

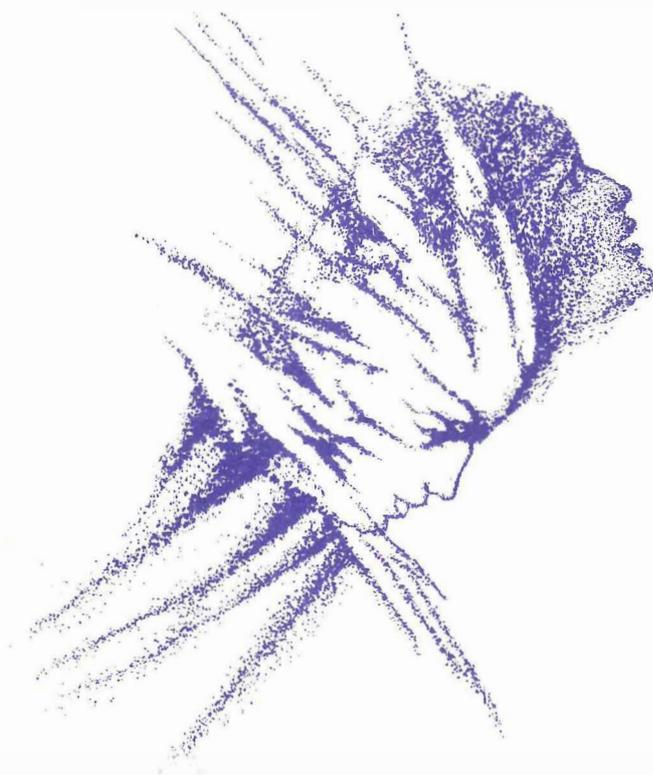
ESTRATTO

2-3

1998

NOMOS

LE ATTUALITÀ NEL DIRITTO



GIOVANNI CAPOCCIA

**DISTRETTIZZAZIONE UNINOMINALE IN GERMANIA:
LEGISLAZIONE POSITIVA E IMPORTANZA POLITICA**

DISTRETTIZZAZIONE UNINOMINALE IN GERMANIA: LEGISLAZIONE POSITIVA E IMPORTANZA POLITICA

Giovanni Capoccia (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il sistema elettorale tedesco. - 3. Riforme elettorali e collegi uninominali. - 3A. L'evoluzione del sistema elettorale in senso stretto 1949-1996. - 3B. La disciplina del ritaglio dei collegi uninominali. - 3B1. L'evoluzione storica. - 3B2. La normativa attuale. - 4. L'influenza politica della distrettizzazione uninominale in Germania. - 4A. Sistema elettorale tedesco e malapportionment. - 4A1. L'intervento della Corte Costituzionale Federale del 1963. - 4A2. L'intervento della Corte Costituzionale Federale del 1994. - 4B. L'importanza dell'«Alternativklausel». - 5. Conclusioni.

ABBREVIAZIONI USATE NEL TESTO:

B.GBl.: *Bundesgesetzblatt* (Repertorio della legislazione federale);
BVerfGE: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* (Massimario delle decisioni della Corte Costituzionale Federale);
BVerfGG: *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* (Legge sulla Corte Costituzionale Federale);
BVG: *Bundesverfassungsgericht* (Corte Costituzionale Federale);
BWahlG: *Bundeswahlgesetz* (Legge elettorale federale);
GG: *Grundgesetz* (Legge Fondamentale);
PartG: *Parteiengesetz* (Legge federale sui partiti politici).

1. Introduzione.

Con le riforme elettorali intervenute nel 1993, anche in Italia il problema della distrettizzazione elettorale, dei suoi criteri e della sua influenza politica ha cominciato ad acquistare rilevanza politica e ad essere parallelamente oggetto di analisi scientifica, da parte di studiosi di diverse estrazioni (Agosta 1995, Grilli di Cortona et al. 1998). Precedentemente, la dottrina italiana, costituzionalistica e politologica, aveva in gran parte tralasciato l'argomento, «se non in opere di carattere teorico generale sui sistemi elettorali, ma con limitati elementi di ricostruzione storica comparata» (Agosta 1995, p. 166; MPI 1997b, p. 653). Nella persistenza dell'attuale sistema elettorale, si può prevedere però che l'interesse scientifico in Italia per tale problematica aumenterà.

Il problema di un *fair districting*, e conseguentemente dei criteri di ritaglio dei collegi elettorali, è sempre stato un punto centrale del dibattito sulla problematica elettorale, al contrario, nelle democrazie che storicamente, o comunque da più tempo, hanno eletto i loro parlamentari con un sistema maggioritario in collegi uninominali (Taylor e

(*) Dottorando di ricerca all'Istituto universitario europeo di Firenze.

Johnston 1979). Ad ogni modo, problemi di distrettizzazione emergono, sia pure con un'importanza minore, anche nel contesto di sistemi elettorali che, pur essendo essenzialmente proporzionali nel loro modo di traduzione dei voti in seggi, includono, per una parte della procedura elettorale, dei collegi uninominali. È questo il caso del sistema elettorale adottato nella Repubblica Federale Tedesca dal 1949 ad oggi.

La definizione che meglio coglie la natura del sistema elettorale tedesco è quella di «sistema proporzionale personalizzato» (Nohlen 1977, 1986 e 1996); essa è da preferire alle altre che di volta in volta sono state date del sistema in questione («misto», «a membri addizionali», etc.), in quanto chiarisce sin da principio che il sistema elettorale in questione è da considerarsi proporzionale, e che l'elezione uninominale in esso contenuta serve solamente alla scelta personale della metà dei componenti del *Bundestag*. L'unica rilevante correzione della proporzionalità è data, come si andrà a chiarire meglio più avanti, dalla clausola di esclusione del 5%. Ciononostante, la regolamentazione dell'elezione uninominale (in tutti i suoi aspetti, dal ritaglio dei collegi alla clausola alternativa) può, in certe circostanze, avere un'influenza sulla rappresentanza politica. Seppure tale influenza non è tale da indurre ad abbandonare la definizione di «proporzionale» adottata per il sistema tedesco, è importante studiarne le forme e i modi, nonché le circostanze politiche in cui essa è suscettibile di emettere con più rilevanza, circostanze che hanno provocato ripetuti interventi del giudice costituzionale.

Nelle pagine che seguono si cercherà dunque di evidenziare il ruolo dell'elezione uninominale e quindi della distrettizzazione nel sistema tedesco, nonché di delineare le circostanze in cui tale «parte» del complesso sistema elettorale tedesco può avere conseguenze apprezzabili sulla rappresentanza politica. La sezione introduttiva sarà dedicata ad una descrizione del meccanismo di traduzione di voti in seggi in vigore in Germania; a ciò seguirà una breve revisione delle varie riforme elettorali susseguitesi nel corso degli anni dopo la seconda guerra mondiale, avendo particolare attenzione alla disciplina del ritaglio dei collegi elettorali uninominali. Nella sezione finale si metterà in luce come l'elezione uninominale e la sua disciplina generale possano arrivare ad avere un'importanza «politica», sia pure nell'ambito di un sistema che resta essenzialmente proporzionale.

2. Il sistema elettorale tedesco.

L'elettore dispone di due voti: l'*Erststimme* (primo voto) è espressa nell'ambito di un collegio uninominale, in cui si presentano candidati partitici e indipendenti. 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*) viene invece dato a liste che solo i partiti (definiti secondo la lettera della legge sui partiti politici — *Parteiengesetz*) (1) possono presentare. La presentazione di liste, così come di candidati nei collegi 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*. Contengono dunque personale diverso in ogni *Land*. Ci si può infatti presentare solo in un collegio uninominale e in una *Landeslist*. 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 (dal 1985) 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 dalla conta una certa fetta di suffragio: infatti non partecipano alla ripartizione dei seggi su base nazionale i partiti che non raggiungano almeno il 5% dei voti sull'intero territorio nazionale o che non vincano, 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 (Lanchester 1990, p. 166).

A questo punto è decisa la composizione partitica del *Bundestag*. Nel prosieguo del procedimento elettorale, tali cifre potranno essere 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, una in ogni *Land*, tale partito ha presentato: queste liste, in questo secondo passaggio della procedura di conteggio, 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 *Landeslist* 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 (2).

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 succes-

sivo (3). Dunque, la composizione personale del *Bundestag* viene decisa sulla base delle candidature presentate a livello di *Länder* e nei collegi uninominali. A livello di *Länder*, dunque, 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, in quel *Land*, quel partito ha diritto. In un siffatto caso, la «sottrazione» di cui poco sopra, fatta per vedere quanti inandati dovessero 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* (4). 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 (5), non si applica a partiti che rappresentano minoranze nazionali (6).

3. Riforme elettorali e collegi uninominali.

Nei primi anni della sua vita, la Repubblica Federale Tedesca ha conosciuto una serie molto fitta di mutamenti nella legislazione elettorale: i primi tre *Bundestag* sono stati eletti con tre leggi diverse (1949, 1953, 1956), che, se non si differenziavano forse troppo in ordine ai loro principi guida, pure presentavano fra loro diversità di non secondaria importanza. Il passaggio da una legge all'altra appare comunque graduale, quasi fosse stato pianificato (Füßlein 1957, p. 601), anche se sappiamo che il sorgere di ognuna delle tre leggi è stato preceduto da forti discussioni, durante le quali si sono proposti sistemi anche profondamente diversi fra loro (Ortino 1970; Jesse 1985). La legge del 1956 è stata poi modificata tredici volte, e oggetto di diverse nuove stesure, che incorporavano le varie modifiche precedenti. L'ultima nuova stesura (al dicembre 1997) è quella del 23 luglio 1993 (B.G.Bl. I, p. 1288 segg.).

Nel primo dei due paragrafi in cui questa sezione è suddivisa si darà brevemente conto delle riforme elettorali in questione, soffermandosi poi, nel secondo paragrafo, in particolare sugli aspetti riguardanti i collegi elettorali uninominali e la disciplina per il loro ritaglio.

A. L'evoluzione del sistema elettorale in senso stretto 1949-1996.

La distinzione fra sistema elettorale in senso stretto e legislazione elettorale di contorno, entrambi facenti parte del sistema elettorale *lato sensu* (Lanchester 1990) risale, negli studi di scienza politica del settore, alla differenziazione fra *electoral laws* ed *election laws*, fissata da Rae (1967). Tale distinzione serve ad identificare, nella congerie delle norme attinenti all'atto elettivo, quegli aspetti di tale normativa che più di altri esercitano un'influenza politica su alcune variabili dipendenti, normalmente identificate nell'a-

rea attinente al sistema dei partiti. Bene fa Lijphart (1985) a sottolineare come la scelta di tali aspetti «più importanti» della legislazione elettorale dipenda in realtà dal fenomeno che si vuole indagare «a valle», per cui, a seconda di esso, diverse variabili possono entrare di volta in volta nella considerazione dello studioso. Di norma, comunque, a partire da Rae, gli aspetti considerati più importanti per la definizione di un sistema elettorale sono tre: la struttura della scelta (della scheda elettorale), il ritaglio dei collegi elettorali, e la formula usata (le formule usate) per la trasformazione dei voti in seggi. Volendo fornire una descrizione esaustiva dei lineamenti più importanti del sistema tedesco, a tali aspetti si possono aggiungere il numero dei parlamentari eletti e la capacità elettorale attiva nonché, di particolare importanza, la conformazione delle clausole di esclusione. Vediamo in sintesi come tali elementi si sono evoluti nel corso del cinquantennio di vita della Repubblica di Bonn.

La prima legge elettorale della Repubblica Federale Tedesca (7), che doveva servire solo per l'elezione del primo *Bundestag*, non conteneva alcun accenno esplicito al «personalisierte Verhältniswahl» (8), anche se questo della «proporzionale personalizzata» era stato il principio che nella discussione al *Parlamentarischer Rat* era risultato vincente (Stoltenberg 1970, p. 83 segg.). Ogni elettore aveva un solo voto (art. 13, che veniva contato due volte, una in un collegio uninominale, e un'altra nell'ambito dei *Länder* (allora 11), i quali eleggevano ognuno un numero fisso di deputati al parlamento federale, stabilito già nella legge (art. 8) (9). I seggi attribuiti ad ogni *Land* avrebbero dovuto essere divisi fra mandati da assegnare nei collegi uninominali e mandati da assegnare secondo il sistema degli *additional members* (*Landesergänzungsvorschläge*), ad una lista che i partiti avrebbero presentato in ogni *Land*. Tale divisione sarebbe dovuta avvenire nelle proporzioni (approssimate, dice la legge stessa del 60% dei seggi ai collegi uninominali, e del restante 40% alle liste partitiche (10).

Le formule in vigore erano il *plurality system* nei collegi uninominali e la d'Hondt nei *Länder* (11). Il conteggio dei voti avveniva così: si contavano i voti in ogni *Land*, e con il metodo d'Hondt si ripartivano fra i diversi partiti i seggi spettanti al *Land* in questione. Al risultato in seggi di ogni partito venivano sottratti i seggi che lo stesso partito aveva ottenuto nei collegi uninominali del *Land* stesso. Il numero di mandati che, dopo tale operazione, spettavano ancora al partito, veniva assegnato ai candidati della lista (12), secondo l'ordine in cui erano posti sulla stessa. Si trattava infatti, anche allora, di una lista bloccata.

C'era anche la possibilità teorica di *Überhangmandate*, dovuti, in quel sistema, esclusivamente al ritaglio dei collegi elettorali del *lower tier*, essendo mancanti le altre loro possibili cause (sulle quali ci soffermeremo più avanti). L'art. 8, primo comma, della legge, dice che il *Bundestag* si compone «almeno» di 400 deputati, riferendosi appunto alla possibilità di mandati in eccedenza (13). Alla distribuzione dei seggi all'interno di ogni *Land* con il metodo d'Hondt prendevano parte non tutti i partiti ammessi alla competizione, ma solo quelli che superavano il 5% dei voti validi nell'ambito del *Land*, o che in alternativa ottenevano una vittoria in un collegio uninominale.

L'8 luglio del 1953 viene approvata la nuova legge elettorale per le elezioni del nuovo *Bundestag* (14). La legge in questione (che era da considerarsi, come la prece-

dente, «provvisoria», ovvero valida solamente per l'elezione del secondo *Bundestag* — vedi Ortino 1970, p. 10, e Urwin 1974, p. 136) introduceva dei cambiamenti di una certa importanza rispetto alla normativa del 1949.

Innanzitutto veniva introdotto il sistema del doppio voto, che troviamo vigente ancora oggi: come si dirà meglio più avanti, la possibilità di dividere il voto, insieme all'esistenza della «clausola alternativa», rimasta fissata ad un mandato uninominale (art. 9, comma 4, indusse i partiti a stringere una serie di alleanze e desinenze elettorali che ebbero l'effetto di permettere l'accesso al *Bundestag* di piccole formazioni per quella via. I due livelli di collegi elettorali sono sempre i collegi uninominali e i *Länder*, che ora però sono ridotti a 9 per l'unificazione (1951) del Baden, del Württemberg-Baden e del Württemberg-Hohenzollern nell'unico *Land* del Baden-Württemberg. Altra modifica importante è l'aumento del numero dei parlamentari del *Bundestag* da 400 a 484. Ciò discende dal fatto che nella discussione sulla legge elettorale si era accettata la divisione fra i mandati uninominali e quelli di lista in ragione del 50%, che era contenuta in un precedente progetto governativo (Jesse 1985, e che sostituiva la divisione 60%/40% della legge del 1949. Per non dover rivedere il ritaglio dei collegi uninominali, che erano già stati tracciati ed erano in numero di 242, si decise di aumentare il numero dei deputati, assegnando in tale modo ad ogni *Land* un numero maggiore di seggi di quanti non ne avesse con la legge precedente (15).

Venendo agli aspetti riguardanti il conteggio dei voti e la loro trasformazione in seggi, la novità più rilevante della legge elettorale del 1953 è che la clausola di esclusione viene notevolmente elevata: per partecipare alla distribuzione dei seggi, un partito doveva infatti superare il 5% dei voti non più a livello dei singoli *Länder*, ma nell'intero territorio nazionale. Ciò rendeva ovviamente molto più difficile per un piccolo partito ottenere la rappresentanza. Accanto a questo inasprimento della clausola di esclusione si prevede che essa non valga per i partiti rappresentanti minoranze nazionali (art. 9, comma 5). Le formule usate restano le stesse del 1949: la *plurality* nei collegi uninominali e la d'Hondt per il conteggio generale.

La legge elettorale del 7 maggio 1956 (B.G.Bl., I, pagg. 383-407) introduce la cosiddetta *Bundesproporz*, ovvero la possibilità per i partiti di collegare a livello nazionale le loro liste regionali, e la distribuzione dei seggi fra queste ultime non sulla base di quote fisse assegnate ai *Länder*, quanto invece secondo quote determinate nel conteggio stesso, nel modo che si è descritto nella sezione II. Tale è infatti ancora adesso il metodo di ripartizione dei seggi ottenuti da ogni partito fra le sue liste regionali. Con tale modifica, il livello superiore (e decisivo per la determinazione della composizione del *Bundestag*) di collegi diventa il collegio unico nazionale; nella legge si prevedeva che la ripartizione dei seggi fra le liste regionali di ogni partito avvenisse secondo la formula d'Hondt. Tale legge, poi, eleva la clausola alternativa da uno a tre mandati uninominali. La formula d'Hondt resta in vigore anche per la ripartizione generale dei seggi fra i partiti a livello nazionale, sulla base dei loro secondi voti validi.

La successiva riforma elettorale di una qualche importanza — a parte l'abbassamento dell'età per la capacità elettorale attiva a 18 anni (da 21) e per la capacità eletto-

rale passiva (per il *Bundestag*) a 21 (da 25), realizzata con la legge del 18 giugno del 1970 — è quella del 1985 (16), con cui si passa, per le due fasi del conteggio appena descritte, dalla formula d'Hondt alla Hare/Niemeyer (17).

Nel 1990, poi, si inseriscono, dopo un complesso dibattito, e l'intervento ripetuto della Corte Costituzionale Federale (vedi la sentenza n. 20 del 29 settembre 1990 - BVerfGE 82, 322 segg., e l'ordinanza del 17 ottobre 1990 - BVerfGE 82, 353 segg. - Brenner 1991), modifiche (provvisorie) alla legge elettorale federale, volte a «riequilibrare», almeno in parte, le diverse condizioni di partenza dei partiti politici nelle regioni della ex Germania Est e nei *Länder* occidentali. La più importante di tali modifiche era certamente quella riguardante la divisione in due territori dell'area di applicazione della clausola di esclusione del 5%. Per prendere parte al procedimento di attribuzione dei seggi, cioè, un partito non doveva superare necessariamente il 5% dei voti espressi su tutto il territorio nazionale, ma solo in uno dei due territori in cui il territorio era stato diviso ai fini dell'applicazione della clausola. Tali territori corrispondevano alle due ex-Germanie. Da ricordare ancora la possibilità, per le sole formazioni politiche che competevano nei territori orientali, anche per le associazioni politiche (e non solo per i partiti) di partecipare alla contesa elettorale, e la possibilità di presentare unioni di liste di partiti diversi alle elezioni (*Listenvereinigungen*), possibilità altrimenti esclusa dal diritto elettorale della Germania Occidentale.

Tecnicamente, le disposizioni contenenti le modificazioni transitorie per le elezioni del dicembre 1990, erano contenute in una legge modificativa della legge elettorale, che aggiungeva alla stessa un articolo, il 53, portante l'intestazione «Norme transitorie per l'elezione del 12° *Bundestag*», e in cui queste modifiche erano contenute tutte insieme. La Corte stessa, sui cui interventi le modifiche in questione si basavano, aveva detto esplicitamente che dette modifiche si giustificavano per le situazioni eccezionali delle prime elezioni dopo la riunificazione nazionale, e che comunque solo tali elezioni formavano l'oggetto di detti interventi (Capoccia 1995, p. 65-76). Per le elezioni del 1994 si è dunque tornati al sistema pre-1990.

B. La disciplina del ritaglio dei collegi uninominali.

1. L'evoluzione storica.

Nella legge elettorale del 1949, la competenza per il ritaglio dei collegi uninominali era affidata formalmente ai *Länder*. Le decisioni sul ritaglio dei collegi uninominali sarebbero state di competenza di commissioni regionali apposite che i Parlamenti di ogni *Land* avrebbero dovuto nominare allo scopo (art. 20). Nello stesso art. 20, comma 1, di detta legge, si danno i criteri generali per il ritaglio dei collegi uninominali: qui troviamo *in nuce* la normativa che è oggi vigente su tale aspetto. I collegi dovevano: primo, costituire un tutto unico; secondo, rispettare per quanto possibile i confini amministrativi interni ad ogni *Land*; terzo, contenere una approssimativamente uguale quantità di abitanti.

Da sottolineare il fatto che la legge del 1949 — grazie soprattutto all'intervento in questo senso delle amministrazioni militari occupanti (18), ma anche in virtù della circostanza che in quel momento, prima delle elezioni del primo *Bundestag*, sussistevano solo i *Länder*, e non vi era ancora alcuna istituzione federale — dava un forte potere ai *Länder*, in materia elettorale. Formalmente, infatti, la competizione partitica era regionalizzata: i partiti presentavano liste e candidati nei *Länder*, ed era inammissibile (art. 16) il collegamento delle liste dello stesso partito a livello federale e, come detto, il conteggio generale dei seggi avveniva nei *Länder*. I *Länder* erano competenti a regolare aspetti anche importanti della competizione elettorale: ammettevano o no i partiti alla presentazione di liste, disegnavano i collegi uninominali, ed avevano la competenza su tutta la legislazione elettorale di contorno, dagli atti volti alla preparazione ed allo svolgimento delle elezioni fino alla comunicazione dei risultati elettorali (19).

Con la legge del 1953 il numero dei deputati aumenta da 400 a 484, e con essa il ritaglio dei collegi uninominali viene portato nella competenza dell'Amministrazione Federale (Urwin 1974, p. 137). La legge contiene un allegato con i confini dei collegi, ma non contiene ancora, però, i criteri con cui detti collegi vanno tracciati e, se necessario, rivisti. Questi elementi denotano comunque un accentramento al livello federale della legislazione elettorale, ben più di quanto non fosse stato possibile nella legge del 1949.

La legge del 1956 istituisce la *Wahlkreiskommission* (Commissione per i collegi elettorali), ancora oggi l'organo tecnico competente per la ridistrettizzazione (l'organo politico cui spetta la decisione finale sulle proposte della Commissione è ovviamente il *Bundestag*) e contestualmente definisce i criteri per il ritaglio dei collegi uninominali che devono guidarne l'azione. Tale commissione, come si dirà meglio in seguito, accerta se, visto l'andamento demografico delle varie regioni, i collegi siano da rivedere o no. La legge del 1956 prevedeva uno scarto ammissibile fra la popolazione dei collegi pari al 25% in più o in meno dalla media nazionale. Il massimo scarto possibile era il 33,1/3%, oltre il quale il collegio andava necessariamente disegnato. Tali margini saranno in vigore fino all'insediamento del 14° *Bundestag*, che avverrà dopo le elezioni federali previste per il settembre 1998. Da quella data entrerà in vigore la normativa che prevede margini di tolleranza più ristretti, su cui ci si soffermerà più avanti.

Con l'incorporazione della Saar, nel dicembre 1956 (13.G.B.I. I, p. 1011), ai 242 collegi si aggiungono i 5 in cui il nuovo *Land* viene diviso. Corrispondentemente, il numero dei deputati al *Bundestag* aumenta a 494 (sempre esclusi i 22 deputati di Berlino) (20). Dopo l'intervento della Corte Costituzionale Federale del 22 maggio 1963, di cui si dirà fra poco, la legge del 14 febbraio 1964 rivede globalmente il ritaglio dei collegi e la loro distribuzione fra i vari *Länder*, sulla base dei mutamenti demografici che si erano avuti negli anni precedenti. Questa legge, inoltre, aggiunge un collegio uninominale (in totale, dunque diventano 248) e conseguentemente fa aumentare di due il totale dei componenti del *Bundestag*, che passa da 494 a 496 (sempre senza i 22 di Berlino Ovest) (21). Da allora, vi sono state diverse revisioni parziali periodiche, anche molto recenti (vedi ad es., le *Bekanntmachungen* dell'11 luglio e del 5 dicembre 1997 - B.G.B.I. I, pagg. 1691 segg. e 2772 segg.).

Una successiva evoluzione del numero dei deputati si ha con la riunificazione nazionale. Innanzitutto, nel giugno 1990 (B.G.B.I. I, p. 1015), si reinseriscono le elezioni per i deputati al parlamento nazionale nel territorio di Berlino Ovest. In esso si ritagliano, sulla base della sua popolazione, otto collegi elettorali. Ciò significa che Berlino Ovest sarebbe stata rappresentata al *Bundestag* (si è prima della riunificazione giuridica fra le due Germanie) da 16 deputati. Di conseguenza, il numero dei deputati passa da 496 a 512 (22). Con il trattato di unificazione (*Einigungsvertrag*, B.G.B.I. II, p. 899 segg.) i 23 distretti dell'intera Berlino formano un *Land* a sé, al quale con il trattato elettorale (*Wahlvertrag*, B.G.B.I. II, p. 822) viene estesa, con alcune modificazioni valide per i nuovi *Länder*, la normativa elettorale occidentale. Nell'ex-DDR vengono ritagliati 72 collegi uninominali (di cui 5 in quella che era Berlino Est), e il totale dei deputati al *Bundestag* sale pertanto a 656 (Capoccia 1995, p. 51-74).

2. La normativa attuale

La «tredicesima legge di modifica detta legge elettorale federale»; del 15 novembre 1996 (B.G.B.I. 1996, I, 1712-1719) stabilisce una riduzione del numero dei deputati al *Bundestag* a 598, e prevede che tale riforma abbia validità a partire dalla quattordicesima legislatura (da eleggere nel settembre 1998). Tale legge stabilisce inoltre che il nuovo ritaglio dei 299 collegi elettorali uninominali, da completarsi prima del termine elettorale del 1998, debba seguire regole ancora più strette di quelle finora in vigore: la possibilità di deviazione dalla popolazione media di ogni collegio viene ridotta a 15% (dal 25%), e il limite oltre il quale i confini del collegio vanno necessariamente rivisti al 25% dal 33,1/3%).

Per il resto, la nuova stesura dell'art. 3 della legge elettorale federale contenuta in questa legge riafferma la normativa in vigore dal 1956 riguardo i criteri per il ritaglio dei collegi: i confini di *Land* vanno rispettati in ogni caso (lo esige la stessa logica del conteggio); il numero dei collegi uninominali in ogni *Land* deve corrispondere «quanto più possibile» alla quota di popolazione del *Land* rispetto alla popolazione totale; la popolazione dei singoli collegi non deve deviare dalla popolazione media dei collegi per più dei margini menzionati (23); i collegi devono costituire unità coerenti al proprio interno («zusammenhängendes Gebiet»); i confini amministrativi inferiori (*Gemeinden*, *Kreise*, *kreisfreie Städte*) vanno rispettati per quanto possibile (art. 3, comma 1).

La *Wahlkreiskommission*, che ha il compito di ridisegnare i collegi, è una commissione stabile nominata dal Presidente della Repubblica, e composta, a norma di legge, dal Presidente dell'Ufficio Statistico Federale, da un Giudice del Tribunale Amministrativo Federale e da altri cinque membri (24). Essa deve fare rapporti al Ministero Federale degli Affari Interni entro il quindicesimo mese dopo l'elezione del *Bundestag*, e il Ministro, che può anche richiedere un rapporto supplementare, deve pubblicare il rapporto ricevuto e trasmetterlo immediatamente al *Bundestag* (art. 3, commi 2, 3, 4). La Commissione riporta i cambiamenti di popolazione fra i collegi, e avanza le corrispondenti proposte di modifica dei loro confini. Essa può avanzare tali proposte anche «sulla base di altri motivi» (art. 3, comma 3) (25).

4. L'influenza politica della distrettizzazione uninominale in Germania.

Stando al funzionamento del sistema di traduzione di voti in seggi vigente in Germania, è evidente che il livello «decisivo» di collegi elettorali per tale trasformazione è dato dal collegio unico nazionale. Ciò di per sé è già sufficiente a mostrare come l'influenza politica dell'altro livello di collegi, quello dato dai distretti uninominali, sia molto ridotta, e certamente non paragonabile a quella che la distrettizzazione ha in sistemi genuinamente maggioritari. Ad ogni modo, un'influenza c'è. Se di norma essa è mediata e limitata, essa è però suscettibile, in certe condizioni, di essere molto più forte, nei modi che andremo a descrivere.

Innanzitutto, bisogna dire che nel sistema tedesco, per come ha funzionato fino ad ora, l'elezione uninominale non ha in genere l'effetto di esprimere candidati locali. Non vi sono molti studi specifici su questo aspetto, ma la letteratura è concorde nel sostenere che in realtà sono i partiti, che in Germania sono molto forti organizzativamente, a decidere le candidature (Krennerich 1997) e che il legame collegio-candidato è di norma molto debole (Farah 1981). Una prova indiretta di ciò è data per esempio dal fatto che, pur potendosi presentare (con una raccolta di un certo numero di firme) nei collegi uninominali, i candidati indipendenti — il cui numero è andato progressivamente declinando — non riescono a vincere tali competizioni, e di norma non costituiscono un problema per la vittoria dei grandi partiti anche in quelle competizioni: solo nelle elezioni federali del 1949 è riuscito a 2 candidati «apartitici» (26) di ottenere un seggio al *Bundestag*. Da allora, nessun candidato che non appartenesse ad un partito è più stato eletto.

L'influenza dell'elezione uninominale, e quindi dei collegi uninominali, sulla rappresentanza, può invece esercitarsi in due modi: attraverso un meccanismo di *malapportionment*, che può generare mandati in eccedenza, e attraverso l'accesso alla rappresentanza tramite la «clausola alternativa» dei tre mandati uninominali.

A. Sistema elettorale tedesco e *malapportionment*.

Prima di entrare nella discussione degli esempi tratti dalla realtà tedesca, è opportuno fare alcune osservazioni di carattere generale. Nella tipologia classica delle «distorsioni elettorali territoriali» (vedi ad es. Taylor and Johnston 1979; Lijphart 1994) sono tipicamente compresi due fenomeni di «squilibrio territoriale»: *gerrymandering* e *malapportionment* (27). Sebbene in qualche caso i due concetti vengano usati in maniera indifferenziata (Mackenzie 1958; Hacker 1960; Laqueur 1972), essi si riferiscono in realtà a due fenomeni differenti.

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 presumibil-

mente otterrà. 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) (28) che in quel collegio vota (Taylor and Johnston 1979).

Ora, chi afferma, come ad esempio Sasse (1979, p. 83), che il sistema elettorale tedesco, pur includendo collegi uninominali, non è suscettibile di *gerrymandering*, ha certamente ragione, almeno per quanto riguarda la possibilità di influenzare per tale via la composizione partitica del *Bundestag* (29). Come è pure certamente vero che, parlando in generale, il grado di «distorsione territoriale» nel sistema tedesco è certamente molto ristretto, rispetto a sistemi maggioritari, o in generale a sistemi nei quali il conteggio avviene in collegi di ampiezza limitata. Ciononostante, la distorsione non è inesistente, e il sistema tedesco, pur non essendo in genere suscettibile di *gerrymandering*, può, in alcune circostanze, soffrire le conseguenze del *malapportionment*.

Per la precisione, le forme di *malapportionment* che possono emergere nel sistema elettorale tedesco sono due, distinte anche se collegate. 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*. Naturalmente, 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.

Storicamente, i due «picchi» di mandati in eccedenza si sono avuti nel 1961, con cinque (prima di allora non si era mai superata la cifra di tre), e nel 1994 con sedici (preceduti dai sei delle elezioni del 1990). Sia dopo le elezioni del 1961 che dopo quelle del 1994 si sono avuti due interventi importanti della BVG (nel 1963 e nel 1994) sul tema della costituzionalità degli *Überhangmandate*, e in entrambi i casi il *malapportionment* (nella seconda delle forme sopra descritte) è emerso, nel 1963 come causa unica, nel 1997 come uno dei fattori più importanti in un contesto multicausale, dei mandati in eccedenza. Entrambe le sentenze, sulle quali ci soffermeremo ora un po' più in dettaglio, sono state accompagnate da interventi del legislatore sui collegi uninominali.

Prima di addentrarci in questi aspetti, anticipiamo che in entrambi i casi la Corte ha riconosciuto la costituzionalità dei mandati in eccedenza, in quanto derivanti dal princi-

pio della personalizzazione del voto, sancito nella legge elettorale federale, e che il legislatore persegue a mezzo di un'elezione in collegi uninominali. Tale principio è meritevole di tutela costituzionale in quanto per suo tramite si realizza una più stretta relazione fra elettori ed eletti nei collegi (vedi ad esempio BVerfGE 95, 335/360 e *passim*).

1. L'intervento della Corte Costituzionale Federale del 1963.

La validità delle elezioni federali del 17 settembre 1961 è stata contestata, a norma dell'art. 48 della legge sulla Corte Costituzionale Federale (30), da un elettore con il concorso di altre 142 firme di elettori (il minimo è 100). Il *Wahlprüfungsverfahren* (procedimento per la verifica delle elezioni) prevede un primo accesso al *Bundestag*, e poi la possibilità di impugnare la decisione dinanzi al *BVG* (31).

La situazione da cui è nata la contestazione delle elezioni del 1961 era in sintesi la seguente: nel *Land* dello Schleswig-Holstein, diviso in 14 collegi elettorali dal 1949, la CDU aveva raggiunto, con 14 mandati uninominali vinti a fronte di soli 10 mandati di lista, il numero di 4 *Überhangmandate* (32). Il ricorrente afferma che 3 di questi sono dovuti ad una situazione di *malapportionment* (33), in quanto la popolazione del *Land* in questione era fortemente diminuita negli ultimi anni, a causa soprattutto del trasferimento in altre zone del paese degli espulsi dai territori orientali ex-tedeschi che in un primo tempo risiedevano in quella regione (34). Ciò ha fatto sì che la popolazione media dei collegi dello Schleswig-Holstein fosse inferiore alla media nazionale. Così la CDU ha ottenuto 14 mandati nei collegi uninominali, ma, essendo appunto la popolazione diminuita, la sua *Landeslist* in quella regione ha avuto diritto a soli 10 mandati.

Il ricorrente aveva impugnato il risultato elettorale, chiedendo la ripetizione della consultazione elettorale, in quanto il fenomeno di *malapportionment* che si era venuto a creare vulnerava l'uguaglianza del voto, principio contenuto nell'art. 38, comma 1, frase 1 della legge Fondamentale (*Grundgesetz*, abbr. GG). Il *Bundestag*, in data 1° Gennaio 1962, aveva già provveduto ad una redistribuzione, visto il fenomeno di spostamento di popolazione che si è citato, con la quale allo Schleswig-Holstein venivano assegnati solo 11 collegi. La Corte dice esplicitamente che, con i nuovi collegi decisi dal *Bundestag* dopo le elezioni contestate, alla CDU sarebbe toccato solo un *Überhangmandat* (35). Però poi dice che, in generale, la presenza dei collegi uninominali, e così la corrispondente eventualità di *Überhangmandate* vulnera solo in maniera marginale il principio della rappresentanza proporzionale, secondo cui ogni voto deve avere lo stesso peso (36). La Corte respinge dunque l'impugnazione delle elezioni, ma dice anche che la differenza nel «peso» di ogni voto che l'occorrenza di *Überhangmandat* comunque provoca non è «illimitatamente ammissibile» (37). Infatti, se il fenomeno si ripetesse o si ampliasse, configgerebbe con il principio dell'eguaglianza di ogni voto che sta alla base della rappresentanza proporzionale. Gli *Überhangmandate* sono ammissibili in quanto espressione del principio della «personalizzazione» della stessa elezione proporzionale, egualmente sancito nella legge elettorale dal 1956 in poi (art. 1), e solo in quanto tali. Ciò esclude dall'ammissibilità i mandati in eccedenza derivanti da fattori diversi, quali la distorsione fra i collegi uninominali.

Dato che risultava dalla relazione della *Wahlkreiskommission* del 4 settembre 1962 che in data 1° gennaio 1962 vi erano ancora molti collegi che superavano i limiti di tolleranza imposti dalla legge, e non solo nello Schleswig-Holstein, ma in diversi *Länder* (37 collegi in tutto), si rendeva pertanto necessaria una loro totale revisione, che in sintesi evitasse le due forme di *malapportionment* che si sono descritte in precedenza (38). I nuovi collegi sono stati creati con la legge del 14 febbraio 1964, e da allora periodicamente riveduti.

2. L'intervento della Corte Costituzionale Federale del 1994.

Se nella situazione successiva alle elezioni del 1961 la causa dei mandati in eccedenza era da rintracciare in maniera abbastanza inequivoca nel *malapportionment*, nel 1994 la situazione è più complessa. Innanzitutto, i mandati in eccedenza hanno raggiunto il prima difficilmente immaginabile numero di 16; secondo, le loro cause «politiche», da rintracciare essenzialmente in un diverso comportamento elettorale da parte degli elettori tedeschi (che ora, non va dimenticato, comprendono i votanti nelle regioni della ex-DDR), aumentano di importanza. Su di esse ovviamente non è possibile alcun intervento diretto del legislatore. Il Secondo Senato della Corte, inoltre, arriva diviso alla decisione in questione, che è accompagnata da un'opinione dissenziente di quattro dei giudici (BVerfGE 95, 335/367-407).

Le cause «politiche» dei mandati in eccedenza sono analizzate dalla Corte anche attraverso l'audizione del *Bundeswahlleiter*, figura istituzionale che ha il compito di sovrintendere all'amministrazione degli aspetti tecnici delle elezioni condotte a livello federale. Tali cause sono, in sintesi: un astensionismo in un *Land* che sia al di sopra della media nazionale; un numero di secondi voti invalidi in un *Land* che sia ai di sopra della media nazionale; un numero alto di liste regionali che in un *Land* accedono al processo di ripartizione dei seggi avendo superato le clausole di esclusione (il che equivale a dire che pochi secondi voti restano non rappresentati) (39); un fenomeno di forte «divisione del voto», sempre concentrato in uno o più *Länder* (40). A questi elementi vanno aggiunti quelli direttamente derivanti dalla legge elettorale, ovvero innanzitutto la sproporzione nei collegi elettorali, oltre all'esistenza del doppio voto (che dà la possibilità di «splitting») ed alla ripartizione dei seggi fra le liste regionali dei singoli partiti.

Tutte queste cause interagiscono in maniera molto stretta, nel provocare mandati in eccedenza, ma possono anche compensarsi in parte a vicenda. Infatti, i collegi del Baden-Württemberg (dove si sono avuti 2 *Überhangmandate*) erano in proporzione più grandi della media: collegi di grandezza più vicina alla media avrebbero provocato nelle elezioni del 1994 l'emergenza di un ulteriore *Überhangmandate* (41).

Il *malapportionment*, dunque, in una tale situazione, non può più essere considerato come l'unica causa dell'emergenza di mandati in eccedenza. La Corte, sulla base di uno studio condotto dall'ufficio del *Bundeswahlleiter*, riporta comunque che, con una distribuzione ottimale della popolazione attraverso i collegi, il numero di *Überhangmandate* che si sarebbero avuti, alle elezioni del 1994, sarebbe sceso a 10. Ciò significa

che il *malapportionment* da solo, pur nell'ambito di un contesto multicausale, è alla base di circa un terzo degli *Überhangmandate* che si sono avuti in queste elezioni. Per questo motivo, la Corte ha giudicato come troppo ampi, e ormai insufficienti a garantire l'uguaglianza del voto, i margini fissati nella vecchia legge, che peraltro il legislatore aveva già modificato in senso restrittivo con la legge del 15 novembre 1996 (vedi sopra) (42).

La Corte giudica costituzionalmente legittimi i mandati in eccedenza avutisi nelle elezioni federali del 1994, e nel fare ciò rimane fedele alla linea giurisprudenziale adottata nel 1963, e che è riassumibile come segue: i mandati in eccedenza sono conseguenza legittima della regolamentazione scelta dal legislatore per realizzare il principio della personalizzazione del voto, e pertanto sono ammissibili, ma non lo sono in maniera illimitata, in quanto tale personalizzazione avviene all'interno di un'elezione secondo un principio proporzionalistico. Qui la Corte specifica ed argomenta tale linea, anche sulla base degli avvenimenti più recenti, in maniera più articolata di quanto non avesse fatto nel 1963.

Il ragionamento che la Corte pone alla base di tale decisione è il seguente: l'art. 21, comma 1 del GG pone i partiti in una posizione di speciale rilevanza nell'ambito del diritto elettorale e dei processi di rappresentanza. L'art. 38, comma 1 GG, però, parlando di elezione dei «deputati», mitiga l'influsso dei partiti nella rappresentanza attraverso l'introduzione di un principio personalistico. Questi due articoli rappresentano dunque due principi in tensione fra loro, e che devono essere conciliati dal legislatore, il quale a tale scopo dispone di un certo margine di discrezionalità. La «proporzionale personalizzata», ovvero l'inserimento di un'elezione personale attraverso formula maggioritaria all'interno di collegi uninominali in un modo che non turbi la proporzionalità complessiva del sistema è un modo legittimo di perseguire tale fine (43).

La coesistenza di due elezioni basanti su «logiche» diverse, però, impone una considerazione più attenta e meno rigida del principio dell'uguaglianza del voto (*Wahlgleichheit*), punto fermo della giurisprudenza del BVerfGE in materia elettorale. Esso va inteso in maniere diverse all'interno dell'elezione maggioritaria e di quella proporzionale. Nella seconda, tale principio impone che tutti i voti abbiano lo stesso peso nella composizione del Parlamento, che deve essere tendenzialmente speculare delle tendenze della società politica. Nella prima, invece, il cui scopo è quello di creare maggioranze, solo i voti per il candidato vincente vengono rappresentati con uguale valore. I voti dati ai candidati perdenti, invece, restano non considerati. Qui, il principio della *Wahlgleichheit* richiede che tutti i voti debbano avere «peso uguale» nella possibilità di determinare dette maggioranze. Ciò significa che non deve esservi differenza fra la grandezza dei collegi, in modo che in alcuni di essi un voto valga di più di quanto non vale in altri, che comprendono un numero sostanzialmente più alto di elettori (44).

Gli *Überhangmandate* sono mandati diretti, ottenuti nei collegi uninominali (45) e sono quindi conseguenza diretta della personalizzazione del voto stabilita nella legge elettorale quale compensazione fra i due principi contenuti negli articoli 21 e 38 del GG e che si sono menzionati prima. Lo scopo costituzionalmente tutelato della personalizza-

zione del voto attraverso l'elezione in collegi uninominali è quello di ottenere un legame più stretto fra eletto ed elettori del collegio. Ciò significa che le disposizioni della legge elettorale che li permettono non violano il principio dell'uguaglianza del voto né quello, necessariamente collegato (anche su questo punto specifico la giurisprudenza della Corte è abbastanza esplicita: cfr ad es. BVerfGE 82, 322 segg.) (46), dell'uguaglianza delle *chances* fra i partiti. Questo sempreché non vi siano distorsioni eccessive nella grandezza dei collegi.

Di conseguenza, gli *Überhangmandate* sono legittimi anche se a causa loro si modifichi il rapporto maggioranza-opposizione nel *Bundestag* (47). La distorsione che gli *Überhangmandate* possono provocare nel rapporto voti ottenuti/seggi ottenuti per ogni partito (il cosiddetto «costo-seggio») è giustificata appunto dalla tutela di quest'altro principio concorrente: l'ancoraggio territoriale dell'eletto, ottenuto tramite la personalizzazione del voto (vedi anche BVerfGE 7, 63/1974 segg.; 16, 130/140; 79, 169/171).

La Corte distingue, fra i motivi di emergenza dei mandati in eccedenza, quelli «politici» e quelli derivanti dalla legge elettorale. Sui motivi «politici», viene messo in evidenza che, pur essendo gli *Überhangmandate* provocati dall'elettorato, il singolo elettore non può sapere prima se il suo voto darà vita ad un mandato in eccedenza, e quindi se esso conterà più degli altri. Pertanto, l'uguaglianza del voto non è vulnerata (48).

Venendo alle cause di mandati in eccedenza che sono direttamente rintracciabili nella lettera della legge elettorale, ovvero, in sostanza, alla disproporzione nella grandezza dei collegi (49), il BVerfGE dice che il principio dell'uguaglianza del voto pretende che i collegi siano il più possibile uguali, e anche che i limiti contenuti nella legge fino al 1996 (fino ad un max. del 33,1/3% di deviazione dalla media) sono diventati troppo ampi e vanno cambiati, come già peraltro il legislatore aveva provveduto a fare. Il BVerfGE dice però anche che il legislatore ha ancora una volta un certo margine di flessibilità nel realizzare questo principio dell'uguaglianza dei collegi, in quanto deve tenere presente il principio di fondo dell'ancoraggio territoriale dell'eletto nel collegio, il quale richiede che i collegi abbiano una certa omogeneità geografico/storica, ed una certa contiguità territoriale («ein zusammenhängendes and abgerundetes Gebiet» - BVerfGE 95, 335/364), nonché che i loro confini presentino una certa continuità nel tempo. Di tutto ciò andrà tenuto conto nel nuovo ritaglio dei collegi uninominali che dovrà necessariamente seguire la riduzione del numero dei deputati a 598, da effettuarsi nel corso della 14^a legislatura.

Come si è detto, però, la Corte non considera (restando anche qui nell'alveo della sua giurisprudenza) i mandati in eccedenza come illimitatamente ammissibili. Infatti, non bisogna dimenticare che il numero dei deputati è comunque stabilito per legge, per i casi normali, e che la legge stessa prevede come caso normale («Regelfall») la divisione dei deputati in due metà, sulla base della loro diversa legittimazione (diretta o attraverso le liste partitiche). Se si dovesse dare il caso in cui ci si allontani troppo da tale proporzione, perché gli *Überhangmandate* aumentano «regolarmente di elezione in elezione» (50), allora il legislatore dovrà fissare un limite alla loro ammissibilità. La Corte non

si esprime se non indirettamente su tale limite, richiamandosi ad un'altra sua linea giurisprudenziale secondo cui il principio di proporzionalità per la distribuzione dei seggi in parlamento è legittimamente mitigato dalla distorsione introdotta dalla clausola di esclusione del 5%, distorsione che è funzionale ad un altro fine costituzionalmente tutelato: la necessità di assicurare, evitando un'eccessiva frammentazione, la funzionalità (*Funktionsfähigkeit*) della Camera rappresentativa. Nel caso di specie la Corte suggerisce che lo stesso limite del 5% possa offrire un punto di riferimento valido per la determinazione legislativa della massima deviazione possibile, dovuta a mandati in eccedenza, dalla divisione del *Bundestag* in due metà uguali di deputati con un diverso «*Legitimitätsvorgang*», ovvero rispettivamente eletti direttamente nei collegi uninominali, o attraverso le liste partitiche. Pertanto, anche se in numero inaspettato e inedito rispetto al passato, gli *Überhangmandate* occorsi nelle elezioni del 1994 si mantengono entro limiti costituzionalmente accettabili.

B. L'importanza dell'«*Alternativklausel*».

Come si è visto in precedenza, il sistema elettorale tedesco ha sempre contemplato una doppia clausola di esclusione. Questa era fissata a una sola vittoria nei collegi uninominali nelle leggi del 1949 e del 1953, e a tre nella legge del 1956. Così è ancora oggi. La *ratio* della «clausola alternativa» era quella di non penalizzare i partiti che avevano un seguito concentrato territorialmente (*Schwerpunktparteien*).

La sua evoluzione, e le strategie dei partiti in relazione ad essa, vanno dunque viste in connessione all'evoluzione della regolamentazione relativa all'altra clausola, quella del 5% dei secondi voti. Si può definire la clausola alternativa come una «porta accessoria» all'accesso alla rappresentanza, mirata a favorire specifici partiti. Volendo continuare nella metafora, si potrebbe dire che tale «porta» è stata dapprima non necessaria (nel 1949, con la clausola del 5% regionale), poi (con l'introduzione del doppio voto e la clausola nazionale) forzata, ed è poi rimasta inutilizzata per un lungo tempo. Recentemente, essa si è di nuovo aperta per un partito, la PDS, concentrato nelle regioni dell'ex-DDR (51).

Nel 1953, la clausola del 5% viene elevata dal livello regionale a quello nazionale. In tali condizioni, anche per partiti regionali abbastanza forti localmente quali, ad esempio, la *Bayernpartei* (BP) e la *Deutsche Partei* (DP) (52), superarla diventava un compito pressoché impossibile. Pertanto, anche in connessione con l'introduzione del doppio voto, le elezioni del 1953 videro diversi accordi elettorali fra la CDU/CSU e diversi piccoli partiti per scambiarsi i primi voti dei propri elettori in diversi collegi e dare così modo ai piccoli di accedere alla rappresentanza per la via dell'*Alternativklausel*. Delle 34 alleanze realizzate fra la CDU (CSU in Baviera) e di volta in volta la FDP, la DP e, in una occasione, la HP e lo *Zentrum*, in 6 dei 9 *Länder* in cui allora era divisa la Germania Ovest, 28 hanno avuto successo. Nel secondo *Bundestag* della Germania Ovest hanno ottenuto seggi sei partiti, di cui solo quattro hanno superato la clausola del 5% nazionale.

Gli altri due, la DP e lo *Zentrum*, sono entrati in parlamento rispettivamente con 15 e 3 seggi (53) grazie all'*Alternativklausel*. Mentre la DP, pur avendo ottenuto otto vittorie in collegi uninominali sostenuta dall'alleanza di altri partiti, che non avevano presentato candidati ed avevano dato istruzione ai propri elettori di dare il loro primo voto al candidato dell'alleanza, ha ottenuto due vittorie in altrettanti collegi presentandosi da sola, lo *Zentrum* deve il suo accesso alla rappresentanza esclusivamente all'accordo elettorale con la CDU realizzato in Nordrhein-Westfalen nel collegio n. 87 (Pollock 1955), in cui ha ottenuto la sua unica vittoria di un mandato diretto (54).

Le alleanze elettorali per la concentrazione dei «primi voti», in specifici collegi, su candidati comuni, si sono ripetute nelle elezioni federali del 1957, anche se in misura minore. Ricordiamo che prima di dette elezioni l'*Alternativklausel* era stata elevata a tre vittorie in collegi uninominali. A beneficiarne fu stavolta la sola DP, che ottenne 5 dei suoi 6 mandati uninominali grazie a «desistenze» della CDU (55). Il numero dei secondi voti ottenuti, pari al 3,4%, non le avrebbe permesso di entrare nel *Bundestag*. Tale percentuale di voti, però, grazie al superamento della clausola alternativa, le diede diritto a 17 seggi. Anche la SPD appoggiò, con desistenze, il piccolo partito della FU (*Föderalistische Union*), in quattro collegi bavaresi, dove però l'alleanza fu battuta dal candidato della CSU.

Dal 1961 non si sono più avute desistenze elettorali, e i due grandi partiti, CDU/CSU e SPD, hanno monopolizzato le vittorie nei collegi uninominali. Il sistema partitico si è ridotto per un lungo periodo a tre partiti (con la FDP, che entrava nel *Bundestag* grazie alla percentuale dei suoi secondi voti, costantemente superiore al 5%), che poi sono aumentati a quattro, con l'ingresso dei Verdi (*Grüne*) nel 1983. Anche i *Grüne*, però, sono entrati in Parlamento superando la clausola del 5% con i loro secondi voti. Nelle elezioni del 1990, le prime dopo la riunificazione, per la prima volta dopo trent'anni, altri due partiti sono riusciti a vincere (senza desistenze, la competizione elettorale in collegi uninominali, nelle nuove regioni dell'Est: la FDP, nella città di Halle (coll. Halle-Altstadt), e la PDS, il partito erede della SED, con il suo leader di allora Gregor Gysi, in un collegio di Berlino Est (Berlin-Hellersdorf-Mahrsdorf). In nessuno dei due casi tale vittoria è stata determinante per l'accesso di tali partiti alla rappresentanza: l'*Alternativklausel* era infatti ovviamente di tre mandati, ed entrambi i partiti hanno superato la clausola del 5% con i loro secondi voti, nella sua speciale conformazione territoriale adottata per quelle specifiche elezioni (vedi *supra*).

La situazione muta con le elezioni del 1994, nel senso che 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 di cui si è detto in precedenza avevano permesso a due «nuovi» partiti di entrare nel *Bundestag*: *Bündnis '90/Grüne*, 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. *Bündnis '90/Grüne* 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 comunque non agevole ottenere un numero di voti pari al 5% dei suffragi espressi a livello nazionale, ed entrare in Parlamento per quella via. E infatti la PDS entra 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 (56). Ha ottenuto in tal modo 30 seggi.

La conferma dell'ottenimento della rappresentanza a livello federale della PDS, nel 1994 dopo le elezioni, per molti versi «eccezionali», del 1990, ha «rivitalizzato» un aspetto del sistema elettorale, quello della «clausola alternativa» (anche detta «*Grundmandatsklausel*») che sembrava caduto nel dimenticatoio, e che era stato addirittura considerato come «un anacronismo» (Jesse 1985, p. 256), essendo oramai caduti nell'insignificanza politica i partiti regionali per i quali tale clausola era stata pensata. Questo aspetto del sistema 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. In questo caso ha permesso l'ottenimento a seggi da parte di una formazione politica 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 all'incirca fra il 15% e il 25% dei consensi. All'Ovest, invece, se si eccettuano le due «citta-Land» di Bremen e Hamburg (dove il partito è di poco al di sopra del 2%), la PDS è uno «*Splitterpartei*» (57). 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 (vedi ad esempio *Forschungsgruppe Wahlen Mannheim 1998*).

Questa situazione ha dato vita ad un *Verfassungsbeschwerde* (ricorso costituzionale diretto) davanti alla Corte Costituzionale Federale. Esso è parte del procedimento di *Wahlprüfung*, già descritto sommariamente in precedenza. Il ricorrente, ritenendo incostituzionale il fatto che un partito che superasse la *Grundmandatsklausel* potesse entrare nel conteggio con tutti i suoi secondi voti, richiedeva che i 26 deputati della PDS eletti dalle liste di *Land* fossero dichiarati decaduti, e che il conteggio fosse dichiarato invalido e ripetuto. Allo stesso tempo chiedeva che fosse riconosciuta l'incostituzionalità dell'articolo della legge elettorale federale che regola la clausola alternativa,

La Corte Costituzionale Federale (BVerfGE 95, 408 segg.) ha respinto la richiesta, affermando che il legislatore ha a disposizione un certo margine per conciliare i tre principi costituzionalmente protetti (58) dell'uguaglianza del voto, della funzionalità del Parlamento (messa in pericolo da eccessiva frammentazione) e della «funzione integrativa» delle elezioni. In questo senso una clausola alternativa, purché non superi *de facto* il livello del 5% dei voti, è perfettamente ammissibile (59). Nel predisporla il legislatore è certamente libero di considerare, come indizio della forza e della significatività politica di un partito, i suoi primi voti, visto il principio della personalizzazione della proporzionale, dalla Corte più volte riaffermato (60). La Corte ha dunque ritenuto legittimo il sistema in vigore, nonostante la differenziazione (che pure essa riconosce, e che era alla base del ricorso che esso introduce nel valore dei secondi voti fra i partiti che non superano la clausola del 5% e ottengono al massimo due (ma più spesso nessun) mandato diretto e dei partiti che, pur non superando la clausola del 5%, ottengono almeno tre mandati uninominali.

Tale sviluppo del sistema partitico parlamentare, che — rebus sic stantibus — si può prevedere non rientrerà a breve termine, non è privo di conseguenze sugli equilibri politici generali attuali e prospettivi: i partiti rappresentati adesso nel *Bundestag* sono 5, e la PDS dispone di 30 deputati, (contro i 17 che aveva nel 1990), su un totale di 672 deputati (compresi i 16 mandati in eccedenza). La PDS, infatti, non è vista, né a livello federale, né a quello dei *Länder* dell'Est, nei quali ha una sostanziosa rappresentanza parlamentare, come un possibile partner coalizionale. Questa circostanza restringe lo spazio coalizionale del partito Socialdemocratico (SPD), a cui una mera alleanza con i Verdi potrebbe non dare sufficienti seggi in Parlamento per un'alternanza di governo dopo le elezioni del 1998, e quindi potrebbe dover essere costretta a cercare soluzioni alternative, quali un'alleanza con la FDP o, prospettiva che finora non viene vista con eccessivo favore dai due grandi partiti, una nuova «grande coalizione» con la CDU/CSU.

5. Conclusioni.

Il sistema elettorale tedesco del secondo dopoguerra, per lungo tempo un caso abbastanza particolare ma recentemente adottato a modello per le riforme elettorali in diversi stati (come ad esempio la Nuova Zelanda) può essere certamente definito come un sistema complesso, se lo si guarda nella sua struttura formale: contiene infatti in sé due scelte, uninominale e di lista, due tipi di collegio elettorale, uninominale e plurinominale (unico nazionale), e due tipi di formule, *plurality* e proporzionale (*Hare/Niemeyer*, utilizzata in due successivi passaggi del conteggio). Anche le clausole di esclusione sono due: il 5% dei voti di lista validi o la vittoria in tre collegi uninominali. Ciò ha indotto molti osservatori a considerare tale sistema come un sistema misto (vedi da ultimo, Blais e Massicotte 1996). Al di là dei diversi criteri che si possono scegliere per dare delle definizioni, un'analisi più approfondita del sistema rivela che in realtà la parte

proporzionale (corretta dalla clausola di esclusione) è quella che caratterizza il sistema, non solo nei suoi esiti storicamente accertabili nell'esperienza tedesca, ma anche rimanendo sul piano meramente formale dell'analisi del meccanismo di traduzione dei voti in seggi. Più fruttuoso che definire il sistema come misto, e pertanto implicitamente considerare le due «metà» come importanti allo stesso modo, pare dunque partire dalla definizione del sistema come «proporzionale personalizzata», e analizzare in che misura i vari aspetti della personalizzazione del voto (realizzantesi in collegi elettorali uninominali per la metà degli eletti) rendono «impura» quella che è per ogni altro verso un'elezione proporzionale. In questo articolo ci si è soffermati sugli aspetti relativi ai collegi ed alla territorialità, e si è visto che vi è un effetto (marginale) sulla rappresentanza, dovuto al *malapportionment*, su cui la Corte Costituzionale Federale è già intervenuta ripetutamente, e un effetto (potenzialmente molto più influente) sull'accesso alla rappresentanza, che può farsi sentire sul sistema partitico nel caso della presenza di partiti di natura regionalistica (come era in passato), o comunque regionalmente concentrati (come è adesso nel caso della PDS). Ciò è già successo in passato, ma il fenomeno dei partiti regionali è stato rapidamente assorbito dal «processo di concentrazione» sperimentato dal sistema elettorale tedesco. Ora, tale fenomeno si presenta sotto una veste parzialmente nuova, quale strascico della riunificazione, e può influenzare in maniera determinante il gioco coalizionale a livello federale.

Dagli avvenimenti recenti che qui si sono sintetizzati emerge anche un'altra caratteristica dei processi di rappresentanza in Germania a livello federale: l'importanza e l'incisività degli interventi della Corte Costituzionale Federale, sia nel modellare (in specifiche particolari circostanze, come nel 1990 in occasione della riunificazione) lo stesso sistema elettorale in senso stretto, sia nel prestare costante vigilanza affinché le potenzialità «distor-sive» nascondentisi nelle «pieghe» di un sistema elettorale essenzialmente complesso non sfuggano di controllo, vulnerando così più di quanto essa ritenga ammissibile gli equilibri generali raggiunti dal sistema in quasi un cinquantennio.

NOTE

(1) Traduciano l'art. 2, comma 1, frase 1, della «legge sui partiti politici» (*Parteiengesetz*, abbr. PartG), nel testo rivisto promulgato il 31 gennaio 1994 (B.G.B.I. 1991, I, 150-159 - ma la data dell'entrata in vigore 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».

(2) *Bundeswahlgesetz* (abbr. BWahlG, legge elettorale federale) 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 (Nohlen 1990, p. 84-87).

(3) BWahlG, art. 6, comma 4, frase 3.

(4) Il principio degli *Überhangmandate*, che è, oltre alla *Sperrklausel* l'unico esplicito elemento di disproporzionalità contenuto nella legge elettorale tedesca è stato da più parti criticato, sia per la sua distorsività (Unkelbach) che per la sua attitudine ad essere manipolato (Kaase), ed è stato oggetto di un intenso dibattito costituzionalistico riflettentesi anche nella giurisprudenza della Corte Costituzionale Federale (*Bundesverfassungsgericht*, abbr. B.VG), sui cui contributi maggiori ci si soffermerà più avanti.

(5) 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).

(6) Si può affermare che, allo stato del diritto vigente, l'espressione «minoranze nazionali» contenuta nella legge elettorale tedesca sia esclusivamente riferita alla minoranza danese, che vive nella fascia settentrionale dello Schleswig-Holstein, al confine con la Danimarca. Il partito di detta minoranza è solo uno, 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 (Kühn 1991, p. 177-180).

(7) B.G.B.I. 1949, I, pagg. 21-24.

(8) Lo stesso dicasi per la legge del 1953, che si esaminerà più oltre. Tale riferimento si trova invece nella legge del 1956.

(9) Baden: 11 deputati; Bayern: 78 dep.; Bremen: 4 dep., Hamburg: 13 dep.; Hessen: 36 dep.; Niedersachsen: 58 dep., Nordrhein-Westfalen: 109 dep.; Rheinland-Pfalz: 25 dep.; Schleswig-Holstein: 23 dep.; Württemberg-Baden: 33 dep.; Württemberg-Hohenzollern: 10 dep.

(10) Il numero dei collegi uninominali disegnati all'interno dei *Länder*, per l'impossibilità tecnica di dividere esattamente il territorio di ogni *Land* nelle proporzioni stabilite, sarà in realtà di 242, e non di 240, che avrebbe costituito il 40% preciso del totale dei seggi. Si è comunque detto che la legge parlava di proporzioni «approssimate».

(11) Le liste di «membri addizionali» potevano essere presentate solamente dai partiti politici, o meglio da quei partiti che fossero stati ammessi a competere nei diversi *Länder*. Per essere ammessi alla competizione, i partiti, secondo lo stesso articolo 17 della legge federale qui analizzata, dovevano presentare dei requisiti di democraticità. Per le candidature nei collegi uninominali non sussisteva una tale limitazione; esse, secondo l'art. 11, comma 1, potevano essere presentate anche da indipendenti, basta che fossero accompagnate — allora — da 500 firme di elettori del collegio.

(12) Se nei collegi uninominali era risultato vincitore uno o più candidati i quali non appartenevano ad un partito, o il cui partito non era stato ammesso alla competizione ed alla presentazione della lista, il voto dato ad essi non poteva essere contato simultaneamente per una lista partitica. Questo problema è risolto dalla «Gesetz zur Ergänzung und Abänderung des Wahlgesetzes zum ersten *Bundestag*» (legge integrativa e modificativa della legge elettorale per il primo *Bundestag*) del 5 agosto 1949 (B.G.B.I. 1949, I, p. 25), la quale prevede che, in un simile caso, si debbano detrarre i mandati vinti in collegi uninominali da candidati non «accompagnati» da una lista di membri addizionali dal numero di seggi assegnati al *Land*, prima di iniziare il conteggio col metodo d'Hondt.

(13) Si sono avuti due mandati in eccedenza, nelle elezioni del 1949. Il primo *Bundestag* è stato nei fatti composto da 402 deputati.

(14) «Wahlgesetz zum zweiten *Bundestag* und zur Bundesversammlung» vom 8 Juli 1953, B.G.B.I., I, pagg. 470-491.

(15) Baden-Württemberg: 67 deputati; Bayern: 91; Bremen: 6; Hamburg: 17; Hessen: 44; Niedersachsen: 66; Nordrhein-Westfalen: 138; Rheinland-Pfalz: 31; Schleswig-Holstein: 24. (Art. 6, comma 2). A questi si aggiungono i deputati inviati al *Bundestag* in rappresentanza di Berlino Ovest, ora in numero di 22. La legge elettorale del 1949 ne prevedeva 8 (da Gross-Berlin), cifra successivamente (1952) aumentata a 19.

(16) B.G.B.I. I, p. 521-523. Nel 1975 si era avuta una nuova stesura della legge elettorale federale, che riuniva in un testo unico tutte le modifiche apportate alla legislazione degli anni precedenti. Dopo l'introduzione della *Bundesproporz*, nel 1956, i partiti dovevano dichiarare che le loro liste regionali erano da considerarsi collegate, ai fini del conteggio. Con la nuova stesura del 1975 si dà tale volontà per acquisita, e si richiede invece un'espressione diretta di volontà solo per l'eventualità opposta, ovvero che, per un qualsiasi motivo, i partiti non volessero collegare le loro liste regionali.

(17) Per una più dettagliata analisi dell'evoluzione del diritto elettorale in Germania Ovest, vedi Capoccia (1995), p. 37-50.

(18) Nella comunicazione del 14 aprile 1949 ai *Ministerpräsidenten*, le amministrazioni militari delle Potenze occupanti «si opponevano non tanto al sistema elettorale di proporzionale personalizzata, quanto soprattutto alla tendenza centralistica presente nella regolamentazione elettorale approvata dal *Parlamentarischer Rat* nel 9 febbraio 1949,

secondo la quale la distribuzione dei resti e il calcolo del quoziente elettorale avrebbero dovuto essere effettuati a livello federale, ed alla organizzazione generale delle elezioni, delineata in corrispondenza a ciò in modo accentrato». Cfr. Stoltenberg (1970). Cfr. anche Roberts (1975), pag. 205.

(19) Oggi (dal 1953), la legislazione elettorale di contorno per le elezioni federali è di competenza federale, e si concreta essenzialmente nel Regolamento elettorale federale (*Bundeswahlordnung*), nel Regolamento federale sulle apparecchiature per lo svolgimento delle operazioni elettorali (*Bundeswahlgeräteverordnung*), e nella legge sul controllo dei risultati elettorali (*Wahlprüfungsgesetz*).

(20) In attesa delle elezioni politiche, che si sarebbero tenute il 15 settembre 1957, la legge in questione, all'art. 2 prevedeva che in via provvisoria fosse il *Landtag* della Saar ad eleggere 10 deputati al *Bundestag*. Cfr. Siniscalchi (1990), pag. 436.

(21) La nuova ripartizione dei collegi per ogni *Land*: nello Schleswig-Holstein passano dai 14 del 1956 a 11; nella Niedersachsen da 34 a 30; nel Nordrhein-Westfalen da 66 a 73; nel Rheinland-Pfalz da 15 a 16; nel Baden-Württemberg da 33 a 36; nel Bayern da 47 a 44; ad Hamburg, restano a 8; a Bremen, a 3; in Hessen, a 22. In più, come detto, ci sono i 5 collegi della Saarland.

(22) In realtà diminuisce di 6 unità, in quanto precedentemente 22 rappresentanti di Berlino Ovest si aggiungevano ai 496 deputati di pieno status, per un totale di 518.

(23) Nel calcolo della popolazione ai fini di questa normativa non sono computati gli stranieri (BWahlG, comma 3, frase 2).

(24) Il Presidente dell'Ufficio Statistico Federale fa parte di tale commissione per tutta la durata della sua carica, e ne è membro di diritto, non potendo essere sostituito. Attualmente fanno parte della Commissione il Direttore dell'Istituto Federale per le Ricerche Demografiche, e 4 funzionari dell'amministrazione dei *Länder*. Cfr. Boettcher e Högner (1990), pag. 18.

(25) BWahlG, art. 3, conuna 2, frase 3. I motivi sono i criteri per il ritaglio dei collegi elencati in questa norma di legge. La Commissione può proporre mutamenti anche sulla base di questi, e non solo della popolazione. «La prassi dimostra che le indicazioni della Commissione vengono tenute presenti solo in parte, nelle decisioni del *Bundestag*» sulla modifica dei collegi. Boettcher e Högner (1990), pagg. 17-18. Vedi, a puro titolo di esempio, la comunicazione riportata in *Zeitschrift fuer Parlamentsfragen*, n. 3/1971, p. 383.

(26) Ve ne era anche un terzo, in rappresentanza di un piccolo gruppo. la *Notgemeinschaft*, che però non aveva ricevuto l'autorizzazione a partecipare alle elezioni, quale partito di profughi - cfr. Jesse (1985), nota 187, pag. 246.

(27) Per delle riflessioni critiche su alcuni aspetti di tale tipologia, vedi Capoccia (1997).

(28) Il che non è normalmente 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. (Vedi MPI 1997b).

(29) Un potenziale terreno di applicazione del *gerrymandering* potrebbe aversi nel voler rendere più difficile o facilitare l'accesso al *Bundestag* ad un partito che vi riesca solo attraverso il superamento della clausola alternativa, non raggiungendo il 5% dei secondi voti ma vincendo in tre collegi uninominali. Non ci sono casi storici in questo senso: è solo una potenzialità teorica del sistema. Va inoltre tenuto presente, a questo proposito, che la norma di legge che impone la «coerenza interna» dei collegi (art. 3, comma 1, n. 4, legge elettorale federale), presente nella legislazione elettorale dal 1956, impedirebbe, se rispettata, il *gerrymandering*, o quantomeno lo renderebbe più difficile. La norma in questione, comunque, più che dal caso (di scuola) succitato, pare dettata dalla necessità di assicurare un «ancoraggio» degli eletti nei collegi uninominali, rendendoli rappresentanti di comunità che conservino il più possibile la loro coerenza storica e geografica. Anche la Corte si è espressa chiaramente sull'importanza di tale principio, come apparirà anche dalle sentenze che si andranno ad analizzare più oltre. Tornando per un momento al rapporto fra *gerrymandering* e clausola alternativa, il caso sopracitato potrebbe essere diventato di interesse concreto dopo la presentazione al *Bundestag*, il 13 febbraio 1998, da parte della coalizione di governo cristiano-liberale del progetto di legge con il nuovo ritaglio dei 299 collegi elettorali che dovranno servire per l'elezione del 15° parlamento, da tenersi nel 2002 (se non si avrà scioglimento anticipato). Tale progetto ha incontrato aspre critiche da parte delle opposizioni, che hanno espresso voto contrario. Le proteste delle opposizioni vertono esattamente su supposti tentativi di *gerrymandering* che andrebbero a loro sfavore. La SPD, per esempio, sostiene che il collegio di Muenchen-Mitte, l'unico in cui un suo candidato riusciva a vincere in Baviera, è stato diviso ed aggregato ad altre parti della città in cui la CSU, partito dominante nel *Land*, ha la maggioranza. Stesso reclamo viene portato avanti per i collegi della città di Mannheim, nel Baden-Württemberg, normalmente vinti da candidati socialdemocratici, e anche qui circondati da roccaforti cristiano-democratiche. Ma tali nuovi confini, anche se resteranno tali, non influiranno sulla ripartizione dei seggi fra i partiti nel *Bundestag*. Alla luce di quanto si è detto in precedenza, ben altro peso «politico» hanno le proteste della PDS, secondo cui la maggioranza

di governo ha aggregato, ai collegi di Berlino Est alla vittoria nei quali la PDS deve l'intera sua presenza nel *Bundestag*, dei quartieri di Berlino Ovest in cui i candidati vincenti sono quelli di altri partiti (*Süddeutsche Zeitung*, 14 febbraio 1998, p. 6).

(30) (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz* - abbr. BVerfGG). Si cita dal testo nella stesura del 12 dicembre 1985 (B.G.Bl., I, pagg. 2229 e segg.).

(31) Per un sommario excursus sui casi in cui la BVG è dovuta intervenire in materia elettorale, cfr. Luther (1990). Cfr. anche Frowein (1974).

(32) Da notare che, dei tredici *Überhangmandate* assegnati nelle consultazioni dal 1949 al 1961 (2 nel 1949, 3 nel 1953, 3 nel 1957, e 5 nel 1961), ben 9 erano stati vinti dalla CDU nello Schleswig-Holstein.

(33) Il ricorso contiene anche un'altra protesta contro un *Überhangmandat* che sarebbe stato dovuto al metodo d'Hondt, con cui fin al 1985 erano ripartiti i seggi fra i partiti e fra le *Landesliste*.

(34) Già dalle elezioni del 1953, a causa degli spostamenti interni di popolazione si potevano rilevare differenze sostanziali fra i vari collegi: a fronte di una media di 137.000 elettori per collegio vi erano scostamenti molto rilevanti, che in 12 collegi superavano il 40%. La norma che limitava lo scarto dalla media federale di ogni collegio al 33,3% sarà introdotta nel 1956, ma le distorsioni continueranno, generalmente aggravandosi, per altre 2 elezioni federali, nel 1957 e nel 1961. cfr. Vogel, Nohlen, Schultze (1970), pagg. 190-191.

(35) BVerfGE, 16, 131/138.

(36) BVerfGE, 16, 131/139.

(37) BVerfGE, 16, 131/140.

(38) BVerfGE, 16, 131/142.

(39) Se molti secondi voti restano fuori dalla rappresentanza: il «valore» dei secondi voti ottenuti dai grandi partiti — normalmente i beneficiari dei mandati in eccedenza — aumenta, e ci sono maggiori possibilità che le singole liste regionali di detti partiti vengano sovrarappresentate e «coprano», per così dire, le possibili eccedenze di mandati diretti nell'ambito dei diversi *Länder*, dovute ad altre cause.

(40) BVerfGE 95, 335/346. Oltre a ciò va tenuto anche in considerazione il fatto che una presenza in un certo *Land*, al di sopra della media nazionale, di minorenni, può provocare mandati in eccedenza: ciò darebbe vita infatti ad un fenomeno analogo al *malapportionment*, anche in presenza di un ritaglio ideale di collegi: i collegi vengono infatti ritagliati in base alla popolazione quale risulta dai censimenti, senza distinguere fra elettori e non.

(41) BVerfGE 95, 335/346.

(42) Il sistema degli *Überhangmandate* può effettivamente dare vita a risultati bizzarri: la stessa Corte, riportando la posizione dei ricorrenti, riporta che nel 1994 la CDU avrebbe avuto due seggi *in più*, se — fermo restando il numero dei suoi primi voti — avesse avuto in Thüringen 4.000 e in Sachsen 41.000 secondi voti *in meno*. In questo caso, infatti, la ripartizione dei seggi fra le liste regionali secondo la formula *Hare-Niemeyer* avrebbe dato alle *Landesliste* CDU di quei *Länder* due seggi in meno, e ci sarebbero stati, viste le vittorie nei collegi uninominali dello stesso partito in quei *Länder*, due mandati in eccedenza in più. BVerfGE 95, 335/341.

(43) BVerfGE, 95, 335/349-350.

(44) BVerfGE, 95, 335/353-354.

(45) Questo è un punto che, senza voler entrare nel merito «politico» di una decisione così delicata quale quella che qui stiamo trattando, non convince. Infatti, se vi sono molti *Überhangmandate*, ad aumentare non è la proporzione di eletti direttamente, in quanto questi sono fissi, come i collegi (328): al contrario, e un po' paradossalmente, ad aumentare è la proporzione degli eletti di lista. Ciò fa pensare che la definizione degli *Überhangmandate* come mandati diretti sia discutibile, e che la loro occorrenza non abbia molto a che fare con la penalizzazione, che c'è comunque per la metà dei deputati, bensì porti all'ingresso nel *Bundestag* di un numero maggiore di deputati non eletti secondo un metodo personalizzato. Questa è una delle argomentazioni (nel merito delle altre non entriamo) usate dagli altri quattro giudici nella loro opinione dissenziente (BVerfGE 95, 335/379-381), che ritiene che gli *Überhangmandate* non debbano turbare in maniera sostanziale (come è invece avvenuto nel 1994) la distribuzione proporzionale dei seggi fra i partiti, e che quindi siano ammissibili soltanto nell'ambito delle distorsioni contenute «inevitabilmente» in ogni conteggio proporzionale.

(46) BVerfGE, 95, 335/360.

(47) Dopo le elezioni del 1994, questo è quasi successo: infatti la maggioranza di governo CDU-CSU/FDP, se non vi fossero stati mandati in eccedenza, avrebbe ottenuto solo un margine di due seggi. Grazie agli *Überhangmandate*, tale margine è stato di dieci deputati.

(48) BVerfGE 95, 335/362-363. Ciò tranne nel caso in cui esso dia il suo primo voto ad un candidato cui non corrisponda alcuna lista partitica, e questo candidato indipendente vinca nel collegio. A parte ogni considerazione sulla

rarietà di una tale eventualità nella storia elettorale tedesca, la legge elettorale tiene già esplicitamente conto di questa possibilità (art. 6, comma 1, frase 2), disponendo che, in un caso del genere, i secondi voti espressi dagli elettori che hanno votato per tale candidato non vengano contati.

(49) Come detto, la Corte menziona anche, quali elementi causali di mandati in eccedenza contenuti nella legge elettorale, la possibilità di dividere il voto, e la ripartizione dei seggi fra liste regionali dello stesso partito. Tali aspetti sono però da considerarsi elementi costitutivi della legge stessa, essendo giustificati quali scelte legislative rispettivamente dalla personalizzazione del voto e dalla struttura federale del paese. Non possono essere quindi considerati alla stessa stregua delle disproporzioni fra i collegi uninominali.

(50) BVerfGE, 95, 335/365.

(51) Altra «porta di servizio» per l'accesso alla rappresentanza è data dall'esenzione dal dovere di superare le clausole di esclusione offerta ai partiti rappresentanti minoranze nazionali. Va però ricordato che detti partiti abbisognano di mi riconoscimento governativo, per poter essere riconosciuti quali appartenenti a tale categoria.

(52) Alle elezioni del 1949 i due partiti in questione avevano ottenuto rispettivamente 11 e 5 vittorie nei collegi uninominali, ma nello stesso tempo avevano superato il 5% dei voti nei singoli *Länder* in cui si erano presentati: la Baviera per la *Bayernpartei* (20,9% in quel *Land*), e i quattro *Länder* settentrionali (Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Niedersachsen) per la DP, che ottiene in essi rispettivamente il 12,1%, il 13,1%, il 18% e il 17,8% dei suffragi.

(53) Come si ricorderà, il superamento della clausola alternativa permette al partito di portare nel conteggio generale tutti i suoi secondi voti. Dei tre deputati dello *Zentrum*, uno era in realtà un appartenente alla CDU, presentatosi nella lista del piccolo partito cattolico (Sternberger e Vogel 1969).

(54) Sulle possibilità teoriche di manipolazione del meccanismo elettorale offerte da tali accordi di desistenza fra i partiti, vedi Unkelbach (1956).

(55) 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 BRD 1957, Heft 3, p. 22).

(56) Si tratta dei collegi n. 249 (Berlino-Mitte - Prenzlauer Berg), dove ottiene il 40,6% dei primi voti validi, n. 258 (Berlino-Friedrichshain - Lichtenberg), col 44,4%, n. 260 (Berlino-Hellersdorf - Mahrzahn) col 48,9%, e n. 261 (Berlino-Hohenschönhausen - Pankow - Weißensee), col 36,8%.

(57) Letteralmente, «partito-scheggia».

(58) Per riferimenti al «grado di protezione costituzionale» dei sopraddetti tre principi rimandiamo alla stessa sentenza BVerfGE 95, 408/418.

(59) BVerfGE 95, 408/419.

(60) BVerfGE 95, 408/422.

BIBLIOGRAFIA

AGOSTA, ANTONIO (1995) *Elezioni e territorio: I collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, in LUCIANI, MASSIMO, e VOLPI, MAURO, *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 166-198; BALINSKI, MICHAEL L. e H. PEYTON YOUNG (1982) *Fair Representation*, New Haven: Yale UP; BEYME, KLAUS VON (1991) «Electoral Unification: The First German Elections in December 1990», *Government Opposition* 26: 167-84; BEYME, KLAUS VON (1991) *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung*. 6. ed, Munich: Piper; BLAIS, ANDRÉ e LOUIS MASSICOTTE (1996) «Electoral Systems», in Lawrence Leduc, RICHARD G. NIEMI e PIPPA NORRIS (a cura di) *Comparing Democracies*, pp. 49-82. Sage, Beverly Hills e London; BOETTCHER, ENNO o REINHARD HÖGNER (1990) (12° ed. rivista), *Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung, Handkommentar*, München, Jehle Verlag; BOGDANOR, VERNON e DAVID BUTLER (1983) (a cura di) *Democracy and Elections*. Cambridge, Cambridge UP; BRENNER, MICHAEL (1991) «Die Entwicklung des Wahlrechts und der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit im wiedervereinigten Deutschland», *Archiv des Öffentlichen Rechts* 116: 537-87; CADART, JACQUES (1983) (a cura di) *Les Modes de Scrutin des Dix-Huit Pays Libres de l'Europe Occidentale: Leurs Résultats et leurs Effets Comparés*. Paris: PUF; CAPOCCIA, GIOVANNI (1995) *La Germania unita fra con-*

tinuità e rinnovamento. Rome: Bulzoni; CAPOCCIA, GIOVANNI (1997) *Electoral Abuse in PR Systems: Old and New Territorial Distortions in the German Electoral System*, European University Institute, Department of Political and Social Sciences, EUI Working Papers, SPS No. 97/6, Firenze; CARSTAIRS, ANDREW M. (1980) *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. London: Allen & Unwin; FALTER, JUERGEN W. (1992) «Wahlen 1990. Die demokratische Legitimation für die deutsche Einheit mit großen Überraschungen», in ECKHARD JESSE e ARNIM MITTER (a cura di) (1992), pp. 163-88; FARAH, BARBARA O. (1981), *Political Representation in West Germany: The Institutionalisation and Maintenance of Mass-Elite Linkages*, Ph.D Dissertation, University of Michigan; FISICHELLA, DOMENICO (1993 - 1ª ed. 1982) *Elezioni e democrazia*. Bologna: Il Mulino; FORSCHUNGSGRUPPE WAHLEN MANNHEIM (1998), *Politbarometer 1/1998 - Monatliche repräsentative Umfrage*, Mannheim; FROWEIN, JOACHIM ABROMEIT (1974) «Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht», *Archiv des Öffentlichen Rechts* 99: 72-110; FÜSSLEIN, WERNER (1957) «Die Fortentwicklung des Bundeswahlrechts in den Bundeswahlgesetzen von 1949, 1953 und 1956», *Die Öffentliche Verwaltung* 22: 601-6; GALLAGHER, MICHAEL (1991), «Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems», *Electoral Studies* 10: 33-51; GIBOWSKI, WOLFGANG G. e MAX KAASE (1991) «Auf dem Weg zum politischen Alltag; Eine Analyse aus Anlaß der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl», *Aus Politik und Zeitgeschichte* 11/12: 3-20; GRILLI DI CORTONA, PIETRO et al. (1998), *Evaluation and Optimization of Electoral Systems*, Philadelphia, SIAM; GROFMAN, BERNARD e AREND LJIPHART (1986) (a cura di) *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York: Agathon Press Inc.; GUDGIN, GRAHAM e PETER JOHN TAYLOR (1978) *Seats, Votes, and the Spatial Organizations of Elections*. London: Pion; HACKER, ANDREW (1964) *Congressional Districting: The Issue of Equal Representation*. Washington, D.C.: Brookings Institution; HÜBNER, EMIL (1984) *Wahlssysteme und ihre möglichen Wirkungen unter speziellen Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland*. Munich: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit; ISENSEE, JOSEF (1990) «VERFASSUNGSRECHTLICHE WEGE ZUR DEUTSCHEN EINHEIT», *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 21: 309-22; JESSE, ECKHARD (1985) *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform*. Düsseldorf: Droste; JESSE, ECKHARD (1988) «Split-Voting in the Federal Republic of Germany: An Analysis of the Federal Elections from 1953 to 1987», *Electoral Studies* 7: 109-24; JESSE, ECKHARD (1990) *Elections. The Federal Republic of Germany in Comparison*. New York et al.: Berg; JESSE, ECKHARD (1992) «Der innenpolitische Weg zur deutschen Einheit. Zäsuren einer atemberaubenden Entwicklung», in IDEM e ARNIM MITTER (a cura di) (1992), pp. 111-41; JESSE, ECKHARD e ARNIM MITTER (1992) (a cura di) *Die Gestaltung der deutschen Einheit. Geschichte. Politik. Gesellschaft*. Bonn-Berlin: Bouvier; KAASE, MAX (1984) «Personalised Proportional Representation: The "Model" of the West German Electoral System», in AREND LJIPHART e BERNARD GROFMAN (1984) (a cura di), pp. 155-64; KAASE, MAX e HANS-DIETER KLINGEMANN (1994) «Electoral Research in the Federal Republic of Germany», *European Journal of Political Research* 25: 343-66; KITSCHOLT, HERBERT (1991) «The 1990 German Federal Election and the National Unification: A Watershed in German Electoral History?», *West European Politics* 14: 121-48; KIEINERT, HUBERT (1992) *Aufstieg und Fall der Grünen. Analyse einer alternativen Partei*. Bonn: J.H.W. Dietz; KRENNERICH, MICHAEL (1996), *Electoral Systems: A Global Overview*, in de Ville, Jacques, Steyler (a cura di), *Voting in 1999:*

Choosing an Electoral System, Durban, Butterworths, p. 7-18; KRENNERICH, MICHAEL (1997), *The Electoral System of Germany*, in AA.VV., *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm, International IDEA, p. 76-78; KRENNERICH, MICHAEL e de VILLE, JACQUES (1997), *Constituency Elements within Proportional Representation Systems and the Electoral Reform Debate in South Africa*, in, EIKLIT, JÖRGEN (a cura di), *Electoral Systems for Emerging Democracies: Experiences and Suggestions*, Copenhagen, Ministry of Foreign Affairs, Danida, p. 77-92; LAKEMAN, ENID (1974 - 4^a ed.) *How Democracies Vote. A Study of Electoral Systems*. London: Faber and Faber; LANCHESTER, FULCO (1981) *Sistemi elettorali e forma di governo*. Bologna: Il Mulino; LANCHESTER, FULCO (1990) *Responsabilità, rappresentanza e tecniche di espressione del suffragio*. Roma: Bulzoni; LAQUEUR, WALTER (1972 - 2^a ed.) (a cura di), *A Dictionary of Politics*. London: Weidenfeld and Nicolson; LIJPHART, AREND (1984) «Advances in the Comparative Studies of Electoral Systems», *World Politics* 36: 424-36; LIJPHART, AREND (1985) «The Field of Electoral Systems Research. A Critical Survey», *Electoral Studies* 4: 3-14; LIJPHART, AREND (1986a) «Degrees of proportionality of proportional representation formulas», in BERNARD GROFMAN e AREND LIJPHART (a cura di) (1986), pp. 154-69; LIJPHART, AREND (1986b) «Proportionality by Non-PR Methods: Ethnic Representation in Belgium, Cyprus, Lebanon, New Zealand, West Germany, Zimbabwe», in BERNARD GROFMAN e AREND LIJPHART (a cura di) (1986), pp. 113-23; LIJPHART, AREND (1990) «The Political Consequences of Electoral Laws 1945-1985», *American Political Science Review* 84: 481-96; LIJPHART, AREND (1994) *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford UP; LIJPHART, AREND (1995) «Electoral Systems», in SEYMOUR MARTIN LIPSET (a cura di) *The Encyclopedia of Democracy*. Vol. II, pp. 412-22. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.; LIJPHART, AREND e BERNARD GROFMAN (a cura di) (1984) *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger; LIJPHART, AREND e ROBERT W. GIBBERD (1977) «Thresholds and Payoffs in List System of Proportional Representation», *European Journal of Political Research* 5: 219-44; LUTHER, JÖRG (1990) «La giurisdizione costituzionale sul contenzioso elettorale politico in Germania e Austria», *Quaderni Costituzionali* 10: 532-51; MAX-PLANCK-INSTITUT für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (abbr. MPI) (1997a), «Grundmandatsklauseln in europäischen Staaten», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 57, n. 2/3, p. 615-631; MAX-PLANCK-INSTITUT für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (abbr. MPI) (1997b), «Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 57, n. 2/3, p. 633-474; MEYER, HANS (1973) *Wahlssystem und Verfassungsordnung*. Frankfurt a.M.: Metzner; MONROE, BURT L. (1994) «Disproportionality and malapportionment: Measuring Political Inequity», *Electoral Studies* 13: 132-49; MUSGROVE, PHILIP (1977) *The General Theory of Gerrymandering*. Beverly Hills and London: Sage; NOHLEN, DIETER (1969) «Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik», in Dolf Sternberger e Bernhard Vogel (a cura di) *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane. Ein Handbuch*, Vol. I, pp. 18-64. Berlin: de Gruyter; NOHLEN, DIETER (1977) *Wahlssysteme der Welt. Daten und Analysen. Ein Handbuch*. Munich: Piper; NOHLEN, DIETER (1986) *Wahlrecht und Parteiensystem*. Opladen: Leske & Budrich; NOHLEN, DIETER (1996 - 2^a ed.) *Elections and Electoral Systems*, Delhi, Macmillan India; NURMI, HANNU (1987) *Comparing Voting Systems*. Dor-

recht: Reidel; POLLOCK, JAMES K. (1955) «The West German Electoral Law of 1953», *American Political Science Review* 49: 107-30; PULZER, PETER (1983) «Germany», in Vernon Bogdanor e David Butler (a cura di) *Democracy and Elections: Electoral System and their Political Consequences*, pp. 84-109. Cambridge: Cambridge UP; RAE, DOUGLAS W. (1967) *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven London: Yale UP; RATTINGER, HANS et al. (1994) (a cura di) *Wahlen und politische Einstellungen im vereinigten Deutschland*. Frankfurt a. M.: Peter Lang; REEVE, ANDREW e ALAN WARE (1992) *Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction*. London-New York: Routledge; RITTER, GERHARD e MERITH NIEHUSS (1991) *Wahlen in Deutschland 1946-1991. Ein Handbuch*. Munich: Beck; ROBERTS, GEOFFREY K. (1975) «The Federal Republic of Germany», in Samuel E. Finer (a cura di) *Adversary Politics and Electoral Reform*, pp. 203-22. London: Anthony Wigram; ROKKAN, STEIN (1972 - 1^a ed. 1968) «Elections: Electoral Systems», in David Sills (a cura di) *International Encyclopedia of the Social Sciences* Vol. 5, pp. 6-21. New York e London: Macmillan & The Free Press - Collier & Macmillan; SARTORI, GIOVANNI (1986) «The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Methods?», in Bernard Grofman e Arend Lijphart (1986) (a cura di), pp. 43-68; SASSE, CHRISTOPH (1979) «Germany», in Idem, Jacques Georgel e Geoffrey J. Hand (a cura di) *European Electoral Systems Handbook*. London: Butterworths; SCHEPIS, GIOVANNI (1955) I sistemi elettorali. Teoria, tecniche, legislazioni positive, Caparrini, Empoli; SINISCALCHI, FRANCESCA (1990) «Problemi costituzionali della riunificazione della Germania», *Il Politico* 55: 425-66; STATISTIK DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (1957) *Die Wahl zum 3. Deutschen Bundestag, Wiesbaden, Kohlhammer (Hefte 1-2-3)*; STOLTENBERG, GUDRUN (1970) *Das Wahlsystem zum ersten Bundestag. Funktion und Bedeutung des Parlamentarischen Rates*. Inaugural Dissertation: Heidelberg University; TAAGEPERA, REIN e MATTHEW SOBERG SHUGART (1989) *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven & London: Yale UP; TAYLOR, PETER JOHN e RONALD JOHN JOHNSTON (1979) *Geography of Elections*. New York: Holmes & Meier Publishers Inc.; UNKELBACH, HELMUT (1956) *Grundlagen der Wahlsystematik Stabilitätsbedingungen der parlamentarischen Demokratie*. Göttingen: Van den Hoeck-Ruprecht; URWIN, DEREK K. (1974) «Germany: Continuity and Change in Electoral Politics», in Richard Rose (a cura di) *Electoral Behavior: A Comparative Handbook*, pp. 109-70. New York: Free Press; VAN DEN BERGH, GEORGE (1956) *Unity in Diversity. A systematic, Critical Analysis of all Electoral Systems*. London: Batsford; VOGEL, BERNHARD ET AL. (1971) *Wahlen in Deutschland: Theorie, Geschichte, Dokumente 1848-1970*. Berlin: de Gruyter; WENNER, ULRICH (1986) *Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.