

Il sistema elettorale tedesco per il Bundestag

Andrea De Petris



Il Sistema elettorale tedesco è definito “proporzionale personalizzato”, perché combina un impianto prevalentemente proporzionale con alcuni elementi di personalizzazione del voto.

- ▶ L'elettore ha a disposizione due voti sulla scheda elettorale: uno maggioritario, con cui vota per un candidato di partito nel proprio collegio elettorale, ed uno di lista, con cui vota per una lista di partito senza poter esprimere preferenze tra i candidati che essa contiene.
- ▶ Il sistema prevede una soglia di sbarramento pari al 5% dei voti di lista validi a livello nazionale: solo i partiti che superano la soglia possono trasformare in seggi i voti ottenuti.
- ▶ La soglia di sbarramento non si applica alle liste di minoranze riconosciute e ai partiti che vincono almeno il seggio con il voto maggioritario in almeno tre collegi uninominali.
- ▶ Fino al 2023, i partiti che ottenevano più seggi nei collegi di quelli a loro spettanti secondo il voto di lista conservavano i seggi eccedenti. Gli altri partiti ricevevano seggi compensativi per mantenere lo stesso rapporto proporzionale dato dal voto di lista. Una riforma del 2023 ha cancellato questo sistema, per evitare un numero eccessivo di seggi al Bundestag.

1 I principi costituzionali del diritto di voto

In Germania il diritto di voto per il Bundestag si può esercitare al raggiungimento della maggiore età (18 anni). La Legge Fondamentale stabilisce che il voto sia universale, diretto, uguale, libero e segreto. La segretezza del voto non è in ogni caso considerata un ostacolo alla possibilità di votare per lettera, che è considerato uno strumento utile a favorire la partecipazione alle elezioni e a ridurre l'astensionismo.

2 Le caratteristiche del sistema elettorale "proporzionale personalizzato"

La Legge Elettorale per il Bundestag (*Bundeswahlgesetz*) prevede un sistema elettorale "proporzionale personalizzato", e fissa a 598 il numero minimo di seggi del Bundestag: questi vengono assegnati con due voti diversi, contenuti in un'unica scheda elettorale. Con il primo voto, maggioritario, vengono scelti i candidati in 299 collegi uninominali in cui è diviso il territorio della Repubblica Federale Tedesca: in ciascun collegio, vince il seggio in palio il candidato che ottiene la maggioranza relativa dei voti validi. Con il secondo voto, proporzionale, vengono attribuiti gli altri 299 seggi: gli elettori votano per singole liste presentate dai partiti, senza poter esprimere preferenze per singoli candidati. Il secondo voto, proporzionale, è quello determinante per stabilire l'entità della quota di seggi spettante a ciascun partito, e misura il successo dei singoli partiti in un'elezione.

Il sistema prevede inoltre un correttivo alla proporzionalità del voto, attraverso una soglia di sbarramento fissata al 5% dei voti di lista espressi a livello nazionale: i seggi vengono attribuiti solamente alle liste che superano tale soglia, mentre quelle che restano al di sotto non eleggono rappresentanti. Obiettivo della soglia di sbarramento è di evitare la frammentazione del Parlamento tedesco tra molti partiti dotati di un numero minimo di seggi, che rischierebbero di mettere in crisi la capacità di decisione del Bundestag e la formazione di una maggioranza stabile a sostegno del governo. La soglia di sbarramento prevede due uniche eccezioni: la prima riguarda i partiti che riescono a conseguire tre mandati diretti attraverso i primi voti in altrettanti collegi uninominali, ai quali per questa ragione è consentito di trasformare in seggi i voti di lista ottenuti nella quota proporzionale anche nel caso in cui questi risultino al di sotto della soglia del 5%; la seconda eccezione riguarda i partiti che rappresentano minoranze nazionali, i quali sono esenti dall'obbligo di raggiungere la soglia del 5% per trasformare in seggi i voti di lista ottenuti (attualmente l'eccezione riguarda solamente il partito della minoranza danese).

Fino al 2023 era inoltre previsto un sistema di compensazioni: da un lato, le liste che ottenevano un numero di seggi nei collegi uninominali superiore a quello che sarebbe spettato loro in base al voto di lista conservavano i seggi eccedenti (cd. *Überhangsmandate*); dall'altro, per evitare che con ciò si perdesse la proporzionalità del voto, indicato dalle preferenze attribuite alle liste, erano stati introdotti dei mandati compensativi (cd. *Ausgleichsmandate*) da attribuire agli altri partiti per conservare l'esito complessivo dell'elezione. Il combinato disposto di questi due elementi, tuttavia, aveva portato ad un sovradimensionamento del Bundestag, che dal minimo di 598 era aumentato fino a 736 Deputati dopo le elezioni del 2021.

3 La riforma elettorale del 2023

Ritenendo che ciò potesse rappresentare un problema per la funzionalità del Bundestag, è stata introdotta una rilevante riforma del sistema elettorale, entrata in vigore nel giugno 2023¹. La nuova legge conserva la tipica impronta proporzionale del sistema elettorale, ma con l'obiettivo dichiarato di contenere entro dimensioni ragionevoli il numero dei seggi in Parlamento²: per questo la riforma fissa a 630 il numero massimo di Parlamentari eleggibili al Bundestag, mentre mantiene invariato il numero delle circoscrizioni elettorali (299). Anche la coesistenza tra voto di preferenza personale per un candidato nei collegi maggioritari e voto di lista su base nazionale resta invariata: sono stati invece cancellati sia i mandati eccedenti che quelli compensativi, che avevano causato il cospicuo aumento dei Parlamentari nelle ultime legislature.

La riforma introduce delle considerevoli modifiche alle modalità di assegnazione dei seggi, che avviene ora con una procedura divisa in due fasi. Nella prima fase si quantifica la cosiddetta "ripartizione superiore" (*Oberverteilung*), che stabilisce quanti seggi spettino a ciascun partito a livello nazionale in base alla quota di secondi voti (di lista) complessivamente conseguiti dal partito su tutto il territorio tedesco: questo dato esprime la misura della rappresentanza proporzionale complessiva spettante a ciascun partito. Nella seconda fase della cosiddetta "ripartizione inferiore" (*Unterverteilung*) i seggi spettanti a ciascun partito vengono distribuiti alle sue liste candidate nei 16 Länder, tenendo conto del numero di secondi voti (di lista) ottenuti da ogni partito in ciascun Land.

Il numero di seggi a cui ogni partito ha diritto in un Land è determinato dal solo voto di lista, e costituisce anche il numero massimo di seggi che ciascun partito può ottenere nei collegi di ogni Land attraverso l'elezione di propri candidati con il voto maggioritario. Per assegnare i seggi a cui ogni partito ha diritto in base al risultato del voto di lista, i candidati di ciascun partito che hanno ottenuto la maggioranza relativa dei voti di preferenza nel loro collegio vengono innanzi tutto ordinati in una graduatoria, in base alla quota di preferenze personali ottenute. I seggi spettanti ad un partito in un Land vengono quindi assegnati ai candidati di quel partito vincitori nei collegi in base a questa graduatoria, a partire dal candidato eletto con la maggior quota di preferenze personali.

Nel caso in cui a tutti i candidati di questa graduatoria sia stato assegnato un seggio, ma il partito abbia ancora diritto ad altri seggi nel Land in base ai voti di lista ricevuti, tali seggi vengono assegnati ricorrendo ai candidati della lista presentata nel Land³. Laddove invece il numero di seggi spettanti ad un partito in base ai voti di lista ricevuti sia inferiore al numero di candidati nella quota maggioritaria risultati vincitori nei rispettivi collegi, restano privi di seggio i candidati del partito vincitori nei collegi ma con la minor quota di preferenze personali ricevute. Un candidato nella quota maggioritaria che "vinca" nel suo collegio, quindi, ottiene un seggio solo se il suo partito ha una copertura sufficiente in termini di voti di lista nel Land in cui egli è candidato. In caso contrario, pur essendo vincitore nel collegio, il candidato non entra nel Bundestag. Pertanto, a differenza di quanto accadeva in passato, con la riforma del sistema elettorale del 2023 ottenere la maggioranza relativa dei voti nella quota maggioritaria in un collegio non garantisce più di per sé la conquista di un seggio, e quando questo accade il collegio resta privo di un rappresentante diretto in Parlamento, a causa della mancata copertura con il voto di lista. L'unica eccezione riguarda i candidati di collegio indipendenti, ovvero non legati

¹ [Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes](#), BGBl. 2023 I Nr. 147 del 13.06.2023.

² [Wahlrechtsreform 2023. Was sich geändert hat](#), mitmischen.de, 10.10.2024.

³ [Rechtspolitisches Kolloquium: Die Wahlrechtsreform der Ampel - Längst überfällig oder verfassungswidrig?](#)

a partiti: questi ottengono comunque il seggio, se conquistano la maggioranza relativa di preferenze nel voto maggioritario del collegio.

Resta in vigore la soglia di sbarramento al 5% dei voti di lista validi a livello nazionale come criterio di selezione per l'accesso alla trasformazione dei voti in seggi, con l'unica eccezione – confermata – dei partiti espressione di minoranze nazionali. La riforma aveva invece cancellato la possibilità di aggirare la soglia di sbarramento acquisendo seggi nella quota maggioritaria in almeno tre collegi: un'eventualità che ad es. nelle elezioni del 2021 aveva permesso al partito di sinistra Die Linke di ottenere 39 seggi al Bundestag pur avendo ricevuto solo il 4,9% dei voti di lista a livello nazionale, ma avendo conquistato tre mandati diretti in altrettanti collegi maggioritari.

4 La decisione del Tribunale Costituzionale Federale sulla riforma

Il combinato disposto “soglia di sbarramento al 5%/abolizione della clausola dei tre mandati diretti/obbligo di copertura del voto di lista” scaturito dalla riforma elettorale avrebbe teoricamente comportato che un partito con candidati vincitori nei collegi sarebbe rimasto privo di seggi nel caso in cui non avesse superato la soglia di sbarramento del 5% dei voti di lista: questa eventualità è stata tuttavia ridimensionata da una sentenza del Tribunale Costituzionale federale del 30 luglio 2024⁴, che ha nel complesso stabilito la costituzionalità della riforma, dichiarando tuttavia incostituzionale la nuova disciplina della soglia di sbarramento, in quanto non necessaria per il perseguimento dell'obiettivo di garantire la funzionalità operativa del Bundestag. In particolare, secondo la sentenza non sarebbe necessario escludere dall'assegnazione dei seggi un partito i cui deputati, eletti al Bundestag, formerebbero un gruppo parlamentare misto con deputati di un altro partito, se entrambi raggiungono insieme la soglia del 5% dei voti di lista: la sentenza specifica come questa condizione sia attualmente applicabile solamente a CDU e CSU, che pur essendo partiti diversi uniscono i loro Deputati eletti al Bundestag in un solo gruppo parlamentare.

A seguito della parziale bocciatura della riforma, il Legislatore è stato costretto a rimettere mano alla legge elettorale, in particolare regolando diversamente la parte relativa alla soglia di sbarramento, ma per il momento non sono stati ancora apposti correttivi. Nel frattempo, considerata l'imminenza delle elezioni del 2025, il Tribunale Costituzionale ha ordinato che restasse in vigore la precedente disciplina della soglia di sbarramento, che continua per il momento a non essere applicata ai partiti che riescano a far eleggere propri candidati in almeno tre collegi maggioritari⁵.

⁴ BVerfG, [2 BvF 1/23](#) del 30.7.2024.

⁵ [Das geltende Wahlrecht nach der Reform 2023](#), bundestag.de, 27.12.2024.



Autore:

Prof Dr Andrea De Petris
Direttore Scientifico Centro Politiche Europee | ROMA
depetris@cep.eu

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. ROMA

Rappresentanza in Italia, per Malta e presso la Santa Sede
Corso del Rinascimento 52 | I-00186 Roma
Tel. + 30 06 68 80 92 81
Info.Italien@kas.de

La Fondazione Konrad Adenauer è una fondazione politica tedesca vicina all'Unione Cristiano-Democratica (CDU) che opera per la libertà, la pace, la democrazia e la giustizia in Germania e a livello internazionale attraverso l'educazione politica. In Italia, promuove le relazioni italo-tedesche.

Centro Politiche Europee ROMA

Via G. Vico, 1 | I-00196 Roma
Tel. +39 06 84 38 84 33

Il **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, il **Centre de Politique Européenne** PARIS, ed il **Centro Politiche Europee** ROMA formano il **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Il Centres for European Policy Network analizza e valuta le politiche dell'Unione Europea prescindendo da interessi particolari e partitici, con un approccio fondamentalmente favorevole all'integrazione e sulla base dei principi di un'economia libera e di mercato.