



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori FAZZOLARI, BERTACCO, CALANDRINI,
DE BERTOLDI, GARNERO SANTANCHÈ, IANNONE, LA PIETRA,
PETRENGA, RAUTI e TOTARO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 SETTEMBRE 2019

Modifica all’articolo 73 della Costituzione in materia di stabilità dei sistemi elettorali. Differimento di ventiquattro mesi dell’entrata in vigore delle leggi recanti modifiche al sistema di elezione delle Camere

ONOREVOLI SENATORI. - La prassi delle così dette e ormai famigerate « leggi elettorali *ad hoc* », cioè quelle modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica approvate sistematicamente (e quasi con disinvoltura) a ridosso o in prossimità della scadenza delle legislature, rappresenta una tendenza legislativa ormai consolidata, al punto da essere considerata (o in alcuni casi « propinata » di fronte all'opinione pubblica), alla stregua di un elemento « fisiologico » o « di sistema ». Sia pure nel pieno rispetto della libertà di iniziativa legislativa e della sovranità parlamentare, appare utile tuttavia, alla luce dell'esperienza registrata sul piano storico e sostanziale, valutare l'opportunità di introdurre strumenti idonei a tutelare l'impianto normativo del nostro sistema elettorale dall'esposizione a quei rischi - obiettivamente concreti e reiterati - di abusi o distorsioni delle prerogative costituzionali e del potere legislativo da parte dei componenti in carica delle Assemblee parlamentari che si avviano nel susseguirsi delle diverse legislature, i quali, in scadenza di mandato e pertanto sovente interessati alla rielezione, si trovano in condizione di oggettivo conflitto di interessi, nella misura in cui l'esercizio da parte loro del potere di iniziativa legislativa si traduce in modifiche tecnico-normative atte a favorire o agevolare la più ampia ripartizione di seggi tra i rispettivi partiti o movimenti di appartenenza.

Una situazione scabrosa che emerge con frequenza, configurando un esercizio distorto, se non un abuso, del potere legislativo, piegato a fini di mera utilità elettorale, convenienza partitica o necessità congiunturale, senza una reale aderenza tra le novelle

legislative di volta in volta introdotte e l'interesse generale e supremo ad una rappresentanza parlamentare quanto più conforme e vicina alla qualificazione delle esigenze sociali espresse dal corpo elettorale mediante l'esercizio del diritto di voto.

Ebbene, la prevenzione del rischio sopra descritto, cioè di un ricorso a modifiche del sistema elettorale « *ad hoc* », in prossimità della scadenza delle legislature e nel perseguimento di meri interessi partitici, costituisce non soltanto una forma di salvaguardia della qualità della relazione politica fiduciaria fondamentale tra elettori ed eletti, ma corrisponde altresì ad una espressa linea-guida internazionale in materia elettorale, che ha, tra l'altro, identificato una soglia temporale limite ben precisa, fissata nell'anno che precede l'elezione, oltre la quale la possibilità di modifica del sistema elettorale dovrebbe essere preclusa.

Si tratta di una linea guida formatasi nel consesso internazionale e stabilita espressamente dal « Codice di buona condotta in materia elettorale » adottato nel 2002 dalla Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, meglio conosciuta come « Commissione di Venezia », cioè l'organismo del Consiglio d'Europa istituito nel 1990 su iniziativa italiana, che assiste gli Stati nel consolidamento e rafforzamento delle istituzioni democratiche. Se ne riporta espressamente il passaggio qui considerato rilevante: « Gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell'anno che precede

l'elezione » (cfr. sezione II, paragrafo 2, lettera b).

Il citato Codice di buona condotta in materia elettorale è un documento rilevante che, lungi dal rappresentare una mera e sterile enunciazione di sani principi o buoni propositi, costituisce una produzione documentale che non ha solo elevato valore scientifico, ma integra un vero e proprio materiale normativo che orienta le determinazioni di organi internazionali anche di tipo giurisdizionale: ne è riprova il fatto che i principi enunciati da tale Codice sono stati consacrati, sul piano formale, dalla risoluzione 1320 (2003) adottata il 30 gennaio 2003 dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, e poi confluiti in una nota sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 6 novembre 2012, causa *Ekoglasnost c. Bulgaria*, ricorso n. 30386/05), andando ad integrare un preciso ed innovativo orientamento della giurisprudenza europea che, tuttavia, trova ancora scarsa applicazione in gran parte delle democrazie parlamentari degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Al riguardo, appare utile citare alcuni passi della citata sentenza CEDU: « L'adozione (di misure nel campo della legislazione elettorale) poco tempo prima dello scrutinio, in un momento in cui la parte dei voti che ritornano ai partiti al potere è in declino, può rivelarne il carattere sproporzionato ». E ancora: « Va da sé che una prassi simile è incompatibile con l'ordine democratico e che scalfisce la fiducia dei cittadini nei poteri pubblici del loro paese. La Corte ritiene pertanto che le condizioni di presentazione delle formazioni politiche alle elezioni devono beneficiare della stessa stabilità temporale degli altri elementi fondamentali del sistema elettorale. Nel caso di specie, il termine di un anno raccomandato dalla Commissione di Venezia per l'introduzione di modifiche sostanziali alla legislazione elettorale non è stato rispettato ».

La finalità del presente disegno di legge costituzionale è dunque e precipuamente quella di dotare il nostro ordinamento di uno strumento di stabilità e coerenza del sistema elettorale, fissando un criterio di buon senso nonché un elemento di prevenzione del sistema normativo da iniziative legislative, oltre che poco edificanti, anche poco coerenti con la logica costituzionale, più rispondenti ad interessi congiunturali di partito o a ragioni di mera opportunità o convenienza elettorale.

Al contempo, l'intervento proposto mira a garantire l'attuazione di un orientamento politico ufficiale, cioè un impegno formalmente assunto dalla Comunità internazionale.

Appare al riguardo utile rimarcare come tale documento, seppur privo, per la sua natura e genesi formale, di efficacia vincolante diretta e, dunque, non produttivo di obblighi giuridici, integra comunque l'emersione e assunzione di un impegno. Conseguentemente, la questione assume una duplice rilevanza: oltre che sul piano interno, ai fini della salvaguardia della qualità del nostro sistema elettorale, anche sul versante esterno, per il riflesso sulla credibilità internazionale del nostro Paese e sulla autorevolezza da esso dimostrata nel conformarsi a quelle buone regole di condotta che esso stesso ha concorso ad elaborare, promuovere e diffondere a livello internazionale.

Al fine di calare tale principio nella realtà storica e nel funzionamento sostanziale del nostro sistema elettorale e di renderne effettiva la finalità (vale a dire la salvaguardia dell'istituto della rappresentanza parlamentare da interessi meramente partitici o « di casta », protesi più alla ricerca di metodi atti a favorire la conservazione di condizioni o posizioni di privilegio che non alla più stretta osservanza ai principi costituzionali), non si può tuttavia non considerare il ricorso, non inconsueto, peraltro, nel nostro ordinamento, all'istituto dello scioglimento

anticipato delle Camere. Ne consegue l'oggettiva impossibilità di identificare la scadenza (naturale o, invece, anticipata) della legislatura, e dunque, dare fattiva applicazione al principio di stabilità del sistema elettorale in argomento.

Il presente disegno di legge costituzionale propone pertanto un intervento di ordine inverso, sia pur diretto alla medesima finalità di ordine pratico, agendo sul termine di entrata in vigore di una nuova legge elettorale e differendo tale termine ai ventiquattro

mesi successivi alla sua approvazione. Si intende in tal modo rispettata e, finanche, cautelativamente estesa la soglia dei dodici mesi identificata a livello internazionale come lasso minimo idoneo a perseguire finalità di stabilità del sistema elettorale e salvaguardarlo da ingerenze politiche rispondenti più a logiche momentanee e estemporanee di interesse partitico che non all'interesse generale ad una rappresentanza parlamentare di qualità.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 73 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Le leggi recanti modifiche al sistema di elezione delle Camere entrano in vigore decorsi ventiquattro mesi dalla loro approvazione ».

€ 1,00