenza rappresentativa delle singole forze politiche nel *Bund*. In tal senso, opera anche la facoltà in capo all'elettore del voto disgiunto, che gli consente di diversificare il consenso privilegiando, con il primo voto, un candidato locale non facente parte della forza politica a cui invece decide di assegnare il secondo voto. Oltre al meccanismo elettorale in senso stretto (traduzione dei voti in seggi, riparto dei seggi con il metodo ... dei resti più alti), poi, un ruolo di rilievo gioca anche la cd. *Grundmandatsklausel*, che impedisce l'esclusione dal riparto proporzionale dei seggi di una forza politica che, con il primo voto, abbia comunque mostrato una certa consistenza elettorale.

Sempre rimanendo in quest'ottica, merita evidenziare come la previsione della clausola di sbarramento abbia superato –non senza rilievi critici anche da parte della dottrina- il vaglio di costituzionalità a cui la prima era stata sottoposta in ragione di un presunto contrasto con il principio di eguaglianza del voto³.

4. Effetti della disciplina elettorale tedesca sulla governabilità.

Sembra di poter affermare con una certa ragionevolezza che tale sistema non produce alcun reale effetto razionalizzatore in merito all'obiettivo della governabilità del Paese, tanto che il ricorso alla cd. *Grosse-Koalition*, a quell'alleanza di governo cioè che tiene

² Cfr. al riguardo S.-C. Lenski, *Paradoxien der personalisierten Verhältniswahl* in *AöR* 134 (2009) p. 473 ss.

³ Cfr. BVerfGE, 82, 322 (337 ss.).

insieme i due principali partiti, chiaramente antagonisti in campagna elettorale, non può nemmeno più dirsi configurare una situazione eccezionale dell'esperienza tedesca. La ragione di tale "debolezza" del sistema elettorale è duplice: per un verso, la scelta ritenuta più coerente con l'art. 38 GG è quella di un sistema proporzionale, integrato dal meccanismo dell'elezione personale che è inteso come un congruo corrispettivo (seppure parziale) del principio secondo cui il parlamentare rappresenta tutto il popolo. In questo senso, può dirsi che rappresentanza e scelta popolare siano intesi come profili inscindibilmente correlati.

La seconda ragione è più strettamente connessa con i caratteri propri della democrazia parlamentare⁴, che non esclude ed, anzi, postula come fisiologica la formazione del consenso (anche strutturale) attraverso il confronto all'interno delle Assemblee rappresentative. Questo è ritenuto, infatti, anche storicamente il luogo istituzionale deputato allo svolgimento del processo di integrazione politica e, così, di formazione delle maggioranze di governo. In altre parole, democrazia parlamentare, divieto di mandato imperativo (art. 38 c. 2 GG) e formazione di maggioranze di governo si configurano, anche nella cultura politica -forse, prima ancora che nell'assetto giuridico-positivo- elementi indefettibilmente correlati, a cui non è possibile derogare per ragioni di convenienza partitica.

5. Il cd. *Tedeschellum*: affinità (poche...) e divergenze (molte...) con il sistema tedesco.

Il sistema elettorale nazionale che il Parlamento italiano si appresta ad approvare importa dal modello tedesco, oltre che la vocazione proporzionale, la clausola di sbarramento fissata al 5% sull'intero territorio nazionale.

Al di là di tali innegabili affinità iniziano però le differenze che valgono a caratterizzare, quello italiano, come un modello *sui generis*. Il territorio nazionale è diviso in collegi uninominali (225, nelle diciotto Regioni a statuto ordinario) e circoscrizioni pluriprovinciali (26, escluse Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta) e ciascun elettore ha la facoltà di esprimere un doppio voto, il primo, riferito a candidati in collegi uninominali, il secondo, invece, ad un listino bloccato di livello

⁴ M. Brenner, *Das Prinzip Parlamentarismus*, in J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg), *Handbuch des Staatsrechts*, cit., p. 477 ss.

circoscrizionale. Tuttavia qui manca la possibilità del voto disgiunto che in Germania persegue invece l'obiettivo di favorire ancor più la personalizzazione della rappresentanza rafforzando il vincolo di collegamento tra popolo e parlamentari, oltre a rendere possibile un allargamento dell'assetto pluripartitico. Nel ddl approvato in Commissione il voto espresso in favore del candidato nel collegio uninominale automaticamente implica l'assegnazione del voto anche al listino (chiuso) del partito a cui il primo candidato appartiene e viceversa (il voto attribuito al listino automaticamente implica il voto al candidato del collegio uninominale)⁵.

La distribuzione dei seggi in via proporzionale, definita sulla base della cifra elettorale nazionale delle singole liste che hanno superato la predetta soglia di sbarramento, avviene privilegiandosi innanzitutto i candidati eletti nei collegi uninominali (la cui reale forza rappresentativa, vale la pena di ribadirlo, si mostra tuttavia in partenza offuscata –o attenuata- dall'obbligo del voto congiunto), quindi i candidati del listino bloccato secondo l'ordine prefissato, privilegiandosi dunque ancora una volta la posizione del capolista.

Sembra opportuno chiedersi, ora, a quale *ratio* istituzionale verrebbe a corrispondere effettivamente la legge elettorale di prossima approvazione. Se si prescinde, come qui è il caso di fare, dal non trascurabile risultato politico conseguito, il consenso, vale a dire, dei partiti più rappresentativi; e, soprattutto dagli interessi peculiari di partito che giustificano il voto favorevole sul ddl elettorale⁶, non può non osservarsi in prima battuta come scarsa attenzione abbia ricevuto l'istanza di governabilità, che pure ha rappresentato un riferimento costante della più recente giurisprudenza costituzionale

⁵ Va peraltro rilevato, sul punto, come l'originaria versione del ddl elettorale (ora modificata) includesse un'elezione immediata con il primo voto unicamente di quei candidati che avessero superato la soglia del 50% dei voti validi. In caso contrario, ad essere proclamato eletto in prima battuta avrebbe dovuto essere senz'altro il capolista del listino bloccato, quindi, sarebbero passati i candidati vincitori nei collegi uninominali secondo le rispettive percentuali di voto, con un'eccezione. Qualora, poi, il numero complessivo dei seggi assegnati alla lista fosse stato minore rispetto al numero dei candidati di quella lista eletti con i primi voti nei collegi uninominali, sarebbero rimasti fuori i candidati-eletti con la più bassa percentuale. In seguito ad emendamenti apportati al testo-base, approvati in sede di Commissione, il numero dei collegi uninominali è sceso da 303 a 225 mentre pur mantenendosi la soluzione del capolista bloccato è innanzitutto privilegiata, nell'assegnazione dei seggi, l'indicazione personale dell'elettore (attraverso il primo voto). Resta, invece, confermato, allo stato, il divieto di voto disgiunto.

⁶Sul punto, peraltro, si legga l'articolo di Roberto D'Alimonte su "Il Sole 24 Ore" del 06.06.2017.

in materia. L'assenza di ogni previsione relativa a premi di maggioranza come anche di altri meccanismi di stabilizzazione delle alleanze di governo, rinvia la questione della governabilità alle dinamiche interne al sistema politico rilanciando senz'altro il ruolo dominante dei partiti politici, a cui le ultime discipline elettorali avevano cercato in qualche modo di porre un freno.

In effetti, al di là degli specifici dubbi di legittimità costituzionale cui anche la nuova proposta può dare luogo⁷, è la carenza assoluta di soluzioni correttive (premio di lista, premio di coalizione etc.) che getta un'ombra circa il rendimento che potrà avere il nuovo sistema elettorale in relazione alla stabilità degli Esecutivi e, così, alla credibilità politica, a livello internazionale del Paese. In questo senso, può dirsi che l'esortazione del giudice costituzionale ha trovato asseccamento unicamente in quanto attiene ai rischi di sovra-rappresentazione di alcune forze parlamentari mentre è rimasta disattesa in merito all'esigenza di favorire, per quanto possibile, la governabilità dello Stato. La conseguenza che al momento si mostra come nient'affatto inverosimile è che il voto espresso dal cittadino si converta, ancora una volta, in un mandato in bianco alla forza politica prescelta.

Occorre allora fidarsi, come si è detto, nelle virtù del sistema politico, nella capacità degli stessi partiti di sviluppare convenzioni e consuetudini in grado di attenuare la genericità del mandato elettorale rendendo subito chiara e visibile a ciascun cittadino la posizione del partito stesso in merito a future alleanze e programmi di governo. Ciò non toglie ma anzi implica il rischio che condizioni peculiari dell'esito elettorale possano spingere verso alleanze inedite, in nome della governabilità del Paese, rendendo fisiologico e non deprecabile, in certi momenti (come in effetti accade in Germania), il ricorso alla Grande Coalizione.

6. Conclusioni.

Formulare conclusioni sui contenuti di un ddl in itinere è sempre difficile ed azzardato. Quel che può sicuramente affermarsi fin da ora è che l'appellativo di *Tedeschellum* e, in generale, il frequente richiamo al modello tedesco provi un po' troppo: i contenuti

⁷ Da ultimo, M. Esposito, *SISTEMA TEDESCO/ Il giurista: è incostituzionale, ecco perché*, in *IlSussidiario.net* del 04/06/2017.

della nuova proposta presentano invero non molte affinità, normative ed ontologiche, con il tanto evocato “modello tedesco”. Diversa sembra esserne l’ispirazione, differenti (in ogni caso, soltanto presumibili) gli effetti di razionalizzazione, non del tutto diradati i dubbi di conformità a Costituzione, in particolare, con riferimento alla previsione che ammette il listino bloccato fino a sei candidati. Invece, sembra sfiorire l’obiezione relativa al cd. Parlamento di nominati, dopo che l’ultima variazione del testo privilegia in ogni caso gli eletti nei collegi uninominali sui candidati nei listini bloccati.

Una lettura critica in chiave politica esula dai contenuti di questo contributo e, in generale, da una riflessione scientifica sulla disciplina elettorale, ciò che peraltro non impedisce di intuire, dietro la ricerca di un accordo elettorale “a tutti i costi”, l’esistenza di un’ansia di votazione che forse, giova poco alla legittimazione del Governo in carica.