

La stabilità della legge elettorale ed i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo

di Filippo Caporilli *
(18 ottobre 2005)

Al momento in cui si scrive sembra delinearsi come altamente probabile un cambiamento radicale del sistema elettivo e di voto per le elezioni parlamentari, introdotto attraverso una riforma legislativa voluta dalla sola maggioranza di governo e fortemente avversata dalle forze politiche di opposizione, ad ormai pochi mesi dalla convocazione dei comizi elettorali.

A prescindere dal merito del disegno di riforma, l'aspetto che a nostro avviso desta maggiore perplessità, sotto il profilo del rispetto del principio democratico, è il metodo che si è inteso adottare.

La legge elettorale, come si usa dire tra gli esperti della materia, ha la stessa importanza in una democrazia rappresentativa, delle regole di successione al trono in una monarchia. Per la sua "sacralità" essa dovrebbe essere tendenzialmente stabile ed il suo eventuale cambiamento dovrebbe avvenire con il consenso delle principali forze politiche. A maggior ragione, nelle democrazie cosiddette maggioritarie, come la nostra, le coalizioni, i poli, gli schieramenti politici, i partiti, che concorrono a governare, dovrebbero scrivere insieme le regole della competizione elettorale, in una logica di "fair competition", al fine di riconoscersi vicendevolmente come soggetti legittimati ad esercitare il potere politico. In questo caso invece uno dei soggetti politici competitori cambia le regole del gioco che valgono per tutti, a partita ormai, di fatto, iniziata (si sono già svolte le elezioni primarie di una delle coalizioni), senza ritenere necessaria la ricerca del consenso dei suoi principali avversari. Nella nostra esperienza repubblicana, l'unico precedente assimilabile di scontro fra maggioranza e minoranza a ridosso delle votazioni sul cambiamento del sistema elettorale è quello della l. n. 148/1953, passata alla storia come "legge truffa". Il comunque deludente risultato elettorale allora conseguito dalle forze politiche di governo, dimostrò la sconvenienza di questo metodo che aveva creato un clima politico estremamente pericoloso sotto il profilo della tenuta del sistema democratico. Si decise di non proseguire con questo tipo di confronto e la c.d. legge truffa venne abrogata. Nessuna maggioranza in seguito intese intraprendere la stessa strada, fino ad oggi.

Il procedimento legislativo attuale presenta però significativi elementi di differenziazione rispetto alla esperienza del 1953. La maggioranza che approvò la c.d. legge truffa, eletta con un sistema proporzionale, era effettivamente rappresentativa della maggioranza dei votanti e proponeva un mero correttivo del sistema elettorale proporzionale, che si sarebbe applicato solo nell'ipotesi eventuale, poi non verificatasi, in cui un partito o un gruppo di partiti fra loro collegati avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi. Oggi le forze politiche governative rappresentano una maggioranza relativa degli elettori, "la maggiore delle minoranze" secondo le votazioni del 2001, e propongono un cambiamento radicale del sistema elettivo e di voto.

D'altro canto, l'interpretazione del principio democratico ha subito, nel tempo, una significativa evoluzione la quale rende oggi ancor meno accettabile un simile metodo di riforma delle regole di partecipazione politica, a prescindere dal fatto che formalmente la nostra Costituzione prevede solo una riserva di legge in materia, senza imporre maggioranze qualificate.

A quanto ci consta, non si sono avute esperienze analoghe, guardando ad un passato non remoto, in altre democrazie mature come la nostra e ciò dovrebbe valere anche per le più giovani democrazie europee. A tal proposito, merita esaminare l'orientamento assunto in materia dalla Commissione per la democrazia attraverso il diritto, meglio nota come Commissione di Venezia (luogo in cui si riunisce periodicamente) la quale, istituita nel 1989, in seno al Consiglio d'Europa, per svolgere un ruolo di consulenza giuridico-costituzionale (inizialmente al primario scopo di accompagnare il processo di transizione democratica dei paesi del ex blocco comunista), oggi rappresenta uno dei più autorevoli punti di riferimento in materia di diritto costituzionale ed elettorale a livello europeo, apportando un contributo significativo alla diffusione del patrimonio costituzionale ed elettorale europeo (per comprenderne l'importanza basti sottolineare che la Commissione europea e l'OSCE/ODIHR partecipano alle sessioni plenarie della Commissione). Dall'esperienza della Commissione di Venezia, nel 2002, è nato il Consiglio delle elezioni democratiche, composto da rappresentanti della stessa Commissione, dell'Assemblea parlamentare e del Congresso dei poteri locali e regionali, il quale è stato chiamato in primo luogo ad adottare un "Codice di buona condotta elettorale" che sintetizzi le regole essenziali per un processo elettorale autenticamente democratico, prendendo spunto dall'attività fino ad allora svolta, a fini di consulenza giuridica, dalla Commissione di Venezia. Un documento nel quale si è voluto riassumere *le norme del patrimonio*

elettorale europeo. Ai nostri fini merita evidenziare che nel Codice è previsto che per assicurare un corretto svolgimento delle elezioni si ritiene fondamentale la *stabilità della legge elettorale* che si traduce nella seguente regola: *"gli elementi fondamentali del diritto elettorale, ed in particolare il sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali ed il ritaglio delle circoscrizioni non devono poter essere modificate nell'anno che precede le elezioni o devono essere trattate a livello costituzionale o ad un livello superiore a quello della legge ordinaria "* (la traduzione è nostra).

La scopo di questa regola di natura procedurale è chiarito nel rapporto esplicativo che segue la definizione delle linee direttrici del Codice, nel quale si afferma che non si possono garantire i principi del patrimonio elettorale europeo se il diritto elettorale non gode di una relativa stabilità: *"Se le regole cambiano spesso, l'elettore può essere disorientato e non comprenderle, particolarmente se presentano un carattere complesso: questi può soprattutto considerare, a torto o a ragione, che il diritto elettorale è uno strumento che colui che esercita il potere manipola a suo favore, e che il voto dell'elettore non è più l'elemento che decide il risultato dello scrutinio (...). Quello che si deve evitare, non è tanto la modifica delle modalità di scrutinio, le quali possono essere sempre migliorate, ma è il cambio ripetuto o che interviene poco prima delle elezioni (meno di un anno). Anche se non vi è volontà di manipolazioni, questo intervento apparirà comunque come dettato da interessi partigiani congiunturali..."* (la traduzione è nostra).

Il *Codice di buona condotta in materia elettorale* è stato in primo luogo adottato dalla Commissione di Venezia (sessione plenaria del 5-6 luglio 2002, CDL-EL (2002) 5), quindi è stato approvato dall'Assemblea Parlamentare e dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa e recentemente ha inoltre ricevuto l'importante sostegno del Comitato dei Ministri (composto da tutti i ministri degli esteri degli stati membri), con una *"dichiarazione"* adottata nella sessione del 13 maggio 2004, nella quale si riconosce l'importanza del Codice come documento che riflette i principi del patrimonio elettorale europeo e come base di riferimento per eventuali sviluppi del quadro legislativo delle elezioni democratiche negli stati europei, invitando conclusivamente i governi, i parlamenti e le altre autorità competenti degli stati membri, a tenere conto di questo Codice, ad ispirarvisi, *"nel rispetto delle loro tradizioni nazionali democratiche"*, nell'elaborazione e nella applicazione della legislazione elettorale.

Le risoluzioni e le raccomandazioni del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, di per sé, come noto, non impongono obblighi giuridicamente vincolanti agli stati, e costituiscono unicamente la cosiddetta *"soft law"*, ossia delle *"norme"* prive di carattere vincolante diretto, tuttavia forniscono una significativa indicazione delle tendenze prevalenti fra gli stati europei. L'Italia, inoltre, dovrebbe porre particolare attenzione al rispetto di questo tipo di raccomandazioni in materia di partecipazione politica in quanto, oltre a figurare tra i fondatori del Consiglio d'Europa, è il Paese iniziatore della Commissione di Venezia, la cui presidenza è attualmente affidata ad un italiano, l'autorevole giurista La Pergola. Quantomeno bisognerebbe giustificare il perché il nostro Paese non rispetta il Codice di buona condotta elettorale che riassume i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo. A nostro avviso non si può sostenere che le norme di garanzia di stabilità del diritto elettorale previste nel Codice non possono essere rispettate in Italia in quanto, secondo la nostra *"tradizione nazionale democratica"*, il diritto elettorale è materia di cui può disporre la maggioranza, contro la volontà delle forze di opposizione, anche a ridosso delle elezioni, purché ciò avvenga attraverso un ordinario *iter* legislativo. Al contrario, quello che sta avvenendo rappresenta un evidente tentativo di cambiare la nostra Costituzione materiale, in contrasto con i principi elettorali generalmente riconosciuti a livello europeo, che appartengono anche alla nostra *"tradizione nazionale democratica"*. Se veramente questo progetto di legge verrà approvato definitivamente senza un serio coinvolgimento delle forze politiche di opposizione, si legitimerà ufficialmente un metodo capace di rendere la legge elettorale normalmente *"in-stabile"*, a danno del funzionamento delle istituzioni ma anche della credibilità e legittimazione delle forze politiche stesse agli occhi degli elettori.

* Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali - Facoltà di Giurisprudenza - Università di Pisa -
E.mail: caporilli@ddp.unipi.it