

GIURISPRUDENZE COSTITUZIONALI E SISTEMI ELETTORALI: SPUNTI DI COMPARAZIONE

Giammaria Milani

Dottorando in Istituzioni e diritto dell'economia nell'Università degli Studi di Siena

La sentenza n. 1/2014, con la quale sono state dichiarate incostituzionali alcune disposizioni dei sistemi elettorali per la Camera e il Senato, presenta diversi profili di interesse che la rendono senz'altro una delle decisioni più importanti della Corte costituzionale italiana. Il sistema elettorale è la tipica espressione della discrezionalità del legislatore; la decisione della Corte, imponendo riflessioni su temi come la politicità della scelta in materia elettorale e i rapporti tra circuito della decisione politica e circuito delle garanzie che sono tipici della forma di Stato costituzionale, si presta ad essere analizzato in chiave comparatistica.

The decision 1/2014, in which some provisions of the electoral systems regarding the Senate and the Chamber of Deputies have been declared unconstitutional, offers several elements of interest, making it one of the most important rulings of the Italian Constitutional Court. The electoral system is typically the expression of the legislator's discretion; the Court's decision, by imposing considerations about topics such as the political character of the electoral law and the relationship between the course of political decision and that of constitutional guarantees, which are typical of the constitutional State form, is therefore worth being evaluated in comparative perspective.

Sommario:

1. Introduzione
2. Correttivi al sistema proporzionale e uguaglianza del voto
3. Liste bloccate e libertà del voto
4. Gli effetti delle sentenze sui sistemi elettorali
5. Conclusioni

1. Introduzione

La sentenza n. 1/2014, con la quale sono state dichiarate incostituzionali alcune disposizioni delle leggi elettorali per la Camera e il Senato¹, presenta diversi profili di interesse che la rendono senz'altro una delle decisioni più importanti della Corte costituzionale italiana. La pronuncia rappresenta l'epilogo di una vicenda che ha coinvolto a più riprese il nostro giudice delle leggi, che in passato aveva segnalato gli aspetti problematici che interessavano diverse norme delle leggi elettorali per la Camera e il Senato².

Non era peraltro scontato che la Corte effettivamente giungesse, una volta adita, ad una pronuncia di incostituzionalità: come ravvisato da gran parte

¹ Alla Camera il sistema elettorale è contenuto nel d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati); per il Senato la normativa vigente è invece quella prevista dal d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica); le norme censurate sono state introdotte dalla l. 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica).

² In occasione di tre decisioni sull'ammissibilità di referendum abrogativi della legge elettorale (che non hanno poi avuto esiti, in un caso perché non è stato raggiunto il quorum di partecipazione, nell'altro perché i quesiti sono stati dichiarati inammissibili), la Corte aveva infatti affermato che «l'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi». Corte costituzionale, sentenze n. 15/2008, 6.1 considerato in diritto; n. 16/2008, 6.1 considerato in diritto; n. 13/2012, 5.3 considerato in diritto. Nella relazione annuale sulla giurisprudenza costituzionale del 2012, il presidente Gallo aveva esplicitamente denunciato la difficoltà di dialogo con il legislatore proprio sul tema della legge elettorale, ribadendo i dubbi sulla normativa in vigore. *Corte costituzionale, Relazione annuale sulla giurisprudenza costituzionale dell'anno 2012*, Roma, 12-4-2013, disponibile su www.cortecostituzionale.it, 6-8: «Il dialogo ... si presenta a volte più difficile proprio con il soggetto che della Corte dovrebbe essere il naturale interlocutore, e cioè il legislatore. Questa difficoltà emerge, in particolare, nei casi in cui essa solleciti il legislatore a modificare una normativa che ritiene in contrasto con la Costituzione. Tali solleciti non possono essere sottovalutati. Essi costituiscono, infatti, l'unico strumento a disposizione della Corte per indurre gli organi legislativi ad eliminare situazioni di illegittimità costituzionale che, pur da essa riscontrate, non portano ad una formale pronuncia di incostituzionalità ... È appena il caso di menzionare, poi, l'altra raccomandazione – tanto spesso richiamata nelle più diverse sedi politiche – a modificare la vigente legge elettorale».

della dottrina, infatti, rimanevano dubbi relativi sia all'ammissibilità³ che al merito⁴ della questione.

Per quanto riguarda, in particolare, i profili di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, era stato rilevato da gran parte della dottrina come la materia costituisse una “zona d'ombra”⁵ del nostro sistema di giustizia costituzionale, ovvero un ambito in cui è complicato, per la Corte costituzionale, intervenire a tutela dei principi costituzionali eventualmente violati; alcuni autori avevano addirittura parlato di “zona franca”⁶, laddove più che di complessità si può parlare di impossibilità vera e propria per il giudice delle leggi di compiere la sua funzione.

³ Ciò che difettava, secondo la maggioranza dei commentatori, era proprio l'incidentalità della questione (ciò che avrebbe fatto, di essa, una *factio litis*), elemento necessario in un giudizio, appunto in via incidentale, come quello che ha portato alla dichiarazione di incostituzionalità del sistema elettorale. Vedi, tra gli altri, E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in *Federalismi*, 2013, 5; E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di “supplenza” alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista Aic*, 2013, 1; ANZON-DEMMING, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una “zona franca” del giudizio di costituzionalità)*, in *Rivista Aic*, 2013, 2-3; CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos*, 2013, 2-3; BORRELLO, *Due problemi contrapposti: ammissibilità e “zona franca”*, in *Nomos*, 2013, 2-3; GIGLIOTTI, *Violata la “zona d'ombra”?* *La quaestio legitimitatis della legge elettorale*, in *Nomos*, 2013, 2-3.

⁴ Era forte il dubbio che le disposizioni contestate, relative alla disciplina del premio di maggioranza e delle liste bloccate, ancorché politicamente inopportune, fossero costituzionalmente illegittime, per lo meno nei termini secondo in cui la questione era stata sollevata dalla Corte di Cassazione. Cfr. CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale*, cit., 2-3; E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria?*, cit., 1; MORRONE, *La legge elettorale davanti alla Corte costituzionale: une pomme empoisonnée o una “favola” a lieto fine?*, disponibile su www.confronticostituzionali.eu; GUZZETTA, *È incostituzionale la legge elettorale?*, disponibile su www.confronticostituzionali.eu.

⁵ Sulle zone d'ombra della giustizia costituzionale vedi i diversi saggi contenuti in BALDUZZI - COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007 e PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2007.

⁶ Sulla qualificazione della materia elettorale come “zona franca” vedi, *ex multis*, PIZZORUSSO, *“Zone d'ombra” e “zone franche” della giustizia costituzionale italiana*, in D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, 1021 ss., MESSERINI, *La materia elettorale*, in ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, 533 ss., SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in BALDUZZI - COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra*, cit., 25; F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in BALDUZZI - COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra*, cit., 90.

Alle “strette”⁷ di carattere processuale all'accesso si sommano ragioni legate alla materia. Il sistema elettorale è infatti la tipica espressione della discrezionalità del legislatore. La stessa Corte, nelle sue sentenze, aveva più volte ricordato la politicità della scelta⁸, fatto che renderebbe sconsigliabile, per lo stesso giudice costituzionale, intervenire, con il rischio di rompere i delicati equilibri sui quali si fonda la sua legittimazione⁹.

Se il primo dei profili che si sono sottolineati, quello delle vie d'accesso, è strettamente legato ai caratteri che definiscono il nostro sistema di giustizia costituzionale, il secondo, relativo alla discrezionalità del legislatore e alla politicità del sistema elettorale, è un problema che, a livello globale, rientra nei rapporti tra circuito della decisione politica e circuito delle garanzie nei diversi ordinamenti e quindi può essere inserito ed analizzato in un panorama più ampio di quello nazionale; tale esigenza è del resto confermata dalla lettura della stessa sentenza n. 1/2014 dove, in maniera certo non ricorrente per il nostro giudice delle leggi¹⁰, si cita la giurisprudenza straniera (peraltro, limitandosi a quella tedesca)¹¹ per rafforzare l'argomentazione alla base della decisione.

Sembra quindi utile analizzare le giurisprudenze costituzionali straniere sui sistemi elettorali per rilevarne profili di “sintonia” nel panorama

⁷ Vedi GROPPI, *Corte costituzionale e principio di effettività*, in *Rassegna Parlamentare*, 2004, 194.

⁸ Vedi, a titolo di esempio, Corte costituzionale, sentenze n. 107/1996; n. 260/2002; n. 242/2012.

⁹ Vedi G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 273 ss.

¹⁰ Vedi, su questo aspetto, PEGORARO, *La Corte costituzionale italiana e il diritto comparato: un'analisi comparatistica*, Bologna, CLUEB, 2007; RIDOLA, *La giurisprudenza costituzionale e la comparazione*, in ALPA, (a cura di), *Il giudice e l'uso delle sentenze straniere*, Milano, 2006. Per un'analisi comparata dell'utilizzo dei precedenti stranieri vedi GROPPI – PONTHEUREAU (a cura di), *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges*, Oxford, 2013.

¹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014, 3.1 considerato in diritto. Le sentenze citate sono BVerfGE, sentenze n. 3/11 del 25 luglio 2012, n. 197 del 22 maggio 1979 e n. 1 del 5 aprile 1952. Il fatto che la Corte citi soltanto la giurisprudenza tedesca può dipendere da molteplici fattori, legati soprattutto alla somiglianza di contesti e sistemi elettorali che caratterizza i due Paesi. Si tratta, per utilizzare le parole della Corte costituzionale italiana, di «ordinamenti costituzionali omogenei»; inoltre, sia la Costituzione italiana che la Legge fondamentale tedesca non prevedono esplicite preferenze per un particolare sistema elettorale; infine, in entrambi i casi il sistema adottato è di tipo misto, con base proporzionale e correttivi maggioritari. Vi è poi un altro fattore che ha probabilmente inciso sulla scelta – operata dal nostro giudice costituzionale – di limitare la citazione alle sentenze del *Bundesverfassungsgericht*, che è la copiosa giurisprudenza di quest'ultima Corte sui sistemi elettorali.

comparato¹². Il percorso sarà articolato secondo i diversi punti che compongono la sentenza della Corte costituzionale italiana. Saranno in primo luogo approfondite le argomentazioni alla base delle sentenze che riguardano i correttivi ai sistemi proporzionali. Verranno poi analizzate le sentenze sul sistema delle c.d. “liste bloccate” e sugli altri meccanismi che possano scontrarsi con il carattere libero e diretto del voto. Un ultimo profilo che sarà oggetto della nostra analisi sarà quello degli effetti delle decisioni in questa materia, sia per quanto riguarda gli organi eletti con leggi elettorali dichiarate incostituzionali, sia per ciò che concerne le leggi elettorali stesse.

2. Correttivi al sistema proporzionale e uguaglianza del voto

Il primo punto che si può analizzare in chiave comparata è quello del premio di maggioranza. La Corte italiana si è pronunciata sulle disposizioni che regolavano lo strumento sia alla Camera che al Senato; tale meccanismo, occorre subito precisarlo, è abbastanza inusuale nel panorama comparato¹³.

Uno dei casi in cui una Corte si è espressa sulla sua legittimità costituzionale riguarda il Messico e in particolare il sistema elettorale di uno dei suoi Stati federati, Quintana Roo¹⁴. In questo caso, il sistema elettorale prevedeva che una parte dei seggi del Parlamento fosse assegnata con un sistema maggioritario e che per l'altra parte fosse invece utilizzato il sistema proporzionale. Il legislatore aveva disposto che per la parte proporzionale potesse essere previsto un premio di maggioranza, del 52% dei seggi, qualora il primo partito avesse ottenuto la maggioranza dei seggi assegnati con il sistema maggioritario e almeno il 40% dei voti validi. Pur ammettendo che il legislatore è libero di decidere la formula da adottare per attuare il sistema

¹² Non sarà analizzata, in questo articolo, la giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco, più nota e già più volte analizzata anche dalla dottrina italiana. Vedi, tra gli altri, M.D. POLI, *La clausola di sbarramento nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht: tra uguaglianza elettorale e stabilità politica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 1257 e ss; DE PETRIS, *Il Tribunale costituzionale federale e lo spirito delle leggi...elettorali*, in *Federalismi*, 2012, 1-20.

¹³ Per rimanere nel continente europeo, oltre all'Italia, soltanto tre Stati hanno introdotto nel proprio sistema elettorale per le elezioni del Parlamento un premio di maggioranza: Grecia, San Marino e Malta. Ciò non toglie che altri meccanismi di correzione del sistema proporzionale, legati ad esempio all'ampiezza delle circoscrizioni elettorali, all'utilizzo di soglie di sbarramento per la ripartizione dei seggi e all'applicazione di formule matematiche più o meno favorevoli ai partiti maggiori, possano di fatto produrre effetti “premiali” simili a quelli causati dall'istituto del premio strettamente inteso. Vedi PASSAGLIA, I “premi di maggioranza”, disponibile su www.cortecostituzionale.it, 2014, 2-9.

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 6/98, 23-9-1998, Cons. 13.

proporzionale, la Corte suprema messicana ha affermato che il premio di maggioranza, anche alla luce di alcune simulazioni effettuate dallo stesso giudice, sovrastimava il partito di maggioranza relativa, contraddicendo il principio della rappresentanza proporzionale richiesto dalla Costituzione per l'elezione dei Parlamenti statali (art. 116)¹⁵. Sembra si possa individuare un legame tra questa pronuncia di incostituzionalità e la sentenza italiana, nel fatto in cui entrambe le Corti sottolineano la mancanza di sintonia tra il principio su cui si fonda il sistema elettorale, quello proporzionale, e gli strumenti adottati per attuare tale principio.

Questo della difformità tra *ratio* del sistema elettorale e reale funzionamento dello stesso è uno dei profili di irragionevolezza individuabili dalla lettura della sentenza 1/2014 della Corte costituzionale¹⁶. Sulla stessa linea sembra collocarsi anche la Corte costituzionale ceca; il riferimento, in questo caso, è a una decisione che riguarda l'ampiezza delle circoscrizioni e le soglie di sbarramento naturali¹⁷, aspetti che, pur non essendo stati sottoposti al controllo di costituzionalità della Corte italiana, sono compresi nel tema generale dei correttivi maggioritari al sistema proporzionale¹⁸. Nel caso ceco, occorre premetterlo, la stessa Costituzione prevede che la Camera debba essere eletta secondo un sistema che garantisca la rappresentanza proporzionale (art. 18)¹⁹. La sentenza, del 2001, riguarda alcune modifiche alla legislazione elettorale che aumentavano il numero delle circoscrizioni elettorali per le elezioni della Camera ceca, che sarebbero passate da 10 a 35²⁰. Questo ha importantissimi effetti sul funzionamento del sistema elettorale, dal momento che diminuisce il numero di deputati da eleggere in ogni circoscrizione e aumenta, di conseguenza, la soglia di sbarramento naturale per accedere alla ripartizione dei seggi; peraltro questa decisione era

¹⁵ Vedi REYNOSO NÚÑEZ, *El tratamiento jurisdiccional del sistema electoral en perspectiva comparada. Representación proporcional y mayoría en sistemas electorales combinados*, disponibile su www.te.gob.mx, 2011, 29-30.

¹⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014, 3.1 considerato in diritto.

¹⁷ Per “soglia di sbarramento naturale” (o “informale”), espressione non particolarmente diffusa nella dottrina italiana, si intende la quantità di voti necessaria per ottenere la rappresentanza in un organo (a prescindere da espresse disposizioni che prevedono una soglia minima di voti per ottenere rappresentanza, le quali costituiscono la “soglia di sbarramento legale” o, semplicemente, “soglia di sbarramento”). Questa soglia è determinata dalle caratteristiche del sistema, e in particolare dall'ampiezza dei collegi elettorali.

¹⁸ Vedi OLIVIERO, *I sistemi elettorali*, in OLIVIERO - VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, 2007, 18-19.

¹⁹ Il sistema elettorale per la Camera dei rappresentanti è di tipo proporzionale. I 200 seggi sono assegnati, attualmente, sulla base di 14 circoscrizioni, con applicazione del metodo d'Hondt e soglia di sbarramento del 5%.

²⁰ Constitutional Court, Pl. ÚS 42/00, 24-1-2000, VII, 1.

combinata con l'utilizzo del metodo d'Hondt per l'assegnazione dei seggi, che penalizza i partiti di piccole dimensioni. Il giudice, nella sua decisione, ha affermato come alcuni correttivi maggioritari al sistema elettorale, di base proporzionale, non solo fossero consentiti, ma addirittura necessari per permettere la formazione di maggioranze parlamentari stabili e di governi efficienti. Tuttavia, e qui si trova la continuità di questa sentenza con la decisione italiana, questi correttivi non dovevano snaturare la *ratio* del sistema elettorale scelto, quello proporzionale, essendo richiesta almeno una approssimazione degli aspetti fondamentali di tale tipo di rappresentanza. Per questi motivi, la Corte ceca ha dichiarato incostituzionali le modifiche apportate dal legislatore alle norme in materia²¹.

Dalla motivazione della decisione della Corte italiana, quello dell'incoerenza tra *ratio* e funzionamento del sistema è soltanto uno dei profili di irragionevolezza della normativa impugnata ad emergere; un altro profilo individuabile è quello della sproporzione tra il mezzo utilizzato ed il fine perseguito²². Questo tipo di argomentazione trova spazio, ad esempio, nel ragionamento della Corte costituzionale del Belgio. Bisogna anche in questo caso premettere che la Costituzione stessa prevede l'adozione di un sistema proporzionale per l'elezione della Camera e del Senato (artt. 62 e 68)²³. Nel 2003 la Corte costituzionale si è trovata a giudicare sull'introduzione, nel sistema elettorale, di una soglia di sbarramento del 5% per concorrere alla ripartizione dei seggi²⁴. In maniera analoga al nostro giudice costituzionale, la Corte belga ha riconosciuto che tale meccanismo genera effetti distortivi sul sistema elettorale proporzionale; tuttavia, essa ha anche affermato come le disposizioni censurate fossero state adottate per combattere la frammentazione del panorama politico e favorire la formazione di maggioranze stabili che possano sostenere il Governo. Occorre infatti, secondo il giudice, valutare se gli inconvenienti creati dalle soglie di sbarramento fossero ragionevoli, ovvero, secondo uno dei profili individuati anche dalla Corte italiana per intendere la ragionevolezza, se essi fossero

²¹ Vedi BIRCH, *Electoral Systems and Party Systems in Europe East and West*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 2001, 372; SOVINSKY, *The reforms of the electoral system in the mirror of constitutional principles (considerations in the Czech Republic)*, disponibile su www.juridicas.unam.mx, 2010, 10.

²² Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014, 3.1 considerato in diritto.

²³ I 150 seggi della Camera dei rappresentanti belga, ramo del Parlamento che interessa in questa sede, vengono eletti con un sistema proporzionale; l'assegnazione dei seggi avviene sulla base delle 11 circoscrizioni (su base provinciale, ad eccezione della provincia del Brabante fiammingo che è diviso in due circoscrizioni), con l'applicazione del metodo d'Hondt e di una soglia di sbarramento del 5%.

²⁴ C.A., arrêt n. 30/2003, 26-2-2003, B.22.8; C.A., arrêt n. 73/2003, 26-5-2003, B.19.8.

proporzionati al fine da raggiungere, quello del buon funzionamento delle istituzioni democratiche; per questa via, la Corte ha ritenuto che la soglia di sbarramento rispettasse la Costituzione, ma affermando come una soglia del 5% non fosse da considerare sproporzionata sembra anche implicitamente ammettere come un eventuale innalzamento di questa soglia avrebbe potuto essere dichiarato illegittimo; peraltro il giudice belga ha aggiunto che la sua decisione era dettata anche dal fatto che un contestuale allargamento delle circoscrizioni elettorali, con conseguente abbassamento della soglia di sbarramento naturale, favorisse la tendenza alla rappresentanza proporzionale richiesta dalla Costituzione, attenuando in qualche modo gli effetti distorsivi della soglia di sbarramento legale²⁵.

3. Liste bloccate e libertà del voto

Anche la possibilità di presentare liste bloccate è stata oggetto di pronunce da parte di diverse Corti costituzionali. Analogamente alla sentenza n. 1/2014, in questo caso il parametro più ricorrente è quello della libertà del voto²⁶.

La Sala costituzionale della Corte suprema di El Salvador, per esempio, ha considerato che la libertà del voto, caratteristica fondamentale del suffragio democratico stabilito dalla Costituzione²⁷, possa essere pienamente garantita solo se esiste l'effettiva possibilità di scelta del candidato²⁸. La disciplina delle liste bloccate era stata introdotta per rafforzare il ruolo dei partiti nell'ambito della vita politica salvadoregna; tuttavia il fine, legittimamente perseguibile, non era realizzato in maniera effettiva dalle norme che prevedevano la presentazione alla competizione elettorale di liste bloccate. D'altro canto, il diritto fondamentale di voto, e in particolare del suo carattere libero, veniva limitato da quella disciplina, che permetteva all'elettore di scegliere soltanto il partito e non il candidato. In definitiva, secondo il giudizio di ponderazione della Corte, la realizzazione soltanto parziale di un fine legittimo non

²⁵ F. BOUHON, *Le seuil électoral au seuil de l'égalité*, in *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2008, 647; G. ROSOUX, *Leçons de l'éphémère. La Cour d'arbitrage et le "Renouveau" électoral. La Cour d'arbitrage et la suspension*, in *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 2003, 52.

²⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014, 5.1 considerato in diritto.

²⁷ L'Assemblea legislativa di El Salvador è composta da 84 membri eletti con sistema proporzionale; 20 di questi sono eletti nel collegio nazionale, gli altri 64 in 14 circoscrizioni plurinominali.

²⁸ Acción de inconstitucionalidad 61/2009.

giustificava la limitazione effettiva di un diritto fondamentale, per cui la disciplina delle liste bloccate era stata dichiarata incostituzionale²⁹.

Ancora più abnorme era l'ingerenza dei partiti nell'assegnazione dei seggi parlamentari in Serbia, anche se recentemente il legislatore ha riformato gli aspetti più controversi della disciplina elettorale³⁰. Il Parlamento serbo era eletto con voto di lista e al fine dell'assegnazione dei seggi non rilevava l'ordine dei candidati nelle liste stesse; infatti, ad elezioni avvenute, i partiti disponevano liberamente dei seggi conquistati e potevano indicare, tra i candidati presenti nella lista, coloro che sarebbero diventati parlamentari. A questo si aggiungeva il meccanismo che prevedeva le dimissioni dal mandato parlamentare in caso di interruzione del rapporto tra il partito e il deputato, per scelta di quest'ultimo o del partito stesso³¹. Se questo secondo aspetto era stato dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale già nel 2003³², il primo aspetto, quello delle liste bloccate, non era mai stato censurato direttamente dal giudice serbo, che pure in diverse pronunce aveva avuto occasione di esprimere una posizione contraria a tale disciplina, ad esempio annullando, nel 2007, lo stesso meccanismo in vigore per le elezioni locali³³.

4. Gli effetti delle sentenze sui sistemi elettorali

La Corte costituzionale italiana si è soffermata anche, nella parte conclusiva della sentenza, sugli effetti che la sua decisione avrebbe prodotto sul sistema elettorale e sul Parlamento eletto con la normativa dichiarata incostituzionale.

Il giudice italiano afferma, in particolare, che la sua sentenza produrrà effetti soltanto in occasione della successiva consultazione elettorale, dal momento che la retroattività dell'annullamento trova un limite nei rapporti esauriti, quali possono essere qualificati le elezioni dei deputati e dei senatori a seguito della loro proclamazione³⁴.

²⁹ Vedi, su questa pronuncia, FUSADES, *Una de las más importantes sentencias de nuestra historia*, in *Boletín de estudios legales*, 2010, 1 ss.

³⁰ Il sistema elettorale per l'Assemblea nazionale è di tipo proporzionale. I 250 seggi sono assegnati in un'unica circoscrizione nazionale, con scrutinio di lista, applicazione del metodo d'Hondt e soglia di sbarramento del 5%.

³¹ Su questi aspetti si era espressa in maniera negativa anche la Commissione di Venezia. Vedi Venice Commission, *Joint Opinion on the Draft Law on "Altering and Amending the Law on Election of Members of Parliament"*, disponibile su www.coe.int, 2011, 2 ss.

³² IU, 197/02, 27-5-2003.

³³ IU 52/2008, 3-7-2010.

³⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014, 7 considerato in diritto.

In maniera simile al giudice costituzionale italiano, la Corte costituzionale belga afferma che, nonostante il carattere retroattivo delle sentenze di annullamento, le disposizioni dichiarate incostituzionali restano valide per le elezioni passate, mentre cesseranno di avere efficacia per le consultazioni successive³⁵.

La Corte suprema del Giappone, invece, pur riconoscendo, in varie occasioni, che alcune disposizioni della legge elettorale (relative alla suddivisione del territorio per la ripartizione dei seggi) si trovavano in uno “stato di incostituzionalità”, non le ha mai annullate per non creare discontinuità nel funzionamento delle istituzioni democratiche³⁶.

Diversamente, la Corte suprema della Corea del Sud, pur considerando che possano sorgere conseguenze problematiche a seguito della dichiarazione di incostituzionalità della normativa elettorale (anche in questo caso riguardante la distribuzione geografica dei seggi), come il rischio dello svolgimento di eventuali elezioni suppletive in mancanza di una disciplina valida e vigente, ha deciso di annullare le disposizioni censurate ma di differire gli effetti della sua sentenza a una data successiva, entro la quale il legislatore avrebbe dovuto modificare la normativa³⁷.

Per quanto invece riguarda gli effetti della decisione sulla normativa di risulta, la Corte costituzionale italiana afferma come eventuali apparenti inconvenienti debbano essere risolti mediante l'impiego degli ordinari criteri di interpretazione, ovvero con interventi normativi secondari, lasciando sempre aperta la strada per un successivo intervento del legislatore in materia per correggere, integrare o modificare la normativa³⁸. Pure su questi aspetti alcune Corti si sono soffermate, e in particolare qui si può segnalare una sentenza del giudice ceco: esso afferma infatti che, essendo consapevole del rischio che la sua pronuncia dia luogo a difficoltà di interpretazioni sulla normativa di risulta, è necessario un intervento attivo del legislatore, nello

³⁵ C.A., arrêt n. 73/2003, 26-5-2003, B.21. Nonostante, come si è detto, la Corte belga non considerasse incostituzionale una soglia di sbarramento del 5%, l'ha comunque annullata, limitatamente alle circoscrizioni di Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain et Nivelles in quanto le norme censurate erano parte di una riforma che complessivamente, per altri profili, veniva dichiarata incostituzionale. Vedi F. Bouhon, *Le seuil électoral au seuil de l'égalité*, cit., 647.

³⁶ Kurokawa v. Chiba Election Commission (1976). Vedi, H. Hata, *Malapportionment of representation in the national diet*, in *Law and contemporary problems*, 1990, 164.

³⁷ 13-2 KCCR 502, 2000 Hun-Ma 92, 25-10-2001. Vedi W.S. Hong, *The Electoral system and constitutional Principles in Korea*, disponibile su www.juridicas.unam.mx, 2010, 4.

³⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014, 6 considerato in diritto.

spirito della decisione della Corte, affinché sia possibile applicare la normativa elettorale alle successive consultazioni³⁹.

5. Conclusioni

Qualche rapida conclusione è a questo punto necessaria. Dall'analisi che si è cercato di compiere, e che ha avuto come oggetto la giurisprudenza di giudici costituzionali stranieri sui sistemi elettorali, è emerso chiaramente che la sentenza n. 1/2014 non è isolata nel panorama comparato, trovando sicuramente precedenti nell'attività delle altre Corti.

I riferimenti ad altre Corti costituzionali sono limitati, come si è detto, alle sentenze tedesche⁴⁰, ma ciò non incide sul risultato di questa ricerca, che ha dimostrato come, a livello comparato, il giudizio sulla costituzionalità dei sistemi elettorali rientri tra le normali attività dei giudici delle leggi; essi – pur partendo dal presupposto che la scelta del sistema elettorale sia caratterizzata dalla più ampia discrezionalità del legislatore – sono chiamati a verificare che l'esercizio discrezionale di tale scelta sia ragionevole e sempre conforme alla Costituzione.

Profili di “sintonia” si riscontrano su tutti i punti di cui si compone la recente decisione della Corte costituzionale, sia per quanto riguarda la possibilità di introdurre correttivi maggioritari a un sistema proporzionale senza rendere questo sistema irragionevole sotto diversi profili (Messico, Repubblica Ceca, Belgio), sia per ciò che concerne la disciplina delle liste bloccate, con riflessi più generali sulla libertà del voto e sul ruolo dei partiti (El Salvador, Serbia), per concludere con gli effetti della decisione (Belgio, Giappone, Corea del Sud, Repubblica Ceca).

L'analisi comparata della giurisprudenza riguardante i sistemi elettorali mostra, in ultima analisi, che il clamore provocato dalla sentenza n. 1/2014 sembra sia attribuibile non tanto ai diversi punti che si sono analizzati, quanto al fatto che la natura estremamente “stretta” delle vie di accesso per attivare il giudizio del nostro giudice costituzionale sembrava, fino a questa decisione, rendere improbabile un intervento della Corte in materia, rilegando tale

39 Constitutional Court, Pl. ÚS 42/00, 24-1-2000, VII. BIRCH, *Electoral Systems and Party Systems in Europe East and West*, cit., 372; SOVINSKY, *The reforms of the electoral system in the mirror of constitutional principles*, cit., 10.

40 Ciò può dipendere da molteplici fattori, legati soprattutto alla somiglianza di contesti e sistemi elettorali che caratterizza i due Paesi. Si tratta, per utilizzare le parole della Corte costituzionale italiana, di «ordinamenti costituzionali omogenei».

materia nell'ambito delle “zone d'ombra” o, per alcuni, addirittura delle “zone franche” del nostro sistema di giustizia costituzionale⁴¹.

41 Vedi *supra*, note 5 e 6.