

GIOVANNI CAPOCCIA
**RAPPRESENTANZA PROPORZIONALE
ED ELEZIONE UNINOMINALE.**
UN'ANALISI DEL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO

in:

**QUADERNI
DI
SCIENZA POLITICA**

Rivista quadrimestrale

Anno VIII - Nuova serie - n. 1

Aprile 2001

**RAPPRESENTANZA PROPORZIONALE
ED ELEZIONE UNINOMINALE.
UN'ANALISI DEL SISTEMA ELETTORALE TEDESCO***

di Giovanni Capoccia

1. Introduzione

La nuova Germania unita ha ereditato, dopo un periodo transitorio di riforme che sono durate lo spazio di una sola elezione, il sistema elettorale della vecchia Germania ovest, utilizzato per la prima volta quasi un cinquantennio or sono e mantenuto, con alcuni aggiustamenti che non ne hanno mutato l'impianto fondamentale, fino ad oggi. Che il sistema elettorale tedesco abbia dato finora risultati funzionali sia alla stabilità che alla legittimazione in genere del sistema politico è un dato di fatto, tanto che detto sistema è stato il modello principale di riferimento per le riforme elettorali recentemente adottate in Nuova Zelanda e in Venezuela, ed è uno dei modelli dibattuti per possibili riforme elettorali in diversi paesi, come ad esempio in Italia, in Olanda, nel nuovo Sud Africa e in Portogallo.

Analizzare quale è stato il ruolo ed il peso del sistema elettorale nel determinare gli equilibri politici generali nella Germania federale è importante non solo per fornire informazioni utili all'«ingegneria politica comparata», ma anche al fine di una migliore comprensione della fase attuale del sistema partitico e più in generale del sistema politico tedesco. Infatti, sia pure in un contesto che finora è stato di sostanziale continuità rispetto al passato (in una misura addirittura stupefacente se si pensa alla portata politica di un fenomeno come la riunificazione delle due Germanie), nella fase presente, il sistema partitico tedesco mostra una relativa maggiore frammentazione e differenziazione territoriale del

* Ringrazio Stefano Bartolini per le dettagliate osservazioni su una precedente versione di questo articolo. Un ringraziamento va anche a Klaus von Beyme, Michael Krennerich, Dieter Nohlen per aver contribuito a chiarire, nel corso di diverse conversazioni con l'autore, vari aspetti del tema qui trattato.

comportamento di voto degli elettori rispetto al passato. Sarebbe prematuro dare un giudizio sulla durevolezza di detti fenomeni. In questo contesto, però, l'analisi puntuale delle «conseguenze politiche» (e dei loro limiti) che il sistema elettorale ha avuto nei primi quattro decenni della «Repubblica di Bonn» è utile sia per comprendere gli sviluppi recenti del quasi-decennio successivo alla riunificazione nazionale, sia per poter meglio intravedere i possibili scenari verso cui il sistema politico tedesco potrà tendere nei prossimi anni.

Il tema verrà sviluppato come segue: la prima sezione sarà dedicata alla descrizione della procedura di trasformazione dei voti in seggi attualmente in vigore in Germania. La sezione seguente darà un quadro sintetico delle riforme elettorali susseguitesesi dopo il 1949, anno dell'approvazione della prima legge elettorale federale. Gli effetti veri e propri del sistema elettorale sul sistema partitico saranno oggetto delle due sezioni successive, di cui la prima sarà dedicata all'elezione proporzionale ed alla clausola del 5%, mentre la seconda completerà il quadro soffermandosi sulle conseguenze sul sistema partitico di alcuni aspetti relativi all'elezione uninominale che nel sistema tedesco è incastonata in un meccanismo di selezione proporzionalistico. Nell'ultima sezione si inseriranno le «conseguenze politiche» del sistema elettorale nel quadro politico generale della democrazia tedesca del dopoguerra⁽¹⁾.

2. Descrizione del meccanismo elettorale

L'elettore dispone di due voti: l'*Erststimme* (primo voto) è espresso nell'ambito di un collegio uninominale, in cui si presentano candidati partitici e indipendenti. I candidati si possono presentare solo in un collegio uninominale e in una *Landeslist*. La formula che vale in questo collegio è il *plurality system*: il candidato che ottiene più voti viene eletto. Il territorio nazionale è diviso in un numero di collegi pari alla metà del numero dei deputati al *Bundestag*. Il secondo voto (*Zweitstimme*)

⁽¹⁾ Si dà qui conto del significato delle abbreviazioni tecniche utilizzate e non esplicitate nel testo: una sigla quale «B.G.Bl. 1991, I, 150-159» va letta nel seguente modo: *Bundesgesetzblatt* (l'equivalente dell'italiana Gazzetta Ufficiale) del 1991, volume primo (quello in cui sono contenuti gli atti normativi relativi al diritto costituzionale), pagg. 150-159. L'abbreviazione BVerfGE sta invece per «Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes», ovvero «Decisioni della Corte costituzionale federale», e si riferisce al massimario di dette decisioni, pubblicato a cura della stessa Corte.

viene invece dato a liste che solo i partiti (definiti secondo la lettera della legge sui partiti politici - *Parteiengesetz*)⁽²⁾ possono presentare. La presentazione di liste, così come di candidati nel collegio uninominali, è subordinata alla raccolta di un certo numero di firme di elettori. Le liste in questione sono di tipo bloccato, non si possono esprimere preferenze al loro interno. Esse sono presentate dai partiti in ogni Land. Il numero di seggi del *Bundestag* (in tutto, dopo la riunificazione, 656) cui ogni partito ha diritto viene calcolato solo sulla base delle *Zweitstimmen* ottenute; il collegio in cui tale ripartizione è calcolata è un collegio unico nazionale.

La formula secondo la quale si ripartiscono i seggi è la *Hare-Niemeyer*. Con essa si calcola il numero di seggi cui un partito ha diritto nel seguente modo: moltiplicando il numero di voti ottenuti dal partito per il numero di seggi da assegnare, e dividendo poi questo prodotto per il numero totale di voti validi da prendere in considerazione. Questo denominatore nell'esperienza tedesca non coincide con il totale dei voti validi, per la presenza di una clausola di esclusione che esclude dal conteggio una certa fetta di suffragio: infatti non partecipano alla ripartizione dei seggi su base nazionale i partiti che non raggiungono almeno il 5% dei voti sull'intero territorio nazionale o che non vincono, in alternativa, la competizione in almeno tre collegi uninominali. Tornando alla *Hare-Niemeyer*, il numero intero risultante da tale operazione costituisce il numero di seggi spettanti al partito in questione. Se restano, come probabile, seggi da assegnare, essi vengono assegnati in successione ai partiti il cui quoziente presenta un decimale più alto. Come si vede, il metodo *Hare-Niemeyer* si comporta essenzialmente come un quoziente naturale integrato dal metodo dei resti più alti⁽³⁾.

A questo punto è decisa la composizione partitica del *Bundestag*. Nel prosieguo del procedimento elettorale, tali cifre potranno essere

⁽²⁾ Ne traduciamo l'art. 2, comma 1, frase 1, nel testo rivisto promulgato il 31 Gennaio 1994 (B.G.Bl. 1994, I, 150-159 - ma la data della prima entrata in vigore della legge è il 1967), ove si afferma che «Partiti sono le associazioni di cittadini, le quali permanentemente o per lungo tempo acquistano influenza sulla formazione della volontà politica nell'ambito della federazione o di un Land, e che vogliono cooperare alla rappresentanza del popolo nel *Bundestag* o in un *Landtag*, qualora essi, per il quadro globale delle loro relazioni concrete, e in particolare per l'estensione e la stabilità della loro organizzazione, per il numero dei loro iscritti e per la loro immagine pubblica, offrano una bastevole garanzia della serietà della sopraddetta finalità».

⁽³⁾ Vedi FULCO LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, Bulzoni, 1990, p. 166.

ritoccate in alto solo per l'occorrenza di mandati in eccedenza (*Überhangmandate*); infatti il resto della procedura di assegnazione dei seggi parlamentari ha più che altro a che fare con la determinazione della composizione personale del *Bundestag*, sulla base delle candidature presentate nelle liste o nell'ambito dei collegi uninominali. Una volta stabilito il numero di seggi cui un partito ha diritto, si passa a ripartire tali seggi all'interno delle diverse liste che tale partito ha presentato in ogni *Land*. In questo secondo passaggio della procedura di conteggio, queste liste entrano «in concorrenza» fra loro, per dividersi il totale dei seggi ottenuto dal partito. La ripartizione dei seggi cui il partito ha diritto fra le sue diverse *Landesliste* viene effettuata ancora una volta con il metodo *Hare-Niemeyer*: al numeratore andrà il prodotto fra il numero di voti ottenuto dalla *Landesliste* del *Land X* e il numero di seggi al *Bundestag* cui il partito ha diritto (stabilito, come detto, nella prima parte del procedimento); al denominatore andrà invece il numero di voti ottenuto dal partito su tutto il territorio nazionale. Anche qui, stesso metodo per la distribuzione dei resti⁽⁴⁾.

In tal modo, si ha il numero di seggi cui in ogni *Land* un dato partito ha diritto. Da tale numero va sottratto il numero di seggi ottenuti dal partito, in quel *Land*, nei collegi uninominali. I candidati vincitori in detti collegi sono in ogni caso eletti al *Bundestag*. Il numero restante determina il numero di candidati di lista che sono eletti, a partire dall'inizio della lista, in successione. Capita molto spesso che vi siano dei candidati eletti nel collegio uninominale che compaiono anche in lista: in questo caso, nel determinare l'ordine degli eletti dalla lista, il loro nome viene saltato, e viene eletto il candidato successivo. Dunque, la composizione personale del *Bundestag* viene decisa sulla base delle candidature presentate

(4) *Bundeswahlgesetz* (legge elettorale federale, abbr. BWahlG) art.6, comma 2, frase 2. Nel caso di decimali uguali, si decide per sorteggio (BWahlG, art.6, comma 2, frase 5). Il metodo del sorteggio viene usato anche nell'elezione nei collegi uninominali, nel caso in cui due candidati riportino lo stesso numero di *Erststimmen* (art. 5, frase 2). Nella distribuzione dei seggi rimasti, si devia dalla regola generale dei resti più alti – dati dai decimali del quoziente – nel caso in cui la *Landesliste* di un partito, la quale abbia ricevuto un numero di *Zweitstimmen* superiore alla metà del totale dei voti ricevuti da tutte le altre *Landesliste* di quel partito, non abbia però ottenuto più della metà dei seggi che erano da distribuire fra le stesse *Landesliste*; in questo caso si assegna ad essa, all'inizio della ripartizione dei resti, innanzitutto un seggio, qualunque sia il valore decimale del suo quoziente. Poi si procede all'assegnazione degli altri seggi rimasti secondo quanto prevede l'*Hare-Niemeyer*. Le ragioni di tale disposizione sono da far risalire ai «salti logici» della formula usata. Su questo, vedi DIETER NOHLEN, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen, Leske & Budrich, 1986.

a livello di *Länder* e nei collegi uninominali. A livello dei singoli *Länder* può capitare che – per una serie di motivi sui quali ci si soffermerà più oltre – in un *Land* vengano eletti per un partito un numero di candidati presentatisi nei collegi uninominali che è superiore al numero, calcolato con il procedimento poco fa esposto, di seggi cui quel partito ha diritto in quel *Land*. In un siffatto caso, la «sottrazione» di cui poco sopra, fatta per vedere quanti mandati debbano essere tratti dalla *Landesliste*, darebbe come risultato un numero negativo. Il partito, però, oltre al numero di seggi cui avrebbe diritto per la doppia ripartizione proporzionale finora descritta, mantiene anche i «mandati in eccedenza» che ha ottenuto in quel *Land* grazie ai suoi *Erststimmen*⁽⁵⁾. Ciò fa sì che il numero dei parlamentari al *Bundestag* sia variabile, a seconda degli *Überhangmandate* che in quella consultazione si sono assegnati. Per concludere, va ricordato che la clausola del 5%, così come il numero di firme necessario per la presentazione di liste o candidati in collegi uninominali⁽⁶⁾, non si applica a partiti che rappresentano minoranze nazionali.

3. *L'evoluzione del sistema elettorale tedesco: le riforme elettorali nella Germania federale 1949-1996*

Il sistema elettorale utilizzato per le prime elezioni legislative nel 1949 non si discostava, per il suo impianto fondamentale, da quello che ancora oggi è in vigore. Infatti, le riforme elettorali susseguitesi nel corso del cinquantennio di vita della Repubblica federale tedesca sono consistite in aggiustamenti progressivi e successivi (anche se non sempre di portata irrilevante) su un impianto costante nel tempo. La legge del 1949 conteneva un voto singolo, dato in un collegio uninominale. Lo *higher tier* di collegi era costituito dai *Länder*, 11 in quel momento: ogni *Land* inviava al *Bundestag* un numero prefissato di deputati (la cosid-

(5) Il principio degli *Überhangmandate*, che è, oltre alla *Sperrklausel*, l'unico esplicito elemento di disproportionalità contenuto nella legge elettorale tedesca è stato oggetto di un intenso dibattito costituzionalistico riflettentesi anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale federale, sui cui contributi di maggior rilevanza ci si soffermerà più avanti.

(6) BWahlG, art. 20, comma 2, frase 2 (per la presentazione in collegi uninominali sono necessarie 200 firme di elettori del collegio). BWahlG, art. 27, comma 1, frase 3 (per la presentazione di *Landesliste* le firme necessarie sono pari ad un millesimo – fino ad un massimo di 2000 – degli elettori del *Land* nelle ultime elezioni, e che abbiano ancora la capacità elettorale attiva al momento della firma).

detta *Landesproporz*) e ritagliava nel suo territorio un numero di collegi uninominali pari al 60% di tale numero⁽⁷⁾. La distribuzione dei seggi fra i partiti avveniva interamente all'interno dei singoli *Länder* secondo il metodo d'Hondt. Dalla quota di ogni partito erano poi sottratti i mandati da esso vinti direttamente nei collegi uninominali del *Land*. I seggi rimasti erano poi coperti dai candidati delle liste (bloccate) denominate *Landesergänzungsvorschläge* (espressione che si può considerare non lontana dall'inglese «*additional members*»), che i partiti politici presentavano in ogni *Land*. Per partecipare alla ripartizione dei seggi nella singola regione, un partito doveva superare il 5% dei voti in essa espressi o alternativamente riportare una vittoria in un collegio uninominale. Non vi era alcuna distribuzione di seggi a livello nazionale.

Le leggi di riforma che nel 1953 e nel 1956 intervengono su tale sistema sono le riforme elettorali più rilevanti nella storia della Germania federale. Con la prima si eleva la clausola al 5% dei secondi voti validi espressi a livello nazionale⁽⁸⁾; altro cambiamento importante (oltre all'introduzione del doppio voto, vigente ancora oggi) è la ripartizione fra seggi diretti e mandati di lista secondo la proporzione del 50% ciascuno, il che comporta un aumento del numero totale dei deputati da 400 a 484⁽⁹⁾. Con la seconda delle due leggi citate si introduce, attraverso il sistema detto della *Bundesproporz*, il collegio unico nazionale al posto dei *Länder*⁽¹⁰⁾ quale *higher tier* di collegi. Anche questo è un

(7) Data l'impossibilità di dividere esattamente i seggi assegnati ad ogni *Land* nelle porzioni del 60 e 40 per cento, si ritagliarono in tutto 242 collegi uninominali (invece di 240) su un totale di 400 deputati da eleggere. La legge del 1949 parlava comunque di porzioni «approssimate».

(8) Contestualmente, si esentano dal dover superare detta clausola i partiti rappresentanti minoranze nazionali. Il riconoscimento governativo di tale natura, necessario per poter godere dell'esenzione, è ottenuto solo dal partito della minoranza danese, che vive nella fascia settentrionale dello Schleswig-Holstein, al confine con la Danimarca. Il partito di detta minoranza è il *Südschleswigsche Wählerverband* (Associazione Elettorale dello Schleswig del Sud); Ssw. Ha partecipato alle elezioni federali per il *Bundestag* nel 1949, nel 1953, nel 1957, e nel 1961. Dalle elezioni del 1965 non ha più presentato propri candidati alle elezioni per il *Bundestag*. Ora è attivo solo a livello regionale. Vedi ANGELIKA KÜHN, *Privilegierung Nationaler Minderheiten im Wahlrecht der BRD und Schleswig-Holstein*, Frankfurt, Peter Lang, 1991, pp. 177-180.

(9) Non si vollero rivedere i collegi uninominali disegnati nel 1949 nel numero di 242. Si aumentò pertanto solo il numero dei deputati eletti attraverso le liste partitiche. Per i successivi cambiamenti del numero dei deputati, inclusa la riduzione degli stessi prevista per la 15° legislatura, vedi Tabella 1.

(10) Dal 1951 i *Länder* erano diventati 9, dopo la riunificazione del Baden-Württemberg.

aspetto della legge che troviamo ancora in vigore. La differenza è che allora il conteggio avveniva, sia fra i partiti che fra le liste regionali di ogni partito, secondo la formula d'Hondt. La formula *Hare/Niemeyer*, in uso oggi, è stata introdotta nel 1985. Altro aspetto importante della riforma del 1956 è l'elevazione della clausola alternativa da uno a tre mandati uninominali.

Dopo il 1985, le riforme di cui mette conto parlare sono quelle provvisorie introdotte nel 1990 dopo un tormentato dibattito politico e diversi interventi del giudice costituzionale⁽¹¹⁾. Di tali riforme, volte ad appianare almeno in parte la situazione di svantaggio dei partiti e delle altre formazioni politiche attive sostanzialmente solo nelle regioni dell'ex-Germania est, la più importante è certamente quella che prescrive la divisione in due distinti territori di applicazione della clausola di esclusione del 5%. Tali territori corrispondevano alle due ex-Germanie. Se un partito avesse superato il 5% in uno solo dei due territori, avrebbe portato nel conteggio generale tutti i suoi secondi voti, ottenuti in entrambi i territori. Tali riforme erano provvisorie, introdotte per la «particolare situazione» delle prime elezioni dopo la riunificazione, previste a ridosso degli avvenimenti che hanno segnato la profonda svolta politica nella Ddr⁽¹²⁾. Saranno infatti eliminate nel 1994.

Come si può vedere anche dalla sinossi contenuta in tabella 1, dunque, l'impianto «duale» del sistema, sia pure con cambiamenti, è rimasto immutato nel corso dei decenni: due livelli dei collegi, cui corrispondono due formule e due distinte clausole di esclusione, e (dal 1953) due voti. La presenza dei due livelli di collegi e dei due momenti distinti del processo di conteggio dei voti ed assegnazione dei seggi hanno fatto sì che la possibilità di mandati in eccedenza – e con essa la variabilità del numero degli eletti al *Bundestag* – fosse sempre presente. Su questo aspetto ci si soffermerà nella sezione espressamente ad esso dedicata.

(11) Per un accurata analisi di detto dibattito, vedi MICHAEL BRENNER, *Die Entwicklung des Wahlrechts und der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit im wiedervereinigten Deutschland*, in «Archiv des öffentlichen Rechts», 1991, pp. 537-587.

(12) Altre riforme, pure transitorie, introdotte a favore dei partiti ed altre formazioni politiche dell'est erano appunto l'equiparazione, nel diritto di partecipare alla competizione elettorale con proprie liste, delle associazioni politiche ai partiti politici nel senso della legge sui partiti vigente in Germania dal 1967, e la possibilità di presentarsi alle elezioni con liste congiunte, altrimenti vietata dal diritto elettorale della Germania Occidentale. Vedi GIOVANNI CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento*, Roma, Bulzoni, 1995.

Tabella 1: L'evoluzione del sistema elettorale della Repubblica federale tedesca 1949-1994

Anni riforme	Collegi			Clausole di esclusione			Formule proporzionali		Tipo di lista	Possibilità di Überhangmandate	% di eletti in collegi uninom.	
	N.ro voti	lower tier	higher tier	Ritaglio coll. nella competenza di	N.ro deputati (senza Überhangmandate)	Secondi voti	Primi voti	Esenzione minoranze nazionali				Fra Länder
1949	1	collegi uninom.	Länder (11)	Länder	400	5% reg.	1 seggio uninom.	no	I Länder eleggono un n.ro fisso di dep.	d'Hondt	plurality system	60%
1953	2	collegi uninom.	Länder (9)	Bund	484	5% naz.	1 seggio uninom.	si	I Länder eleggono un n.ro fisso di dep.	d'Hondt	plurality system	50%
1956	2	collegi uninom.	collegio unico naz.	Bund (Wahlkreis-komm.)	484	5% naz.	3 seggi uninom.	si	d'Hondt	d'Hondt	plurality system	50%
1985	2	collegi uninom.	collegio unico naz.	Bund (Wahlkreis-komm.)	496 ²	5% naz.	3 seggi uninom.	si	Hare/Niemeyer	Hare/Niemeyer	plurality system	50%
1990	2	collegi uninom.	collegio unico naz.	Bund (Wahlkreis-komm.)	656	5% diviso in due territori	3 seggi uninom.	si	Hare/Niemeyer	Hare/Niemeyer	plurality system	50%
1994	2	collegi uninom.	collegio unico naz.	Bund (Wahlkreis-komm.)	656	5% naz.	3 seggi uninom.	si	Hare/Niemeyer	Hare/Niemeyer	plurality system	50%
1996 ³	2	collegi uninom.	collegio unico naz.	Bund (Wahlkreis-komm.)	598	5% naz.	3 seggi uninom.	si	Hare/Niemeyer	Hare/Niemeyer	plurality system	50%

¹ Esclusi i deputati di Berlino Ovest: 8 nel 1949 (per Groß-Berlin), 22 (con una breve parentesi di 19 in base ad una legge del 1952) dal 1953 al 1987. Dal 1990 in poi, con la riunificazione, Berlino, trasformata in Land, elegge direttamente i suoi rappresentanti al *Bundestag*.

² La legge del 23 Dicembre 1956, sulla reincorporazione della Saar nel territorio nazionale, aveva diviso il nuovo Land in 5 collegi uninominali, e pertanto aumentato il numero complessivo dei deputati di 10; la legge del 14 Febbraio 1964, intervenuta a seguito dell'intervento della Corte costituzionale federale del 1963, aveva riorganizzato i collegi uninominali e ne aveva aggiunto uno, aumentando così ulteriormente il numero dei deputati di due unità.

³ La riduzione del numero dei deputati a 598, e di conseguenza del numero dei collegi elettorali a 299, decisa con la «Tredicesima legge modificativa della legge elettorale federale» del 15 Novembre 1996 (B.G.Bl. 1996, I, 1712 segg.), entrerà in vigore con l'elezione del prossimo Bundestag (il 15°), prevista per l'autunno 2002 (vedi anche BVerfGE 95, 335/365-367).

4. L'elezione proporzionale, la clausola del 5% e il sistema partitico tedesco

4.1. L'evoluzione del sistema partitico nazionale nella Germania federale

Il sistema partitico tedesco (-occidentale) ha conosciuto diverse fasi, nel corso della sua evoluzione. Dopo le prime elezioni federali del 1949, si osserva una fase poco più che decennale di rapida concentrazione del sistema, con riduzione del numero dei partiti rappresentati (e, in misura minore, anche dei concorrenti significativi), nonché di concentrazione dei voti sulle formazioni più grandi. Tale «processo di concentrazione», spesso evocato dalla letteratura sul sistema partitico tedesco, si è verificato praticamente nelle quattro elezioni federali fra il 1949 ed il 1961. Viste anche le tradizioni nazionali di forte frammentazione partitica, non erano pochi gli osservatori che, dopo le prime elezioni federali, non si aspettavano un tale esito, tanto che il risultato delle elezioni del 1953, in cui la concentrazione partitica cominciava a farsi vedere chiaramente, venne definito da Dolf Sternberger come un «miracolo elettorale tedesco» («*deutsche Wahlwunder*» – in «*Die Gegenwart*», 12 Settembre 1953).

L'esito di tale fase di concentrazione è stato un sistema basato sui tre partiti della Cdu/Csu, della Spd e della più piccola Fdp⁽¹³⁾: questa fase tripartitica è durata circa un ventennio (dall'inizio degli anni Sessanta all'inizio degli anni Ottanta), in cui i tre partiti – presto divenuti suscettibili di coalizioni intercambiabili – si sono alternati al potere. Nel 1966 la coalizione «borghese» dell'ultimo Adenauer e poi di Erhard venne sostituita al governo del paese dalla «Grande Coalizione» fra i due partiti più grandi (governo Kiesinger-Brandt, 1966-1969); questa venne tre anni più tardi a sua volta sostituita dalla coalizione social-liberale, che ha governato il paese, prima con Brandt e poi con Schmidt alla cancelleria, fino al 1982 (tab. 2).

La rottura della coalizione fra Spd e Fdp, con il cambio di alleanze di quest'ultima, e il successivo insediamento del governo Kohl a capo di una maggioranza cristiano-democratica-liberale grazie ad un voto di sfiducia costruttiva (1982) hanno aperto la strada alle elezioni federali

(13) Per il significato delle sigle partitiche, e la loro traduzione in italiano, vedi l'appendice.

Tabella 2 Composizione del Bundestag 1949-1998*

Partito	Anno delle elezioni													
	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1972	1976	1980	1983	1987	1990	1994	1998
Cdu/Csu	139	243	270	242	245	242	225	243	226	244	223	319	294	245
Spd	131	151	169	190	202	224	230	214	218	93	86	239	252	298
Fdp	52	48	41	67	49	30	41	39	53	34	46	79	47	43
Dp	17	15	17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Zentrum	10	3 ¹	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bp	17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kpd	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dkp/Drp	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Wav	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ssw	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Indipendent	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gb/Bhe	-	27	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grüne ²	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27	42	8	49	47
Pds	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17	30	36
TOTALE	402	487	497	499	496	496	496	496	497	498	497	662	672	669

Avvertenza: in neretto i partiti che hanno formato la maggioranza di governo all'inizio di ogni legislatura. Tali maggioranze sono poi talora andate soggette a cambiamenti nel corso della legislatura, come ad esempio nei casi della V (formazione nel 1966 della Grande Coalizione fra cristiano-democratici e socialdemocratici), e della IX legislatura (formazione nel 1982 dell'alleanza fra i partiti cristiano-democratici e il partito liberale).

* Compresi i mandati in eccedenza.

1 Di cui un deputato Cdu, presentatosi nelle liste dello *Zentrum*.

2 Nel 1990 i seggi sono ottenuti solo da *Grüne/Bündnis '90*, allora partito ecologista delle sole regioni dell'est; nel 1994 dal nuovo partito *Bündnis '90/Die Grünen*.

anticipate del 1983, che si possono considerare come il momento iniziale di una nuova fase del sistema partitico nel suo complesso. In dette elezioni, infatti, per la prima volta dopo il 1953, un nuovo partito entrava nel parlamento federale: il partito ecologista dei *Grünen* (Verdi), che aveva fallito lo stesso obiettivo nel 1980 e che già aveva avuto alcuni successi a livello regionale. La crisi della Spd dopo la perdita del governo forniva ora alla nuova formazione lo spazio politico e i voti necessari anche a livello federale. Con i primi anni Ottanta, dunque, si apre una fase di relativa maggiore frammentazione parlamentare, in cui i *Grünen* si affermano e stabilizzano come quarto partito del sistema: già prima di rafforzare la loro pattuglia parlamentare nel 1987 avevano consolidato definitivamente le loro posizioni a livello regionale, oltre ad aver ottenuto un'affermazione importante (8,2% e 7 seggi) nelle elezioni europee del 1984. Grazie da un lato al consolidamento della coalizione di governo federale fra Cdu/Csu e Fdp, e dall'altro lato anche alle dinamiche coalizionali in diversi *Länder*, in cui i *Grünen* cominciano ad entrare nei governi regionali tipicamente come *partner* della Spd (anche se non mancano alcune *Ampelkoalitionen*, letteralmente «coalizioni-semaforo», in cui è coinvolta anche la Fdp, ed alcuni casi di coalizioni social-liberali), il sistema a livello federale inizia a strutturarsi, secondo un'espressione talvolta usata nella letteratura di quegli anni, in due «campi» (*Lager*), ognuno composto da un *partner* grande e un alleato più piccolo.

Su questa situazione interviene l'improvvisa sfida della riunificazione nazionale, resa ancora più ardua dalla rapidità degli avvenimenti nella Ddr. I partiti tedesco-occidentali, con la sola eccezione dei *Grünen*, hanno reagito tempestivamente a tale situazione, «colonizzando», attraverso alleanze e poi fusioni con i partiti già esistenti nella Ddr¹⁴, l'offerta politica in quelli che si avviavano rapidamente a diventare i «nuovi *Länder*» della Germania unificata. Le elezioni federali del 2 Dicembre 1990, con cui si sancì la riunificazione, presentarono dunque un quadro di sostanziale continuità con il panorama partitico della vecchia Germania ovest. La riunificazione, però, già in quelle elezioni e in maniera accentuata nelle

¹⁴ Nel sistema partitico della Ddr pre-1989, accanto al partito comunista (Sed) che guidava di fatto il paese, esistevano altre formazioni politiche ad esso associate con un ruolo del tutto subordinato. Come riporta JOHN PAUL NETTL, *The Eastern Zone and the Soviet Policy in Germany*, London, Oxford University Press, 1951, tali formazioni, che avevano le loro radici nelle primissime (e presto abortite) esperienze competitive nella zona di occupazione sovietica subito dopo la guerra, costituirono gli alleati delle maggiori formazioni politiche dell'Ovest. Per maggiori particolari su questo aspetto, vedi GIOVANNI CAPOCCIA, *op. cit.*

successive, portò nel sistema partitico ora pantedesco un nuovo partito, la Pds, erede del partito comunista egemone nella vecchia Ddr. Tale presenza si è ripetuta (e rafforzata) nelle elezioni federali del 1994; l'elettorato della Pds è praticamente presente solo nei sei *Länder* orientali (i cinque ricostituiti sul territorio della Ddr più Berlino), nei quali il partito ottiene circa fra un sesto ed un quarto dei suffragi. Inoltre, l'inserimento nel tessuto collaudato della vecchia Germania Occidentale di un «corpo estraneo» (elettoralmente parlando) quale la ex-Ddr ha provocato anche una certa qual maggiore fluidità del sistema partitico a livello elettorale, segnalata per esempio dall'aumento del numero di liste che si presentano a concorrere alle elezioni federali. È ovviamente presto per dire se tali fenomeni, che caratterizzano la fase contemporanea del sistema partitico tedesco, evolveranno in mutamenti stabili dello stesso.

A determinare l'evoluzione del sistema partitico tedesco che si è qui brevemente disegnata nei suoi passaggi fondamentali hanno ovviamente contribuito diversi fattori, fra i quali il sistema elettorale. All'analisi separata dei suoi effetti politici, che comporterà necessariamente un certo grado di astrazione, seguirà la loro contestualizzazione nell'ambito più ampio delle dinamiche endogene al sistema partitico tedesco.

Il resto di questa sezione sarà dunque dedicato alla parte «proporzionale» (la più importante) del sistema stesso, e in specie alla clausola di esclusione del 5%, l'elemento più «forte» del sistema in questione, mentre la sezione seguente si soffermerà brevemente sull'importanza politica (non sempre marginale) di alcuni aspetti attinenti all'elezione uninominale, tecnicamente l'altra «metà» del sistema elettorale tedesco. In sede di conclusione si inseriranno i risultati di questa analisi in una prospettiva più ampia, mirante a chiarire il contesto in cui il sistema elettorale ha agito nei modi analizzati.

4.2. Un sistema di «proporzionale personalizzata»

Il sistema elettorale vigente nella Germania del dopoguerra è stato etichettato in maniere molto differenti nella letteratura specializzata. Le definizioni fornite nella letteratura variano da «proporzionale»⁽¹⁵⁾, «imparentato con la proporzionale»⁽¹⁶⁾, «di proporzionale personalizzata»⁽¹⁷⁾, «*additional-member system*»⁽¹⁸⁾, «*mixed-member system*»⁽¹⁹⁾, «misto» *tout court*⁽²⁰⁾.

(15) Vedi DOMENICO FISICHELLA, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Firenze, Sansoni, 1970; IDEM, *Elezioni e democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1993.

L'elenco potrebbe continuare. È ovvio che affrontare *ex professo* il problema della denominazione del sistema elettorale in questione sottintende confrontarsi con il complicato tema dei criteri della classificazione dei sistemi elettorali, una cui trattazione esaustiva eccederebbe i limiti del presente saggio. A mio avviso, la definizione del sistema elettorale tedesco come «proporzionale», con la possibile aggiunta degli aggettivi «personalizzato», volto a cogliere l'aspetto del voto nei collegi uninominali⁽²¹⁾, e «corretto», volto a tenere in considerazione l'azione delle clausole di esclusione, è la più appropriata. Questo essenzialmente perché la mia prospettiva di analisi è quella di indagare l'influenza del sistema elettorale in questione sul sistema partitico. La logica interna del sistema tedesco per la trasformazione delle quote dei voti dei vari partiti in quote di seggi parlamentari è quella di una distribuzione proporzionale, corretta praticamente solo dalle clausole di esclusione (il 5% dei secondi voti validi espressi sull'intero territorio nazionale, o la vittoria in tre collegi uninominali). In questa prospettiva, l'effetto del voto nei collegi uninominali è di gran lunga meno importante, e certo non giustificherebbe una definizione del sistema come «misto». In altri termini, dal punto di vista tecnico il sistema tedesco presenta certamente una struttura «duale», composta da due «metà», delle quali

(16) Vedi EMIL HÜBNER, *Wahlssysteme und ihre mögliche Wirkungen unter spezieller Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland*, München, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1984.

(17) Vedi HANS MEYER, *Wahlssystem und Verfassungsordnung*, Frankfurt, Metzner, 1973; DIETER NOHLEN, *Wahlssysteme der Welt. Daten und Analysen. Ein Handbuch*. München, Piper, 1977; IDEM, *Wahlrecht und Parteiensystem*, cit.; IDEM, *Elections and electoral systems*, Delhi, Macmillan India, 1996; DEREK URWIN, *Germany: Continuity and Change in Electoral Politics*, in RICHARD ROSE (a cura di), *Electoral Behavior: a Comparative Handbook*, New York, Free Press, 1974, pp. 109-170. MAX KAASE, *Personalized Proportional Representation: The 'Model' of the West German Electoral System*, in Arend LUPHART e BERNARD GROFMAN (a cura di), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, Praeger, 1984, pp. 155-164.

(18) Vedi William P. IRVINE, 'Additional member' electoral systems, in AREND LUPHART e BERNARD GROFMAN, *op. cit.*, pp. 165-174; MARTIN HARROP e WILLIAM MILLER, *Electors and Voters: a Comparative Introduction*, London, Macmillan Education, 1987.

(19) Vedi JONATHAN BOSTON, *Electoral Reform in New Zealand: The Report of the Royal Commission*, in «Electoral Studies», 1987, pp. 105-114.

(20) Vedi ENID LAKEMAN, *How Democracies Vote. A Study of Majority and Proportional Electoral Systems*, London, Faber and Faber, 1970; GRUPPO di Milano, *Verso una nuova costituzione*, Milano, Giuffrè, 1983; ANDRÉ BLAIS e LOUIS MASSICOTTE, *Electoral Systems*, in LAWRENCE LEDUC, RICHARD G. NIEMI, e PIPPA NORRIS (a cura di), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, London, Sage, 1996, pp. 49-81.

(21) A rigore, come è stato giustamente sostenuto, l'espressione più corretta in questo rispetto sarebbe quella di «proporzionale parzialmente personalizzata», in quanto la personalizzazione tramite l'elezione uninominale avviene solo per la metà dei deputati.

però quella del «secondo voto-collegio unico nazionale-conteggio proporzionale-clausola del 5%» è quella decisiva nel determinare la traduzione delle quote di voti in quote di seggi parlamentari. Sull'altra «metà» del sistema, quella del «primo voto-collegi uninominali-formula *plurality*-clausola alternativa», e sulle condizioni in cui le sue varie parti sono suscettibili di avere una qualche influenza sulla distribuzione dei seggi parlamentari fra i partiti, ci si soffermerà nella sezione successiva a questa.

Per l'analisi dell'influenza del sistema elettorale sul sistema partitico tedesco, è dunque la distribuzione dei secondi voti fra i vari partiti che va tenuta presente in prima istanza. I risultati delle elezioni federali dal 1949 al 1994 sono sintetizzati nella tabella 3.

Il collegio unico nazionale, e la formula elettorale utilizzata, la *Hare/Niemeyer*, sono elementi di per sé molto proporzionali: un collegio di ampiezza 656 è un *unicum* nei sistemi elettorali mondiali. Altri paesi con un collegio unico nazionale hanno parlamenti composti da un minore numero di membri, come Israele (120), i Paesi Bassi (150), o anche il Sud Africa, che ha un collegio unico nazionale di 400 membri⁽²²⁾, così come 400 membri era anche l'ampiezza del collegio unico nazionale utilizzato per le prime (ed uniche) elezioni democratiche a livello nazionale nella Germania est dopo il crollo del regime comunista e prima della riunificazione con la Repubblica federale⁽²³⁾. La formula *Hare/Niemeyer*, pur presentando alcuni «salti logici»⁽²⁴⁾, si comporta normalmente in maniera «più proporzionale» di molte altre formule proporzionali⁽²⁵⁾.

Gli elementi della formula e del collegio, sono dunque, *di per sé*, estremamente «fotografici». Appare evidente che un tale sistema, se privo della clausola di esclusione, costituirebbe un sistema di rappresentanza proporzionale pressoché «pura». Di conseguenza, volendo indagarne gli effetti sul sistema partitico, è sulla clausola di esclusione del 5% che dobbiamo concentrarci, e vedere come essa ha agito.

(22) MURRAY FAURE, *The Electoral System*, in «Journal of Theoretical Politics», 1996, pp. 193-208.

(23) UWE THAYSEN (a cura di), *Die Rechtliche Basis Politischer Pluralität. Dokumente Zur Ersten Freien Wahl in Der DDR*, in «Zeitschrift für Parlamentsfragen», 1990, pp. 38-70.

(24) Su cui vedi DIETER NOHLEN, *Wahlrecht und Parteiensystem*, cit. .

(25) Su questo aspetto, in generale, vedi AREND LJPHART, *Sul grado di proporzionalità di alcune formule elettorali*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», XIII, 1983, pp. 295-305.

Tabella 3: Elezioni al Bundestag 1949-1998 - Percentuali di secondi voti validi*

	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1972	1976	1980	1983	1987	1990	1994	1998
Affluenza	78.5	86.0	87.8	87.7	86.8	86.7	91.1	90.7	88.6	89.1	84.3	77.8	79.0	82.2
Cdu/Csu	31.0	45.2	50.2	45.4	47.6	46.1	44.9	48.6	44.3	48.8	44.3	43.8	41.5	35.1
Spd	29.2	28.8	31.8	36.2	39.3	42.7	45.8	42.6	42.9	38.2	37.0	33.5	36.4	40.9
Fdp	11.9	9.5	7.7	12.8	9.5	5.8	8.4	7.9	10.6	7.0	9.1	11.0	6.9	6.2
Dp	4.0	3.3	3.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bp	4.2	1.7	-	-	-	0.2	-	-	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1
Zentrum	3.1	0.8	-	-	-	0.0	-	-	-	-	0.1	-	0.0	-
Dpp ¹	1.8	1.1	1.0	0.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kpd	5.7	2.2	-	-	-	-	0.1 ⁱⁱ	-	-	0.0	-	0.0	-	-
Senza part.	4.8	ⁱⁱⁱ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ssw	0.3	0.2	0.1	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Wav	2.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rsf	0.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gb/Bhe	^{iv}	5.9	4.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gdp ^v	-	-	-	2.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gvp	-	1.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dns	-	0.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fu	-	-	0.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dfu	-	-	-	1.9	1.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Npd	-	-	-	-	2.0	4.3	0.6	0.3	0.2	0.2	0.6	0.3	-	0.3
Adf	-	-	-	-	-	0.6	-	-	-	-	-	-	-	-
Dkp	-	-	-	-	-	-	0.3	0.3	0.2	0.2	-	-	-	-
Grüne	-	-	-	-	-	-	-	-	1.5	5.6	8.3	3.8	7.3 ^{vi}	6.7
Odp	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.3	0.4	0.4	0.2
Grüne/ Bündnis '90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.2	-	-
Pds	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.7	4.7	5.1
Die Grünen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.8	0.5	0.3
Rep	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.1	1.9	1.8
DVU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.2
Pro DM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.9
Altri ^{vii}	0.2	-	0.4	0.1	0.3	0.3	0.1	0.1	0.0	0.0	0.4	0.5	0.6	1.1

Avvertenze: la tabella riporta esclusivamente i risultati in termini di secondi voti delle formazioni partitiche che hanno ottenuto una quota di suffragi pari allo 0,3% in almeno una elezione. I dati sono tratti da Bevölkerung und Erwerbstätigkeit-Wahl zum 13. Deutschen Bundestag am 16. Oktober 1994, a cura del Bundeswahlleiter e dello Statistisches Bundesamt, Stuttgart, Metzger-Poeschel 1994, Heft 1 (per le elezioni fra il 1949 e il 1990) ed Heft 5 (per le elezioni del 1994), fonti alle quali rimandiamo per i dati completi su tutte le formazioni che hanno partecipato alle elezioni federali. Le quote dei partiti che hanno avuto accesso al Bundestag superando le clausole di esclusione sono in corsivo.

* Territorio nazionale della Germania ovest (esclusa Berlino Ovest). Nel 1949 l'elettore esprimeva un solo voto. Dal 1957 è compresa anche la Saarland. Dal 1990 risultati relativi alla Germania unificata.

ⁱ Nel 1949 è riportato il dato della Dkp/Drp (*Deutsche Konservative Partei/Deutsche Rechtspartei*). La Drp nasce nel 1950 dalla fusione di alcune *Verbände* regionali della Dkp/Drp con una piccola formazione di destra, la Ndp (*Nationaldemokratische Partei*, da non confondere con la Npd-*Nationaldemokratische Partei Deutschlands*, attiva dagli anni '60 e ben più importante. Su queste formazioni, v. HANS SCHMOLLINGER, *Die Deutsche Konservative Partei-Die Deutsche Rechtspartei*, in RICHARD STÖSS (a cura di), *Parteienhandbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1983/84, vol. 1, pp. 982-1024, e, dello stesso autore, *Die Deutsche Reichspartei*, ivi, vol. 1, pp. 1112-1191).

ⁱⁱ Il Kpd «storico» è stato sciolto con sentenza della Corte costituzionale federale nel 1956. Nel 1970 è stato fondato un nuovo partito con lo stesso nome, che si è presentato in alcune elezioni federali indipendentemente dall'altro piccolo partito comunista, la Dkp.

ⁱⁱⁱ Dal 1953, con il doppio voto, solo i partiti possono presentare liste per ottenere secondi voti. Candidati indipendenti si presentano nei collegi uninominali, e non hanno fino ad oggi mai riportato alcuna vittoria. I loro voti non vengono riportati in questa tabella, che tiene conto solo dei secondi voti.

^{iv} Nel 1949 i partiti rappresentanti i profughi dai territori dell'est ex-tedeschi non furono ammessi a partecipare alle elezioni (vedi Richard Stöss, *Einleitung: Struktur und Entwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik — Eine Theorie*, in IDEM (a cura di), *op. cit.*, vol. 1, pp. 17-295).

^v La Gdp nasce dalla fusione della Dp e del Bhe.

^{vi} Dopo la fusione con i Verdi dell'Est nel nuovo partito denominato *Bündnis '90/Die Grünen*.

^{vii} A causa degli arrotondamenti al primo decimale, il totale di ogni colonna può leggermente discostarsi da 100. Nel 1953 tutti i partiti che hanno ricevuto secondi voti sono riportati nella tabella. Un dato di «0,0» significa che nessuna delle formazioni qui escluse ha (singolarmente) raggiunto (con gli arrotondamenti) la quota dello 0,1% dei secondi voti.

4.3. Clausola del 5% e conseguenze politiche

A far data almeno dagli studi di Maurice Duverger relativi all'influenza politica dei sistemi elettorali⁽²⁶⁾, gli effetti dei sistemi elettorali sugli elettori e sui sistemi partitici sono stati catalogati in due tipi: l'effe-

⁽²⁶⁾ MAURICE DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, Colin, 1950.

to psicologico e l'effetto meccanico. Espresso in termini generali, l'effetto psicologico consiste nella pressione esercitata dal sistema elettorale sull'elettore a non «sprecare» il suo voto, a darlo cioè ad un partito per il quale il voto «conti» nel determinarne la vittoria nel collegio o comunque per il quale il voto contribuisca alla quota di seggi. In presenza di certe regole elettorali, dunque, un elettore può decidere di «disertare» il suo partito preferito, e di votare per la sua seconda (o terza, o successiva) preferenza partitica, se in tale modo il suo voto ha più *chances* di influire sul risultato in termini di seggi. Questo comportamento elettorale, denominato nella letteratura «voto strategico» (o «voto sofisticato», «voto utile») è volto ad impedire la vittoria (o a ridurne la portata) dei partiti o candidati in assoluto meno preferiti dall'elettore. In breve, un sistema elettorale può costituire un sistema di vincoli che possono spingere gli elettori dei partiti presumibilmente sfavoriti dal sistema a votare per il «meno peggiore» fra gli avversari del loro partito, al fine di impedire la vittoria dei «peggiori»⁽²⁷⁾.

L'effetto meccanico dei sistemi elettorali si compone in realtà di due fenomeni. Il primo è l'effetto distorsivo, dato dalla disrappresentatività del meccanismo di traduzione dei voti in seggi, che si esprime in sovra- o sottorappresentazioni dei vari partiti in termini della loro quota di seggi parlamentari rispetto alla loro quota di voti. Il secondo è l'effetto riduttivo, ovvero la riduzione del numero dei partiti operata dal sistema elettorale tramite la negazione dell'accesso alla rappresentanza alle formazioni che non raggiungono una certa soglia di voti.

In quanto segue – nella tabella 4 sono riportate una serie di misure relative al sistema partitico tedesco che si useranno nell'analisi – si tratteranno uno per uno gli effetti sopra delineati, attribuibili principalmente, nel caso tedesco, alla clausola di esclusione del 5%. Prima di entrare nel merito dell'argomento, è bene fare alcune premesse: primo, che gli effetti meccanici e quello psicologico sono ovviamente combinati fra loro, e che la loro distinzione è analitica; pertanto, trattando di ognuno di essi, sarà necessario anche fare riferimenti agli altri. Secondo, volendo analiticamente distinguere e trattare gli effetti summenzionati, bisogna mettere in evidenza che essi hanno un rapporto diverso con la dimensione temporale; infatti, mentre l'effetto meccanico può essere analizzato *one shot*, ovvero nelle singole elezioni, l'ef-

⁽²⁷⁾ Per un'ampia e rigorosa trattazione delle condizioni e degli effetti del voto strategico in diversi sistemi, vedi il recente volume di GARY COX, *Making votes count. Strategic coordination in the world's electoral systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Tabella 4: Evoluzione del sistema partitico tedesco ed effetto riduttivo e distorsivo del sistema elettorale

Anno elez.	N.ro di partiti nel Bundestag ¹	% di voti non rappresentati ²	Indice di distorsione D	F elettorale ³	F parlamentare	Differenza F _{el} -F _{part}
1949	10 ¹	1,1%	15,5%	0,795	0,751	0,044
1953	6	6,7%	8,1%	0,698	0,641	0,057
1957	4	7,0%	6,9%	0,637	0,581	0,056
1961	3	5,7%	5,7%	0,645	0,602	0,043
1965	3	3,6%	3,6%	0,609	0,581	0,028
1969	3	5,2%	5,4%	0,600	0,554	0,046
1972	3	1,0%	1,2%	0,582	0,572	0,010
1976	3	0,8%	1,0%	0,576	0,567	0,009
1980	3	1,9%	2,1%	0,606	0,589	0,017
1983	4	0,4%	1,2%	0,608	0,602	0,006
1987	4	1,5%	1,4%	0,651	0,643	0,008
1990	5	8,0%	8,1%	0,681	0,622	0,059
1994	5	3,5%	3,5%	0,683	0,656	0,027
1998	5	5,9%	5,6%	0,698	0,659	0,039

1 All'inizio della legislatura.

2 Ci si riferisce ovviamente ai secondi voti. I necessari arrotondamenti dei valori riportati non mutano il quadro generale.

3 L'approssimazione delle cifre dell'indice è al terzo decimale. Anche per le quote partitiche usate per il calcolo di questo indice, però, vale il criterio sempre usato in queste tabelle (e peraltro in uso anche nelle pubblicazioni ufficiali), dell'arrotondamento al primo decimale. Di conseguenza, le quote non arrotondabili in alto allo 0,1% sono state trascurate. Si rimanda alla pubblicazione ufficiale *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 1994. Wahl zum 13. deutschen Bundestag*, Hefte 1-5, Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, e *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 1998. Wahl zum 14. deutschen Bundestag* Hefte 1-5, Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1998, per i dati completi utilizzati per questi calcoli.

4 Non considerando i tre eletti indipendenti.

fetto psicologico, che sottintende un «processo di apprendimento» da parte dell'elettore degli effetti meccanici del sistema elettorale, può essere rilevato solo con l'aiuto di serie temporali, lungo un sufficiente arco di tempo.

Iniziamo con l'analizzare l'effetto distorsivo. Analizzando i dati elettorali, il dato che salta agli occhi è che dal 1953 in poi⁽²⁸⁾ si ha una grande maggioranza di casi di sovrarappresentazione, e solo pochi casi di sottorappresentazione (di portata molto limitata), che riguardano i partiti più piccoli (i due grandi partiti sono sempre sovrarappresentati), e che scompaiono definitivamente dopo l'adozione della formula *Hare/Niemeyer* (dal 1987 in poi).

La ragione per cui i partiti che accedono al *Bundestag* sono di norma più sovra- che sottorappresentati è semplice: l'azione della clausola è quella di escludere una certa quota di voti dalla rappresentanza, di impedire che essi si trasformino in seggi. L'effetto distorsivo è dunque strettamente connesso a quello riduttivo: i seggi non assegnati ai partiti che non superano la clausola vanno ai partiti che invece la superano. La maggiore o minore forza, unita alla maggiore o minore concentrazione territoriale dei partiti più piccoli, determina poi la misura di tale sovrarappresentazione per le singole formazioni, o, in qualche raro caso, una lieve sottorappresentazione.

A determinare la misura *generale* della sovrarappresentazione dei partiti che entrano nel *Bundestag*, però, è un fattore ancora più importante, ovvero il livello generale della quota di voti che restano non rappresentati. Questa si può vedere nella tabella 4⁽²⁹⁾, o nel grafico di figura 1 (dove è riportata insieme al numero di partiti presenti nel

(28) Ovvero dall'introduzione della clausola del 5% a livello nazionale. Nelle elezioni del 1949, con il 5% regionale, il quadro è diverso, e vi sono diversi casi di sottorappresentazione, il più clamoroso dei quali è quello della Kpd. Il Partito Comunista Tedesco, infatti, si presenta in tutti i *Länder*, ma supera il 5% solo in sei di essi. Inoltre, dati gli effetti della formula *d'Hondt*, non in tutti e sei ottiene seggi. Vedi KLAUS VON BEYME, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung*, München, Piper, 1991.

(29) Nella colonna 3 di tab. 4 vengono riportati i valori delle quote di voti che effettivamente sono rimasti non rappresentati, includendo cioè anche la mitigazione dell'effetto riduttivo della clausola del 5% dovuta alla clausola alternativa, nonché la divisione del territorio di applicazione della clausola del 5% adottato per le elezioni del 1990. Simulando l'assenza di detti fattori, i valori per le elezioni del 1953, 1957, 1990 e 1994 aumenterebbero rispettivamente a 10,8%, 10,4%, 11,5%, e 7,9%.

Tabella 5: Sovra- e sottorappresentazione partitica nel Bundestag, 1949-1994

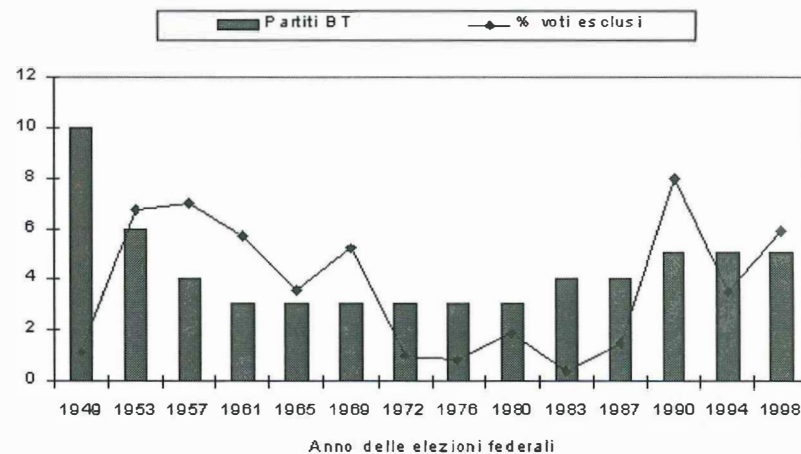
Partiti nel Bundestag	Anno delle elezioni																												
	1949		1953		1957		1961		1965		1969		1972		1976		1980		1983		1987		1990		1994		1998		
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A
Cdu/Csu	+3,6	+3,5	+4,7	+4,6	+4,2	+3,0	+3,2	+2,7	+1,8	=	+2,7	=	+0,5	=	+0,4	=	+1,0	+1,1	+0,2	+0,4	+0,6	+0,5	+4,4	+3,9	+2,2	+1,5	+1,5	+2,2	
Spd	+3,4	+3,3	+2,2	+2,4	+2,2	+2,4	+1,8	+2,3	+1,4	=	+2,5	=	+0,6	=	+0,6	=	+1,0	+0,8	+0,6	+0,3	+0,4	+0,5	+2,6	+2,9	+1,1	+1,4	+3,3	+2,5	
Fdp	+1,0	+1,1	+0,3	+0,4	+0,5	+0,6	+0,7	+0,8	+0,4	=	+0,2	=	-0,1	=	0	=	+0,1	+0,1	-0,2	-0,1	+0,2	+0,2	+0,9	+1,0	+0,1	+0,3	+0,2	+0,4	
Dp	+0,2	+0,2	-0,2	-0,4	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Bp	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Zentrum	-0,6	-0,6	-0,3	-0,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Drp	-0,6	-0,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Kpd	-2,0	-2,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Ssw	-0,1	-0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Senza part.	-3,9	-3,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Wav	+0,1	+0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Gb/Bhe	-	-	-0,4	-0,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Grüne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Bündnis '90/Grüne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Pds	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

Avvertenza : colonne A) Valori percentuali calcolando i mandati in eccedenza; colonne B) valori simulati, senza considerare i mandati in eccedenza

Fonti: D. STERNBERGER e B. VOGEL (a cura di), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane, Ein Handbuch*, Berlin, de Gruyter, 1969; G. RITTER e M. NIEHUS, *Wahlen in Deutschland 1946-1991. Ein Handbuch*, München, Beck, 1991; *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 1994*, Elaborazioni dell'autore. Approssimazioni al primo decimale.

Bundestag). La bassa percentuale del 1949 è da attribuire al livello relativamente basso della clausola di esclusione utilizzata per quelle elezioni. Con gli inasprimenti delle clausole di esclusione del 1953 (soprattutto) e del 1957, i valori salgono, e sarebbero stati ancora più alti (vedi nota) se non vi fosse stata la clausola alternativa. Dopodiché, con la sola eccezione delle elezioni del 1969, la quota di voti non rappresentati tende a scendere, per risalire solo nel 1990, nella situazione del tutto particolare della riunificazione. Sui casi specifici di queste elezioni ci si soffermerà nelle pagine che seguono. Per quanto riguarda la distorsione provocata dalla clausola, la concentrazione dei voti sui partiti che superano il 5% è il motivo per cui, negli anni grosso modo compresi fra il 1972 e il 1987, il sistema elettorale tedesco ha dato degli esiti pressoché perfettamente proporzionali.

Figura 1: Numero di partiti rappresentati nel Bundestag e percentuale di secondi voti esclusi



L'andamento della proporzionalità generale del sistema può essere apprezzato ricorrendo ad alcuni strumenti analitici. Un primo strumento che può essere utilizzato per rilevare il grado di distorsione di un dato sistema elettorale è l'indice D, una misura, qui espressa in termini per-

centuali, della distorsività totale del sistema nelle diverse elezioni, ovvero della somma delle quote di seggi cui non corrispondono voti e di voti che non si trasformano in seggi⁽³⁰⁾.

Figura 2: La dispersività totale del sistema elettorale: l'indice D .



⁽³⁰⁾ L'indice D è dato dalla somma dei valori assoluti delle differenze percentuali fra quote di voti e quote di seggi ottenute da ciascun partito nelle diverse elezioni. Alti valori di D (se ne veda la serie nella tab. 4 e nel grafico di figura 2) mostrano un'alta distorsività del sistema, ovvero che le quote in seggi dei partiti ammessi alla rappresentanza presentano significativi scostamenti, in più o in meno, rispetto alle loro quote di voti. Bassi valori di D , fino al limite teorico di 0, indicante una perfetta proporzionalità, mostrano al contrario che la distribuzione effettiva dei seggi rispetta la distribuzione delle quote di voti fra i partiti. La formula di tale indice è la seguente:

$$D = \sum_{i=1}^n |V_i - S_i|,$$

ove V_i è la percentuale in voti del partito i , e S_i la sua percentuale in seggi. Vedi FULCO LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981.

L'andamento dell'indice D rispecchia quanto si diceva a proposito delle elezioni degli anni Settanta e Ottanta e degli esiti di quasi perfetta proporzionalità del sistema in quegli anni. Tale indice, pur cogliendo solo un aspetto dell'evoluzione del sistema partitico (per così dire, la «rispondenza» del sistema partitico parlamentare alle distribuzioni dei consensi elettorali), ci consente comunque di vedere che il processo di concentrazione (1953-1961) è tale anche a livello elettorale, e non solo a livello parlamentare; che lo stesso (concentrazione delle quote di voti prima che delle quote di seggi) vale per la «fase tripartita» del 1961-1980, anche se una relativa distorsività del sistema permane per tutti gli anni Sessanta, e registra addirittura una crescita – grazie ai successi dell'estremista Npd – nelle elezioni del 1969. L'ascesa politica dei Verdi, che sfocia nel loro ingresso nel *Bundestag* nel 1983, non viene poi praticamente registrata dall'indice, il che dimostra che a tale novità nel sistema partitico tedesco a livello parlamentare non si è accompagnato un fenomeno di disgregazione più generale negli orientamenti di fondo dell'elettorato.

Un indice che ci consente di apprezzare l'effetto distorsivo della clausola di esclusione in un contesto più ampio, che tiene anche conto di altri aspetti del sistema partitico tedesco, è quello di frazionalizzazione⁽³¹⁾.

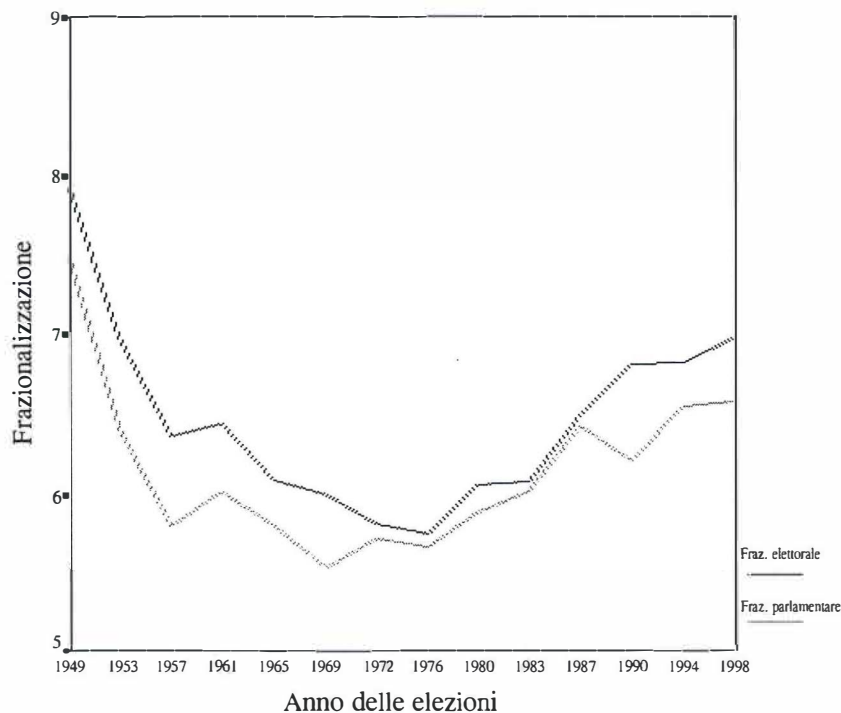
Nel grafico di fig. 3 sono riportati i valori della frazionalizzazione elettorale e parlamentare per il sistema partitico tedesco nelle diverse elezioni. L'area compresa fra le due spezzate costituisce l'effetto distorsivo (defrazionalizzante) del sistema elettorale (quasi interamente da attribuire alla clausola di esclusione, come si andrà a dire). Dal grafico emergono diversi aspetti interessanti. Primo, si nota chiaramente che la concentrazione seguente l'introduzione della clausola del 5% a livello nazionale nel 1953 ha alla sua base, pur nella costanza di un certo effetto defrazionalizzante del sistema elettorale, una concentrazione elettorale, ovvero delle quote di voti (il cosiddetto «miracolo elettorale» di cui sopra). Secondo, si rileva che l'effetto defrazionalizzante della clausola si riduce progressi-

⁽³¹⁾ Come noto, tale indice può calcolarsi sia per le quote di voti dei vari partiti (frazionalizzazione elettorale – v. tab. 4, col. 8), che per le loro quote di seggi (frazionalizzazione parlamentare – tab. 4, col. 9). Le rispettive formule sono: per la frazionalizzazione elettorale

$$F_e = 1 - \left(\sum_{i=1}^n T_i^2 \right), \text{ per la frazionalizzazione parlamentare } F_s = 1 - \left(\sum_{i=2}^n S_i^2 \right)$$

ove T_i e S_i sono rispettivamente le quote di voti e di seggi di ogni partito. La differenza fra i due valori (tab. 4, col. 10) dà la misura di quanto il sistema elettorale abbia ridotto la frammentazione partitica nelle diverse elezioni. Vedi DOUGLAS RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven and London, Yale University Press, 1967.

Figura 3: L'indice di frazionalizzazione elettorale e parlamentare



vamente, e tocca il suo minimo fra il 1972 e il 1987, ovvero fra il secondo decennio della fase tripartita e le due legislature quadripartite, in cui il sistema partitico parlamentare ha rispecchiato quasi perfettamente quello elettorale. Infine, emerge con chiarezza che nella fase post-riunificazione il sistema è tornato ad avere un effetto-filtro più pronunciato, in presenza di un'aumentata frammentazione elettorale.

Dalla figura si vede altresì chiaramente come, con l'esplosione di liste presentatesi alle elezioni del 1990, e il risultato negativo dei Verdi dell'Ovest⁽³²⁾, che falliscono l'obiettivo di superare la clausola di esclusione per meno di 100.000 voti, la misura della defrazionalizzazione ope-

(32) Alle elezioni del 1990 si presentano due principali partiti ecologisti, nei due territori separati di applicazione della clausola. I Verdi dell'Ovest, in crisi interna per le divi-

rata dal sistema sale al massimo storico, avvicinato solo dai valori relativi agli anni '50. Allo stesso tempo, i due grandi partiti tornano a livelli di sovrarappresentazione mai più toccati dagli anni '50. La divisione del territorio di applicazione della clausola (e pertanto la mitigazione della stessa) adottata in quelle elezioni non è stata sufficiente ad evitare ciò, principalmente proprio a causa del cattivo risultato dei *Grünen* di cui si è detto. Va da sé che in presenza di un unico territorio di applicazione della clausola, la distorsività del sistema in tale elezione sarebbe stata ancora maggiore. La differenziazione del sistema partitico conseguente all'incorporazione dei nuovi *Länder* dell'Est in seguito alla riunificazione nazionale avrebbe poi dato luogo nel 1994 ad un livello di distorsività analogo a quello avutosi nel 1990, se la Pds non fosse riuscita a portare il suo 4,4% di secondi voti in parlamento attraverso la clausola alternativa.

Un ultimo aspetto da trattare riguardo la disproporzionalità del sistema è quello relativo ai mandati in eccedenza. Del tema in questione si parlerà diffusamente più avanti: l'aspetto che interessa qui è che anche i mandati in eccedenza, «correggendo» in alto le quote di seggi dei partiti che li ottengono, indipendentemente dalla percentuale dei loro secon-

Tabella 6: Effetto distorsivo del sistema elettorale con e senza mandati in eccedenza

Anno elezioni	D effettivo (inclusi mandati in eccedenza)	Mandati in eccedenza	D simulato (senza mandati in eccedenza)	Differenza $D_{em} - D_{sim}$
1949	15,5%	2	15,4%	+0,1%
1953	8,1%	3	8,3%	-0,2%
1957	6,9%	3	6,8%	+0,1%
1961	5,7%	5	5,8%	-0,1%
1965	3,6%	-	=	=
1969	5,4%	-	=	=
1972	1,2%	-	=	=
1976	1,0%	-	=	=
1980	2,1%	1	2,0%	+0,1%
1983	1,2%	2	1,0%	+0,2%
1987	1,4%	1	1,4%	0
1990	8,1%	6	8,0%	+0,1%
1994	3,5%	16	3,6%	-0,1%
1998	5,6%	13	4,8%	-0,8%

sioni fra le correnti, non riescono però a superare la clausola del 5% nel territorio corrispondente alla ex-Germania ovest. Questo aspetto, su cui vedi l'informata ricerca di HUBERT H. KLEINERT, *Aufstieg und Fall der Grünen. Analyse einer alternativen Partei*, Bonn, J.H.W. Dietz Verlag, 1992, è ripreso più avanti, alla nota 37.

di voti ottenuti sul territorio nazionale, contribuiscono alla distorsività del sistema. La tabella 6, comunque, mostra due cose: primo, che il livello generale di disproporzionalità da attribuire ai mandati in eccedenza, rispetto a quello alla cui origine sta la clausola del 5%, è molto ridotto. Secondo, che anche tale apporto – sempre calcolato in generale – non va sempre nella stessa direzione. In altre parole, in alcuni casi l'occorrenza di mandati in eccedenza aumenta (di poco) la distorsività generale del sistema in quelle elezioni; in altri casi la diminuisce (sempre di poco). In un caso, quello delle elezioni del 1987, l'incidenza è stata pressoché nulla. L'affermazione secondo cui i mandati in eccedenza sarebbero allocati al fine di «mantenere la proporzionalità»⁽³³⁾, non ha dunque fondamento, e va annoverata fra le non infrequenti imprecisioni che si incontrano nella letteratura (di lingua non tedesca) riguardo al sistema elettorale della Repubblica federale. Tale affermazione appare ancora più infondata se si considerano i dati per partito. Le colonne B della tab. 5 contengono una simulazione dei livelli di sovra- e sotto-rappresentazione dei vari partiti senza tenere conto dei mandati in eccedenza, nelle elezioni in cui questi si sono avuti. Dei 39 mandati in eccedenza finora allocati, la Cdu ne ha ottenuti 30, la Spd 8 e la Dp 1 (per la loro distribuzione per anno, partito e *Land*, vedi più avanti la tab. 9). Guardando in dettaglio, si vede che, in un ambito che è di quasi costante sovrarappresentazione dei partiti che entrano nel *Bundestag*, i mandati in eccedenza aumentano la misura di tale sovrarappresentazione per i partiti che li ottengono, e la riducono per gli altri. La riduzione della sovrarappresentazione, poniamo, dello 0,1% per la Fdp e dello 0,5% per la Spd nel 1961, anno in cui la Cdu ottiene 5 mandati in eccedenza, si accompagna ad uno speculare aumento della sovrarappresentazione per la Cdu, e così via. Questo fenomeno, se fa sì che il livello generale di distorsione resti più o meno uguale, redistribuisce però il livello di detta sovrarappresentazione in maniera disuguale fra i diversi partiti.

L'effetto riduttivo operato dal sistema elettorale sul sistema partitico tedesco può essere apprezzato dalla differenza fra il numero di partiti che concorrono alle elezioni e quello dei partiti che ottengono seggi. Tali valori sono riportati in tab. 7. Come si vede, da un lato il numero dei partiti rappresentati nel *Bundestag* (tab. 7, col. 3, e fig. 1) si è

(33) Vedi, ad esempio, THOMAS D. LANCASTER e W. DAVID PATTERSON, *Comparative Pork Barrel Politics: Perceptions from the West German Bundestag*, in «Comparative Political Studies», 1990, n. 4, pp. 458-477.

sostanziosamente ridotto fra le elezioni del 1949 e quelle del 1961, passando da 10 a 6 con l'introduzione della clausola del 5% nazionale nel 1953, e poi successivamente a 4 ed a 3, livello cui sarebbe rimasto fino al 1983, anno dell'ingresso dei Verdi nell'Assemblea federale, seguito da quello della Pds nel 1990 e 1994, che ha determinato l'attuale cifra di 5 partiti rappresentati. Dall'altro lato, vi è quasi sempre stato un numero abbastanza cospicuo di liste escluse (tab. 7, col. 4). Il sistema elettorale nel suo complesso ha pertanto sempre avuto l'effetto di escludere alcune liste partitiche dalla distribuzione dei seggi. Questo però, oltre ad essere una proprietà praticamente di tutti i sistemi elettorali, di per sé, non dice molto sull'effetto riduttivo specifico della clausola del 5%. Per apprezzare quest'ultimo aspetto, bisogna articolare l'analisi aggiungendovi due elementi: l'effetto (simulato) delle «soglie naturali» del sistema, rispetto alle soglie legali, e le mitigazioni dell'ostacolo rappresentato dalla clausola del 5% dovute alla clausola alternativa ed alle riforme elettorali provvisorie del 1990.

I dati riportati nelle colonne 6 e 7 della tab. 7 ci mostrano che, in realtà, le clausole «legali» (5% o alternativa), in molti casi sono responsabili solo di una piccola parte delle esclusioni di liste concorrenti dalla rappresentanza. Il dato che emerge dall'analisi è che in realtà molte di tali esclusioni sono da attribuire alla cosiddette «soglie naturali» del sistema. Ogni sistema elettorale ha infatti una soglia di esclusione ed una soglia di rappresentanza «naturali», calcolabili sulla base della formula usata, del numero delle liste concorrenti, e dell'ampiezza del collegio elettorale. La soglia di rappresentanza (o di inclusione) è data dalla minima quota di voti che, nelle condizioni più favorevoli possibili (relative, in un sistema a collegio unico nazionale come quello tedesco dal 1957 in poi, essenzialmente al numero di liste in competizione ed alla distribuzione dei suffragi fra le stesse), può bastare ad un partito per guadagnare un seggio. La soglia di esclusione è data dalla quota di voti che, nelle condizioni meno favorevoli possibili, può non bastare ad un partito per ottenere un seggio⁽³⁴⁾.

(34) Le formule delle soglie in questione (S_r : soglia di rappresentanza; S_e : soglia di esclusione) sono: per il metodo *d'Hondt*: $S_r = 1/(m+n+1)$; $S_e = 1/(m+1)$. Per il metodo *Hare/Niemeyer*: $S_r = 1/(mn)$; $S_e = 1/(m+1)$; (ove m : ampiezza del collegio; n : numero di concorrenti). Vedi AREND LUPHART e ROBERT W. GIBBERD, *Thresholds and Payoffs in List Systems of Proportional Representation*, in «European Journal of Political Research», (1977), n. 3, pp. 219-244. Vedi anche AREND LUPHART, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-seven Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

Tabella 7: Effetto riduttivo delle soglie naturali e delle soglie legali del sistema elettorale tedesco

1	2	3	4	5	6	7
Anno delle elezioni	Totale liste partitiche in competizione	Totale liste effettivamente rappresentate nel Bundestag	Totale liste escluse dalla rappresentanza	Totale liste che avrebbero ottenuto i seggi senza l'esistenza delle clausole legali	Totale liste escluse dalla soglia naturale di esclusione ⁱ	Totale liste escluse dalle clausole legali (5% e alternativa)
1949	13	10	3	***	***	***
1953	12	6	6	***	***	***
1957	12	4	8	7	5	3
1961	8	3	5	6	2	3
1965	10	3	7	5	5	2
1969	11	3	8	5	6	2
1972	7	3	4	5	2	2
1976	15	3	12	5	10	2
1980	11	3	8	4	7	1
1983	12	4	8	5	7	1
1987	15	4	11	6	9	2
1990	23	5	18	11	12	6
1994	21	5	16	9	12	4
1998	32	5	27	13	19	8

ⁱ Si considerano le elezioni dal 1957 in poi, in cui è stato sempre adottato un collegio unico nazionale. Per le elezioni del 1949 e del 1953 si è preferito, in mancanza di dati precisi disaggregati a livello di Land (che costituivano i collegi), non riportare il dato. L'utilizzo di approssimazioni quali quelle di utilizzare la *average magnitude* (vedi REIN TAAGEPERA e MATTHEW S. SHUGART, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven and London, Yale University Press, 1989), se forse opportuno in studi comparati, non avrebbe la stessa pregnanza in uno studio di caso come questo.

Come si vede dalle cifre riportate in tab. 7, in quasi ogni elezione il numero di liste escluso dalla rappresentanza ad opera delle soglie naturali del sistema sarebbe stato maggiore di quello delle liste escluse dalle soglie legali⁽³⁵⁾. Senza voler entrare in dettagli matematici, è da notare che l'enorme ampiezza circoscrizionale del sistema tedesco rende le sue soglie «naturali» molto basse: ciò sta a significare che molte delle liste escluse erano formazioni microscopiche, di nessun significato politico, per di più spesso effimere e non durevoli, che sarebbero state escluse praticamente in qualsiasi sistema elettorale, contenente o no una soglia di esclusione legale⁽³⁶⁾.

Tabella 8: Effetto riduttivo della clausola del 5% e della clausola alternativa

1	2	3	4
Anno delle elezioni	Numero di liste rappresentate nel Bundestag	Totale liste rappresentate solo grazie alla clausola alternativa	Totale liste rappresentate se non vi fosse la clausola alternativa
1949	10	0	10
1953	6	2	4
1957	4	1	3
1961	3	0	3
1965	3	0	3
1969	3	0	3
1972	3	0	3
1976	3	0	3
1980	3	0	3
1983	4	0	4
1987	4	0	4
1990	5	2 ¹	3 ²
1994	5	1	4
1998	5	0	5

¹ Nel 1990: grazie alla divisione del territorio di applicazione della clausola del 5%.

² Non considerando la divisione del territorio di applicazione della clausola del 5%.

⁽³⁵⁾ Le cifre riportate in colonna 6 della tab. 7 sono calcolate sulla base della soglia di esclusione, che è più alta. Ad ogni modo, il risultato non cambierebbe se si considerasse la soglia di rappresentanza, salvo che per le quattro elezioni (1987, 1990, 1994 e 1998) tenute con la formula *Hare/Niemeyer*, in cui le due soglie differiscono più nettamente. La soglia di rappresentanza avrebbe tenuto fuori dal Bundestag, in quei casi, rispettivamente 2, 5, 1 ed 1 (invece di 9, 12, 12 e 19) liste.

⁽³⁶⁾ Una postilla sul caso dello Ssw. Il partito rappresentante la minoranza danese partecipa alle elezioni del 1949 ed ottiene un seggio, superando il 5% dei voti nello Schleswig-Holstein, unica regione in cui si presenta. Dal 1953 - è imprecisa l'afferma-

Il secondo aspetto che va ricordato è quello dell'esistenza della clausola alternativa di uno e poi tre mandati uninominali, rispettivamente fino al 1953 e dal 1957. Sugli effetti della clausola alternativa sulla rappresentanza ci si soffermerà più oltre in maniera sistematica. Per ora, basti dire che senza tale clausola, nel 1953 avrebbero ottenuto seggi solo 4 liste (tab. 8 col. 4), invece di 6, per cui l'effetto riduttivo della trasformazione della clausola del 5% da regionale a nazionale sarebbe stato ancora più forte; nel 1957 anche la Dp sarebbe stata esclusa dalla distribuzione dei seggi, per cui le liste rappresentate nel *Bundestag* sarebbero state tre; e nel 1994 la Pds avrebbe seguito lo stesso destino, ri-riducendo a 4 (come prima delle riforme provvisorie del 1990) il numero dei partiti rappresentati. L'abrogazione della divisione del territorio di applicazione della clausola di esclusione del 5% adottata provvisoriamente per le elezioni del 1990 avrebbe dunque fatto una «vittima» in più, non fosse stato per l'esistenza della clausola alternativa. Infine, in questo contesto può essere notato che proprio la «mitigazione» dell'ostacolo rappresentato dalla clausola di esclusione, nella forma che si è detta, adottata per le elezioni del 1990, ha consentito che le liste rappresentate nel 12° *Bundestag* fossero 5 e non 3. L'adozione di un unico territorio di applicazione avrebbe (*ceteris paribus*) impedito sia alla Pds che alla lista ecologista dell'*Est Grünen/Bündnis '90* di entrare in parlamento⁽³⁷⁾.

zione di Rose secondo cui lo Ssw entra nel *Bundestag* nel 1949 perché esentato dal dover superare la clausola di esclusione (vedi RICHARD ROSE, *Electoral Systems: Question of Degree or of Principle?*, in AREND LJPHART e BERNARD GROFMAN, *op. cit.*, pp. 73-82): l'esenzione è successiva – viene esonerato dal dover superare la clausola di esclusione nazionale, ma non ottiene, nelle 3 elezioni federali in cui ancora si presenta (fino al 1961), un numero sufficiente di voti, restando dunque al di sotto delle soglie «naturali» del sistema. La situazione riportata in tabella 6 (colonna 5), dunque, mentre per tutte le altre liste rappresenta una simulazione (la clausola del 5% era comunque l'ostacolo più importante), per lo Ssw rappresenta la situazione reale.

⁽³⁷⁾ Ciò, ovviamente, se le tattiche dei partiti fossero rimaste uguali. Infatti, si è verificato che i due partiti ecologisti dell'ovest (i Verdi «storici» della BRD) e dell'est (la neonata alleanza *Grüne/Bündnis '90*) non si siano fusi in un solo partito prima delle elezioni. Concorrendo ognuno in un territorio separato dove la clausola del 5% veniva applicata, i loro voti sono stati contati in maniera separata, ed i *Grüne* dell'Ovest hanno raggiunto solo il 4,8% nel territorio dell'ex-Germania ovest (pari al 3,8% del nuovo territorio nazionale). La lista *Grüne/Bündnis '90*, invece, ha raggiunto il 6,1% dei secondi voti all'Est (1,2% a livello nazionale), ed è pertanto entrata nel *Bundestag*. I due partiti si sono fusi nell'unica formazione *Bündnis '90/Die Grünen* già nel corso del 1991. È da ritenersi, dunque, che in presenza di una clausola del 5% applicata sull'intero territorio nazionale, che sarebbe stata impossibile da superare soprattutto per il partito ecologista dell'Est, le due formazioni si sarebbero fuse prima delle elezioni, mettendo da parte (specie i *Grüne* dell'Ovest) i contrasti interni, e riuscendo con tutta probabilità ad entrare in parlamento (la somma dei secondi voti ottenuti

Riassumendo, la clausola di esclusione del 5%, specie a livello nazionale, nella conformazione che essa ha avuto dal 1953 in avanti, ha certamente un effetto riduttivo sul sistema partitico parlamentare. Tale effetto – che va distinto da quello operato dalle soglie «naturali» del sistema – è stato mitigato, in tre elezioni (1953, 1957 e 1994), dall'attivazione della clausola alternativa, e in una (1990) dalla divisione provvisoria del territorio di applicazione della clausola stessa. L'impatto politico delle esclusioni dovute alla clausola del 5%, però, va valutato caso per caso. Su ciò si tornerà in seguito. Per ora, portando a termine questa parte dell'analisi, ci si soffermerà sugli effetti psicologici della clausola del 5%, ovvero sulla sua possibile influenza sulle scelte dell'elettorato.

Pur se normalmente l'effetto psicologico, ovvero l'induzione di alcune categorie di elettori al voto strategico, è proprio dei sistemi elettorali a formula maggioritaria (e si dirà più avanti come un tale fenomeno non sia assente neanche nel caso tedesco, per quello che riguarda il primo voto nei collegi uninominali), ci si può aspettare la sua occorrenza anche in sistemi elettorali proporzionali corretti da una clausola di esclusione. In altri termini, se un elettore si aspetta che il suo partito preferito otterrà meno voti di quanti richiesti dalla clausola, egli dovrà scegliere se «sprecare» il suo voto o se darlo ad un altro partito, meno preferito, che abbia però più possibilità di superare la clausola stessa⁽³⁸⁾.

È chiaro che, perché un numero sostanziale di elettori adotti questo comportamento «razionale» di voto, è necessario che il sistema sia in uso per un certo tempo, in modo che possa avere luogo il progressivo apprendimento del suo funzionamento⁽³⁹⁾, che è *magna pars* della formazione delle aspettative degli elettori rispetto agli esiti «meccanici» del sistema nelle diverse consultazioni elettorali. Di norma, a tale processo di apprendimento da parte del corpo elettorale si accompagna la progressiva strutturazione delle forze politiche stabilizzate, che progressi-

dalle due formazioni sull'intero territorio nazionale nelle elezioni del 1990 è stata di poco superiore al 5%). Su questi aspetti, vedi HUBERT KLEINERT, *op. cit.*, e GIOVANNI CAPOCCIA, *Distrettizzazione uninominale in Germania: legislazione positiva ed importanza politica*, in «Nomos. Le Attualità del Diritto», Vol. 3, n. 2-3, Maggio-Dicembre 1998, pp. 29-56.

⁽³⁸⁾ ANDRÉ BLAIS e LOUIS MASSICOTTE, *op. cit.*

⁽³⁹⁾ Gli studiosi che menzionano la scarsa comprensibilità del sistema elettorale tedesco per gli elettori (vedi ad esempio MAX KAASE, *op. cit.*, e RÜDIGER SCHMITT-BECK, *Denn Sie wissen nicht, was Sie tun... zum Verständnis des Verfahrens der Bundestagswahl bei westdeutschen und ostdeutschen Wählern*, in «Zeitschrift für Parlamentsfragen», n. 3, 1993, pp. 393-415) non fanno mai riferimento alla clausola di esclusione, quanto al sistema del doppio voto ed alla in qualche modo fuorviante denominazione dei due voti.

vamente «chiudono» l'offerta politica, attraverso l'organizzazione sul territorio, l'innalzamento di barriere (legali e fattuali) all'ingresso nella competizione ecc. I due fenomeni, ovviamente, possono rinforzarsi a vicenda. Questo sembra essere stato il caso nella storia della Repubblica federale tedesca.

Venendo all'apprezzamento dell'effetto psicologico della clausola del 5% nelle varie fasi del sistema partitico tedesco, è implausibile, sulla base di quanto si è appena detto, parlare di detto effetto nel primo periodo della sua esistenza, quello relativo al «processo di concentrazione» di cui si è detto. In detta fase a predominare è stato certamente l'effetto meccanico, specie riduttivo. Proprio la rapida negazione della rappresentanza a molti piccoli partiti, preludio alla loro sparizione dall'arena politica nazionale (già nel 1965 nessuno dei partiti esclusi dalla clausola nelle quattro elezioni precedenti si è ripresentato con proprie liste) ha probabilmente reso ben chiari, agli occhi di molti elettori, quale fosse l'effetto riduttivo della clausola di esclusione, e quindi quali fossero le conseguenze di disperdere il voto su partiti piccoli. La sopravvivenza «condizionata» di piccole formazioni come la Dp e lo *Zentrum*, che non arrivavano al 5% dei voti a livello nazionale, e che entravano nel *Bundestag* (lo *Zentrum* nel 1953, la Dp nel 1957) attraverso la clausola alternativa solo grazie alle desistenze di *partner* più grandi, rendeva forse ancora più evidenti le potenzialità riduttive della clausola di esclusione del 5%.

In altre parole, l'evidente effetto meccanico del sistema elettorale nelle prime elezioni federali (che c'è stato, pur accompagnandosi a concentrazione elettorale) ha probabilmente avuto una ricaduta sul processo di apprendimento del sistema da parte degli elettori, il quale a sua volta ha dispiegato le sue conseguenze nel periodo successivo. È infatti possibile ritenere che alcune fasce di elettori abbiano tenuto a mente questo sviluppo nel corso del ventennio successivo, in cui il sistema si è stabilizzato su tre partiti, e che siano stati indotti ad un comportamento di voto «razionale» (nel senso appunto di non dare il proprio voto ad un partito che non aveva *chances* di superare il 5%), e che la diffusione di tale modello di comportamento elettorale non venga sostanzialmente meno neanche nella fase successiva degli anni Ottanta, in cui pure un nuovo partito ha guadagnato la rappresentanza.

Prendiamo prima in considerazione il ventennio tripartitico del sistema tedesco (1961-1980), tenendo presente come avvertenza di carattere generale che si può rilevare l'effetto psicologico solo in via

indiretta, in mancanza di sufficienti serie temporali di dati di sondaggio che coprano tutto il periodo qui analizzato. Una prima misura della «disciplina» incoraggiata dalla clausola sulle scelte elettorali degli elettori tedeschi è data dalla quota di voti rimasti fuori dalla rappresentanza. Elettori consapevoli dell'effetto riduttivo della clausola del 5% tenderanno a concentrare i loro voti sui partiti che essi ritengono in grado di superare tale clausola, e a disertare gli altri. La quota di voti non rappresentati dovrebbe dunque scendere. Ed effettivamente, come si è visto in precedenza, tale valore scende per tutto il periodo considerato, con la sola eccezione delle elezioni del 1969. Stesso andamento per l'andamento della frazionalizzazione elettorale in quel periodo, altra misura che, scendendo, mostra la concentrazione del voto su pochi attori e quindi indirettamente fornisce informazioni sull'effetto psicologico del sistema elettorale.

Prima di affrontare il caso parzialmente deviante e già più volte evocato delle elezioni del 1969, alcune osservazioni generali a completamento di questa parte dell'analisi. I tre partiti su cui il voto si concentra (Cdu/Csu, Spd e Fdp) erano sempre stati rappresentati nel *Bundestag*, e anche il più piccolo di essi (la Fdp) era stato sempre sufficientemente al di sopra della quota minima del 5%. La quota di voti non rappresentati tocca livelli molto bassi (anche sotto l'1%) nelle elezioni degli anni '70, il che significa che più del 99% dei voti validi si concentravano sui tre partiti dell'*establishment*, tutti evidentemente ritenuti in grado di ottenere seggi. E l'offerta, in teoria, non mancava: in molte delle elezioni qui considerate, il numero di liste partecipanti alle elezioni federali (anche se non tutte necessariamente su tutto il territorio nazionale: ricordiamo che la presentazione delle liste avviene a livello regionale) è spesso stato superiore alla decina. Per citare un dato, nelle elezioni del 1976 (in cui solo lo 0,8% dei voti vanno a partiti che non superano la clausola del 5%), si sono presentate alle elezioni federali ben 15 liste (tab. 7, col. 2).

Le elezioni federali del 1969 mostrano dati in controtendenza rispetto all'andamento generale del periodo che si è appena descritto. La frazionalizzazione elettorale sale, rispetto al 1965, e il numero dei voti non rappresentati passa dal 3,6% al 5,7%. Entrambi tali risultati sono dovuti essenzialmente ad un fenomeno: il parziale successo della Npd, partito di estrema destra, che ottiene il 4,3% dei secondi voti (tab. 3). Soffermiamoci un momento su questo episodio dello sviluppo del sistema partitico tedesco-occidentale, che, oltre ad avere rilevanza

nella trattazione dell'effetto psicologico della clausola di esclusione, costituisce anche l'unica circostanza in cui la clausola ha avuto un effetto chiaro, se pure ovviamente indiretto, sulle dinamiche coalizionali del sistema.

La Npd (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands*) fu fondata nel Novembre 1964, dalle ceneri di quanto restava, dopo l'ultima scissione, della Drp, cui si aggiunsero gruppi provenienti dalle formazioni, in quel momento in totale disarmo, della Dp e del Gb/Bhe. Il tentativo era quello, non nuovo nella storia elettorale tedesca, di riunire le forze di destra «nazional-conservatrice» in un unico movimento che, dopo i fallimenti della Drp e la decadenza della Dp, tentasse di uscire dal ghetto dell'isolamento estremistico. La Npd partecipò per la prima volta alle elezioni federali nel 1965, ottenendo il 2% dei secondi voti. Fra il 1966 e il 1969 ottenne buoni risultati nelle elezioni regionali, riuscendo ad entrare, come si dirà meglio fra poco, in ben sette *Landtage* (Assemblee Regionali). Viste le posizioni estremiste (sia pure con alcuni distinguo ed ambiguità rispetto all'esperienza nazista) del partito, incominciò un dibattito sull'opportunità di usare le misure di protezione dell'ordinamento costituzionale e di scioglierlo⁽⁴⁰⁾, visto che la sua marcia, favorita da diversi fattori quali la grande coalizione avutasi a livello federale fra il 1966 e il 1969 – che allo stesso tempo spostava la Cdu/Csu a sinistra e lasciava il ruolo dell'opposizione solo alla piccola Fdp – la debolezza organizzativa della Cdu/Csu, la reazione in alcuni strati dell'opinione pubblica al movimento studentesco etc. – sembrava inarrestabile.

⁽⁴⁰⁾ Vedi UWE BACKES ed ECKHART JESSE, *Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1996, pp. 83-98. Da menzionare il fatto che, a Berlino Ovest, la Npd rinunciò a partecipare alle elezioni della rappresentanza cittadina (Berlino Ovest non aveva lo status di *Land*) nel 1967 e nel 1971. Nel 1975, 1979 e 1981, invece, furono le amministrazioni alleate a rifiutarle il diritto di partecipare. Su questo, vedi HANS W. SCHMOLLINGER, *Die Nationaldemokratische Partei Deutschlands*, in RICHARD STÖSS (a cura di), *Parteienhandbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1983/84, vol. 2, p. 1954. La letteratura sulla protezione dell'ordinamento costituzionale in Germania è vasta e non è possibile sintetizzarla in questa sede. Osservazioni sintetiche sull'argomento sono contenute in KLAUS VON BEYME, *Germania: la difesa dell'ordinamento costituzionale*, in «Quaderni Costituzionali», VI, 1984, pp. 385-400. Per un'analisi delle origini di detta protezione istituzionalizzata, vedi DANIEL E. ROGERS, *Transforming the German party system: The United States and the origins of political moderation*, in «Journal of Modern History», 1993, pp. 512-541.

Venendo alla trattazione dell'effetto psicologico della clausola di esclusione, in generale si può affermare che un fattore che fornisce informazioni agli elettori riguardo alla possibilità di un partito di superare la clausola del 5% è dato dai risultati delle elezioni regionali. Il peso dei *Länder* nel sistema federale tedesco dà a queste elezioni una caratterizzazione politica più che amministrativa, e pertanto i partiti che in esse riportano risultati positivi guadagnano in visibilità anche a livello nazionale. Ma un elemento ancora più importante è dato dal fatto che in tutte le leggi elettorali con cui si eleggono i parlamenti regionali è contemplata una clausola di esclusione del 5%, sul modello della legge federale. Si può dunque ragionevolmente ipotizzare che un partito che superi costantemente la clausola di esclusione ed entri nei *Landtage* di diverse regioni (non caratterizzandosi quindi come una formazione di mera natura regionale o locale) diventi automaticamente, agli occhi di molti elettori, in grado di superare lo stesso ostacolo anche a livello nazionale. Pertanto, contro il partito in questione non dovrebbe operare il timore che trattiene suoi potenziali elettori dal votarlo in quanto essi sprecherebbero il loro voto per un partito che non ha *chances* di ottenere seggi⁽⁴¹⁾.

La Npd prima del 1969 rientrava perfettamente in questo quadro: fra le elezioni federali del 1965 e quelle del 1969 il partito aveva partecipato alle elezioni regionali in otto dei dieci *Länder*, riuscendo a superare il 5% in ben sette casi, sfiorando addirittura il 10% nelle elezioni del Baden-Württemberg del 1968, e ottenendo in tutto 46 deputati regionali⁽⁴²⁾. La sua visibilità nell'arena politica nazionale aveva tratto vantaggio anche dalla circostanza che ventidue rappresentanti del partito parteciparono, nel Marzo del 1969 (solo cinque mesi prima delle elezioni federali), alla *Bundesversammlung*, l'assemblea che elegge il Presidente federale, composta per metà dai membri del *Bundestag* e per metà da rappresentanti dei parlamenti regionali⁽⁴³⁾.

⁽⁴¹⁾ Nella formazione delle aspettative degli elettori rispetto alle prospettive dei diversi partiti di superare il 5% dei secondi voti giocano un ruolo molto importante anche i sondaggi di opinione, che però si diffondono solo negli ultimi tempi, e sono praticamente assenti nei primi anni di vita della BRD, quando il sistema partitico effettivamente si concentra e si struttura.

⁽⁴²⁾ Vedi GERHARD RITTER e MERITH NIEHUS, *Wahlen in Deutschland 1946-1991. Ein Handbuch*, München, Beck, 1991.

⁽⁴³⁾ I membri della Npd sostennero il candidato della Cdu/Csu, Schröder, che risultò sconfitto dal candidato presentato dalla Spd (e sostenuto da una parte della Fdp), Gustav

Le aspettative, del partito stesso e di vasti settori dell'opinione pubblica, erano dunque che nelle elezioni del 1969 la Npd superasse la clausola di esclusione ed entrasse nel *Bundestag*. Il suo risultato del 4,3%, pertanto, non può essere considerato come un esempio di «voti dispersi», ovvero dati ad un partito che non ha speranze di venire rappresentato. La Npd aveva speranze concrete di entrare nell'Assemblea federale, e una buona parte degli elettori che la votarono, presumibilmente, le condividevano: è difficile pertanto considerare il loro voto come un voto «senza speranza», ovvero come contraddicente l'ipotesi dell'esistenza di un effetto psicologico della clausola di esclusione del 5%.

Piuttosto, a rafforzamento di tale ipotesi possono essere menzionati gli eventi successivi nell'esperienza della stessa Npd. Il mancato superamento della clausola del 5% gettò il partito in una profonda crisi, in quanto l'ingresso nel *Bundestag* era visto come l'obiettivo primario, o meglio come il mezzo principale per raggiungere la stabilizzazione, almeno a medio termine, del partito nella costellazione del sistema partitico nazionale⁽⁴⁴⁾. Nella dirigenza del partito vi fu un forte scontro fra due correnti, divise dalla strategia da seguire per mantenere le posizioni raggiunte in termini di consensi e per rilanciare l'azione del partito, che sfocerà in una scissione nel Gennaio 1972, con la formazione dell'Anr (*Aktion Neue Rechte*).

La Npd, in crisi di linea e di *leadership*, non riuscì a superare il 5% nelle sei elezioni regionali tenutesi nel corso del 1970 (tra l'altro perdendo la rappresentanza già conquistata in tre *Landtage*). Dagli altri quattro parlamenti regionali in cui era entrata uscirà di lì a poco, nelle rispettive elezioni regionali tenutesi negli anni immediatamente seguenti. Nelle elezioni federali del 1972 il partito ottenne solo lo 0,6%. Sull'elettorato, che non aveva forti legami di classe o sociali rappresentati dal partito⁽⁴⁵⁾, oltre alla forte campagna condotta da più parti contro la Npd, agì comunque con tutta probabilità anche l'effetto psicologico

Heinemann. Come riporta Peter Pulzer, questo avvicinamento fra socialdemocratici e liberali fu il preludio alla loro alleanza di governo. Vedi PETER PULZER, *German Politics 1945-1995*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

(44) UWE BACKES ed ECKHART JESSE, *op. cit.*.

(45) L'analisi empirica del voto mostrò, in quegli anni, che in realtà la Npd aveva vinto di più in aree geografiche in cui anche in anni precedenti le piccole formazioni di destra estrema avevano ottenuto risultati al di sopra della media. Ancorché il partito attirasse voti da tutti gli strati sociali, le sue roccaforti erano caratterizzate da una struttura sociale contadina e piccolo-medio borghese, con reddito inferiore alla media nazionale. Questa ultima circostanza era stata enfatizzata dal fatto che le categorie in questione risultavano

della clausola, tanto più che ora la Cdu, spinta all'opposizione, poteva muoversi più liberamente e recuperare i suffragi perduti alla sua destra. A far decidere gli elettori che avevano votato Npd nel 1969 di cambiare la loro scelta elettorale non fu probabilmente estranea la considerazione che la dispersione dei voti sulla Npd (e la loro conseguente esclusione dalla rappresentanza) aveva portato alla creazione di una maggioranza liberal-socialdemocratica in parlamento, per di più fabbricata dal sistema elettorale (caso raro nella storia della Rft)⁽⁴⁶⁾, visto che la somma dei voti dei due partiti non raggiungeva il 50%.

La mancata stabilizzazione della Npd come componente rilevante del sistema partitico tedesco, dunque, è da attribuirsi per una parte non trascurabile all'azione della clausola di esclusione. Il mancato ingresso del partito nell'Assemblea federale ha infatti contribuito per la sua parte alla sua crisi interna, che a sua volta gli ha alienato molti degli elettori da poco conquistati. Viste le sue fragili basi sociali, l'eterogeneità dei suoi quadri, nonché la presenza delle misure per la protezione dell'ordinamento costituzionale tipiche della *streitbare Demokratie* tedesca, che gravavano sulla testa del partito come una perenne spada di Damocle, si può anche ritenere che il partito non sarebbe riuscito a sfidare con successo la posizione della Cdu/Csu sul centro-destra dello spazio politico tedesco. Senza la clausola di esclusione, però, o con una clausola di poco più bassa, il partito sarebbe riuscito ad ottenere rappresentanza parlamentare a livello centrale, con ciò ricevendo una maggiore visibilità politica, maggiori risorse, e maggiore incidenza sull'opinione pubblica, oltre ad avere accesso al massimo palcoscenico istituzionale, che poteva utilizzare per tentare di uscire dall'emarginazione. Va infatti menzionato che, in una tale eventualità, la soluzione più probabile a livello dell'esecutivo sarebbe stata la prosecuzione della grande coalizione fra Cdu/Csu e Spd, che avrebbe reso il compito della Npd di opposizione all'*establishment* certamente più agevole e redditizio.

fra le più colpite dalla recessione degli anni 1966/67 (vedi UWE BACKES e ECKHART JESSE, *op. cit.*, pp. 89-90). L'analisi dei flussi elettorali mostrò anche che la Npd non aveva solo sottratto voti alla Cdu, bensì anche agli altri due partiti tradizionali.

(46) Le uniche altre due occasioni in cui la distorsività-riduttività della clausola ha sovrarappresentato i partiti che hanno ottenuto seggi in una misura tale da trasformare una minoranza di voti in una maggioranza di seggi (si parla ovviamente di coalizioni, non vi è mai stato un governo monopartitico nella storia della Repubblica federale tedesca) si sono avute nel 1949, in cui il sistema partitico era ancora in fase di instaurazione, e nel 1994, in cui la maggiore frammentazione della fase post-riunificazione ha favorito la maggioranza cristiano-democratica-liberale.

Per motivazioni «uguali e contrarie» a quelle riportate per il caso della Npd, anche l'emergenza e successiva stabilizzazione del partito dei *Grünen* nei primi anni Ottanta non contraddice, di per sé, l'esistenza e l'operatività di un effetto psicologico della clausola di esclusione. Nel 1980 tale partito, alla sua prima competizione elettorale a livello federale, ottiene l'1,5% dei voti. Nel 1983, complici anche una sconfitta netta della Spd (dal 42,9% al 38,2%, meno 4,7%), e un arretramento della Fdp, fresca di un nuovo cambio di coalizione, i *Grünen* arrivano al 5,6% dei voti ed entrano nell'Assemblea federale. Si può attribuire, almeno in parte, alle mutate (in senso ottimistico) aspettative degli elettori tale risultato? Ancora una volta, abbiamo solo indicazioni indirette, che però confermano l'ipotesi che rispetto agli elettori dei *Grünen* gli effetti meccanici attesi della clausola del 5% non abbiano funzionato da «deterrente».

Fra il 5 ottobre 1980, data delle elezioni federali in cui i *Grünen* ottengono l'1,5%, e il 6 marzo 1983, data delle elezioni che segnano il loro ingresso nel *Bundestag*, ci sono state 5 elezioni regionali, tutte nel corso del 1982, in ben quattro delle quali i Verdi hanno superato la clausola di esclusione⁽⁴⁷⁾. Con questi risultati alle spalle, si può ritenere che nelle elezioni del 1983 i *Grünen* siano stati ritenuti dall'elettorato in grado di superare la clausola del 5%, e che pertanto il fatto che voti siano stati «sottratti» ai partiti più grandi e dati ad essi non rappresenta una contraddizione dell'ipotesi qui avanzata, secondo cui la clausola del 5% ha realmente un effetto psicologico.

In sintesi, l'analisi degli effetti della clausola del 5% sulla scelta di voto degli elettori avvalorata (o quantomeno non contraddice) l'ipotesi secondo cui, da un certo momento in poi della storia elettorale tedesca, vi sia stato un «effetto psicologico» che ha trattenuto alcune fasce di elet-

⁽⁴⁷⁾ Nel marzo 1982 hanno ottenuto il 6,5% dei voti in Niedersachsen, dove partivano da una base del 3,9% nelle elezioni precedenti. Nel giugno, alle elezioni per la rappresentanza cittadina della città-regione di Amburgo, le due liste ecologiste avevano raccolto su di sé ben l'8,7% dei voti, di cui il 7,7% della *Grüne Alternative Liste* si trasformò in 9 seggi. Lo *hung parliament* che ne risultò nella rappresentanza della città anseatica, con proprio i Verdi in posizione di ago della bilancia, portò a nuove elezioni sei mesi dopo, in cui i *Grünen*, però, pur in parte ridimensionati, riuscirono comunque a superare la clausola di esclusione con il 6,8% dei voti, ottenendo 8 mandati (nelle stesse elezioni la Spd ebbe la maggioranza assoluta, togliendo ai Verdi ogni influenza sulla formazione dell'esecutivo regionale). Intanto, nel Settembre i *Grünen* avevano ottenuto l'8% nelle elezioni regionali in Hessen, e – unico caso in cui non riuscirono ad entrare in un *Landtag* – il 4,6% in Baviera, risultato comunque positivo in un *Land* che tradizionalmente è una roccaforte della Csu, che vi ottiene la maggioranza assoluta dei seggi dal 1962 e dei voti dal 1970.

torato dal disperdere il loro suffragio su formazioni che non hanno speranza di ottenere seggi. Ciò, se ha indubbiamente accelerato la crisi della Npd, non ha ad ogni modo impedito, come si è visto, la nascita e stabilizzazione a livello nazionale di un nuovo partito, quello dei *Grünen*.

Come gli effetti meccanici, però, anche l'effetto psicologico della clausola di esclusione non può essere considerato nella sua giusta portata se si fa astrazione dal contesto in cui esso si è dispiegato. In altre parole, il sistema partitico tedesco deve la sua evoluzione non solo alle conseguenze politiche della clausola del 5% e del sistema elettorale in generale: l'importanza di tali conseguenze va apprezzata correttamente nel contesto delle dinamiche endogene del sistema partitico stesso. Prima di ciò, però, va portata a termine l'analisi dell'importanza politica dei vari aspetti del sistema elettorale tedesco, prendendo in considerazione la sua «parte uninominale».

5. L'elezione uninominale

Come si è detto nella sezione precedente, nonostante il sistema elettorale tedesco presenti, dal punto di vista formale, una struttura «duale», il meccanismo di traduzione dei voti in seggi è essenzialmente proporzionale, corretto da una clausola di esclusione al 5%. La «parte» proporzionale del sistema tedesco è dunque quella di gran lunga più importante nel determinare gli effetti del sistema elettorale sulla ripartizione dei seggi fra i partiti in parlamento⁽⁴⁸⁾, cosa per cui la «parte» uninominale/maggioritaria del sistema conta molto meno. La «metà» uninominale e formalmente maggioritaria del sistema è stata di solito citata nella letteratura per i fenomeni di «voto razionale» che si notano nel comportamento elettorale degli elettori tedeschi, e che si concretano nel cosiddetto *Stimmensplitting* («divisione del voto»), ovvero nella scelta, con il primo voto, di un partito diverso da quello scelto con il secondo. Tali ricorrenti affermazioni sullo *strategic voting* nel sistema tedesco si basano sul fatto che (salvo eccezioni nei primi

⁽⁴⁸⁾ A dimostrazione della maggiore importanza del voto partitico rispetto a quello uninominale nella logica del sistema elettorale tedesco, la legge elettorale prescrive che se un candidato indipendente, o appartenente ad un partito che non si presenta con una lista nel *Land*, vince la competizione nel collegio uninominale, i secondi voti dati dagli elettori che hanno votato per lui non vengono contati nel conteggio generale (art. 6 comma 1 frase 2 BWahlG) – vedi anche BVerfGE 95, 335/363.

anni Cinquanta, dovute alle «desistenze» elettorali di cui si dirà più avanti) i due grandi partiti, Cdu/Csu e Spd, hanno sempre ricevuto più primi che secondi voti⁽⁴⁹⁾. I candidati di detti partiti, infatti, sono i soli che hanno normalmente possibilità di vittoria nei collegi uninominali, e che effettivamente, per un lungo periodo, hanno monopolizzato le vittorie in tali competizioni⁽⁵⁰⁾. Gli elettori, dunque, dando in genere più primi voti ad essi, e meno ai partiti piccoli come la Fdp e i Verdi, si sono comportati «razionalmente», non «sprecando» il loro primo voto su candidati che non avevano alcuna *chance* di vittoria nel collegio uninominale. Un altro fenomeno che pure è stato rilevato, nello studio dello *Stimmensplitting* in Germania, è una certa tendenza fra gli elettori dei piccoli partiti a dividere il voto seguendo una logica «coalizionale». Questo fenomeno è stato evidente, per un certo periodo, soprattutto fra gli elettori che davano il loro secondo voto alla Fdp, e che in parte preferivano votare con il loro primo voto il candidato socialdemocratico quando, negli anni Settanta, i due partiti erano alleati al governo, più di quanto non votassero il candidato cristiano-democratico. Dopo il cambiamento di alleanze avvenuto nel 1982, si è osservata un'inversione di tendenza⁽⁵¹⁾.

(49) Vedi STEPHEN FISHER, *The Wasted Vote Thesis: The German Evidence*, in «Comparative Politics», 1973, pp. 255-259; WILLIAM H. RIKER, *The Two Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science*, in «American Political Science Review», LXXVI, 1982, pp. 753-766; GARY COX, *op. cit.*

(50) Per le pochissime ma importanti eccezioni a questa regola intervenute di recente vedi più avanti.

(51) Si è talora sostenuto che la «pressione» sull'elettore a dare il suo primo voto in modo «strategico», ovvero a preferire i partiti più grandi, abbia avuto un ulteriore «effetto psicologico» sul secondo voto, spingendo gli elettori a preferire gli stessi partiti con entrambi i loro voti. Questa ipotesi – espressa da MAURICE DUVERGER nel suo contributo *Duverger's Law: Forty Years Later*, al volume edito da BERNARD GROFMAN e AREND LIJPHART, *Electoral laws and their political consequences*, New York, Agathon Press Inc., 1986, pp. 69-84 – non è però sufficientemente suffragata dai dati. Parimenti, non convince del tutto la tesi, a volte sostenuta, che un numero cospicuo di elettori tedeschi, non comprendendo il reale valore dei due voti, venga ingannata dalle dizioni di «primo» e «secondo» voto rispettivamente per il meno e il più importante dei due suffragi. In un caso del genere, il sistema elettorale registrerebbe in maniera del tutto inattendibile le preferenze di detti elettori. SCHMITT-BECK, *op. cit.*, pur traendo da ciò osservazioni critiche sull'«opacità» del sistema elettorale tedesco, stima comunque nel 4,1% degli elettori nei *Länder* occidentali e nel 5,3% degli elettori in quelli orientali (per le elezioni federali del 1990) tali percentuali. Le serie storiche dei flussi dello *Stimmensplitting* offrono però il destro piuttosto all'interpretazione opposta, quella di una divisione «razionale» del voto (vedi ECKART JESSE, *Split-voting in the Federal Republic of Germany: An analysis of the federal elections from 1953 to 1987*, in «Electoral Studies», 1988, pp. 109-124).

Questo dello *strategic voting* nei collegi uninominali in Germania è certo un tema interessante, ma va ricordato che la divisione del voto, e il primo voto in generale, non influenzano la ripartizione dei seggi fra i partiti in parlamento, e quindi esulano dall'analisi intrapresa in questo articolo. Ciò salvo che in due casi, che stranamente non sempre vengono considerati con l'adeguata attenzione dalla letteratura: primo, quando la divisione del voto e (soprattutto) il ritaglio dei collegi uninominali danno vita a mandati in eccedenza, e secondo, quando un partito entra nel *Bundestag* solamente grazie all'*Alternativklausel*. Entrambi tali fenomeni sono diventati recentemente di grande attualità. Infatti, nelle elezioni federali del 1990 si sono avuti ben 6 mandati in eccedenza, e nel 1994 tale numero è salito addirittura a sedici, rafforzando notevolmente quella che sarebbe stata una maggioranza parlamentare cristiano-liberale di soli due seggi. Inoltre, nelle elezioni del 1994, la Pds è entrata in parlamento grazie alla vittoria in quattro collegi uninominali. L'ottenimento di trenta parlamentari da parte di questo partito, che gli altri partiti non considerano come un possibile *partner* coalizionale, restringe lo spazio coalizionale a sinistra. Nei paragrafi che seguono ci si soffermerà dunque in particolare su questi due aspetti che sono, fra quelli relativi alla «parte» uninominale del sistema tedesco, gli unici importanti ai nostri scopi⁽⁵²⁾.

(52) Il tema della «personalizzazione» della proporzionale, pur non avendo diretta rilevanza con quanto qui si vuole indagare, merita comunque una breve trattazione. Il «primo» voto, e l'elezione uninominale in genere, hanno come scopo dichiarato quello di consentire un legame più forte, diretto, fra elettori ed eletti nei collegi. Questa è la giustificazione di tale scelta che si trova nelle discussioni nel *Parlamentarisches Rat* degli estensori della Legge Fondamentale del 1949 (un'analisi dei dibattiti costituenti sull'argomento è contenuta in GUDRUN STOLTENBERG, *Das Wahlsystem zum ersten Bundestag. Funktion und Bedeutung des Parlamentarischen Rates*, Inaugural Dissertation, Heidelberg, 1970) nonché nella giurisprudenza della Corte costituzionale federale (vedi ad es. BVerfGE 95, 335/*passim*). Sul terreno empirico, non esistono studi sistematici sul tema. Kaase (in MAX KAASE, *op. cit.*), citando BARBARAH G. FARAH (*Political Representation in West Germany: The Institutionalisation and Maintenance of Mass-Elites Linkages*, Ph.D. Dissertation, Ann Arbor, University of Michigan, 1981), riporta che il legame fra elettori ed eletti nei collegi è «inesistente, se non negativo». È significativo notare che i partiti tedeschi non hanno organi territorialmente corrispondenti ai collegi uninominali, anche se gli organi locali di ordine più basso sono in qualche modo coinvolti nella presentazione delle candidature dei collegi, in cui anche gli organi di *Land* o centrali hanno voce in capitolo, almeno formalmente. Si può poi ipotizzare una «territorializzazione», nel senso di un più stretto legame con gli elettori del collegio, degli eletti in quelle circoscrizioni che, come i cristiano-democratici nelle regioni del Sud, o, in misura minore, i socialdemocratici nelle zone più industrializzate, costituiscono altrettante roccaforti dei rispettivi partiti i quali tendono a presentare, almeno in alcuni collegi, sempre gli stessi candidati, che risultano costantemente eletti. Per il resto, si può affermare che anche l'elezione nei collegi uninominali è partitica, ovvero ha alla sua base una scelta del partito più che della persona del candidato.

5.1. L'elezione nei collegi uninominali e i mandati in eccedenza

I mandati in eccedenza, nella storia elettorale della Germania ovest e poi della Germania unita, hanno avuto un andamento nel complesso oscillante: in crescita nelle prime quattro elezioni, scomparsi praticamente nei secondi anni Sessanta e per tutti i Settanta (anche grazie all'intervento sui collegi uninominali di cui si dirà), sono riemersi timidamente negli anni Ottanta, ed hanno raggiunto cifre mai viste prima nelle ultime tre elezioni federali tenutesi nel 1990, nel 1994 e nel 1998.

Tabella 9: I mandati in eccedenza per partito e Land 1949-1998

Anno delle elezioni	Totale mandati in eccedenza	Partito	Lista regionale di Land
1949	2	Spd (1) Cdu (1)	Bremen Baden-Württemberg
1953	3	Cdu (2) Dp (1)	Schleswig-Holstein Hamburg
1957	3	Cdu (3)	Schleswig-Holstein
1961	5	Cdu (5)	Schleswig-Holstein (4) Saarland (1)
1980	1	Spd (1)	Schleswig-Holstein
1983	2	Spd (2)	Bremen (1) Hamburg (1)
1987	1	Cdu (1)	Baden- Württemberg
1990	6	Cdu (6)	Mecklenburg-Vorpommern (2) Sachsen-Anhalt (3) Thüringen (1)
1994	16	Cdu (12) Spd (4)	Baden- Württemberg (2) Mecklenburg-Vorpommern (2) Sachsen-Anhalt (2) Sachsen (3) Thüringen (3) Bremen (1) Brandenburg (3)
1998	13	Spd (13)	Hamburg (1) Mecklenburg-Vorpommern (2) Brandenburg (3) Sachsen-Anhalt (4) Thüringen (3)

Dai dati di tab. 9, si può osservare in linea generale quanto segue: fino al 1987, con le sole eccezioni di due mandati in eccedenza nel Baden-Württemberg nel 1949 e nel 1987 appunto, tutti gli altri si sono avuti in *Länder* piccoli in termini di popolazione, quali le città di Bremen ed Hamburg, lo Schleswig-Holstein e la Saarland⁽⁵³⁾. Negli anni '90, invece, si è notata una netta prevalenza di mandati in eccedenza nei «nuovi *Länder*» dell'ex-Germania est. Infine, con una sola eccezione (un mandato per la Dp nel 1953, dovuto a desistenze elettorali con la Cdu), i due partiti più grandi hanno monopolizzato tutti i mandati in eccedenza finora avutisi (cinquantuno sui cinquantadue totali, in ragione di trenta per la Cdu, e ventuno per la Spd).

In realtà, i mandati in eccedenza hanno in genere alla loro origine una serie di elementi, di ognuno dei quali è arduo stabilire il peso relativo. In vigenza del presente meccanismo di traduzione di voti in seggi, i seguenti fattori possono portare a *Überhangmandate*:

- 1) un *malapportionment*⁽⁵⁴⁾ delle quote di collegi uninominali dei diversi *Länder*, che fa sì che uno o più *Länder* contengano una

⁽⁵³⁾ Nei *Länder* più piccoli i margini di ritaglio di collegi uninominali (che devono, per la logica stessa del sistema, sempre rispettare i confini di *Land*) sono di norma più ristretti; inoltre, in detti *Länder* le vittorie nei collegi uninominali sono state spesso monopolizzate da uno solo dei grandi partiti (la Spd nei *Länder* di Brema ed Amburgo in certi periodi, la Cdu nello Schleswig-Holstein). L'importanza di questi elementi emergerà da quanto si andrà a dire.

⁽⁵⁴⁾ Di norma, i sistemi elettorali che prevedono l'elezione in collegi uninominali sono soggetti ai fenomeni di distorsione elettorale territoriale noti sotto i nomi di *gerrymandering* e *malapportionment*. Per *gerrymandering* si intende un artificioso ritaglio geografico dei collegi elettorali, mirante a favorire – sulla base dell'osservazione della precedente distribuzione geografica dei suffragi – una certa parte politica; ciò permette a questa di sfruttare nel modo migliore possibile, attraverso un'attenta redistribuzione dei collegi nelle diverse aree geografiche sulla base del loro prevalente orientamento politico, i voti che essa presumibilmente otterrà. In secondo luogo, per *malapportionment* si intende semplicemente la non-proporzionalità fra l'ampiezza di un collegio elettorale e il numero di elettori che in esso hanno diritto di esprimere il loro suffragio. Ciò significa che si è in presenza di *malapportionment* in casi di (eccessiva) differenza fra la frazione di seggi totali da assegnare sulla base dei voti espressi in un certo collegio, e la frazione di popolazione (di elettorato – ma nella letteratura, in riferimento ai tempi di suffragio universale, i due termini vengono spesso usati in maniera intercambiabile) che in quel collegio vota (vedi PETER J. TAYLOR e RICHARD J. JOHNSTON, *Geography of Elections*, New York, Holmes & Meier Publishers Inc., 1979). Tali fenomeni, in alcuni sistemi, possono influenzare sensibilmente la composizione politica (partitica) dell'assemblea rappresentativa, e praticamente in tutte le legislazioni delle democrazie occidentali sono contenute disposizioni atte quantomeno a ridurre la loro influenza distorsiva, come dimostra una recente ricerca comparata condotta al «Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht» di Heidelberg (*Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen*

- quota di collegi uninominali, rispetto al loro totale, che è maggiore della loro quota di popolazione rispetto alla popolazione totale;
- 2) un *malapportionment* al livello dei singoli collegi, con la condizione concorrente che collegi che contengono quote di popolazione inferiori alla media siano concentrate in uno o più *Länder*. Si arriva così alla condizione *sub 1* ⁽⁵⁵⁾;
 - 3) una presenza in un certo *Land*, al di sopra della media nazionale, di minorenni: ciò darebbe vita ad un fenomeno analogo al *malapportionment*, anche in presenza di un ritaglio ideale di collegi: nella legislazione tedesca, i collegi vengono infatti ritagliati in base alla popolazione quale risulta dai censimenti, senza distinguere fra elettori e non ⁽⁵⁶⁾;
 - 4) un astensionismo, o un numero di secondi voti invalidi, in un *Land*, che siano al di sopra della media nazionale; più tali grandezze crescono, meno la somma dei voti ottenuti dai vari partiti nel *Land* dà loro diritto, nella ripartizione proporzionale fra liste regionali, ad un numero di seggi tale da «coprire» le loro eventuali vittorie nei collegi uninominali; questo è dovuto alla concorrenza fra liste regionali richiamata nella descrizione del meccanismo elettorale;
 - 5) un numero alto di partiti che accedono, con le loro liste regionali, meglio se in specifici *Länder*, al processo di ripartizione dei seggi

Demokratien, den USA und Kanada, in «Zeitschrift fuer ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht», 1997, pp. 633-674). Il sistema tedesco, prevedendo il conteggio proporzionale dei voti, evita largamente questi inconvenienti, e si può certo dire che, in generale, il grado di distorsione territoriale che esso comporta sia molto ridotto. Ciononostante, l'influenza delle distorsioni territoriali sulla ripartizione dei seggi fra i partiti in parlamento non è del tutto assente. Mentre l'influenza del *gerrymandering*, finora irrilevante, si limita ad una potenzialità meramente teorica che può avere effetti apprezzabili solo se vista in relazione alla clausola alternativa (su questo, vedi oltre) il caso del *malapportionment* è invece diverso, in quanto in alcune precise circostanze storiche ha avuto un effetto, sia pure limitato e mediato, sulla rappresentanza, proprio tramite l'aver provocato, in alcune occasioni, l'emergenza di mandati in eccedenza.

⁽⁵⁵⁾ È evidente infatti che le due forme in questione – cui sono dedicati rispettivamente il numero 3 e 2' del comma 1 della nuova formulazione dell'articolo 2 della legge elettorale federale (B.G.Bl. 1996, I, pag. 1712) – si implicano largamente a vicenda: grossi squilibri fra la popolazione di ogni collegio sul territorio nazionale aumentano la probabilità che anche l'altra forma di *malapportionment*, quella fra regioni, si verifichi. Ciò non è necessario, comunque, in quanto gli squilibri all'interno di ogni *Land* possono compensarsi a livello nazionale.

⁽⁵⁶⁾ Il che non è sempre il caso delle differenti legislazioni in materia delle democrazie europee, solo alcune delle quali fanno riferimento alla popolazione, mentre altre – come ad esempio il Regno Unito, la Svezia, la Spagna, o gli Stati Uniti – tengono più correttamente conto degli aventi diritto al voto («Max-Planck-Institut», *op. cit.*).

- avendo superato le clausole di esclusione, il che ha come conseguenza che pochi secondi voti espressi (nel *Land*) restano non rappresentati. Ciò significa che il margine di sovrarappresentazione delle liste regionali dei grandi partiti è molto ridotto, e magari inesistente. Meno una lista regionale è sovrarappresentata, più sale la possibilità di mandati in eccedenza, se il partito in questione vince in molti collegi uninominali del *Land*;
- 6) un fenomeno di forte «divisione del voto» in un *Land*. Se i candidati di un partito nei collegi uninominali ottengono molti più (primi) voti che la lista regionale dello stesso partito, si hanno ovviamente mandati in eccedenza.

Come si è detto, è difficile determinare il «peso relativo» di ognuno di questi fattori nella determinazione di mandati in eccedenza, tanto che la stessa Corte costituzionale federale, in un recente intervento sul tema, parla esplicitamente di «molteplicità di fattori causali» (BVerfGE 95, 335/345). A complicare ancora di più il quadro è la circostanza che tutte queste cause possono concorrere a produrre lo stesso effetto, ma anche annullarsi parzialmente a vicenda: per fornire degli esempi concreti, relativi alle elezioni federali del 1994, l'alta partecipazione elettorale nella regione della Saarland ha probabilmente evitato, in quel *Land*, l'insorgere di un ulteriore *Überhangmandat*; allo stesso modo, i collegi nel Baden-Württemberg, *Land* in cui si sono già avuti due *Überhangmandate* probabilmente da ricondurre alla divisione del voto, erano in realtà più grandi rispetto alla media nazionale: con un ritaglio dei collegi più «equo» in termini di popolazione, si sarebbe probabilmente avuto un ulteriore *Überhangmandat* (BVerfGE, 95, 335/346).

Di tutti i fattori elencati, solo quello relativo al ritaglio dei collegi ed al *malapportionment* è influenzabile *direttamente* dal legislatore ⁽⁵⁷⁾. Dopo i 16 *Überhangmandate* del 1994, sulla base delle indicazioni della Corte costituzionale federale, i margini di tolleranza delle deviazioni della popolazione dei collegi uninominali, prima stabiliti nel 25%, come criterio orientativo, e nel 33,1/3% quale massima deviazione ammissibile oltre la quale il collegio andava comunque ridisegnato, sono stati

⁽⁵⁷⁾ A meno di eliminare la possibilità di doppio voto, e di sostituire la distribuzione fra liste regionali con una fra grandi liste nazionali. Da notare che tali elementi, però, almeno nella giurisprudenza sul punto della Corte costituzionale federale, sono stati considerati legittimati da altre esigenze meritevoli di tutela costituzionale: rispettivamente, il principio della personalizzazione del voto, e il principio federale.

rivisti e trasformati rispettivamente nel 15% e 25% con la legge del 15 Novembre 1996, art. 1⁽⁵⁸⁾. In generale si può affermare che lo squilibrio territoriale fra i collegi nei diversi *Länder* sia una delle cause più importanti dei mandati in eccedenza: in base ad una simulazione dell'ufficio del *Bundeswahlleiter*, essa da sola ha provocato più di un terzo di quelli avutisi nelle elezioni del 1994, sei su sedici (BVerfGE 95, 335/345). Concentriamoci dunque su questo aspetto del sistema tedesco, vista anche la mancanza di dati esaustivi sulla divisione del voto nei diversi *Länder* e sul legame di questa con l'emergenza di mandati in eccedenza.

Come già accennato, le forme di *malapportionment* che possono emergere nel sistema elettorale tedesco sono due, collegate ma distinte. La prima si può avere all'interno dei singoli *Länder*, se i collegi contengono livelli troppo diversi di popolazione. La seconda può avere luogo invece fra i *Länder*, con l'allocatione ad uno o più di essi di un numero di collegi uninominali più elevato di quello a cui avrebbe diritto sulla base della quota della sua popolazione rispetto alla popolazione nazionale. È esattamente questa seconda forma di *malapportionment* che può avere effetti sulla composizione del *Bundestag*, attraverso la creazione di *Überhangmandate*. Per esemplificare, immaginiamo una situazione di «non divisione» del voto fra candidati nei collegi e liste partitiche, e che un grande partito ottenga un buon successo in una regione, la quale però contenga più collegi uninominali in proporzione alla sua quota relativa di popolazione. Immaginando anche una distribuzione uniforme dei suoi voti nei diversi collegi uninominali, dove riporta molte vittorie, il partito in questione otterrà molto probabilmente, in quel *Land*, più mandati nei collegi uninominali che per la sua lista regionale, ottenendo dunque dei seggi in più in parlamento. Questo è il modo in cui il *malapportionment* «fra *Länder*» può portare a mandati in eccedenza. La situazione schematicamente descritta in precedenza, pur contenendo una serie di assunzioni, non è irrealistica, in quanto ricalca grosso modo quella verificatasi nelle elezioni federali del 1961 nel *Land* dello Schleswig-Holstein, dove la Cdu ottenne ben quattro *Überhangmandate*⁽⁵⁹⁾.

(58) B.G.BI. I, 1712 - vedi GIOVANNI CAPOCCIA, *Distrettizzazione uninominale in Germania*, cit..

(59) GIOVANNI CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento*, cit., pp. 93-100.

In generale, dopo aver evidenziato queste potenzialità politiche delle distorsioni elettorali territoriali nel sistema tedesco, è d'obbligo dire due cose: primo, che il livello di distorsione territoriale in detto sistema è basso, e certo difficilmente comparabile a quello storicamente avutosi in Europa in sistemi genuinamente uninominali-maggioritari come ad esempio quello britannico, o quello francese in alcune fasi. Secondo, che si può notare una tendenza del legislatore a ridurre, nel tempo, le cause «controllabili» di creazione di *Überhangmandate*. Prima della revisione dei margini di tolleranza per gli scostamenti dei collegi che si è citata in precedenza, vanno menzionati quali interventi legislativi volti anche a tale scopo, la revisione generale dei collegi uninominali avutasi nel 1964 (a seguito di una sentenza in merito della Corte costituzionale federale), le successive revisioni parziali, nonché il cambiamento della formula elettorale del 1985, che non interessò soltanto la prima redistribuzione dei seggi fra i partiti, ma anche la seconda, fra le liste regionali dello stesso partito. Il problema della formula *d'Hondt* in quella fase del conteggio come fattore che poteva provocare *Überhangmandate* era già entrato nel dibattito costituzionalistico negli anni '60, con un coinvolgimento della Corte costituzionale federale⁽⁶⁰⁾. Infine, va notato che, fra i vari criteri da tenere presente per il ritaglio dei collegi, il legislatore tedesco tende sempre di più a privilegiare quello dell'uguaglianza delle quote di popolazione contenute in essi, e della rispondenza della quota di collegi uninominali di ogni *Land* rispetto alla sua quota di popolazione, a scapito degli altri (rispetto dei confini amministrativi infraregionali, coerenza storica e geografica - BWahlG art. 3). Si può infatti notare come i collegi vengano ritagliati in maniera sempre più accurata e «raf-

(60) La formula *d'Hondt* si comporta in modo tale da sottorappresentare, in genere, i piccoli partiti, più che ogni altra formula proporzionale (vedi AREND LIJPHART, *Sul grado di proporzionalità di alcune formule elettorali*, cit.). L'effetto di tale formula nella ripartizione dei seggi fra le liste regionali di ogni partito, era dunque tra l'altro quello di sottorappresentare le liste regionali che i grandi partiti presentavano nei *Länder* piccoli, in termini di popolazione. La sottorappresentazione della lista regionale di un grande partito in un *Land* piccolo aumentava la probabilità di mandati in eccedenza, specie se il partito in questione monopolizzava le vittorie nei collegi uninominali. In un ricorso alla Corte costituzionale dopo le elezioni del 1961, volto a contestare appunto la legittimità costituzionale dei mandati in eccedenza avutisi in quelle elezioni, il ricorrente affermava che tre dei quattro *Überhangmandate* erano dovuti a *malapportionment*, e il quarto appunto all'uso della formula *d'Hondt*. Si può notare che tutti gli *Überhangmandate* avutisi nelle elezioni fra il 1957 (introduzione della *Bundesproporz*) e il 1983 (ultima elezione con il metodo *d'Hondt*) sono emersi in *Länder* piccoli (Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg, Saarland - vedi tab. 8).

finata», seguendo sempre di più i confini delle *Gemeinden* (le più piccole unità amministrative di molti *Länder*) rispetto a quelli di unità amministrative più grandi (vedi ad esempio le ultime revisioni parziali contenute in B.G.Bl. 1997, I, 1691 segg. e 2772 segg.).

Fatto sta che ora, come anche la Corte costituzionale federale ha esplicitamente riconosciuto (nell'«opinione dissenziente» di quattro giudici dalla sentenza sull'ammissibilità dei mandati in eccedenza contenuta in BVerfGE 95, 335 segg.), l'importanza dei fattori politici, e quindi non direttamente correggibili dal legislatore, e consistenti essenzialmente in un diverso comportamento elettorale dell'elettorato tedesco, è notevolmente aumentata. A costo di semplificare un po', si può dire che in buona parte l'aumento così inusuale degli *Überhangmandate* avutosi nelle ultime elezioni federali sembra essere la conseguenza dei due fenomeni di cambiamento che il sistema partitico tedesco ha sperimentato all'indomani della riunificazione nazionale: una relativa maggiore frammentazione (sia elettorale che parlamentare – vedi tab. 4) ed una più marcata differenziazione territoriale del comportamento di voto, in termini sia di scelta partitica, che di astensionismo, che di «divisione del voto» (BVerfGE 95, 335 segg.). In sintesi, si nota infatti che fra gli elettori dei «nuovi *Länder*» dell'ex-Ddr si ha un maggiore tasso di astensionismo, oltre che scelte partitiche parzialmente diverse (la Pds raccoglie percentuali a due cifre nelle regioni in questione), mentre in alcuni *Länder* dell'Ovest si riscontra un maggiore ricorso allo *Stimmensplitting*.

5.2. L'importanza della «clausola alternativa»

Il sistema elettorale tedesco ha sempre contemplato l'esistenza di una «clausola alternativa» per l'accesso alla rappresentanza, accanto a quella del 5%, che fino al 1953 è stata di uno, e dal 1957 in poi di tre mandati diretti (di qui anche la sua denominazione quale «*Grundmandatsklausel*»). La notevole differenza, in termini astratti di voti, fra le due clausole (in astratto, per vincere in tre collegi uninominali c'è bisogno di molti meno voti di quanti non ne servano per superare il 5% a livello nazionale)⁽⁶¹⁾ è

(61) Per fare un esempio tratto dalle elezioni del 1994, la Pds vince in quattro collegi con poco più di 340.000 (primi) voti in totale (poco più di 240.000 le hanno assicurato la vittoria in tre dei quattro distretti, già sufficienti a superare la clausola alternativa). La quota di (secondi) voti necessari a superare la clausola del 5% nelle stesse elezioni è stata pari a 2.355.258 voti. La proporzione è dunque quasi di 1 a 10.

giustificata dalla struttura «duale» del sistema, conseguenza della «personalizzazione» della proporzionale. Tale differenza fa sì, però, che la clausola alternativa possa costituire, ed abbia in alcuni casi effettivamente costituito, una «via accessoria» per l'ottenimento di seggi nel *Bundestag* per alcuni partiti che non riuscivano a superare il 5% dei secondi voti.

Nelle elezioni del 1949, candidati indipendenti a parte, nessun partito è entrato nel *Bundestag* attraverso questa via. Quando la clausola alternativa comincia effettivamente a mostrarsi quale «via accessoria» per il *Bundestag* è dalle elezioni del 1953, allorché la clausola del 5% viene elevata al livello nazionale. Con tale riforma, le prospettive si fanno molto difficili per i partiti che avevano solo una base regionale, come Dp e Bp, nonché lo *Zentrum*, e in parte anche la Drp. Proprio in vista di questa situazione, la Cdu/Csu e diversi piccoli partiti, fra cui appunto la Dp e lo *Zentrum*, stringono una serie di «patti di desistenza», volti a permettere alle piccole formazioni di ottenere la rappresentanza attraverso la vittoria in almeno un collegio uninominale. Va ricordato infatti che il superamento della clausola alternativa permette ad un partito di portare nel conteggio generale l'intera quota dei suoi secondi voti. Delle 34 alleanze realizzate dalla Cdu in altrettanti collegi nelle elezioni federali del 1953 (di volta in volta con la Fdp, la Dp, lo *Zentrum*, e la Bp – le ultime due rispettivamente in un collegio ognuna), in 28 casi il candidato dell'alleanza risultò eletto. Queste alleanze hanno solo effetto sul risultato nei collegi uninominali, e pertanto non influiscono sull'esito generale delle elezioni se non in due sensi: nel contribuire a determinare mandati in eccedenza⁽⁶²⁾, e nel permettere ad uno o più partiti di superare la clausola alternativa.

(62) Nelle elezioni del 1953 si sono avuti tre mandati in eccedenza, due andati alla Cdu nello Schleswig-Holstein, e uno alla Dp ad Hamburg (tab. 9). Le desistenze possono ben aver contribuito a tale fenomeno, in quanto in entrambi i *Länder* sunnominati esse furono massicciamente presenti. Come mostra l'analisi coeva di James Pollock, le tre alleanze nello Schleswig-Holstein portarono ad altrettante vittorie della Cdu (che rimpiazzò due candidati uscenti Spd), mentre nei sette collegi amburghesi in cui l'alleanza fu vittoriosa (sugli otto in cui fu attivata) si ebbero tre vittorie di candidati Cdu, due di candidati Fdp e due di candidati Dp (JAMES POLLOCK, *The West German Electoral Law of 1953*, in «*American Political Science Review*», XLIX, 1955, pp. 107-130). Al *Land* Hamburg erano attribuiti nel 1953 diciassette deputati (si era ancora in regime di *Landesproporz*), di cui otto da eleggere in collegi uninominali e nove dalle liste partitiche. La Dp ottenne il 5,9% di secondi voti nel *Land*, il che le avrebbe dato diritto ad un solo mandato di lista. Grazie alle alleanze elettorali, ne ottenne due diretti, e pertanto riportò un mandato in eccedenza. Sull'importanza delle alleanze, concretamente successe e potenziali, per l'emergenza dei mandati in eccedenza, vedi anche il volume classico di HELMUT UNKELBACH, *Grundlagen der Wahlsystematik. Stabilitätsbedingungen der parlamentarischen Demokratie*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1956.

In queste elezioni due partiti, la Dp e lo *Zentrum*, entrarono nel *Bundestag* pur senza aver superato il 5% dei secondi voti. Le desistenze elettorali di questi partiti con altre formazioni, però, beneficiarono la Dp solo nel senso di farle ottenere un mandato in eccedenza (vedi nota), e non nel farle superare la clausola alternativa. Infatti la Dp, che ottenne in tutto 10 mandati uninominali, ottenne solo otto di essi grazie alle desistenze, e vinse in due collegi presentandosi da sola (in Niedersachsen, dove poteva contare su un elettorato superiore al 10% del *Land*). Avrebbe dunque superato la clausola alternativa anche senza l'appoggio di altri partiti. Differente è il caso dello *Zentrum*. Nel 1949 il partito si era presentato solo in tre *Länder* su 9, non aveva vinto alcun mandato diretto, ed aveva superato il 5% dei voti solo nel *Land* Nordrhein-Westfalen. In questo *Land* il partito si presenta nel 1953, stringendo un patto di desistenza con la Cdu in un collegio uninominale, dove il partito unionista non presenta candidati e dà indicazione ai suoi elettori di votare il candidato dello *Zentrum*. Lo *Zentrum* ottiene così tre deputati, grazie al suo 0,8% di secondi voti validi (il 2,7% in Nordrhein-Westfalen), di cui uno però era un appartenente alla Cdu, presentatosi nelle liste dello *Zentrum* in cambio dell'appoggio al partito nel collegio uninominale. Dopo queste elezioni il partito perderà ogni rilevanza politica a livello nazionale.

Riassumendo, nel secondo *Bundestag* sono rappresentati sei partiti, dei quali solo quattro (Cdu/Csu, Spd, Fdp, Gb/Bhe) superano la clausola del 5% nazionale. Gli altri due (Dp, *Zentrum*) entrano nel parlamento federale solo grazie alla clausola alternativa. Le altre sei liste concorrenti (di cui quattro già rappresentate nella prima legislatura) restano escluse (vedi tab. 3)⁽⁶³⁾. Dunque, delle potenziali «vittime» della nuova

(63) Qualche nota su alcuni degli altri partiti esclusi dalla rappresentanza nel 1953. La situazione della Drp era la seguente: nel 1949 (come Dkp/Drp) si era presentata in 4 *Länder*, superando il 5% solo in Niedersachsen. Nelle elezioni del 1953, il nuovo partito, nato da una fusione di una parte della Dkp/Drp con il piccolo Ndp, cerca, anche in considerazione delle nuove norme elettorali, di allargare il suo bacino di suffragi, e si presenta in sei dei nove *Länder*, restando però ben al di sotto del livello del 5% in ognuno di essi, e quindi anche, ciò che più conta, a livello nazionale. Il partito continuerà a presentarsi ancora in due elezioni, vedendo costantemente diminuire la sua quota di voti, e poi scomparirà. Più interessante, per quanto riguarda le potenzialità della clausola alternativa, il caso della Kpd. DEREK URWIN, *op. cit.*, riporta che la Kpd, che aveva un elettorato in genere disperso sul territorio, e che non poteva certo sperare in desistenze elettorali di altri partiti a suo favore, tentò di spostare elettori in un collegio uninominale (quello di Remscheid-Solingen) in modo da poter vincere in esso un mandato diretto, e superare l'*Alternativklausel*. Infatti la legge elettorale del 1949 prevedeva che, se

clausola di esclusione del 5% nazionale, due riescono ad evitare l'esclusione dal parlamento grazie alla clausola alternativa (tab. 8). Di esse, una lista, quella dello *Zentrum*, riesce a superare la clausola alternativa solo con l'aiuto del patto di desistenza stretto con la Cdu.

Nelle elezioni del 1957 la clausola alternativa è di tre mandati uninominali, e questo rende il compito dei piccoli partiti ancora più difficile. La Bp, ormai scomparsa dal panorama politico nazionale, non presenta liste indipendenti; la Drp, collocata troppo a destra per poter sperare in alleanze elettorali con i partiti di governo, resta stabile, ma – oltre ad essere notevolmente al di sotto del 5% dei suffragi – non ha *chances* di vincere in un collegio uninominale, e quindi resta esclusa dal *Bundestag*. Scomparirà di lì a poco. La stessa Dp, se non si considerano le desistenze, era restata al di sotto di un tale numero di vittorie in collegi uninominali nelle elezioni precedenti.

Si ripete, anche se in misura minore, il fenomeno delle desistenze elettorali, che consentono alla Dp di ottenere 5 dei suoi 6 mandati diretti, grazie al supporto della Cdu in altrettanti collegi⁽⁶⁴⁾. Anche la Spd appoggiò, con desistenze, la piccola formazione della Fu (*Föderalistische Union*, formata da parti della Bp e dello *Zentrum*) in quattro collegi bavaresi, dove però l'alleanza fu battuta dal candidato della Csu. L'*Alternativklausel*, dunque, insieme alle desistenze elettorali, permette nel 1957 l'ingresso nel *Bundestag* di un partito, la Dp, che non sarebbe riuscita a superare la clausola del 5%, avendo ottenuto solo il 3,4% dei secondi voti.

Dopodiché la Dp scompare, il numero di partiti rappresentati si riduce a tre, e la clausola alternativa resta un elemento «dormiente» del sistema per molto tempo. La situazione muta con le elezioni del 1994, in occasione delle quali l'*Alternativklausel* torna ad essere determinante per l'accesso alla rappresentanza di un partito, la Pds. A questo proposito è bene fare una breve retrospettiva: nel 1990, le riforme transitorie

un elettore doveva spostarsi dal suo collegio nel giorno del voto, poteva richiedere un certificato che gli dava la possibilità di esprimere il suo voto in qualsiasi altro collegio del suo *Land*. Con la legge elettorale del 1953 tale possibilità fu estesa addirittura a qualsiasi altro collegio in tutto il paese. Con la legge del 1956 fu introdotto il voto postale, che eliminava questa possibilità, permettendo agli elettori di votare comunque (per posta) nel loro collegio.

(64) Anche il sesto seggio (nel collegio 131 di Marburg) potrebbe essere stato dovuto alla desistenza a favore della Dp da parte della *Freie Volkspartei* (Fvp). Ciò è più difficile da stabilire, essendo quest'ultima una piccola formazione («Statistik der Bundesrepublik Deutschland», *Die Wahl zum 3. Deutschen Bundestag*, Hefte 1-3, Wiesbaden, Kohlhammer, 1957, p. 22).

di cui si è detto in precedenza avevano permesso a due «nuovi» partiti di entrare nel *Bundestag*: *Grüne/Bündnis '90*, un cartello di liste ecologiste e di formazioni eredi dei movimenti civici protagonisti della prima fase della svolta nella Ddr, e la *Partei des Demokratischen Sozialismus* (Pds), partito successore del partito comunista della Ddr, la Sed (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*, Partito Socialista Unificato Tedesco). Tali formazioni ottennero rispettivamente l'1,2% e il 2,4% a livello dell'intero nuovo territorio nazionale, corrispondenti al 6,1% ed all'11,1% delle regioni dell'Est. *Grüne/Bündnis '90* si fonderà, di lì a poco, con i *Grüne* dell'Ovest, formando un unico partito sotto il nome di *Bündnis '90/Die Grünen*, e concorrerà come tale nelle elezioni del 1994, dove supererà la clausola del 5% ripristinata al livello dell'intero territorio nazionale. Per la Pds le cose andranno diversamente: non considerata da nessuno come un possibile interlocutore politico, vedrà comunque i suoi consensi crescere nelle sole regioni in cui ha una presenza significativa, ovvero nei «nuovi Länder» dell'ex-Ddr. Ad ogni modo, vista la sua concentrazione regionale, restava per detto partito non agevole ottenere un numero di voti pari al 5% dei suffragi espressi a livello nazionale. E infatti la Pds ottiene 30 seggi nel tredicesimo *Bundestag* della Repubblica federale tedesca, eletto il 16 Ottobre 1994, pur avendo ottenuto solo il 4,4% dei secondi voti, attraverso la via dell'*Alternativklausel*, grazie alle sue quattro vittorie in altrettanti collegi uninominali di Berlino Est⁽⁶⁵⁾.

La conferma dell'ottenimento della rappresentanza a livello federale della Pds, nel 1994 dopo le elezioni, per molti versi «eccezionali», del 1990, ha dunque «rivitalizzato» un aspetto del sistema elettorale, quello della «clausola alternativa», che sembrava caduto nel dimenticatoio, e che era stato addirittura considerato come «un anacronismo»⁽⁶⁶⁾, essendo oramai scomparsi o caduti nell'insignificanza politica i partiti regionali per i quali tale clausola era stata pensata. Questo elemento del siste-

(65) Si tratta dei collegi n° 249 (Berlin-Mitte - Prenzlauer Berg), dove il candidato Pds vince con il 40,6% dei primi voti validi, n° 258 (Berlin-Friedrichshain - Lichtenberg), col 44,4%, n° 260 (Berlin-Hellersdorf - Mahrzahn) col 48,9%, e n° 261 (Berlin-Hohenschonhausen - Pankow - Weißensee), col 36,8%. Tali collegi corrispondono ad altrettante aree della ex Berlino Est, in cui la PDS ha mantenuto molta parte dei suoi consensi anche dopo il crollo della Ddr. Su queste elezioni ed i risultati a Berlino, vedi più ampiamente GIOVANNI CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento*, cit..

(66) ECKHART JESSE, *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform*, Düsseldorf, Droste, 1985, p. 256.

ma elettorale tedesco, dunque, fornendo una via accessoria all'accesso alla rappresentanza, alternativa rispetto all'ottenimento del 5% dei voti a livello nazionale, lo rende maggiormente «sensibile» ai cambiamenti della società politica di quanto la sola presenza di una clausola del 5% non gli permetterebbe. Nel caso delle elezioni del 1994 ha permesso l'ottenimento di seggi da parte di una formazione politica erede del partito a lungo egemone nella Ddr comunista, e che ancora oggi mostra di avere, dopo tutti i cambiamenti apportati alla sua linea politica dopo la riunificazione nazionale, un notevole seguito nei *Länder* orientali, in cui più forti sono i problemi sociali ed economici, dove raccoglie approssimativamente fra il 15% e il 25% dei consensi. All'Ovest, invece, se si eccettuano le due «città-Land» di Bremen e Hamburg (dove il partito è di poco al di sopra del 2%), la Pds è un «partito-scheggia» (*Splitterpartei*). In generale, i sondaggi confermano a tutt'oggi questo seguito, corrispondente ad una quota di voti oscillante fra il 4% ed il 5% del voto nazionale.

6. *L'azione del sistema elettorale e l'evoluzione del sistema partitico in Germania*

Il sistema partitico tedesco è stato un fattore molto importante del funzionamento dell'intera democrazia tedesca. La Repubblica federale ha saputo, per la prima volta nella storia tedesca, realizzare un fruttuoso incontro fra il sistema dei partiti di massa e la democrazia parlamentare, un incontro che ha dato buoni risultati in termini di stabilità e di *performance* generale. In questa sezione affronteremo la questione di quanta parte di tale risultato vada attribuita all'azione «manipolativa» del sistema elettorale (e in particolare della clausola di esclusione). In altri termini, si deve mettere l'influenza del sistema elettorale in prospettiva, in modo da evitare generalizzazioni semplicistiche ed approcci monocausali che non farebbero giustizia della complessità del problema. Una volta analizzato ciò che il sistema elettorale (la clausola del 5%) ha fatto, si deve analizzare in quali condizioni essa ha potuto spiegare tali effetti, che non avrebbe potuto spiegare (o non nello stesso modo) in presenza di condizioni diverse.

Dall'analisi fatta in precedenza emerge che la clausola di esclusione del 5% è alla base praticamente dell'intera portata manipolativa del sistema nei confronti del sistema partitico. Gli effetti politici della clau-

sola alternativa e dei mandati in eccedenza, pur non sempre insignificanti, non possono essere paragonati a quelli della clausola di esclusione del 5%. Nella tab. 10 sono sintetizzati gli effetti della clausola nelle diverse fasi del sistema partitico della Repubblica federale tedesca.

Tabella 10: Effetti politici della clausola del 5% nelle diverse fasi del sistema partitico

	Effetto distorsivo	Effetto riduttivo	Effetto psicologico
1949 – cl. Regionale (instaurazione)	forte	debole	assente
1953-1961 (concentrazione)	medio	forte	assente
1965-1980 (tripartitismo)	debole (con l'eccezione del 1969)	debole (con l'eccezione del 1969)	Presente
1983-1987 (quadripartitismo)	debole	debole	Presente
1990- (postriunificazione)	medio	medio/forte	Differenziato fra est ed ovest

Nella fase che comprende l'instaurazione (1949) e la concentrazione (1953-1961) del sistema partitico tedesco, gli effetti meccanici della clausola del 5% hanno avuto una certa importanza. Dei due effetti, distorsivo e riduttivo, è certamente il secondo ad aver giocato il ruolo politico maggiore. Dell'effetto distorsivo si può dire che esso ha spesso favorito la Cdu/Csu, e che ha sfavorito più di tutti la Kpd nelle elezioni del 1949, ma in genere esso è stato modesto. L'effetto riduttivo, invece, merita qualche osservazione in più. La riforma del 1953 ha ridotto di molto le liste rappresentate in parlamento, nonostante ben 9 delle 10 liste che avevano preso seggi nel 1949 si fossero ripresentate, e ad esse se ne fossero aggiunte altre tre, di cui una (il Gb/Bhe) riesce addirittura a superare la nuova clausola. La trasformazione della clausola del 5% da regionale a nazionale, in sintesi, ha sfavorito in maniera particolare i partiti regionali, o che comunque potevano contare su un sostegno concentrato solo in alcuni *Länder*, rispetto a quelli presenti in maniera sufficiente sull'intero territorio. La prima vittima di questa riforma, già nelle elezioni del 1953, è stata la Bp, presente solo nella *Land* della Baviera; partiti come la Dp e lo *Zentrum*, pure con un seguito regionale, e pure presenti nel primo *Bundestag* eletto nel 1949, hanno dovuto ricorrere ad alleanze con la Cdu (e la Fdp), perdendo così

la loro indipendenza politica. Questi partiti scompariranno di lì a poco, complice anche l'elevazione della clausola alternativa a tre mandati adottata nelle elezioni del 1957. Altre «vittime» della clausola nazionale sono state, nel 1953 la Drp (1,1% dei voti) e la Kpd (2,2%; sarà poi dichiarata incostituzionale e sciolta di lì a tre anni), partiti già rappresentati in parlamento, e nel 1957 le nuove liste Gvp e Dns (rispettivamente 1,2% e 0,3% dei voti – vedi tab. 3). La clausola del 5% nelle elezioni del 1957 ha anche accelerato un fenomeno che si sarebbe con tutta probabilità verificato comunque, ovvero la scomparsa del partito dei profughi Gb/Bhe⁽⁶⁷⁾.

L'effetto riduttivo spiegato dalla clausola in questo periodo si inverte però in una serie di dinamiche endogene al sistema partitico che provocano l'aumento dell'influenza dei due partiti più grandi. Da un lato, la Spd (salvo la sconfitta cui va incontro nel 1953) cresce costantemente, e – grazie anche alla personalità del suo leader Kurt Schumacher – riesce progressivamente a monopolizzare l'opposizione al «blocco borghese» guidato da Adenauer. In ciò essa è anche in parte aiutata dallo scioglimento d'autorità di una Kpd che ad ogni modo era già stata resa inoffensiva dall'azione del sistema elettorale. La svolta del Congresso di Bad Godesberg (1959) in cui la Spd si trasforma da partito di classe in *Volkspartei* arriva dunque in un momento in cui il partito aveva consolidato la sua egemonia sulla parte sinistra dello spettro politico: in tale congresso, la Spd riconosce il ruolo delle Chiese e la necessità della difesa nazionale, ed allarga il suo appello al di là della classe operaia⁽⁶⁸⁾. Nelle elezioni federali seguenti a tale svolta, grazie ai consensi guadagnati fra i ceti medi ed i lavoratori cattolici, il partito guadagna quasi il 5%, arrivando al 36,2%.

Un analogo, ed anzi ancora più marcato processo di egemonizzazione si ha anche nel campo politico opposto, in cui la Cdu/Csu, nonostante il più alto numero di attori attivi in quella parte dello spettro politico, riesce rapidamente a guadagnare posizioni di assoluto predominio. Proprio il centro-destra, già diviso in molte formazioni all'indomani

(67) Anche per detto partito vale in parte l'osservazione che la clausola nazionale penalizza i partiti con sostegno concentrato regionalmente. Pur se non lo si può considerare un partito a sostegno regionale, il Gb/Bhe aveva un supporto molto diverso nei diversi *Länder*, in alcuni dei quali era debole: nel 1957 non superò il 2,5% in ben cinque *Länder* su dieci.

(68) WOLFGANG RUDZIO, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Leske & Budrich, 1991, p. 124.

delle elezioni del 1949, aveva vissuto degli sviluppi in alcune elezioni regionali prima del 1953 che lasciavano presagire una sua ulteriore frammentazione e polarizzazione. Alle formazioni già occupanti quello spazio politico (Cdu/Csu, Fdp, Dp, *Zentrum*, Dkp/Drp, e con peculiarità proprie anche Bp e Wav)⁽⁶⁹⁾ si erano infatti aggiunte il Bhe, permesso solo dal 1950, che ottenne il 23,5% nelle elezioni regionali in Schleswig-Holstein tenutesi nel 1950, e l'estremista (neonazista) *Sozialistische Reichspartei* (Srp), che riportò l'11% in Niedersachsen e il 7,7% a Bremen, nello stesso periodo. Si è visto come la clausola di esclusione, e le riforme volte a renderla un ostacolo ancora più difficile per i partiti piccoli e/o regionali, abbiano certamente aiutato la Cdu/Csu in quest'opera di egemonizzazione del campo politico di centro-destra, ma occorre dire che probabilmente gli esiti sarebbero stati diversi (la clausola non sarebbe bastata a produrre questo risultato) qualora non vi fossero state condizioni politiche di fondo, che possono essere riportate sotto due grandi categorie: i mutamenti strutturali della società tedesca, e l'efficacia delle strategie della Cdu/Csu verso gli altri partiti.

Da un lato, infatti, la sparizione dei partiti regionali non si capisce se non si tengono presenti le condizioni sociali di una Germania in cui vi erano stati enormi spostamenti di popolazione, e in cui il sistema federale cominciava a funzionare in maniera sufficiente per spuntare molte delle rivendicazioni contro il «centro» (che in realtà la Germania ovest non aveva più). Così come il risultato del 4,6% ottenuto dal Gb/Bhe nel 1957 non spiega da solo la sparizione di tale partito dal panorama politico tedesco: la clausola di esclusione non avrebbe provocato tale effetto se i profughi non fossero rapidamente stati reinseriti nella comunità nazionale, grazie proprio alle politiche dei diversi governi Adenauer (di cui dal 1953 avevano fatto parte anche due ministri del Gb/Bhe) ed alla buona congiuntura economica del periodo. Il sostanziale raggiungimento degli scopi per cui il Gb/Bhe era stato creato ed aveva avuto seguito lavorò contro la sua stessa esistenza.

(69) Questi ultimi due partiti, presto caduti nell'insignificanza, si possono considerare solo in parte inquadrabili nello spettro sinistra-destra: la Bp traeva la sua identità dall'appartenenza regionale prima di tutto. La Wav era un partito tematico, con concezioni politiche oscillanti fra il populismo e vaghe tentazioni tecnocratiche, che non aveva un programma generale (vedi, sui due partiti in questione, rispettivamente ALFRED MINTZEL, *Die Bayernpartei*, in RICHARD STÖSS, *op. cit.*, vol. 1, pp. 395-489, e HANS WOLLER, *Die Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung*, *ivi*, vol. 2, pp. 2458-2482).

Dall'altro lato, ad occupare un posto di assoluto rilievo nello spiegare il processo di egemonizzazione del centro-destra portato a termine dalla Cdu/Csu stanno anche le strategie attivate dal partito stesso nei confronti dei suoi *partners* più piccoli. Innanzitutto bisogna rilevare che la nuova Cdu si distingueva dal vecchio *Zentrum* della Repubblica di Weimar per la sua interconfessionalità, ovvero per la sua capacità di superare la secolare contrapposizione confessionale fra cattolici e protestanti. Altro *cleavage* che i partiti unionisti hanno riassorbito in sé fin dalla loro creazione nel dopoguerra è quello fra città e campagna, offrendo rappresentanza nel loro seno alle istanze del mondo agrario⁽⁷⁰⁾. Venendo più specificamente al processo che si sta analizzando, le potenzialità riduttive della clausola di esclusione non sarebbero bastate a semplificare il sistema partitico tedesco nella maniera drastica in cui ciò è avvenuto se la Cdu non fosse stata capace di sfruttare tali potenzialità come risorse a proprio vantaggio, ovvero offrendosi come punto di riferimento e di garanzia per gli elettorati dei partiti più piccoli, e nello stesso tempo venendo a patti – da posizioni di forza – con le élite degli stessi. La Cdu adottò dunque la strategia di togliere linfa vitale ai partiti più piccoli sposandone le cause più importanti, agendo dalla posizione privilegiata di chi è costantemente alla guida del governo. Nel fare ciò, essa mostrò anche una certa coesione interna (notevole per un partito fondamentalmente composito come la Cdu), non cedendo mai a tentazioni centrifughe che formazioni più piccole avrebbero potuto sfruttare a loro vantaggio. Al contrario, fu la Cdu/Csu a fungere da bacino di raccolta degli spezzoni di élite delle piccole formazioni che ruotavano intorno ad essa, e che perdevano, per la clausola e la situazione politica generale, sempre più in indipendenza politica. In sintesi, la Cdu/Csu, pur se da una posizione di forza, ha sfruttato in maniera strategica lo strumento delle alleanze elettorali per rendere accettabili ai piccoli partiti delle riforme elettorali che rafforzavano ulteriormente la sua posizione e indebolivano quella dei piccoli partiti, alla fine completamente dipendenti dalle alleanze in questione, cioè a dire, dalla benevolenza della Cdu/Csu, per ottenere seggi. Questo è stato uno dei fattori più importanti che ha contribuito alla completa egemonizzazione da parte dei partiti democristiani dell'area politica di centro-destra.

(70) KLAUS VON BEYME, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung*, *cit.*, p. 127.

Come le alleanze elettorali del 1953 e del 1957 hanno prolungato per un po' la vita di alcuni partiti più piccoli che godevano dell'alleanza della Cdu/Csu, la mancanza di tale privilegio ha portato alla sparizione di partiti che la Cdu/Csu non aveva come alleati. Ciò vale essenzialmente per le formazioni muoventisi alla destra dei partiti unionisti, e che erano politicamente troppo distanti da essi. Contro la Srp venne esercitato per la prima volta (1952) il potere di scioglimento di un partito anti-costituzionale. La Drp, e così i partiti «nazionalisti» come la Gvp, avversari della Cdu/Csu alla sua destra, non hanno mai avuto speranze di superare la clausola di esclusione una volta che questa è stata elevata al 5% nazionale.

Nelle successive fasi tripartita (1961-1980) e quadripartita (1983-1987), la clausola del 5% ha avuto un effetto meccanico debole. Il numero di liste escluso dal *Bundestag* per opera della clausola è variato tra 1 e 2, e, con la sola eccezione delle elezioni del 1969, in nessuno di questi casi l'ottenimento da parte delle liste escluse di una quota di seggi pari alla loro quota di voti avrebbe influenzato le dinamiche coalizionali nell'Assemblea federale e le maggioranze di governo che si sono effettivamente avute.

In queste fasi, se effetto della clausola vi è stato, esso va ricercato nell'influenza psicologica che probabilmente ha spinto gli elettori a concentrare i loro voti sui partiti tradizionali, con una fascia di elettorato stabile e considerati ovviamente in grado di superare la clausola. L'esistenza di un ostacolo così alto da superare per entrare nel parlamento federale come quello della clausola del 5% nazionale ha probabilmente scoraggiato l'emergenza di altri partiti. Questa regola soffre, come si è visto, delle due eccezioni della Npd, che fallisce nel suo tentativo, e dei *Grünen*, che invece riescono a stabilizzare la loro presenza nel sistema partitico federale. Il caso dei Verdi offre lo spunto per accennare anche ad un altro livello su cui la clausola può agire. Infatti, se si considera l'effetto (sempre di natura psicologica)⁽⁷¹⁾ dell'esistenza della clausola sulle élite partitiche o aspiranti tali (aspetto che abbiamo trascurato in generale in questa trattazione per motivi di spazio), si può affermare che la clausola abbia avuto un tale effetto importante «a monte» proprio nel caso dei *Grünen*. Senza dilungarsi sul punto, basterà dire che a dare vita al partito, alla fine degli anni Settanta, sono stati piccoli gruppi e formazioni di sinistra, che non erano più integrabili

(71) Per alcune osservazioni su questo punto, vedi ANDRÉ BLAIS e LOUIS MASSICOTTE, *op. cit.*.

nella Spd ed erano isolati e senza alcuno sbocco politico nei processi di rappresentanza istituzionalizzati⁽⁷²⁾. In questo processo la clausola del 5% ha esercitato quella che è stata chiamata «una salutare coercizione» a mettere da parte differenze ed ideologismi per accordarsi su un programma comune orientato verso un minimo comun denominatore di natura ecologica⁽⁷³⁾.

Venendo più propriamente alle dinamiche politiche proprie della fase tri- e quadri-partitica del sistema politico tedesco, l'effetto psicologico della clausola di esclusione va inserito in un contesto di cui almeno due fattori relativi al sistema partitico in sé vanno menzionati: l'abilità dei partiti dell'*establishment* di «chiudere» l'offerta politica, occupando l'intero spettro dello spazio politico; e la realizzazione dell'alternanza di governo, che ha «dinamizzato» il sistema stesso al suo interno, evitandone la cristallizzazione. Per quanto riguarda la capacità dei partiti di monopolizzare le *issues* più rilevanti dell'offerta politica, bisogna dire che il triennio della Grande Coalizione fra Cdu/Csu e Spd costituisce per molti versi un'eccezione a questo. Entrambi i partiti lasciano spazio alle loro estreme, in cui perdono forza di integrazione, e la conseguenza di ciò è a destra l'emergenza della Npd, ed a sinistra del variegato insieme di fenomeni che vanno sotto il nome di *Außenparlamentarische Opposition* (Apo - opposizione extraparlamentare). Il fenomeno della Npd, come si è visto, rientra presto; alcune forze attive nella Apo troveranno spazio nei *Grünen*, qualche anno più tardi. Nel triennio della Grande Coalizione, però, matura anche il cambiamento della Fdp e la sua emancipazione dal «blocco borghese» (*Bürgerblock*) degli anni '50, condizione pressoché necessaria, viste le cifre elettorali dei vari partiti, perché una vera alternanza di governo si realizzasse. Ciò accade nel 1969, con l'alleanza Fdp-Spd, ed accade di nuovo nel 1982, con il nuovo cambiamento di alleanze del piccolo partito liberale. È in occasione di queste esperienze che il partito della Fdp

(72) L'eterogeneità dei *Grünen* è un dato costante del partito, che emerge continuamente nelle dispute politiche al suo interno e in occasioni ufficiali come i congressi. Nel corso degli anni è stata anche alla base di scissioni di piccoli gruppi, quali la Ödp o il partito femminista *Die Frauen*, che però non hanno di per sé messo in pericolo in maniera sostanziale l'esistenza dei Verdi come formazione di riferimento del campo ecologico. Senza la clausola di esclusione, comunque, è da ritenere che, vista la forte eterogeneità delle varie correnti all'interno del partito, esso si sarebbe presto disintegrato in almeno due formazioni di consistenza simile (KLAUS VON BEYME, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung*, cit.).

(73) Ivi, p. 87.

viene definito come la «forza dinamica» del sistema partitico tedesco, etichetta che, sia pure in maniera attenuata, continua a essere evocata ancora oggi. A questo proposito, va però ricordato che, in occasione di entrambi i suoi cambi di alleanze, la Fdp ha subito una scissione ed una perdita di voti e di iscritti, che hanno quasi messo in pericolo l'esistenza del partito⁽⁷⁴⁾. Il tripartitismo a meccanica bipolare degli anni '60 e '70⁽⁷⁵⁾ viene anche con tutta probabilità favorito da una maggiore personalizzazione delle campagne elettorali: con Brandt, la Spd comincia a contrapporre alla Cdu, che presentava il cancelliere uscente, un *Kanzlerkandidat*, ovvero a presentarsi agli elettori come il partito dell'alternanza, con un leader che concorreva per la Cancelleria federale, secondo uno schema di *adversary politics* proprio delle democrazie anglosassoni⁽⁷⁶⁾.

Nella fase presente si assiste, come più volte si è detto, ad una relativa maggiore frazionalizzazione elettorale. La clausola di esclusione, anche nella sua forma attenuata adottata per le elezioni del 1990, torna pertanto ad avere un effetto meccanico distorsivo e defrazionalizzante simile a quello avuto negli anni '50. Anche l'effetto riduttivo cresce, pur se il numero dei partiti rappresentati aumenta a 5 (grazie all'azione della clausola alternativa). Il numero di liste che si presentano nelle ultime tre elezioni federali è, rispettivamente 23 e 21 nel 1990 e nel 1994, e sale addirittura a 32 nelle elezioni del 1998 (vedi tab. 7, col. 2), più del doppio della media delle liste presentatesi nelle elezioni precedenti.

Va però ricordato che tali fenomeni sono stati ridotti di molto (probabilmente ben più che dall'effetto meccanico della clausola di esclusione) dal fenomeno di «colonizzazione» del sistema partitico della neodemocratica Germania est dopo il crollo del regime comunista e prima della riunificazione giuridica con la Germania ovest. I vecchi partiti alleati della comunista Sed nella Repubblica democratica tedesca diven-

(74) Nel 1970 si scinde dal partito la piccola formazione della *National-Liberale Aktion*, che finirà nel multiforme fenomeno di convergenza di partitini e piccoli gruppi che interessò il dibattito politico tedesco fra il 1968 ed il 1979 sulla possibile creazione di un «quarto partito» (su cui vedi RICHARD STÖSS, *Die Aktionsgemeinschaft Vierte Partei*, in IDEM, *op. cit.*, vol. 1, pp. 336-367). Nel 1982 escono dal partito i *Liberale Demokraten*, contrari alla rinnovata alleanza con i partiti unionisti.

(75) GIOVANNI SARTORI, *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

(76) Sulla progressiva personalizzazione delle campagne elettorali in Germania, vedi ANTONIO MISSIROLI, *I «governi» dell'opposizione: Gran Bretagna e Repubblica Federale Tedesca*, in GIANFRANCO PASQUINO (a cura di), *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Bari, Laterza, 1990.

nero presto i *partner* dei partiti occidentali maggiori⁽⁷⁷⁾. Uniche eccezioni a ciò furono i *Grünen* (che per scelta politica mantennero due formazioni indipendenti fino a dopo la riunificazione) e, per ovvi motivi, la Pds, erede della Sed. Il sistema partitico tedesco-occidentale, dunque, già prima delle elezioni del 1990 (le prime dopo la riunificazione), si era, in un certo senso, «esteso» in quelli che erano diventati, dal 3 Ottobre di quell'anno, i «nuovi *Länder*». Nelle elezioni in questione, i partiti genuinamente «orientali», ovvero Pds e *Grüne/Bündnis '90*, ottennero meno di un quinto dei voti espressi nei nuovi *Länder*.

Dunque, gli effetti meccanici della clausola di esclusione nella fase attuale del sistema partitico tedesco vanno inseriti in un quadro in cui i partiti tedesco-occidentali avevano già per molta parte provveduto a «chiudere» l'offerta politica anche nelle nuove regioni. Questa loro rapida espansione organizzativa (che sfruttava le strutture dei partiti che già esistevano nella Ddr) ha dunque consentito di contenere la frammentazione e differenziazione cui assistiamo negli ultimi anni nel sistema, e che ha alla base proprio un diverso comportamento elettorale degli elettori dell'Est, in cui la Pds ha riguadagnato suffragi in maniera rilevante. In questa situazione, nel 1994 la distorsione operata dalla clausola del 5% ha sovrarappresentato i partiti in maniera tale da creare un maggioranza di seggi per la coalizione uscente di governo Cdu/Csu-Fdp. I due partiti avevano ricevuto nel complesso rispettivamente il 41,5% e il 6,9% di voti. Questo totale del 48,4% di voti si è tradotto in una maggioranza parlamentare di due seggi. I mandati in eccedenza hanno poi ulteriormente favorito la maggioranza⁽⁷⁸⁾. Stessa situazione nelle ultime elezioni del 1998: una maggioranza relativa di voti per Verdi e Spd si è tradotta in un margine di quattro seggi per la coalizione, aumentati poi dai tredici mandati in eccedenza ricevuti dai socialdemocratici. Vale ribadire, però, che né gli *Überhangmandate*, né l'effetto meccanico della clausola, sarebbero probabilmente stati sufficienti ad assorbire la frammentazione che si sarebbe avuta se l'espansione dei partiti occidentali non si fosse verificata, come è stato, in misura massiccia⁽⁷⁹⁾.

(77) Su questo vedi, più ampiamente, GIOVANNI CAPOCCIA, *La Germania unita fra continuità e rinnovamento*, cit..

(78) I dodici mandati in eccedenza andati alla Cdu, insieme ai quattro toccati alla Spd, hanno aumentato infatti il margine fra maggioranza ed opposizioni in parlamento a dieci seggi.

(79) KLAUS VON BEYME, *Electoral Unification: The First German Elections in December 1990*, in «Government and Opposition», 1991, pp. 167-184. IDEM, *The Effects of Reunifi-*

Per quanto riguarda l'effetto psicologico della clausola nella fase attuale, si può tranquillamente ritenere che nei *Länder* occidentali poco sia cambiato rispetto agli anni precedenti; lo stesso, però, non può ritenersi per i nuovi *Länder* dell'Est, dove l'elettorato ha certamente interiorizzato in misura minore il funzionamento meccanico del sistema elettorale. Inoltre, in quelle regioni le formazioni della Fdp e dei *Bündnis '90/Die Grünen* si sono rivelate negli ultimi anni in genere più deboli che nel resto della Germania, mentre la Pds vi raccoglie quasi tutti i suoi voti. È dunque davvero difficile fare previsioni su come le aspettative degli elettori dell'Est potranno svilupparsi rispetto all'effetto psicologico della clausola del 5%, e se ciò potrà favorire o sfavorire determinati partiti⁽⁸⁰⁾.

7. Considerazioni conclusive

Tirando le somme dell'analisi fin qui svolta, il primo punto da fissare è quello di evitare equivoci sulla natura del sistema elettorale in vigore nella Repubblica federale tedesca: esso, nonostante la sua complessità formale, è un sistema di rappresentanza proporzionale il cui elemento distintivo è una clausola di esclusione del 5%. Gli altri elementi del sistema, relativi all'elezione uninominale in esso inserita come parte della distribuzione proporzionale dei seggi fra i partiti, pur essendo suscettibili di avere un'influenza non trascurabile in determinate condizioni, non hanno finora avuto un'importanza paragonabile a quella della clausola del 5% nel manipolare il sistema partitico. Analizzando gli effetti politici storicamente dispiegati dal sistema elettorale, due altri elementi importanti emergono: primo, che l'influenza

cation on German Democracy: A Preliminary Evaluation of a Great Social Experiment, in «Government and Opposition», 1992, pp. 158-176.

⁽⁸⁰⁾ Qualche osservazione a margine sul caso della Pds: la sua situazione ricorda molto, in termini meramente numerici, quella della Dp, pure forte in alcune regioni, e poi progressivamente assorbita dalla più forte Cdu negli anni '50. La natura politica della Pds, però, e la sua distanza dalla Spd, rendono pressoché impossibile, almeno a breve termine, un avvicinamento fra i due partiti simile a quello avvenuto negli anni '50 fra Cdu e Dp: la Pds non potrebbe certo sperare, ad esempio, in accordi di desistenza con la Spd per superare la clausola alternativa, qualora non dovesse più riuscirci con le sue sole forze. Inoltre, la maggiore identificazione dei suoi elettori, certamente più ideologizzati dell'elettore medio delle regioni dell'ovest e degli altri partiti in generale, rendono per ora improbabile fra i suoi elettori una diserzione «razionale» del partito a favore del *partner* di sinistra più forte.

manipolativa del sistema elettorale non va sopravvalutata, come si farebbe se la isolasse dal contesto in cui i diversi effetti si sono dispiegati: buona parte degli effetti benefici del sistema sulla frammentazione e sulla governabilità è da attribuire alle scelte di voto degli elettori tedeschi, prima che a manipolazioni operate dal sistema elettorale. D'altra parte, però, e questo è il secondo punto da tenere a mente, dall'analisi della storia elettorale tedesca emerge chiaramente che i partiti dell'*establishment* hanno sfruttato le potenzialità manipolative del sistema a loro vantaggio, riformando le clausole di esclusione per due volte negli anni '50, e praticando strategie politiche coerenti con la volontà prima di ridurre, e poi di contenere la frammentazione partitica.

L'analisi dei decenni precedenti fornisce informazioni preziose per meglio comprendere la fase attuale del sistema partitico tedesco, che si apre con la riunificazione nazionale. Dopo il 1990, nonostante la pronta reazione delle forze politiche maggiori nell'espandere la loro influenza nelle nuove regioni, si assiste ad una fase di relativa maggiore frammentazione, della quale è presto per dire se e quando rientrerà, o se invece influirà stabilmente sugli equilibri partitici che abbiamo conosciuto finora. Per ora, il sistema elettorale, attraverso la clausola di esclusione ed anche i mandati in eccedenza, ha contribuito a frenare gli effetti sulla rappresentanza politica a livello nazionale. Dall'analisi storica, però, sappiamo che il sistema elettorale non può manipolare più di tanto la rappresentanza partitica: molta parte degli sviluppi successivi in questo senso dunque dipenderà da un lato dalle dinamiche elettorali che si avranno nei nuovi *Länder* e in generale nella Germania, e dall'altro da come le élite politiche tradizionali sapranno sfruttare le possibilità «manipolative», che, per quanto in misura limitata, il sistema elettorale offre loro, o, se del caso, incrementarle con riforme elettorali «mirate».

APPENDICE

Sigle partitiche

Cdu/Csu:	Christlich Demokratische Union Deutschlands/ Christlich-Soziale Union in Bayern (Unione Cristiano-democratica di Germania/ Unione Cristiano-Sociale in Baviera)
Spd:	Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Partito Socialdemocratico di Germania)
Fdp:	Freie Demokratische Partei (Partito Liberal-democratico)
Bp:	Bayernpartei (Partito Bavarese)
Drp:	Deutsche Reichs-Partei (Partito del <i>Reich</i> Tedesco)
Dkp/Drp:	Deutsche Konservative Partei/Deutsche Rechtspartei (Partito Conservatore Tedesco/Partito Tedesco del Diritto)
<i>Zentrum:</i>	Zentrum (Centro)
Kpd:	Kommunistische Partei Deutschlands (Partito Comunista di Germania)
Rsf:	Radikal Soziale Freiheitspartei (Partito Radicale Social-liberale)
Ssw:	Südschleswigscher Wählerverband (Associazione degli Elettori dello Schleswig del Sud)
Wav:	Wirtschaftliche Aufbauvereinigung (Associazione per la ricostruzione economica)
Dp:	Deutsche Partei (Partito Tedesco)
Gb/Bhe:	Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten (Blocco Pantedesco/Lega dei profughi e di coloro che sono stati privati dei loro diritti)
Gdp:	Gesamtdeutsche Partei (Partito Pantedesco)
Gvp:	Gesamtdeutsche Volkpartei (Partito Popolare Pantedesco)
Dns:	Deutsche Nationale Sammlung (Riunione Nazionale Tedesca)
Fu:	Föderalistische Union (Unione Federalista)
Dfu:	Deutsche Friedens-Union (Unione Tedesca per la Pace)
Npd:	Nationaldemokratische Partei Deutschlands (Partito Nazionaldemocratico Tedesco)

Adf:	Aktion Demokratischer Fortschritt (Azione di Progresso Democratico)
Bündnis '90/	
Grüne:	Bündnis '90/Grüne (Alleanza '90/Verdi)
Dkp:	Deutsche Kommunistische Partei (Partito Comunista Tedesco)
Grüne:	Grüne (Verdi)
Ödp:	Ökologisch-Demokratische Partei (Partito Ecologico-democratico)
Pds:	Partei des Demokratischen Sozialismus (Partito del Socialismo Democratico)
Die Grauen:	Die Grauen – Graue Panther (I Grigi – Pantera Grigia)
Rep:	Die Republikaner (I Repubblicani)
DVU:	Deutsche Volksunion (Unione Popolare Tedesca)
Pro DM:	Initiative Pro D-Mark – neue liberale Partei (Iniziativa pro marco tedesco – nuovo partito liberale)