

# GIAPPONE ED ITALIA. SISTEMI ELETTORALI E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: UN PANORAMA \*

di Michele Crisafi\*\*

(17 novembre 2014)

La Corte Suprema giapponese ha un'antica tradizione rispetto ai giudizi di costituzionalità concernenti la legittimità del procedimento elettorale, tradizione antecedente alla riforma del 1994 che ha sostituito il voto singolo non trasferibile (SNTV) in collegio di media entità con un sistema elettorale misto (MMP, *Mixed Member Proportional*) che combina *plurality* e meccanismi di tipo speculare. Il voto singolo non trasferibile era in vigore, per un periodo pressoché ininterrotto, dal 1925 (si esclude il periodo 1942- primavera 1946, quando si abbandonò il principio elettivo in forza della messa al bando delle associazioni politiche esterne all'Associazione Politica di Assistenza al Governo Imperiale, *Yokusan Seijikai*, IRAPA, a sua volta cartello elettorale dell'Associazione di Assistenza al Governo Imperiale, *Taisei Yokusankai*, IRAA), ed è significativo ricordare che il SNTV fu reintrodotta dagli occupanti statunitensi già per le elezioni-plebiscito sulla Costituzione nel 1946. Lo scenario partitico giapponese del dopoguerra vede nascere contemporaneamente nel 1955 (si parla infatti di "sistema 1955") il Partito Liberal Democratico (LDP) ed il Partito Socialista, quest'ultimo creato dalla fusione delle ali sinistra e centrista dei due precedenti partiti socialisti. Quasi senza soluzione di continuità, l'LDP è stato il partito di maggioranza nella Dieta (*kokkai*) sotto la vigenza del SNTV, all'interno di una struttura parlamentare bicamerale con predominanza politica della Camera Bassa (Camera dei Rappresentanti, *Shūgiin*, 480 membri in carica per quattro anni; elettorato attivo 20 anni, elettorato passivo 25), mentre la Camera Alta è concepita come Camera di riflessione (Camera dei Consiglieri, *Sangiin*, 242 membri in carica per sei anni con rinnovo della metà ogni tre anni; elettorato attivo 20 anni, elettorato passivo 30 anni). Mentre la Costituzione prevede la possibilità di scioglimento anticipato della Camera dei Rappresentanti (facoltà formalmente attribuita all'Imperatore, dopo consiglio ed approvazione del Governo *ex art. 7 Cost.*), la Carta nulla dice riguardo la medesima eventualità per la Camera dei Consiglieri, che è tuttavia autorevolmente ritenuta non scioglibile in virtù del bicameralismo differenziato.

Per la Camera dei Rappresentanti, il nuovo sistema elettorale consiste in un duplice livello elettivo, con 300 seggi uninominali assegnati al candidato più votato, mentre i restanti sono assegnati proporzionalmente in base ai consensi di 11 blocchi elettorali che

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

raggruppano più prefetture, che eleggono tra i 6 ed i 30 membri in ragione delle dimensioni demografiche (permangono rilevanti squilibri, v. più avanti)<sup>1</sup>. Gli elettori registrati ricevono due schede, una per la parte *plurality* ed una seconda per il livello proporzionale: la prima scheda, sorprendentemente, non è prestampata, ma è un foglio bianco su cui l'elettore scrive il nome del candidato prescelto al proprio seggio uninominale. I giapponesi giustificano questa modalità di voto difendendo il *pathos* di vedere il proprio nome scritto su migliaia di schede elettorali. Sulla seconda scheda, di colore diverso, l'elettore apporrà il nome di un partito presentatosi al livello proporzionale. Anche sulla scorta di queste modalità di voto, i vincitori di un seggio uninominale godono di un prestigio maggiore rispetto agli eletti attraverso la frazione proporzionale, in quanto questi ultimi sono eletti attraverso voti di lista e pertanto nessun cittadino avrà apposto il loro nome sulla scheda<sup>2</sup>. Per quanto tecnicamente separati, il livello *plurality* e quello proporzionale dialogano nel caso della doppia candidatura: i candidati possono presentarsi in entrambi i meccanismi, il che permette di recuperare tramite il proporzionale un soggetto bocciato nel collegio uninominale. La formula proporzionale giapponese prevede infatti che i partiti non siano costretti ad ordinare in modo differenziato nella lista speculare i propri doppi candidati, potendo raggrupparli insieme in una qualunque posizione all'interno della lista (ad esempio tutti in quarta posizione). Il pareggio risultante tra i due doppi candidati nella frazione proporzionale verrà superato tenendo in considerazione le rispettive *performances* nel *plurality*, secondo il metodo del *sekihairitsu*. Ovvero si dividono i voti "personali" ottenuti dal doppio candidato nel collegio uninominale con quelli che sono risultati necessari ad eleggere il vincitore, ma per poter essere "ripescato", il doppio candidato deve aver ottenuto almeno il 10% del totale dei voti esprimibili nel seggio uninominale<sup>3</sup>. In termini pratici, il *sekihairitsu* ricompensa i candidati che più si sono avvicinati al vincitore del seggio uninominale, ed un candidato doppio di un piccolo partito ha più *chances* di essere eletto nel proporzionale se compete in un distretto

---

<sup>1</sup> Tra il 1996 ed il 2000 due riforme hanno ridotto da 200 a 180 il numero di seggi assegnato con il proporzionale, riducendo da 500 a 480 il numero complessivo dei Rappresentanti. Gli 11 blocchi prefetturali sono Hokkaidō (8), Tohoku (14), Kitakanto (20), Minamikanto (22), Tokyo (17), Hokurikushinetsu (11), Tokai (21), Kinki (29), Chugoku (11), Shikoku (6), Kyūshū (21)

<sup>2</sup> Cfr. M. Gallagher e P. Mitchell, *The politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, New York, 2005, pagg. 277 – 293.

<sup>3</sup> Se un doppio candidato ha ottenuto 40.000 voti nell'uninominale mentre il vincitore ne ha ottenuti 50.000, il *sekihairitsu* del primo equivale all'80%. Cfr. J. M. Sasanuma, *Japanese Electoral Politics: Reform, Results, and Prospects for the Future*, 2004; M. Gallagher e P. Mitchell, *The politics of Electoral Systems*, op. cit., pag. 282. Il sistema giapponese è anche definito "sistema parallelo" (*heiritsu sei*), in quanto i due metodi di allocazione dei seggi operano in maniera del tutto indipendente tra loro, a differenza dei sistemi misti "compensatori", ove le due componenti sono collegate in modo da realizzare una proporzionalità complessiva tra i voti di lista ed il numero totale dei seggi. Cfr. *ibid.*, pag. 591-592.

uninomiale con molti candidati, perché il suo *sekihairitsu* sarà con ogni probabilità più alto: un alto coefficiente di competitività di un seggio *plurality* (ovvero presenza di più candidati a contendersi il posto) riduce lo scarto di voti tra il candidato eletto ed i suoi avversari, avvicinando verosimilmente il numero dei voti dei *runners-up* a quello del candidato vincente<sup>4</sup>.

Il metodo di votazione per la Camera dei Consiglieri, adottato sempre nel gennaio 1994, ha analogie con quello già illustrato per la Camera dei Rappresentanti, ma alla Camera alta non è consentita la doppia candidatura. I 242 membri complessivi da eleggere sono ripartiti in due livelli: 146 sono eletti nelle 47 circoscrizioni prefetturali, che, ancora secondo un parametro essenzialmente demografico (tuttavia anche in questo caso non esente da distorsioni, v. più avanti), eleggono dai 2 a 10 Consiglieri ciascuna; i restanti 96 sono eletti proporzionalmente all'interno di un singolo distretto elettorale di dimensioni nazionali; gli elettori impiegano due schede: una per il candidato singolo all'interno delle circoscrizioni prefetturali ed una per il partito politico o per il candidato all'interno del collegio nazionale in cui sarà applicato il proporzionale.

## GLI EFFETTI DEL NUOVO SISTEMA ELETTORALE GIAPPONESE

Il compromesso inter-partitico che ha introdotto il sistema del 1994 ha probabilmente deluso le aspettative in ordine tanto all'auspicato obiettivo di riduzione del numero dei partiti con conseguente chiarificazione dell'offerta politica, sia in tema di venalità del circuito elettorale, sia in ultimo nell'inseguimento di un efficace equilibrio bipartitico od almeno bipolare che consenta una sana dinamica dell'alternanza. Il voto singolo non trasferibile imponeva infatti a candidati dello stesso partito in un medesimo distretto plurinomiale a combattere tra di loro e contro gli avversari degli altri partiti quasi esclusivamente sulla base di politiche clientelari, ad esempio attraendo fondi statali nel

---

<sup>4</sup> Cfr. [JPSC 48, 10 Novembre 1999, 53-8 Minshû 1577](#), in cui viene richiesto l'annullamento delle elezioni del 1996 sulla base di un accertamento di incostituzionalità relativamente alla doppia candidatura. La Corte difende tanto l'autonomia della Dieta (e quindi della legge ordinaria) in materia di sistema elettorale in senso stretto quanto l'azione pubblicistica svolta dai partiti, riservando solo a questi la possibilità di ricorrere alla doppia candidatura, qualora conformi ad almeno una delle disposizioni contenute nell'art. 86 par. 1 e subpar. 1 e 2 del *Public Offices Election Act*: 1) nelle elezioni più recenti, il partito ha ricevuto almeno il 2% di voti a livello nazionale; 2) il partito ha almeno 5 parlamentari totali tra Camera dei Rappresentanti e Camera dei Consiglieri; 3) il partito presenta al proporzionale un numero di candidati pari ad almeno il 20% dei seggi totali assegnabili in quel distretto. La doppia candidatura aggira di fatto il divieto di non candidare più membri di quanto non sia il limite massimo della circoscrizione (punto 3), perché i doppi candidati sono espunti da tale conteggio. E' evidente che si tratti di un'introduzione del *Parteienprivileg* declinato alla giapponese, ulteriormente rinforzato dalle pesanti previsioni economiche imposte ai partiti dal sistema dei depositi "cauzionali", che non prevedono certezze di rimborso (v. Appendice). Cfr. R. V. Christensen, *The New Japanese Election System*, in *Pacific Affairs*, Vol. 69 n.1, University of British Columbia, Primavera 1996.

distretto per garantirne lo sviluppo. Poiché il timone governativo era saldamente nelle mani dell'LDP, la personalizzazione della campagna elettorale e la gestione del periodo tra le elezioni avvantaggiava i candidati del partito dominante in termini di risorse da trasferire alle diverse entità sub-statali in cui è ripartito il Giappone, di fatto perpetuando il predominio elettorale dell'LDP. La competizione a livello circoscrizionale non poteva avvenire sul piano ideologico, per via della forte centralizzazione del partito ed anche perché era di fatto politicamente impossibile differenziarsi in merito all'indirizzo politico generale dettato da Tokyo. Inoltre questo scenario legittimava il correntismo, in quanto ufficialmente la segreteria nazionale non poteva schierarsi per un candidato a dispetto dell'altro, dunque il sostegno ai propri protetti doveva giocoforza realizzarsi tramite canali più opachi. I gabinetti fluttuanti posteriori alle elezioni del 1993 danno la misura del delicato equilibrio su cui si incamminavano le forze politiche giapponesi, solennemente d'accordo sulla necessità di mettere mano alla ragione di trasformazione di voti in seggi, ma non sul come farlo. L'associazione tra i gravosi oneri economici derivanti dalle caratteristiche del sistema elettorale allora vigente e la necessità di ricorrere alla corruzione per sostenere una gigantesca macchina elettorale diventa solo nel 1993 la scintilla in grado di spaccare l'LDP, inaugurando una stagione di compagini governative dalla vita assai breve. La fluidità tradizionale dell'offerta partitica giapponese (già pesante all'indomani della Costituzione Meiji del 1889) conta i soli LDP e JCP (Partito Comunista Giapponese) come partiti con storia pluridecennale, mentre la scomposizione, riallineamento e trasformazione delle altre formazioni partitiche in Giappone si riflette nella mancanza di fidelizzazione dell'elettorato rispetto al momento del voto: tra il 40 ed il 55 per cento degli elettori non si identifica con alcun partito politico, in un'atmosfera di sfiducia comparabile a quella italiana<sup>5</sup>. La concretizzazione della "legge di Duverger" in Giappone, obiettivo più o meno surrettizio alla base della riforma elettorale, è quantomeno problematica, muovendosi lungo l'asse cartesiano di una competizione bipolare a livello distrettuale e di una competizione a due partiti e mezzo a livello nazionale, dove oggi l'NKP (*New Kōmei Party*, dalla forte connotazione religiosa e spesso abbreviato *Kōmei*) risulta decisivo per assicurare la maggioranza dei due terzi necessaria ad emendare la Costituzione<sup>6</sup>. E' lecito supporre che da un lato l'LDP conti di conservare i vantaggi

---

<sup>5</sup> M. Gallagher e P. Mitchell, *The politics of Electoral Systems*, op. cit., pag. 284.

<sup>6</sup> Il Partito Liberal Democratico ha steso il 7 maggio 2012 una bozza di revisione costituzionale che preconizza interventi nei temi dell'istituzione imperiale, del diritto di autodifesa e della maggioranza richiesta per emendare la Carta. Il piano del Primo Ministro Abe è incentrato sull'Imperatore Capo dello Stato, simbolo dello stesso ed entità unificante nei confronti del popolo. Il diritto all'autodifesa ed alle SDF verrebbe costituzionalizzato, e la Carta novellata prescriverebbe il mantenimento del territorio nazionale. In

competitivi acquisiti durante la vigenza del SNTV<sup>7</sup>, astenendosi il più a lungo possibile dal procedere ad un aggiustamento complessivo degli attuali squilibri dei collegi, mentre l'alleato NKP sia d'altro canto sfavorevole a qualsiasi ipotesi di riforma che avvantaggi il bipartitismo. Resta tuttavia da vedere se quest'ultimo riuscirà a ricoprire un ruolo di ago della bilancia simile a quello del Partito Liberal Democratico tedesco (FDP), dimostrandosi un *partner* sufficientemente duttile nel medio-lungo periodo.

Relativamente al momento elettorale la questione del diverso peso tra circoscrizioni scarsamente popolate rispetto a quelle ad alta densità vanta una solida considerazione giurisprudenziale. Un eccessivo scostamento nel rapporto tra il collegio più piccolo e quello più ampio è stato progressivamente avvertito con crescente sensibilità man mano che la scienza della politica raffinava i meccanismi elettorali, ed in questa direzione ormai classiche sentenze della Corte Suprema USA costituiscono punti di riferimento imprescindibili. I giudici di ultima istanza statunitensi capovolgono i giudizi delle Corti Federali Distrettuali in merito al manifesto *malapportionment* in Tennessee ed in Alabama, rilevando che la legislazione elettorale di tali Stati, in cui il rapporto popolazione-seggi vigeva dal 1901 senza alcuna successiva modifica, fosse in violazione della Clausola di Uguale Protezione contenuta nel XIV Emendamento, imponendo altresì una redistribuzione decennale dei seggi statali che tenesse conto dei relativi ultimi censimenti<sup>8</sup>.

---

quest'ottica è evidente il richiamo alla disputa internazionale con la Cina sulle isole Sengaku-Diaoyu, che gli USA hanno recentemente confermato essere sotto l'ombrello dell'alleanza USA – Giappone. Oltre a ragioni nazionalistiche, le isole rivestono un'importanza strategica per il controllo marittimo dell'intera regione. Un altro contenzioso territoriale coinvolge le relazioni nippo-coreane riguardo la sovranità sulle isole Dokdo-Takeshima.

<sup>7</sup> Circa il nesso in Giappone tra *malapportionment* e dinamiche economiche, cfr. Y. Horiuchi e J. Saito, (2003), *Reapportionment and Redistribution: Consequences of Electoral Reform in Japan*, in *American Journal of Political Science*, 47, Midwest Political Science Association, 2003, pagg. 669–682. Inoltre i dati sull'andamento annuale del PNL tra il 2004 ed il 2011 (v. Appendice) permettono di apprezzare la vicinanza tra Giappone ed Italia circa i rendimenti di questo parametro economico. Diverse similitudini sui sistemi produttivi dei due Paesi sostengono il parallelismo dei dati: si tratta infatti di modelli economici capitalisti tendenzialmente gerontocratici ed inclini al risparmio, restii al cambiamento, propensi alla gestione familiare degli affari ed afflitti da un relativo sottosviluppo del lavoro femminile.

<sup>8</sup> Cfr. [XIV Amendment, Sec. 2](#): "I Rappresentanti sono distribuiti nei diversi Stati secondo i loro rispettivi numeri, contando il numero totale di persone in ciascuno Stato". Cfr. [Baker v. Carr, 369 U.S. 186, 192 \(1962\)](#): "Tra il 1901 ed il 1961, il Tennessee ha visto una sostanziale crescita e redistribuzione della propria popolazione. Nel 1901 la popolazione era di 2,020,616, di cui 487,380 aventi diritto di voto. Il Censimento Federale del 1960 quantifica la popolazione dello Stato a 3,567,089, di cui 2,092,891 aventi diritto di voto. Le relative cifre delle contee in termini di aventi diritto di voto sono cambiate significativamente. E' primariamente la perdurante applicazione dell'Apportionment Act del 1901 a questo mutato ed ampliato corpo elettorale a dare origine all'attuale controversia". Cfr. [Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533, 562 \(1964\)](#): "I legislatori rappresentano il popolo, non alberi od acri. I legislatori sono eletti dagli elettori, non dalle campagne o dalle città o dagli interessi economici. Fintanto che la nostra è una forma di governo rappresentativa, ed i nostri legislatori sono quegli strumenti di governo eletti direttamente dal popolo e nei confronti di questo direttamente responsabili, il diritto di eleggere rappresentanti in modo libero e non compromesso è un fondamento del nostro sistema politico". Con riferimento *all'affirmative gerrymandering*, cfr. [Brown v. Thompson \(462 U.S. 835, 1983\)](#) e [Shaw v. Reno \(509 U.S. 630, 1993\)](#).

In sostanza si censurava l'inerzia del legislatore statale di fronte ai fenomeni di inurbamento tipici del XX secolo e si affermava il principio "una persona, un voto", sanzionando così la sovra-rappresentazione dei distretti rurali a discapito dei più popolosi distretti urbani.

Il fenomeno del *malapportionment* affligge sensibilmente l'ordinamento giapponese, ed i correttivi messi in campo dai legislatori di Tokyo hanno recepito solo parzialmente la lezione statunitense (ad esempio in ordine ai censimenti), non avendo risolto in modo soddisfacente la questione dello squilibrio tra collegi eminentemente rurali e distretti urbani ad alta densità di popolazione. La Corte di Tokyo si dilunga nelle motivazioni dei giudizi ripercorrendo i rapporti matematici che hanno storicamente contraddistinto le disuguaglianze in termini di peso dei voti nelle diverse elezioni, e tale fenomeno coinvolge entrambe le Camere.

### **MALAPPORTIONMENT ALLA CAMERA DEI CONSIGLIERI**

Dall'entrata in vigore della Legge per l'Elezione della Camera dei Consiglieri (1947) sino all'introduzione dell'attuale sistema misto (1994) – dunque un arco temporale di 47 anni - solo in un'occasione si è proceduto ad una revisione della distribuzione dei seggi, ed in quell'unico caso si trattava di aggiungere due seggi al collegio di Okinawa in conseguenza del reintegro dell'isola nel territorio nazionale in forza dell'accordo con gli USA (1971). Nel 1947 la massima disparità toccata nel rapporto popolazione/rappresentante era di 1:2.62, ma l'esplosione economica giapponese ha progressivamente alterato in profondità gli equilibri demografici dello Stato giapponese: per le elezioni del 1992, il rapporto era salito a 1:6.59<sup>9</sup>. La redistribuzione operata nel 1994 sulla base dei risultati del censimento condotto nell'ottobre del 1990, ha modificato l'assegnazione di otto seggi in sette circoscrizioni abbassando la disuguaglianza a 1:4.97 per le elezioni del 1995. La riforma del 2000 della Legge n. 118 per l'Elezione ai Pubblici Uffici ha introdotto il proporzionale a lista aperta ed ha ridotto di 10 unità la Camera dei Consiglieri, rendendola nella sua forma attuale di 242 membri, procedendo ad una diminuzione di 4 Consiglieri per quanto riguarda il singolo distretto elettorale di dimensioni nazionali (da 100 a 96), e di 6 Consiglieri (da 152 a 146) per quanto concerne le circoscrizioni prefetturali (V. pag. 3). Tuttavia alle elezioni del 2001 il rapporto massimo si attestava a 1:5.06, mentre a 1:5.13 in quelle del 2004. Relativamente alle elezioni del 2001 la sentenza [JPSC 2, 14 gennaio](#)

---

<sup>9</sup> Ricalcolato in 1:6.48 dopo la pubblicazione del censimento del 1995.

[2004, 58 Minshû 1](#), boccia a fatica (sei giudici dissenzienti su quindici) una richiesta di invalidazione, ma le opinioni concorrenti di quattro giudici indicano che i profili di incostituzionalità potrebbero sussistere qualora non si attivassero procedure atte a rettificare tale situazione di disparità<sup>10</sup>. In sèguito alla sentenza, i gruppi parlamentari hanno creato il “Comitato sulla questione della disparità riguardo la distribuzione dei seggi nelle elezioni dei membri della Camera dei Consiglieri”, che ha studiato diversi correttivi, tra cui: A) la redistribuzione di quattro seggi con l’obiettivo di ridurre la disparità nelle circoscrizioni con un rapporto superiore a 1:5 ed in quelle che verosimilmente possano sorpassare tale soglia nel prossimo futuro; B) un’ipotesi di redistribuzione di 14 seggi, con l’obiettivo di ridurre lo squilibrio a 1:4.5; C) prendere in considerazione l’opportunità di riformare l’intero sistema elettorale per portare la disparità al di sotto di un rapporto di 1:4. Sebbene il rapporto conclusivo del Comitato dichiarasse che la conservazione dell’attuale meccanismo elettorale avrebbe reso arduo controllare il rapporto al di sotto di 1:4, in sede politica ha nondimeno prevalso il compromesso di cui al piano A, approvato nel giugno 2006 (Legge n. 52 del 2006), in base alle cui disposizioni si sono svolte le elezioni del 29 luglio 2007: il rapporto massimo in questa tornata elettorale si attesta a 1:4.86.

Dopo le elezioni del 2007 e la riforma del 2006, un nuovo comitato di esperti si è insediato sotto l’egida della Camera dei Consiglieri, il quale si è riunito sei volte dal dicembre del 2008 al maggio del 2010, ma poiché le elezioni erano alle porte (11 luglio 2010), mancava il tempo materiale per approvare qualsiasi correttivo prima di tale appuntamento elettorale, che ha registrato uno squilibrio massimo di 1:5. Le proposte del comitato hanno stimolato i partiti a prendere in mano la situazione, ma la Corte deve constatare in [JPSC, 17 ottobre 2012, 66 Minshû 10](#) che malgrado nell’agosto del 2012 alla Dieta sia stato presentato un piano di revisione parziale della Legge per l’Elezione ai Pubblici Uffici, questo non sia ancora stato approvato ai tempi della decisione; peraltro lo stesso disegno di legge pospone all’appuntamento elettorale del 2016 qualsiasi approfondimento normativo, rimandando ulteriormente la questione. In ogni caso, puntualizza la sentenza, anche qualora la Legge andasse in porto, alla luce del censimento del 2010 la massima disparità nel rapporto popolazione/rappresentante si attesterebbe a 1:4.75.

Si veda in [JPSC, 17 ottobre 2012, 66 Minshû 10](#) l’opinione dissenziente del giudice Tahara, che calcolando il numero di circoscrizioni ed il numero di voti necessari ad

---

<sup>10</sup> La sent. [JPSC 56, 4 ottobre 2006, 60 Minshû 8](#) fa invece riferimento al momento elettorale del 2004, dove si afferma che le distribuzioni dei seggi non possono ritenersi incostituzionali, ma si sottolinea come la Dieta debba profondersi in costanti sforzi per correggere l’ineguaglianza nel valore dei voti.

eleggere una maggioranza all'interno dei collegi uninominali, conclude che meno di un terzo degli elettori giapponesi è in grado di eleggere più del 50% di rappresentanti.

### **MALAPPORTIONMENT ALLA CAMERA DEI RAPPRESENTANTI**

I profili di incostituzionalità concernenti le elezioni per la Camera dei Rappresentanti hanno la loro prima manifestazione nella sentenza [JPSC 3, 14 aprile 1976, 1974 \(Gyo-tsu\) 75](#), in occasione di un giudizio relativo alle elezioni del 1972, dove la distanza massima tra le circoscrizioni in ordine al rapporto popolazione/rappresentante ammontava a 1:4.99, in crescita esponenziale rispetto al 1:1.51 risalente al 1950, anno dell'approvazione della Legge per l'Elezione ai Pubblici Uffici. Un intervento legislativo del 1975 aumentava di 20 i seggi disponibili, ma se nelle elezioni del 1980 il rapporto era 1:3.94, all'appuntamento del 1983 aveva ripreso a crescere sino ad 1:5.12 (censimento del 1985). Quando nel 1994 interviene la riforma del sistema elettorale complessivo (Legge n. 2 del 1994 di Revisione Parziale della Legge per l'Elezione ai Pubblici uffici, a sua volta modificata dalle Leggi 10 e 104 del 1994, V. pagg. 1-3), viene creato il Consiglio per la Demarcazione delle Circoscrizioni per i Membri della Camera dei Rappresentanti, avente la funzione di indagare e deliberare sul tema degli istituendi collegi uninominali, detenendo altresì la facoltà, quando lo ritenga necessario, di sottoporre al Primo Ministro un eventuale piano di revisione. Viene contestualmente licenziata la regola di riservare "un seggio per prefettura", un metodo che prevede che innanzitutto i seggi siano assegnati uno per ogni prefettura, ed in seconda battuta in maniera proporzionale alla popolazione. In sede deliberativa, il Governo spiegava che la *ratio* della regola si inseriva nella necessità di dare rappresentanza alle regioni meno popolate, o, più specificatamente, nella preoccupazione che il brusco calo nel numero di seggi assegnato a tali regioni impedisse la piena considerazione delle loro opinioni nella scena politica nazionale. Il Consiglio per la Demarcazione ha esercitato i propri poteri in occasione della redistribuzione dei seggi avvenuta nel 2002 (Legge n. 95), che ha lasciato immutata la cifra totale, limitandosi ad un mero trasloco di un seggio da cinque circoscrizioni per assegnarlo ad altre cinque, ma le elezioni politiche del 2009 rilevano la debole incisività di tali aggiustamenti nell'ottica del *malapportionment*: la massima disparità tra circoscrizioni ha raggiunto il rapporto di 1:2.304 (terza circoscrizione di Kochi vs quarta circoscrizione di Chiba), ed in 45 collegi il rapporto con la terza circoscrizione di Kochi ha sfondato la quota 1:2. In termini prefetturali, la massima disparità ha toccato quota 1:1.978 tra la prefettura di Kochi e quella di Tokyo città. La dottrina giapponese lascia intendere di aver accettato la regola di

riservare un seggio per prefettura connotandola con il crisma della temporaneità, “per assicurare la stabilità e la continuità della politica nazionale”, ma in [JPSC 9, 23 marzo 2011, 65 Minshû 2](#) non esita a sostenere che “sembra ovvio che la regola di riservare un seggio per prefettura sia diventata la causa principale della disparità tra collegi in termini di qualità dei voti”, soprattutto alla luce dei tredici anni trascorsi dalla prima elezione politica (1996) svoltasi in ossequio a tale principio. Tuttavia con estrema dose di realismo la Corte afferma che “al tempo dell’elezione [30 agosto 2009], la regola di riservare un seggio per prefettura è diventata contraria al requisito costituzionale dell’uguaglianza nel valore dei voti [...]; però non può dirsi che al riguardo non siano stati attuati correttivi entro il ragionevole periodo di tempo richiesto dalla Costituzione, e pertanto [le modifiche apportate dal Consiglio per la Demarcazione nel 2002] non possono essere considerate in violazione dell’articolo 14, paragrafo 1 o di altre previsioni della Costituzione”. Un punto ancora più critico viene raggiunto con la decisione del 20 novembre 2013, quando la Corte Suprema è investita della questione della legalità delle elezioni politiche del dicembre 2012, che nel frattempo (marzo 2013), per la prima volta nella storia, la Corte distrettuale di Hiroshima ha giudicato illegali in due circoscrizioni sulla base della sproporzionalità nel peso dei voti. In quest’ultima tornata elettorale, che ha segnato la vittoria di Shinzō Abe dell’LDP, il voto della circoscrizione meno popolosa ha pesato 2.43 volte rispetto alla circoscrizione più popolosa. L’esercizio dialettico implementato dalla Corte sostiene che le elezioni del 2012 siano “in uno stato di incostituzionalità”, ma cassando parzialmente il giudizio del tribunale sotto ordinato, afferma la validità dell’atto elettivo in quanto non in contraddizione con l’art. 14 par. 1 della Costituzione. L’attuale maggioranza dell’LDP trova dunque un soccorso legittimista nel giudizio della Corte, la quale affida ai 294 seggi vinti da Abe il compito di risolvere il problema del *malapportionment*, posto che vi sia la volontà politica di farlo.

### **LA SENT. 1 DEL 2014 DELLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA**

La sentenza [n. 1 del 2014](#) con cui la Corte Costituzionale italiana dichiara l’incostituzionalità degli artt. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del D.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) e 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica), in tema di premio di maggioranza, nonché degli artt. 4, comma 2, e 59 del D.P.R. n. 361 del 1957 e 14, comma 1, del D.lgs. n. 533 del 1993, in tema di liste bloccate, in conseguenza delle

modifiche apportate dalla Legge n. 270 del 2005 (c.d. "Porcellum"), rappresenta nella storia dell'ordinamento repubblicano il primo intervento della Corte nella materia sistema elettorale in senso stretto e censura le disposizioni in insanabile conflitto con la Carta, rievocando attraverso un'autocitazione la scelta del Legislatore Costituente di non irrigidire formalmente in Costituzione le proprie predilezioni in termini di legge elettorale, da affidare pertanto necessariamente alla legislazione ordinaria<sup>11</sup>. Trovando fondata la questione di costituzionalità, la Corte rileva con la 1/2014 come le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo non possano essere immuni dal sindacato di costituzionalità, od al contrario "si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto"<sup>12</sup>.

L'inestricabile groviglio tra politico e giuridico, (s)qualificatosi in aspri conflitti inter-istituzionali, sconfinamenti e rimpalli non sempre riconducibili a lucida coerenza, riemerge per paradosso in ciò che la citata sentenza lascia in piedi, ovvero le parti non censurate del meccanismo elettorale che restano vigenti, e, soprattutto, inquadra problematicamente la questione della legittimità dell'attuale Parlamento, confermandola sulla base del principio della continuità dello Stato, che "si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento". A sostegno di tale principio, il considerato in diritto richiama gli artt. 61 e 77 comma 2 Cost. riguardo l'istituto della *prorogatio* dei poteri delle Camere precedenti e la convocazione entro cinque giorni delle Camere, ancorché sciolte, per la conversione in legge dei decreti-legge adottati dal governo. La dichiarata incostituzionalità del premio di maggioranza stabilito dalla Legge n.270 del 2005 – che non collegava l'acquisizione del premio al raggiungimento di alcuna soglia di voti ma lo assegnava in automatico alla coalizione di liste od alla singola lista che avesse preso il maggior numero di consensi<sup>13</sup>,

---

<sup>11</sup> Cfr. Sent. 429 del 1995: "l'Assemblea costituente, pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo costituzionalizzando una scelta proporzionalista o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria".

<sup>12</sup> Per un'analisi dell'ammissibilità del sindacato di costituzionalità, cfr. P. Carnevale, "La Corte vince ma non (sempre) convince", atti seminario *Le Corti e il Voto. La sentenza della Corte Costituzionale sul sistema elettorale* Roma, 29 Gennaio 2014, in *Nomos* n. 3/2013; R. Borrello, "Ancora sull'ammissibilità del ricorso", *ibid.*; A. A. Demmig, "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)", *Nomos* n. 1/2013 op. cit.; A. Gigliotti, "violata la «zona d'ombra»? *La quaestio legitimitatis* della legge elettorale", *ibid.*

<sup>13</sup> Nel dibattito si rievocano polemicamente la Legge Acerbo (n. 2444 del 1923), la "loi scélérate" (n. 519 del 1951) e la "legge truffa" (n. 148 del 1953).

tanto alla Camera quanto al Senato, quest'ultimo peraltro eletto su base regionale (ai sensi del comma 1 art. 57 Cost.) – congiuntamente alla sopravvenuta illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati al fine di determinarne l'elezione, mettono in grave crisi di legittimità quantomeno "morale" i parlamentari italiani della XVII Legislatura. Se infatti già la Corte di Cassazione aveva precisato che "la proposta questione di legittimità costituzionale non mira a far caducare l'intera legge n. 270/2005 né a sostituirla con un'altra eterogenea impingendo nella discrezionalità del legislatore", il fondamento del principio elettivo risiede nel combinato degli artt. 1, 3, 48, 56, 57, 67 Cost. che la Corte ha ritenuto essere parzialmente disatteso dalla creatura elettorale dell'On. Calderoli.

### UNA CONCLUSIONE APERTA

Trattandosi di democrazie parlamentari di pluridecennale formazione, sostanzialmente accomunate da un'opinione contrastante circa le *performances*, è utile sottolineare come il sistema elettorale in senso stretto costituisca un parco normativo che costituisce una norma di regime, strettamente connessa con la c.d. costituzione materiale per quanto riguarda i rapporti di forza, ma vincolata dai limiti della forma di Stato<sup>14</sup>. Se infatti il profilo del voto in partenza è necessariamente vincolato ai dettami costituzionali (artt. 14 comma 1, 15, commi 1 e 3, 43 comma 1, 44 per la Costituzione del Giappone; artt. 1, 3, 48, 56, 57, 67 per la Costituzione italiana), l'esigenza della stabilità dell'esecutivo – talvolta principale *pattern* più o meno ideologico verso cui i partiti hanno orientato tanto la comunicazione politica quando la costruzione di strumenti tecnici appropriati – ha consentito che, nell'ottica del risultato, la mediazione tra Mill (predilezione per la

---

<sup>14</sup> Cfr. F. Lanchester, "Non ci sono <<zone franche>> nello Stato di diritto", atti de *Le Corti e il voto. Seminario sull'ordinanza di remissione della Corte di Cassazione e le prospettive dell'innovazione elettorale in Italia*, organizzato dal Dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale e dal Master in Istituzioni parlamentari europee per consulenti di assemblea, Roma, 12 giugno 2013, in *Nomos* n. 1/2013. Per le definizioni di forma di Stato e regime politico, cfr. C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, CEDAM, Padova, 1973; F. Lanchester, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, pagg. 796-815; F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2004, pag. 58. Si rivela illuminante per il nostro ragionamento la definizione normativa di democrazia contenuta ne *Gli strumenti della democrazia* e ripresa da J. D. May, *Of the Conditions and Measures of Democracy*, General Learning Press, Morristown (NJ), 1973, pag. 18. Se infatti il regime democratico si esplica "[nel]la continua capacità di risposta del governo alle preferenze dei suoi cittadini considerati politicamente uguali", i termini «preferenze» ed «uguali» assumono "profeticamente" un rilevante potenziale polemico, sostanziandosi nell'odierno dibattito interpartitico parallelamente accompagnato dai contributi delle Corti.

rappresentanza) e Bagehot (favore per un chiaro potere di indirizzo politico) si sostanziasse in una galassia assai differenziata di soluzioni, che tuttavia non sempre sono apparse coerenti con le *rationes* della loro introduzione.

Le caratteristiche del voto libero, segreto, uguale, equilibratamente informato e facoltativo sono fondamentalmente un patrimonio consolidato del regime democratico pluralista, lungo un orizzonte normativo che nel secondo dopoguerra si estende dall'art. 3 del Protocollo Addizionale numero 1 alla Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (da qui in avanti CEDU, 1952) sino ai rivisti Standard Internazionali per le Elezioni raccolti in un compendio realizzato nel novembre 2007 dalla Commissione Europea, con il fine di agevolare il lavoro degli Osservatori Internazionali UE in giro per il mondo. Il Diritto alle Elezioni sancito dall'art. 3 CEDU, nella sua necessaria ed inclusiva snellezza, impegna ad organizzare, «ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo», secondo una costruzione semantica che mette in primo piano la ragionevolezza cronologica del susseguirsi degli avvenimenti elettorali e la contestuale libertà di espressione del *demos* che li deve informare.

Il corto circuito innescato tanto in Giappone quanto in Italia da un instabile compromesso interpartitico ha probabilmente dimostrato la fallibilità di qualsiasi formula elettorale quando questa non è accompagnata da una concreta predisposizione ad un'organica e coerente innovazione degli attori che in quelle regole del gioco vanno a competere. L'incancrenimento del fenomeno corruttivo orbitante intorno alla politica accomuna Giappone ed Italia, con tempi abbastanza simili di incubazione e di rivoluzione, dagli esiti ancora incerti: se Tangentopoli in Italia ha cancellato il binomio DC-governo portando al *Mattarellum* ed ai quesiti referendari del 18 aprile 1993, è significativo accennare allo scandalo Lockheed degli anni '60-'70, che investe figure di vertice di entrambi gli ordinamenti in un giro di mazzette con la nota fabbrica statunitense di aeroplani. In tale prospettiva si rileva non soltanto la medesima dinamica corruttiva in Italia ed in Giappone, ma anche il parallelo intervento delle rispettive Corti di ultima istanza nella vicenda, che peraltro ha evidenti riflessi internazionali<sup>15</sup>. Tuttavia in Italia le recenti inchieste su EXPO e

---

<sup>15</sup> Tanaka Kakuei dell'LPD, Primo Ministro giapponese all'epoca dello scandalo (soprannominato lo *shogun-ombra*, *Yami-shōgun*), è arrestato nel 1976 e condannato in appello dall'Alta Corte di Tokyo (29 luglio 1987) a quattro anni di reclusione e ad una sanzione pecuniaria di 500 milioni di *yen*, ma gli strascichi dello scandalo Lockheed si esauriscono solo [il 22 febbraio 1995, con la sentenza n. 5 della Corte Suprema](#); La Corte Costituzionale italiana, nella composizione integrata per i giudizi di accusa (primo ed unico caso del genere, in seguito a messa in stato di accusa da parte del Parlamento in seduta comune), si esprime con la [sentenza n. 156 del 1979](#), ma le ombre della vicenda Lockheed, al netto del caso Moro, si allungano nelle dimissioni (15 giugno 1978) del Presidente della Repubblica Giovanni Leone.

MOSE e, in Giappone, la questione dell' "ereditarietà dei seggi" lasciano dubitare di quanto il problema sia alle spalle o davanti<sup>16</sup>. Ciononostante le Corti di ultima istanza si sono ripetutamente espresse (anche se con profondità differenziate di incisività) nel solco della continuità dello Stato ed hanno quindi confermato l'insostituibilità dei partiti nell'assolvere alla funzione di depositari della volontà popolare. L'odierna *impasse* in merito tanto alla definizione di soluzioni istituzionali di rango costituzionale quanto relativamente alle ragioni di trasformazione di voti in seggi è ascrivibile sia ai farraginosi meccanismi deputati alla novazione delle Carte sia al clima di sfiducia che serpeggia tra i gruppi parlamentari, all'interno di un processo di non riconoscimento reciproco potenzialmente autodistruttivo. In conclusione, la "stampella" legittimista offerta dalla accennata giurisprudenza delle Corti di ultima istanza dei due ordinamenti considerati, pur attraverso il filtro delle specificità nazionali che l'hanno stimolata, può essere letta come un conto alla rovescia nei confronti delle maggioranze parlamentari: il crescente vigore delle argomentazioni della Corte Suprema giapponese avvalorata la sensazione di *climax* ascendente implementato dai giudici di Tokyo in tema di *malapportionment*.

\*\* Dottore in Scienze politiche, Università di Roma "La Sapienza"

---

<sup>16</sup> Il tasso di conferma in Giappone con il nuovo sistema elettorale è aumentato rispetto al SNTV, quando si attestava all'82% tra il 1963 ed il 1990. Significativamente, il grosso delle lamentele al riguardo proviene dai giovani dell'LDP, che non riescono a sfondare i feudi ed i vantaggi competitivi acquisiti nel tempo dagli esponenti più anziani del loro stesso partito. Cfr. M. Gallagher e P. Mitchell, *The politics of Electoral Systems*, op. cit., pagg. 289-290.

## APPENDICE

### Election Deposits

Type of Election	Amount of Deposit
Members of the House of Representatives:	
– candidate on the single-member constituency system	¥3,000,000 each
– political party on the proportional representation system	For each regional constituency : ¥3,000,000× $\alpha$ + ¥6,000,000× $\beta$
Members of the House of Councillors:	
– candidate on the local constituency system	¥3,000,000 each
– political party on the proportional representation system	¥6,000,000 × $\gamma$
Members of Prefectural Assemblies	¥600,000 each
Prefectural Governors	¥3,000,000 each
Designated City Assembly Members	¥500,000 each
Designated City Mayors	¥2,400,000 each
City Assembly Members (excluding Designated Cities and including Special Wards)	¥300,000 each
City Mayors (excluding Designated Cities and including Special Wards)	¥1,000,000 each
Town/Village Mayors	¥500,000 each

Note :  $\alpha$ : the number of candidates of double candidature

$\beta$ : the number of candidates not being candidates in single-member constituencies

$\gamma$ : the number of candidates

FORU

### Method of Calculating Fund Reversion

Type of Election	Calculation
House of Representatives : - single-member constituency - proportional representation	If $X < 1/10 \times Y$ , all deposits confiscated If $(X_1 \times 3,000,000) + (X_2 \times 2 \times 6,000,000) = S < D$ D-S confiscated
House of Councillors : - local constituency - proportional representation	If $X < 1/8 \times (Y-N)$ , all deposits confiscated If $(X_3 \times 2) < X_4$ $6,000,000 \times (X_4 - X_3 \times 2)$ confiscated
Local Assemblies : (prefectures or cities)	If $X < 1/10 \times (Y-N)$ , all deposits confiscated
Governors or Mayors : (prefectures or cities)	If $X < 1/10 \times Y$ , all deposits confiscated

- Notes :
- X: the number of votes which a candidate garnered
  - Y: the number of valid votes of a constituency
  - N: the fixed number of seats of a constituency
  - D: amount of deposit
  - X<sub>1</sub>: the number elected (those listed as double candidature and elected under the single-member constituency system)
  - X<sub>2</sub>: the number elected (excluding X<sub>1</sub>)
  - X<sub>3</sub>: the number elected
  - X<sub>4</sub>: the number of candidates

Fonte: Local Governance (Policy Making and Civil Society) F.Y., 2007.

Andamento del PNL di Giappone ed Italia tra il 2004 ed il 2013. Dati World Bank.

