

Capitolo 5 | L'ordinamento costituzionale italiano

Sommario

1. Costituzione e ordinamento costituzionale. - 2. Lo Statuto Albertino.
3. Il colpo di stato fascista. - 4. Dalla caduta del fascismo alla Costituzione.
5. L'approvazione della Costituzione della Repubblica.

1. Costituzione e ordinamento costituzionale

L'ordinamento giuridico, per potersi perfezionare e costantemente aggiornarsi al quadro socio-economico in continuo mutamento, necessita di **principi e valori fondanti**, spesso consacrati in atti costitutivi, statuti etc. e che oggi sono comunemente definiti «**Costituzione**».

È possibile, quindi, definire l'*ordinamento costituzionale* come quel nucleo di norme, scritte (*Costituzione formale*) e non scritte (*Costituzione materiale*), che danno *forma* all'ordinamento giuridico e rappresentano l'elemento strutturale che determina la sua *identità*.

L'ordinamento statale italiano, in particolare, si caratterizza per una Costituzione *scritta, votata, rigida in senso forte e lunga* che rappresenta il risultato di *vicende* che vanno brevemente analizzate nel loro sviluppo storico per comprendere appieno i *presupposti ideologici* su cui si è fondata la Repubblica.

2. Lo Statuto Albertino

Lo Statuto Albertino, concesso da Carlo Alberto il 4 marzo 1848, era ispirato ai principi dello Stato liberale e del governo «costituzionale puro».

Lo Statuto presentava i caratteri di una Costituzione **ottriata**, cioè concessa unilateralmente e spontaneamente dal Sovrano, e **flessibile**, cioè di grado pari alla legge ordinaria; come tale era modificabile con un procedimento legislativo ordinario, che non offriva nessuna garanzia di tutela dei principi fondamentali (uguaglianza, libertà etc.) ai cittadini del regno (detti «*regnicoli*»).

Il testo dello Statuto prevedeva una **forma di governo di tipo dualista** (*Corona, Parlamento*) che, sebbene sbilanciata a favore del *monarca*, tentava di conciliare il principio **legittimista** (relativo alla posizione della Corona) con il principio **democratico** (che riconosceva il potere legislativo della *Camera bassa* come derivante dalla diretta investitura del popolo) (PIZZORUSSO).

Il Re **esercitava il potere esecutivo** attraverso Ministri di sua fiducia e solo davanti a lui responsabili (1). Il potere legislativo era attribuito al Parlamento, anche se il sovrano godeva anche in questo ambito di ampie prerogative.

(1) Dopo pochi mesi dall'entrata in vigore dello Statuto, comunque, fu instaurata la prassi costituzionale secondo cui il Governo del Re chiedeva la fiducia alle Camere trasformando, così, la *forma di governo costituzionale pura in parlamentare*.

Il Parlamento era formato dal *Senato del Regno*, composto da membri scelti dal Re, e dalla *Camera bassa*, i cui componenti erano eletti e che godeva di poteri più vasti.

Anche il *potere giudiziario* annoverava al vertice della sua gerarchia la figura del Re, chiamato a scegliere i giudici che, seppur dotati di un certo grado di indipendenza, erano gerarchicamente subordinati al Ministro di Grazia e giustizia.

Si ricordi, infine, che *i giudici amministravano la giustizia in nome del Re e non del popolo* (PIZZORUSSO).

Per le questioni di *politica estera* il Sovrano occupava una posizione di *preminenza*: infatti, soprattutto il Ministro preposto al portafoglio degli Esteri era sempre una figura particolarmente gradita alla Corona.

Lo Statuto, essendo una Costituzione breve, si limitava solo ad elencare genericamente i diritti e le libertà dei cittadini rinviando al legislatore la normativa di attuazione, senza garantirne in nessun modo la loro *intangibilità*.

3. Il colpo di stato fascista

Con le elezioni del 1919 fecero il loro ingresso sulla scena politica italiana i **grandi partiti di massa** (*popolare e socialista*). Grazie alla riforma elettorale di Giolitti (1912), era venuta meno la presenza totalizzante della borghesia nelle Camere Basse e con il riconoscimento del **suffragio elettorale** generale (riservato, comunque, ai soli uomini) era aumentato il numero dei parlamentari eletti dalle classi sociali «inferiori». Ciò scatenò nel Paese un forte clima conflittuale.

La tolleranza dimostrata dalle autorità nei confronti delle violenze perpetrate dai fascisti per contrapporsi ai popolari e socialisti e la debolezza istituzionale del sistema parlamentare resero possibile il colpo di stato dell'ottobre 1922.

Fu così che le «*squadre*» fasciste, che già da anni compivano azioni violente su tutto il territorio nazionale, la sera del 27 ottobre 1922 si diedero convegno e si accamparono minacciose alle porte di Roma.

Il Re, con prassi del tutto estranea al regime parlamentare, designò il 29 ottobre Primo Ministro Benito Mussolini che era alla testa delle squadre fasciste.

Mussolini diventò Capo del Governo e diede vita ad una serie di trasformazioni istituzionali che fecero degenerare il regime parlamentare in dittatura.

Il **Parlamento** perse, così, gradualmente il suo carattere rappresentativo: a capo del **Governo** e del Paese era collocato il **duce**, che divideva (solo teoricamente) con la Corona la responsabilità di governo (cfr. L. 2263/1925).

Si aprirono così le porte alla dittatura: l'**unico partito politico** riconosciuto fu quello «**nazionale fascista**» e l'appartenenza ad esso costituì requisito indispensabile per l'ammissione ai pubblici impieghi.

Anche le **libertà civili**, fino ad allora già poco rispettate, **furono gradatamente limitate e poi alcune sopresse definitivamente** mentre gli organi del regime godevano di una quasi totale libertà d'azione che servì per limitare i più elementari diritti dei cittadini (di domicilio, soggiorno, riunione, associazione, stampa etc.).

4. Dalla caduta del fascismo alla Costituzione

Dopo la caduta del fascismo, avvenuta il 25 luglio 1943 (quando la guerra, al fianco della Germania, contro le potenze occidentali era quasi perduta), la monarchia tentò di ripristinare l'assetto istituzionale precedente (vale a dire il regime parlamentare fondato sullo Statuto *Albertino* mai abrogato durante il fascismo), gestendo la fase di transizione con un governo autoritario presieduto dal Maresciallo Badoglio, costituitosi il 26 luglio.

Il collasso dello Stato italiano dopo l'**armistizio dell'8 settembre 1943**, rese, però, impossibile un automatico ripristino del previgente regime anche per la presenza sul nostro territorio di numerose truppe degli *ex alleati* tedeschi in Italia.

Già il 16 ottobre del 1943 l'**esarchia** (cioè i sei partiti rappresentati nei Comitati di liberazione nazionale: *Democrazia cristiana, Partito comunista, Partito socialista, Partito d'azione, Democrazia del lavoro e Partito liberale*) chiese una consultazione popolare per scegliere democraticamente la forma di Stato che avrebbe dovuto assumere l'Italia dopo il fascismo.

Superate le tensioni più forti fra monarchia e forze repubblicane in nome dell'unità della lotta al nazifascismo, il 12 aprile 1944 Vittorio Emanuele III si ritirò a vita privata, istituendo la «*luogotenenza del Regno*» a favore del figlio Umberto e affidando ad un'Assemblea costituente, da eleggersi appena possibile, il compito di scegliere fra Monarchia e Repubblica.

5. L'approvazione della Costituzione della Repubblica

A) Vicende storiche

Con la liberazione dell'Italia dall'occupazione nazista, avvenuta il **25 aprile 1945**, il Governo presieduto da **Ferruccio Parri** assunse la rappresentanza di tutto il popolo italiano e avviò il *processo di ricostruzione* dell'ordinamento italiano su basi democratiche. Il primo ostacolo era la forma di governo che il Paese, uscito dalla guerra, dovesse adottare.

Con un decreto del 16 marzo 1946 venne stabilito che la questione istituzionale – **Monarchia o Repubblica** – sarebbe stata decisa direttamente dal popolo, tramite *referendum*.

Il **referendum istituzionale ebbe luogo il 2 giugno 1946** e diede, anche se di stretta misura e non senza contestazioni per il sospetto di brogli elettorali, risultato favorevole alla Repubblica (2).

Assieme al *referendum* furono eletti anche i membri dell'**Assemblea Costituente**, che si riunì il 22 giugno e il 28 elesse *Capo provvisorio dello Stato* **Enrico De Nicola**. L'Assemblea resta in funzione fino al 31 gennaio 1948.

Per poter redigere il testo della Costituzione, nel seno dell'Assemblea fu creata la **Commissione dei 75**, presieduta dall'onorevole **Ruini**, che si divide in tre sottocommissioni e dopo 6 mesi presenta il progetto di Costituzione. Il progetto viene discusso in 173 sedute e approvato il 22 dicembre 1947.

La *Costituzione della Repubblica Italiana*, promulgata da Enrico De Nicola il 27 dicembre, entra in vigore il **1° gennaio 1948**.

B) Caratteri

L'**Assemblea Costituente** approvò, dunque, una Carta costituzionale:

- **rigida**, non modificabile cioè da leggi ordinarie, ma solo attraverso un *procedimento legislativo aggravato*, che richiede un consenso più ampio rispetto a quello della sola maggioranza. In tal modo venne superata la *flessibilità* dello Statuto Albertino

(2) Di conseguenza, Umberto II, *luogotenente del regno* fu costretto ad abbandonare il territorio nazionale.

che consentì nel nostro Paese l'affermazione dell'autoritarismo. Il **controllo** della conformità delle leggi alla Costituzione venne risolto con la creazione di un organo *ad hoc*, la **Corte costituzionale**;

- **lunga**, in quanto disciplina dettagliatamente il funzionamento degli organi costituzionali ed elenca i diritti e i doveri dei cittadini;
- **garantista**, poiché, attraverso apposite **riserve di legge**, garantisce una tutela più ampia ed esplicita dei diritti dei cittadini. La Costituzione, in altre parole, riserva determinate *materie* o *oggetti* solo alla **legge** (ad es.: art. 13 Cost.), escludendo conseguentemente il potere regolamentare del Governo;
- **programmatica**, non limitandosi a sancire regole per l'organizzazione e l'azione dei pubblici poteri o per la disciplina dei rapporti fra questi e i cittadini, ma decidendo di stabilire **obiettivi e programmi** cui deve tendere l'attività della Repubblica;
- **progressiva**, in quanto prevede il graduale raggiungimento dei principi della *sovranità popolare, libertà, uguaglianza, solidarietà, pluralismo istituzionale* (3) e si impegna, attraverso apposite leggi e altri atti normativi, al raggiungimento di tali fini.

C) Le basi ideologico-istituzionali della Repubblica

Con l'entrata in vigore della **Costituzione** sono state gettate le **basi ideologiche e politiche del nuovo ordinamento repubblicano**, in particolare:

- è stato proclamato *in toto* il principio del **suffragio universale** (*maschile e femminile*) prima limitato alla sola popolazione maschile;
- è stata conferita la **sovranità** esclusivamente al **popolo** (*principio democratico*), che la esercita in via *indiretta*, attraverso il libero voto dei rappresentanti, sia in via *diretta* attraverso i *referendum*, le *petizioni popolari*, l'*iniziativa legislativa popolare*;
- è stato affermato il principio del **pluralismo istituzionale** con la previsione di nuovi *enti territoriali* (Regioni) dotati di poteri autonomi (compresa la funzione legislativa) cui è dedicato il Titolo V della Parte II;
- è stato adottato il **bicameralismo perfetto** che prevede due Camere elette dal popolo (una su base nazionale, l'altra regionale), dotate di medesimi poteri e funzioni;
- è stata istituita una forma di **democrazia parlamentare** dove il **Parlamento**, in quanto espressione della volontà del popolo sovrano, è al centro della vita politica del Paese, mentre il **governo** deve ottenere la *fiducia* dal Parlamento per poter governare.

D) La struttura dell'articolato della Costituzione

La Costituzione italiana si compone di **139 articoli** (alcuni dei quali abrogati dalla L. cost. 3/2001), cui si aggiungono **18 Disposizioni transitorie e finali**.

(3) Al riguardo si tenga conto dell'istituzione delle **Regioni** (sia speciali che autonome), previste dalla Costituzione, ma la cui disciplina è stata attuata successivamente e in tempi differenti.

I *primi dodici articoli* del testo costituzionale sono dedicati ai **principi fondamentali** della Repubblica, mentre i successivi sono divisi in due parti:

- la *Parte Prima* riguarda i **diritti e i doveri del cittadino**, nell'ambito dei *rapporti civili* (artt. 13-28), dei *rapporti etico-sociali* (artt. 29-34), dei *rapporti economici* (artt. 35-47) e dei *rapporti politici* (artt. 48-54);
- la *Parte Seconda* (artt. 55-139) è dedicata all'**ordinamento della Repubblica**, nell'ambito della quale è possibile distinguere fra *organi costituzionali* e *organi di rilievo costituzionale*.

Devono considerarsi **organi costituzionali** dello Stato quegli organi che, oltre a godere di una posizione di autonomia qualificata (*superiorem non recognoscentes*) che li configura come «poteri dello Stato», *partecipano*, a diverso titolo, alla *funzione politica*. Le loro funzioni sono direttamente disciplinate dalla Costituzione e una loro modifica importa l'emanazione di norme costituzionali, e quindi il ricorso al procedimento legislativo aggravato. Sono organi costituzionali il *Presidente della Repubblica*; il *Parlamento*; il *Governmento*; la *Corte costituzionale*.

Gli **organi di rilievo costituzionale** sono, invece, quegli organi che, *pur non* essendo essenziali alla struttura costituzionale dello Stato, sono **menzionati** dalla **Costituzione**, la quale rinvia al *legislatore ordinario* per la disciplina della loro attività. Sono organi di rilievo costituzionale il *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)*; la *Corte dei conti*; il *Consiglio di Stato*; il *Consiglio supremo di Difesa*; il *Consiglio Superiore della Magistratura*.

Questionario

1. Che cosa è l'**ordinamento costituzionale**? (par. 1)
2. Che tipo di organizzazione istituzionale delineava lo **Statuto Albertino**? (par. 2)
3. Perché lo Statuto Albertino può essere considerato una **costituzione ottriata**? (par. 2)
4. Quale **forma di governo** prevedeva lo Statuto Albertino? (par. 2)
5. Come raggiunse il potere **Mussolini**? (par. 3)
6. Con quale atto gli italiani scelsero la **Repubblica** in luogo della Monarchia? (par. 5)
7. Quale fu il **compito dell'Assemblea costituente**? (par. 5)
8. Come era **strutturata l'Assemblea costituente**? (par. 5)
9. Qual è la struttura della **Costituzione italiana**? (par. 6)
10. Quali sono le caratteristiche degli **organi costituzionali**? (par. 6)
11. Quali sono gli **organi di rilievo costituzionale**? (par. 6)
12. Quali sono i caratteri della **Costituzione repubblicana**? (par. 6)

Parte **seconda** | L'ordinamento della RepubblicaCapitolo **1** | La partecipazione politica dei cittadini**Sommario**

1. Democrazia e rappresentanza politica. - 2. Il diritto di voto. - 3. Il voto degli italiani residenti all'estero. - 4. Sistemi e formule elettorali. - 5. La legge elettorale. - 6. I partiti politici. - 7. Il diritto di petizione popolare. - 8. La parità di accesso alle cariche elettive. - 9. I doveri inderogabili.

1. Democrazia e rappresentanza politica**A) Generalità**

L'assetto democratico dello Stato si conserva e realizza solo mediante l'*effettiva e intangibile attività partecipativa del popolo alla vita politica*.

La *Costituzione Repubblicana* garantisce la piena **libertà** dell'individuo, assicurando la libera partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche, attraverso il ricorso ad istituti di **democrazia**:

- **diretta**, quando è lo stesso titolare del potere sovrano (il *popolo*) a svolgere le funzioni di governo (*referendum, iniziativa legislativa* etc.);
- **rappresentativa**, quando i cittadini eleggono un certo numero di loro *rappresentanti* con il compito di esprimere la volontà generale.

L'Italia si configura come **Repubblica democratica**, così come consacrato dall'art. 1 della Costituzione e **rappresentativa**, il cui *corpo elettorale*, l'insieme dei cittadini che godono del **diritto di voto**, sceglie i propri rappresentanti mediante l'intermediazione dei **partiti politici** che costituiscono gli organismi in grado di orientare e convogliare nel Parlamento le scelte dei cittadini.

Oggi la *pressione mediatica* tiene spesso il popolo disinformato circa le più importanti *questioni politiche* limitandosi a riportare la volontà *dei partiti e dei loro leaders* che vanno assumendo sempre più le vesti di *capi carismatici*.

Si vive in un clima di *campagna elettorale permanente* durante la quale soprattutto il *leader* politico che governa può farsi propaganda, malgrado la contemporanea citazione, per il rispetto del principio dei «*pesi e contrappesi*», anche delle voci «*dissenzienti*» e delle «*opinioni divergenti*». I «*distrattori mediatici*» quando possono si limitano a fotografare la situazione politico-finanziaria del paese, ma non riportano mai compiutamente le proposte alternative alla politica di chi non governa. In Gran Bretagna, invece, esiste il *governo ombra* (i cui membri sono regolarmente stipendiati dallo Stato) che ha titolo a far *subire in ogni azione politica* di chi governa la sua proposta alternativa. L'*anomala mancanza* di un corretto contraddittorio sulle problematiche generali e concrete finisce, così, per condizionare l'orientamento del popolo e in definitiva le sue scelte elettorali.

2. Il diritto di voto

A) Il corpo elettorale

Il **corpo elettorale** costituisce l'insieme degli individui dotati della cittadinanza e del diritto di elettorato attivo (MAZZIOTTI DI CELSO, SALERNO). Conseguentemente dal corpo elettorale vanno distinti i concetti di **popolo**, cioè l'insieme dei cittadini italiani, indipendentemente dall'essere o meno titolari del diritto di voto, e di **popolazione**, cioè l'insieme indifferenziato degli individui di qualsiasi nazionalità presenti sul territorio italiano. Rientrano nel concetto di corpo elettorale anche i cittadini italiani residenti all'estero cui la L. cost. n. 1/2000 ha riconosciuto il diritto di partecipazione politica (art. 48 Cost.).

Per quanto riguarda la **natura giuridica**, parte della dottrina ritiene che il corpo elettorale costituisca un «**organo dello Stato**» (MORTATI), mentre altra parte lo ritiene «**organo del popolo**», ossia lo strumento mediante cui il popolo esercita la sovranità (CRISAFULLI).

La teoria più vicina al sistema costituzionale italiano è indubbiamente la seconda dal momento che il corpo elettorale esercita funzioni rilevanti (operazioni elettorali e referendarie) riconducibili alla posizione del titolare della sovranità che, in base all'art. 1 della Costituzione, appartiene al popolo.

B) L'elettorato attivo

La capacità di votare, vale a dire la capacità di esprimere la propria volontà politica attraverso il voto, si definisce **elettorato attivo**.

La Costituzione italiana disciplina la titolarità e le modalità di esercizio del diritto di voto all'art. 48, mentre è rimessa alla **legge ordinaria** l'area della «*cittadinanza politica*» cioè il *sistema elettorale* (v. *infra* §§3 e ss.) e la *legislazione elettorale di contorno* (es.: modalità di svolgimento delle campagne elettorali).

In particolare, al comma 1, si prevede che possono essere «**elettori**» coloro che sono in possesso dei seguenti **requisiti positivi**:

- a) la *cittadinanza italiana*;
- b) la *maggiore età*, vale a dire 18 anni (per l'elezione del Senato è richiesto il compimento dei 25 anni).

Il comma 4, invece, stabilisce che il **diritto di voto può essere limitato** solo in presenza dei seguenti **requisiti negativi**:

- 1) **incapacità civile**, ossia la condizione giuridica di chi, a causa di determinate alterazioni psico-fisiche (infermità di mente, prodigalità, sordomutismo etc.), è dichiarato, con sentenza del giudice civile, totalmente (*interdizione*) o parzialmente (*inabilitazione*) incapace di attendere ai propri interessi;
- 2) **sentenza penale irrevocabile**, ossia il provvedimento del giudice penale non più modificabile da giudici di grado superiore, cioè non più appellabile né ricorribile per Cassazione. Perdono il diritto di voto coloro che sono condannati a una pena che importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, mentre l'interdizione temporanea comporta la sospensione dal diritto di voto, pari al tempo della sua durata;

- 3) **indegnità morale**, che riguarda coloro che sono sottoposti a misure di prevenzione, a misure di sicurezza detentive (ad esempio, l'ospedale psichiatrico giudiziario), alla libertà vigilata o al divieto di soggiorno in uno o più Comuni.

Il legislatore, nel tempo, **ha ridotto tali limiti costituzionali**, ammettendo all'elettorato attivo, *ex art. 11 della L. 13 maggio 1978, n. 180*, anche gli *interdetti* e gli *inabilitati* per infermità di mente e sospendendolo solo per quanti fossero ricoverati in un istituto psichiatrico.

Successivamente, *ex art. 1, L. 22 maggio 1980, n. 193*, è stato abrogato il numero 7) del primo comma dell'art. 2 del D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, che prevedeva l'esclusione dalle liste elettorali per 5 anni in caso di condanna per determinati reati e contravvenzioni. Infine, con D.Lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, sono state *eliminate le restrizioni a carico degli imprenditori falliti*.

La normativa che resta in vigore, l'art. 2 D.P.R. 223/1967, prevede che **non sono** titolari del *diritto di eleggere i propri rappresentanti*:

- coloro che sono *sottoposti*, in forza di provvedimenti definitivi, alle *misure di prevenzione* di cui all'art. 3, L. 1423/1956, come da ultimo modificato dall'art. 4 della L. 327/1988, finché durano gli effetti dei provvedimenti stessi;
- coloro che sono *sottoposti*, in forza di provvedimenti definitivi, a *misure di sicurezza detentive o alla libertà vigilata o al divieto di soggiorno* in uno o più comuni o in una o più province, a norma dell'art. 215 c.p., finché durano gli effetti dei provvedimenti stessi;
- i condannati all'interdizione perpetua dai pubblici uffici;
- coloro che sono sottoposti all'*interdizione temporanea dai pubblici uffici*, per tutto il tempo della sua durata.

Pertanto, in base a quanto detto, può sostenersi che nel nostro ordinamento **non è più operante alcuna ipotesi di incapacità civile**.

C) Caratteri del voto

L'art. 48 prevede che *tutti i cittadini*, uomini e donne, sono elettori e che il voto è *personale ed eguale, libero e segreto*: il suo esercizio costituisce un diritto politico ma anche un *dovere civico*.

Da tali disposizioni si ricavano i **caratteri del voto**:

1. **universalità** («*tutti i cittadini*»): l'ammissione al voto non può essere subordinata a condizioni di carattere economico o culturale, né sessuale. In Italia il voto alle donne è stato concesso soltanto nel 1946 e poi riaffermato come diritto inviolabile, in seguito al riconoscimento dell'*eguaglianza* tra sessi affermata nella Costituzione;
2. **personalità**: unico modo per votare nel nostro ordinamento è quello di recarsi *personalmente* alla sezione elettorale e di *segnare di proprio pugno e segretamente* la scheda. La legge elettorale, tuttavia, consente agli *elettori fisicamente impediti* di farsi *assistere* nella cabina elettorale da un elettore della stessa famiglia o, in mancanza, da un altro elettore, che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore, purché l'uno o l'altro sia iscritto in qualsiasi Comune della Repubblica. Facilitazioni sono, inoltre, previste per i degenti in luogo di cura, per coloro che sono affetti da gravissime infermità e per i marittimi imbarcati o in navigazione.

Un'eccezione al principio della personalità del voto è stata introdotta dalla L. 459/2001, relativa al *diritto di voto degli italiani residenti all'estero*; il comma 2 dell'art. 1, infatti, consente a tali soggetti di esercitare il loro diritto di voto per corrispondenza;

3. **eguaglianza**: sono esclusi i voti *plurimi* riservati a determinate categorie di persone (es.: elettori laureati che possono votare due volte) ed i voti *multipli* (consentire ad alcuni elettori di votare in più circoscrizioni): vige, dunque, il principio che riconosce eguale peso ad ogni elettore indipendentemente dalla sua conoscenza della *Costituzione e delle leggi* (1).
In realtà, l'uguaglianza del voto può essere messa in dubbio in seguito all'istituzione della *Circoscrizione estero per il voto degli italiani residenti all'estero*. Mentre le circoscrizioni elettorali sul territorio nazionale sono omogenee nel numero degli elettori, quelle per la Circoscrizione estero possono variare enormemente, con la conseguenza che per eleggere un deputato o un senatore all'estero occorrono molti più voti rispetto a quelli richiesti in Italia (2);
4. **segretezza**: stabilita a tutela della *libertà* del voto, per garantire l'elettore da possibili pressioni esterne;
5. **libertà**: per il principio di libera manifestazione delle proprie idee, deve essere concessa ad ogni elettore la facoltà di attribuire il proprio voto a chi ritenga più opportuno, senza coazioni di sorta;
6. **non obbligatorietà**: l'art. 48, comma 2, Cost. stabilisce che l'esercizio del diritto di voto costituisce **dovere civico**. Tale espressione rappresenta una formula di compromesso raggiunta in sede costituente, dettata dalla necessità di accontentare in qualche modo coloro che sostenevano l'*obbligatorietà morale* del voto. Con il D.Lgs. 534/1993, nel rispetto del principio della libertà di espressione del pensiero (art. 21 Cost.) è stato abrogato l'art. 115 del D.P.R. 361/1957 che sanciva l'iscrizione in un elenco esposto per 30 giorni nell'albo comunale e la menzione «non ha votato» nel certificato di buona condotta, in quanto giudicato una grave e illegittima interferenza con la libertà di opinione politica.

Il corretto esercizio del diritto di voto

L'importanza del diritto di voto su cui si regge tutto l'impianto democratico deve essere garantito dalla presenza di leggi elettorali che mirino a garantire il libero esercizio del voto popolare e non agevolare i partiti al potere.

Tale osservazione, favorita dalla non costituzionalizzazione delle leggi elettorali, ha fatto sì che i partiti di maggioranza diventassero gli arbitri della competizione elettorale, senza rispettare i principi

(1) I Ministri dell'Istruzione, a partire dal filosofo *Gentile* (Ministro durante il periodo fascista) a finire alla *Gelmini e Giannini* non si sono mai preoccupati seriamente di dare peso, come autonoma disciplina curriculare, allo studio della Costituzione, ma si sono limitati, *per la scuola media inferiore*, a prevedere, in aggiunta ai programmi di Storia, l'insegnamento dell'*Educazione civica*, da poco ribattezzato «*Cittadinanza e Costituzione*», quasi sempre tralasciato dai docenti di Storia privi di una specifica conoscenza della Costituzione.

(2) Questa discrasia vige ancora di più in materia di *referendum* per i quali vale il principio «*una testa un voto*»: le scelte referendarie per i cittadini all'estero possono, però, dimostrarsi fuorivanti se si pensa che i nostri connazionali non sempre sono a conoscenza dei problemi *oggetto del referendum* e che il tramite ufficiale sono le ambasciate e i consolati che sono *interlocutori istituzionali* del governo, più che delle forze che a esso si oppongono, e che spesso non sono nelle condizioni di far conoscere le loro ragioni agli italiani all'estero.

posti a fondamento del nostro ordinamento costituzionale: su tutti, la previsione delle **liste bloccate** che hanno espropriato i cittadini dell'esercizio del diritto costituzionale di votare.

Per tale motivo, sia il *Porcellum* che l'*Italicum*, che costituiscono le due ultime leggi elettorali che dettano le «regole del gioco», sono stati dichiarati dalla Corte costituzionale parzialmente illegittimi nel 2014 e nel 2017 (v. §5).

D) L'elettorato passivo

L'elettorato passivo consiste nella **capacità di ricoprire cariche elettive**.

Per il principio di coincidenza tra elettorato attivo ed elettorato passivo, di regola chiunque è elettore risulta essere, a sua volta, eleggibile. Si noti tuttavia che per l'appartenenza alla Camera dei deputati è necessario aver compiuto il 25° anno d'età, per il Senato il 40°.

E) Ineleggibilità

La capacità di essere eletti può subire delle limitazioni per il sopravvenire di alcune cause, non connesse a requisiti personali del soggetto, che impediscono di fatto una sua possibile elezione. In genere l'**ineleggibilità è dovuta alla particolare carica ricoperta dal soggetto**, che potrebbe porlo in una posizione di vantaggio rispetto ad altri candidati o potrebbe determinare una pressione sulle scelte degli elettori.

Nell'ipotesi in cui, pur in presenza di una causa di ineleggibilità, un soggetto venga comunque eletto (per errore, ad esempio, degli organi di controllo), la sua elezione va dichiarata **nulla** dall'organo competente.

Ai sensi del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione alla Camera dei deputati (D.P.R. 30-3-1957, n. 361), **non sono eleggibili**:

- a) *ex art. 7*: i presidenti delle Giunte provinciali; i sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti; il capo e vice capo della polizia e gli ispettori generali di pubblica sicurezza; i capi di Gabinetto dei Ministri; il Rappresentante del Governo presso la Regione autonoma della Sardegna, il Commissario dello Stato nella Regione siciliana, i commissari del Governo per le regioni a statuto ordinario, il commissario del Governo per la regione Friuli-Venezia Giulia, il presidente della Commissione di coordinamento per la regione Valle d'Aosta, i commissari del Governo per le province di Trento e Bolzano, i prefetti e coloro che fanno le veci nelle predette cariche (modifica della L. 11-8-1991, n. 271); i viceprefetti e i funzionari di pubblica sicurezza; gli ufficiali generali, gli ammiragli e gli ufficiali superiori delle Forze armate dello Stato, nella circoscrizione del loro comando territoriale (comma 1).

Le cause di ineleggibilità di cui al comma 1 sono riferite anche alla titolarità di analoghe cariche, ove esistenti, rivestite presso corrispondenti organi in Stati esteri (comma 2 così modificato dall'art. 9, comma 1, L. 27 dicembre 2001, n. 459);

- b) *ex art. 8*: i magistrati nelle circoscrizioni sottoposte, in tutto o in parte, alla giurisdizione degli uffici ai quali si sono trovati assegnati o presso i quali hanno esercitato le loro funzioni in un periodo compreso nei sei mesi antecedenti la data di accettazione della candidatura. Non sono in ogni caso eleggibili se, all'atto dell'accettazione della candidatura, non si trovino in aspettativa (modifica della L. 3-2-1997, n. 13);
- c) *ex art. 9*: i diplomatici, i consoli, i vice-consoli, eccettuati gli onorari, ed in generale gli ufficiali, retribuiti o no, addetti alle ambasciate, legazioni e consolati esteri, nonché tutti coloro che abbiano impiego da Governi esteri;

- d) *ex art. 10*: coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private risultino vincolati con lo Stato per contratti di opere o di somministrazioni, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o l'autorizzazione è sottoposta; i rappresentanti, amministratori e dirigenti di società e imprese volte al profitto di privati e sussidiate dallo Stato con sovvenzioni continuative o con garanzia di assegnazioni o di interessi, quando questi sussidi non siano concessi in forza di una legge generale dello Stato; i consulenti legali e amministrativi che prestino in modo permanente l'opera alle persone, società e imprese di cui ai punti precedenti e vincolate allo Stato nei modi di cui sopra.

Inoltre, *ex art. 7* della L. 11-3-1953, n. 87 i *giudici della Corte costituzionale* non possono fare parte di commissioni giudicatrici di concorso, né ricoprire cariche universitarie e *non possono essere candidati in elezioni amministrative o politiche*.

F) Incompatibilità

L'incompatibilità designa quella situazione per cui **una medesima persona non può ricoprire contemporaneamente due cariche**. Chi si trova in tale condizione deve optare per l'una o l'altra, altrimenti è lo stesso ordinamento che lo fa *automaticamente* decadere da una delle due cariche.

Pertanto l'*incompatibilità*, a differenza della ineligibilità, **non impedisce la regolare elezione** ad una carica: **impone solo una scelta** fra la nuova carica e quella già ricoperta. Così, ad esempio, la Costituzione stabilisce che sono incompatibili la carica di *deputato* e quella di *senatore* (art. 65).

È inoltre incompatibile con lo *status* di parlamentare l'assunzione delle seguenti cariche: Presidente della Repubblica (art. 84 Cost.), membro del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104 Cost.), membro di un Consiglio o di una Giunta regionale (art. 122 Cost.), membro della Corte costituzionale (art. 135 Cost.), membro del Parlamento europeo (art. 5bis, L. 18/1979 aggiunto dalla L. 78/2004), membro del CNEL (art. 8, L. 936/1986), membro di assemblea legislativa o di organo esecutivo, nazionali o regionali, in Stati esteri (art. 1bis, L. 60/1953 aggiunto dalla L. 459/2001 sul voto degli italiani all'estero), qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 5.000 abitanti (art. 13, D.l. 138/2011, conv. con modif. in L. 148/2011).

Da ultimo, va segnalato il **D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39** che prevede, fra l'altro, le seguenti **incompatibilità** con la funzione di parlamentare:

- gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali, se la funzione di parlamentare è stata esercitata nell'anno precedente (art. 8, comma 3);
- gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali e gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello nazionale, regionale e locale, unitamente alla carica di Presidente del Consiglio, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo (art. 11, comma 1);
- gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale, regionale e locale, unitamente con l'assunzione, nel corso dell'incarico, della

carica di Presidente del Consiglio, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo (art. 12, comma 2);

- gli incarichi di presidente e amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale, regionale e locale, unitamente alla carica di Presidente del Consiglio, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e di commissario straordinario del Governo (art. 13, comma 1);
- gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali, unitamente alla carica di Presidente del Consiglio, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo, di amministratore di ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico nazionale che svolga funzioni di controllo, vigilanza o finanziamento del servizio sanitario nazionale (art. 14, comma 1).

G) Incandidabilità

Differenti dall'ineleggibilità e incompatibilità sono le ipotesi di **incandidabilità** recentemente approvate dal **D.Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235** che ha dettato un riordino della disciplina per quanto concerne le fattispecie inerenti le Regioni e gli enti locali e ha previsto (finalmente) i casi riguardanti i parlamentari e coloro che ricoprono incarichi di governo.

In particolare, non possono essere candidati e **non possono comunque ricoprire la carica di deputato e di senatore coloro che hanno riportato condanne definitive a:**

- pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'art. 51, commi 3bis e 3quater, c.p.p.;
- pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, commessi dai pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione;
- pene superiori a due anni di reclusione, per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, *ex art. 278 c.p.p.*

Allo stesso modo, coloro che si trovano in tali condizioni non possono ricoprire incarichi di governo.

L'accertamento dell'incandidabilità **comporta la cancellazione** dalla lista dei candidati. L'incandidabilità derivante da sentenza definitiva di condanna per tali delitti decorre dalla data del **passaggio in giudicato della sentenza** stessa ed ha effetto per un periodo corrispondente al doppio della durata della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici comminata dal giudice. In ogni caso non è inferiore a sei anni. Qualora la condizione di *incandidabilità sopravvenga o sia accertata successivamente* e prima della proclamazione degli eletti si procede alla dichiarazione di **mancata proclamazione** nei confronti del soggetto incandidabile.

Qualora una causa di incandidabilità sopravvenga o comunque sia accertata nel corso del mandato elettivo, la Camera di appartenenza delibera ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione.

Nel caso in cui il delitto che determina l'incandidabilità o il divieto di assumere incarichi di governo è stato commesso con abuso dei poteri o in violazione dei doveri connessi al mandato elettivo, di parlamentare nazionale o europeo, o all'incarico di Governo, la durata dell'incandidabilità o del divieto è aumentata di un terzo.

3. Il voto degli italiani residenti all'estero

L'art. 48 Cost. è stato modificato dalla L. cost. 17-1-2000, n. 1, che ha inserito un nuovo comma dopo il secondo, **assicurando ai cittadini italiani residenti all'estero l'esercizio del diritto di voto**. La norma dispone che la «legge stabilisce i requisiti e le modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero e ne assicura l'effettività». A questo scopo istituisce una **circoscrizione Estero** per l'elezione delle Camere.

Il secondo tassello della procedura volta a consentire il voto agli italiani all'estero è stato aggiunto dalla L. cost. 23-1-2001, n. 1, con la quale si è provveduto all'effettiva **individuazione del numero dei deputati e dei senatori che appartengono alla circoscrizione Estero**. Attraverso una modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione, alla nuova circoscrizione della Camera sono stati attribuiti 12 deputati mentre a quella del Senato 6 senatori.

Inoltre, affinché gli italiani all'estero potessero effettivamente esercitare il loro diritto di voto, è stata successivamente approvata la L. 27 dicembre 2001, n. 459.

I punti salienti della disciplina sono:

- i cittadini italiani residenti all'estero possono scegliere di votare in Italia, per la circoscrizione elettorale in cui sono iscritti, oppure di partecipare all'elezione dei rappresentanti della circoscrizione Estero attraverso il voto per corrispondenza, da inviare alla rappresentanza consolare dello Stato in cui risiedono;
- la circoscrizione Estero è suddivisa in quattro ripartizioni, vale a dire: a) Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia; b) America meridionale; c) America settentrionale e centrale; d) Africa, Asia, Oceania e Antartide. In ciascuna ripartizione è eletto un deputato o un senatore, mentre i restanti rappresentanti sono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero dei cittadini residenti;
- la candidatura alla circoscrizione Estero è consentita soltanto agli elettori residenti e votanti nella relativa ripartizione. Al contrario, gli elettori residenti all'estero non possono candidarsi in una circoscrizione del territorio nazionale (a meno che non abbiano optato per l'esercizio del diritto di voto in Italia);
- i cittadini italiani residenti all'estero possono anche partecipare alla fase di raccolta delle firme per l'indizione di un *referendum* abrogativo (art. 75 Cost.) e costituzionale (art. 138 Cost.), ed esprimere il proprio voto.