

GERMANIA**Tribunale costituzionale federale, sentenza del 30 luglio 2024 (2 BvF 1/23 et al.), sulla parziale illegittimità costituzionale della nuova legge elettorale per il *Bundestag***

31/07/2024

Il secondo Senato del Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht* – BVerfG) si è pronunciato sulla [riforma della legge elettorale approvata l'anno scorso dal Bundestag](#). All'esito dello scrutinio gran parte delle questioni sollevate dai ricorrenti sono state dichiarate infondate o inammissibili; è stata invece accolta la questione relativa all'abrogazione della c.d. *Grundmandatsklausel*, e cioè della soglia di sbarramento, alternativa a quella del 5% dei voti al livello nazionale, che consentiva l'ingresso in parlamento ai partiti che avessero eletto candidati in almeno tre collegi uninominali (c.d. mandati diretti – *Direktmandate*). Il Tribunale ha quindi dichiarato incompatibile (*unvereinbar*) con la Legge fondamentale la soglia di sbarramento “secca” fissata al 5% e ha stabilito che, finché non interverrà il legislatore, dovranno comunque avere accesso alla rappresentanza parlamentare quei partiti che, pur non avendo raggiunto il 5% dei voti, abbiano comunque ottenuto con i loro candidati il maggior numero di voti in almeno tre collegi uninominali.

Avevano promosso ricorso contro la legge di modificazione della legge elettorale federale il governo del *Land* Baviera, 195 deputati del gruppo parlamentare CDU/CSU, il partito CSU, il gruppo parlamentare del partito DIE LINKE e il partito DIE LINKE. Il governo bavarese e i parlamentari CDU/CSU avevano adito il Tribunale in sede di controllo astratto di legittimità costituzionale (*Normenkontrolle*), mentre i gruppi parlamentari e i partiti avevano sollevato un conflitto organico (*Organklage*). Erano stati inoltre presentati numerosi ricorsi diretti (*Verfassungsbeschwerde*), di cui uno sottoscritto da 212 sostenitori del partito DIE LINKE.

La riforma della legge elettorale federale del 2023 conteneva essenzialmente due importanti novità. In primo luogo, venivano eliminati del tutto i “mandati in eccedenza” (*Überhangmandate*) e si stabiliva che, nel caso in cui un partito ottenesse più mandati nella parte maggioritaria che in quella proporzionale, i mandati dei collegi uninominali fossero assegnati di preferenza ai candidati con la maggiore percentuale di voti ottenuti nel collegio; i collegi “in eccedenza” rispetto ai mandati ottenuti nella parte proporzionale erano quindi “sottratti” ai candidati “peggiori vincenti” e restavano non assegnati. Si tratta della regola della “copertura” dei mandati diretti con i mandati ottenuti con il voto di lista (c.d. *Zweitstimmendeckung*). In secondo luogo, veniva anche eliminata la

soglia di sbarramento alternativa dei tre mandati diretti.

Il Tribunale ha rigettato le questioni relative a presunti vizi formali della legge. I ricorrenti si dolevano in sostanza del fatto che fosse stata approvata con i voti della sola maggioranza di governo e che l'abrogazione della *Grundmandatsklausel* fosse stata inserita soltanto all'ultimo momento in commissione e poi votata direttamente in aula in terza lettura. Il Tribunale ha a tal proposito affermato che, sebbene sia desiderabile che la legge elettorale venga approvata da una maggioranza più ampia di quella espressa dai partiti di governo, ciò non è però richiesto dalla Costituzione, né può riscontrarsi una lesione del libero mandato parlamentare o del principio della pubblicità dei lavori parlamentari per il solo fatto che un emendamento del testo di legge sia approvato in commissione prima dell'approvazione finale, come espressamente consentito dal regolamento del *Bundestag*.

Passando alle altre censure, il Tribunale ha dichiarato compatibile con la Legge fondamentale la regola della copertura del voto di lista. Essa è espressione della discrezionalità del legislatore, che è libero di modificare il sistema elettorale nel rispetto dei principi costituzionali in materia elettorale. La scelta di ricalibrare i rapporti tra voto di lista e voto di collegio, pur nell'ambito del medesimo sistema elettorale "proporzionale personalizzato", non risulta né intrinsecamente contraddittoria né in contrasto con il principio del voto uguale (come sostenuto invece dai ricorrenti, soprattutto con riferimento alla differenziazione tra i candidati vincitori nei collegi uninominali eletti in quanto "coperti" e quelli non eletti in quanto "scoperti"). Parimenti respinte sono state le censure relative alla violazione del principio dell'immediatezza del voto e delle pari opportunità dei partiti politici.

È stata invece dichiarata fondata la questione di legittimità costituzionale della soglia di sbarramento nazionale unica del 5% dei voti. Il Tribunale ha ribadito la sua giurisprudenza per la quale la soglia di sbarramento trova la sua giustificazione costituzionale nella necessità di garantire la funzionalità del parlamento, evitando un'eccessiva frammentazione del quadro politico. Tuttavia, dato l'attuale contesto normativo e fattuale, non appare necessario, per raggiungere tale fine, escludere dalla rappresentanza parlamentare un partito che formerebbe un gruppo parlamentare assieme a un altro partito con cui otterrebbe congiuntamente più del 5% dei voti¹. Il riferimento va al partito CSU che, come noto, presenta liste e candidati solo in Baviera e ha sempre formato, fin dal 1949, un gruppo parlamentare unico insieme al "partito fratello" CDU. La cooperazione tra CSU e CDU va oltre la mera alleanza elettorale ed è caratterizzata principalmente da tre elementi:

¹ Ai sensi del § 10, comma 1, del Regolamento del *Bundestag*, "i gruppi parlamentari sono associazioni composte da almeno il cinque per cento dei membri del *Bundestag* che appartengano allo stesso partito o a partiti che, in ragione dell'affinità degli obiettivi politici, non competono tra di loro in nessun *Land*".

l'intenzione di formare un gruppo parlamentare comune; il fatto che tale gruppo parlamentare congiunto esista già nel *Bundestag*; gli accordi di desistenza tra i due partiti che presentano liste e candidati solo in *Länder* diversi. CDU e CSU inoltre cooperano sulla base dei propri statuti e presentano un programma elettorale comune fin dal 1976. Date queste circostanze, l'attuale disciplina di legge contrasta con il principio delle pari opportunità dei partiti desumibile dall'art. 21 della Legge fondamentale. Di converso, risulta giustificata la disparità di trattamento tra "partiti fratelli" e altri partiti nel calcolo dei voti necessari per il raggiungimento della soglia.

Nella parte finale della sentenza il Tribunale ha illustrato gli spazi di intervento del legislatore. Questi potrà scegliere tra: la reintroduzione della *Grundmandatsklausel*, l'eliminazione o la modifica della soglia di sbarramento, il computo congiunto dei voti dei "partiti fratelli" ai fini del raggiungimento della soglia. Peraltro, il Tribunale ha osservato come il legislatore abbia poco tempo a disposizione per intervenire, dato che le prossime elezioni cadranno nell'autunno del 2025 e la Commissione di Venezia raccomanda che le modifiche alla legge elettorale non avvengano nell'anno antecedente ai comizi. Finché non interverrà il legislatore, la legge elettorale dovrà essere applicata nel senso che accede al riparto dei seggi anche il partito che, non avendo conseguito il 5% dei voti, abbia l'intenzione di formare un gruppo parlamentare comune insieme a un altro partito, ove la somma dei voti dei due partiti sia superiore a quella richiesta dalla soglia di sbarramento.

La decisione è stata presa all'unanimità per quanto riguarda la parte relativa alla regola della copertura dei mandati diretti, e con un voto contrario per quanto riguarda la parte relativa alla soglia di sbarramento. Non è stata tuttavia redatta alcuna opinione separata.

La pronuncia e il relativo comunicato-stampa possono essere letti a questo [link](#).

Edoardo Caterina