

1. PREMESSA

La democrazia è quella forma di governo caratterizzata da una *attiva partecipazione* del popolo alla vita politica del paese (principio della *democrazia partecipativa*).

Poiché tale partecipazione popolare non può essere costante e continua (cd. *democrazia diretta*), nei sistemi democratici vigenti si ricorre all'intermediazione di particolari organismi che rappresentano i cittadini e che sono in grado di *orientare le attività e le scelte politiche*: tali organismi, detti «*di base*», sono i **partiti politici** e il **corpo elettorale**.

2. I PARTITI POLITICI

A) Nozione e fondamento

Il partito è una associazione di persone con comuni ideologie e interessi che, attraverso una stabile organizzazione, mirano ad esercitare un'influenza sulla determinazione dell'indirizzo politico del paese.

A testimonianza dell'importanza assunta dai partiti politici, il nostro sistema dedica loro due previsioni costituzionali:

- secondo l'art. 18 Cost. i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale;
- l'art. 49 Cost., poi, dispone che tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi in partiti, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

B) Divieti

I *partiti politici* **non** possono:

- assumere la forma di «**associazione segreta**», né presentare carattere di **organizzazione militare**, per l'espreso divieto dell'art. 18 Cost.;
- assumere **simboli o contrassegni** che possano confondersi con simboli altrui o che riproducano immagini **religiose**;
- riorganizzare, sotto qualsiasi forma, il disciolto partito fascista (disp. trans. XII Cost.);
- annoverare tra i loro iscritti (ex art. 98 Cost.) **le seguenti categorie di cittadini**:

- 1) *i militari di carriera in servizio permanente effettivo*;

- 2) *gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria;*
- 3) *i magistrati;*
- 4) *i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.*

C) Il finanziamento pubblico dei partiti

I partiti politici per svolgere la loro attività necessitano di una certa disponibilità economica, che copra le spese di organizzazione, propaganda ecc. I finanziamenti provengono dalla quota di iscrizione al partito e da finanziamenti privati.

Il sistema del finanziamento pubblico è stato rivisto ad opera della L. 157/1999, poi più volte modificata. Rispetto al passato, almeno formalmente, i partiti italiani non sono più finanziati dallo Stato, ma ricevono un rimborso per le spese sostenute durante le campagne elettorali.

A tale scopo sono istituiti quattro fondi, corrispondenti agli organi da rinnovare (Senato, Camera, Consiglio regionale e Parlamento europeo), il cui ammontare è dato dalla moltiplicazione del numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali della Camera dei deputati per la cifra di 1 euro, che viene ripartito tra tutti i partiti che partecipano alle diverse campagne elettorali.

3. IL CORPO ELETTORALE

A) Nozione

Il popolo è *l'elemento personale* costitutivo dello Stato e, nel nostro ordinamento, il titolare della sovranità (art. 1 Cost.). Il corpo elettorale è la parte attiva del popolo, **l'insieme dei cittadini che godono dell'elettorato attivo**, vale a dire del diritto di costituire, attraverso il voto, i collegi politicamente rappresentativi dello Stato-ordinamento (non solo, quindi, il Parlamento ma anche i Consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali).

B) L'elettorato attivo

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

Data l'importanza del voto nelle moderne democrazie, la Costituzione italiana ne disciplina la titolarità e le modalità d'esercizio all'art. 48. In base a tale articolo, due sono i requisiti positivamente richiesti:

- 1) la **cittadinanza italiana**;
- 2) la **maggiore età**, vale a dire il 18° anno di età (per il Senato tale requisito è elevato a 25 anni).

Il diritto di voto può essere escluso in presenza di talune circostanze indicate dalla legge. Ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. 223/1967, modificato da ultimo ad opera del **D.Lgs. 5/2006**, infatti, non possono essere elettori:

- coloro che in forza di provvedimenti definitivi siano sottoposti a *misure di prevenzione, misure di sicurezza detentive, libertà vigilata o divieto di soggiorno* (in uno o più Comuni o in una o più Province);
- coloro che siano stati condannati ad una pena che comporti *interdizione dai pubblici uffici*, perpetua o temporanea (in questo secondo caso per tutto il tempo della sua durata).

C) Caratteri del voto

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

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 tale disposizione si ricavano i seguenti *principi*:

- **suffragio universale** («*tutti i cittadini*»): per cui l'ammissione al voto non può essere subordinata a condizioni di carattere economico o culturale come si verificava, invece, fino alla riforma elettorale del 1912; né possono sussistere **discriminazioni di sesso**: 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 i sessi affermata nella Costituzione;
- **personalità del voto**: 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.

Tale caratteristica conosce un'eccezione in seguito all'approvazione della legge sul voto degli italiani all'estero (L. 27-12-2001, n. 459, di attuazione dell'art. 48 Cost. come modificato dalla L. cost. 1/2000). L'art. 1, comma 2, di tale legge, infatti, stabilisce che gli elettori appartenenti alla circoscrizione estero (vale a dire i cittadini italiani residenti all'estero) possono esercitare il loro diritto di voto anche per corrispondenza.

La legge elettorale, inoltre, consente agli *elettori fisicamente impediti* di farsi *assistere* nella cabina elettorale da altro elettore, volontariamente scelto come accompagnatore ed iscritto nelle liste elettorali di qualsiasi Comune della Repubblica. Particolari facilitazioni sono previste per i degenti in luoghi di cura e per i marittimi imbarcati o in navigazione.

Inoltre, il D.L. n. 1/06, conv. con modif. dalla L. 27 gennaio 2006, n. 22, da ultimo modificata dalla **L. 7 maggio 2009, n. 46**, ha previsto che l'**elettore affetto da gravissime infermità**, tali da impedire l'allontanamento dall'abitazione in cui dimora anche con l'ausilio dei servizi di cui all'art. 29 della L. n. 104/92 (accompagnamento al seggio con trasporto pubblico dell'Amministrazione) e l'**elettore che si trovi in condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali**, deve far pervenire tra il quarantesimo ed il ventesimo giorno antecedente la data della votazione, al **Sindaco** del Comune nelle cui liste elettorali è iscritto, una **dichiarazione** in carta libera **attestante la volontà di esprimere il voto presso l'abitazione** in cui dimora indicandone il completo indirizzo. Alla dichiarazione deve essere allegato un certificato medico rilasciato dal funzionario medico, designato dalla competente ASL con data non anteriore al quarantacinquesimo giorno antecedente la data della votazione, da cui risulti l'esistenza di infermità fisica;

- **eguaglianza del voto**: 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);
- **segretezza del voto**: stabilita a tutela della *libertà* del voto, per garantire l'elettore da possibili pressioni esterne.

A tale proposito, l'art. 1 del D.L. 1° aprile 2008, n. 49, conv. dalla L. 30 maggio 2008, n. 96, prevede che nelle consultazioni elettorali o referendarie è vietato introdurre all'interno delle cabine elettorali telefoni cellulari o altre apparecchiature in grado di fotografare o registrare immagini;

- **libertà del voto:** per il principio di libera manifestazione delle proprie idee, deve essere concesso ad ogni elettore la facoltà di attribuire il proprio voto a chi ritenga più opportuno, senza coazioni di sorta;
- **non obbligatorietà del voto:** l'art. 48, comma 2, Cost. stabilisce che l'esercizio del diritto di voto costituisce *dovere civico*. L'infelice e generica espressione costituzionale rappresenta una delle più oscure formule di compromesso raggiunte in sede costituente, dettata forse dalla necessità di accontentare in qualche modo coloro che sostenevano l'*obbligatorietà morale* del voto.

Con il D.Lgs. 534/1993 è stato abrogato l'art. 115 del D.P.R. n. 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.

D) L'elettorato passivo

L'elettorato passivo consiste nella capacità di essere eletti o *eleggibilità*. Di regola, chiunque è elettore è, a sua volta, eleggibile. Differenze si rinvencono quanto all'età: infatti, per l'appartenenza alla Camera dei deputati è richiesto il compimento del 25° anno di età, per il Senato del 40°.

In base all'art. 51 Cost. *tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*. Tuttavia, nonostante il disposto dell'art. 51 Cost., durante la nostra storia costituzionale, la parità tra i sessi nell'accesso alle cariche elettive ha avuto difficoltà nel realizzarsi. A tal proposito, e con l'intento di dare piena attuazione al dettato costituzionale, è stata approvata la **legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1** che, aggiungendo un nuovo periodo al primo comma dell'art. 51 Cost., attribuisce alla Repubblica il compito di *promuovere con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*.

E) Ineleggibilità

La capacità di essere eletti può subire delle limitazioni per il sopravvenire di alcune cause, non connesse a requisiti personali del soggetto. 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 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 per l'elezione della Camera 361/1957, cui l'art. 5 del D.Lgs. 533/1993 fa rinvio per l'elezione del Senato, sono ineleggibili:

- i *Presidenti delle Giunte provinciali*, i *Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti*, il *capo e vice capo della polizia*, gli *ispettori generali di P.S.*, i *capi di Gabinetto dei Ministri*, i *Prefetti e i vice-prefetti*, gli *ufficiali superiori delle Forze armate* nella circoscrizione del loro comando territoriale (art. 7);
- i *magistrati* nelle circoscrizioni in cui esercitano la giurisdizione (art. 8);

- i *diplomatici*, i *consoli*, i *viceconsoli*, *gli ufficiali addetti alle ambasciate*, legazioni e consolati esteri e tutti coloro che abbiano impiego da Governi esteri (art. 9);
- coloro che hanno determinati *rapporti di ordine economico* con lo Stato (art. 10).
Ai sensi della legge 87/1953, sono ineleggibili anche i *giudici della Corte costituzionale*.

Secondo la modifica introdotta dall'art. 9 della L. 459/2001 tali cause di ineleggibilità sono riferite anche alla titolarità di analoghe cariche, ove esistenti, rivestite presso corrispondenti organi in Stati esteri.

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 ineleggibilità, **non impedisce la regolare elezione** ad una carica: impone solo una **scelta** fra la nuova e la precedente carica 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. 5 bis, L. 18/79 aggiunto dalla L. 78/2004), membro del CNEL (art. 8, L. 936/86), membro di assemblea legislativa o di organo esecutivo, nazionali o regionali, in Stati esteri (art. 1bis, L. 60/53 aggiunto dalla L. 459/2001 sul voto degli italiani all'estero).

G) Non candidabilità

È il divieto posto a carico di determinati soggetti di presentare la propria candidatura per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali. La *non candidabilità* riguarda coloro che siano stati condannati con sentenza passata in giudicato per alcuni gravi delitti (associazione mafiosa, traffico di stupefacenti o di armi, abuso di poteri o violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione etc.), coloro che siano stati condannati per uno stesso reato non colposo a pena non inferiore a due anni, o che siano stati sottoposti a misure definitive di prevenzione per reati di stampo mafioso.

L'incandidabilità, al pari dell'ineleggibilità, comporta la **nullità dell'elezione** del soggetto non candidabile.

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, **riconoscendo 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 adottato con la **L.cost. 23-1-2001, n. 1**, con la quale si è provveduto all'effettiva **individuazione dei deputati e dei senatori che appartengono alla circoscrizione Estero**. Attraverso

una modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione, alla circoscrizione della Camera sono stati attribuiti 12 deputati mentre a quella del Senato 6 senatori.
 Infine la **L. 27 dicembre 2001, n. 459**, recante norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, ha stabilito le disposizioni di applicazione per consentire un effettivo esercizio del diritto di voto.

4. I SISTEMI ELETTORALI

I *sistemi elettorali* sono i meccanismi attraverso i quali il voto espresso dall'elettorato si trasforma nell'attribuzione di seggi e collegi elettivi.

Vi è un accordo generale fra gli Autori sull'esistenza di **tre** tipi di formule elettorali, ciascuna con le sue varianti. Essi sono:

- 1) **formule a maggioranza assoluta** (*majority*): richiedono la *maggioranza assoluta* dei suffragi espressi per l'attribuzione del seggio. Esse operano in circoscrizioni cosiddette *uninominali*, nelle quali cioè viene eletto un solo candidato;
- 2) **formule a maggioranza relativa** (*plurality*): anche esse operano in circoscrizioni uninominali e richiedono la *maggioranza relativa* per l'assegnazione del seggio. Fino all'adozione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, è stata questa la formula adottata per le elezioni della Camera e del Senato, sia pur con delle correzioni in senso proporzionalistico;
- 3) **formule proporzionali**: esse si propongono di assicurare a ciascun partito un numero di seggi rapportato alla sua forza politica e alla *distribuzione effettiva* degli elettori su tutto il territorio nazionale. Consentono, inoltre, un'*adeguata rappresentanza* delle *forze politiche minoritarie* che, invece, i sistemi maggioritari tendono a penalizzare.

5. LA RIFORMA ELETTORALE

La L. 21 dicembre 2005, n. 270, ha rivisto radicalmente il sistema elettorale nazionale. La riforma prevede l'abbandono del sistema maggioritario, adottato conformemente alla volontà popolare espressa dal referendum del 1993 e successivamente recepita e formalizzata nelle leggi 4 agosto 1993, n. 276 e 277. Il testo, infatti, reintroduce il sistema proporzionale, seppur con correttivi volti alla conservazione della stabilità garantita dal maggioritario.

Nello specifico, i punti qualificanti della riforma sono:

- l'**adozione di un sistema proporzionale**. Sono aboliti i collegi uninominali nel cui ambito sono stati finora eletti i tre quarti dei parlamentari e l'attribuzione dei seggi si realizza in base alle percentuali di consensi ottenute da partiti e coalizioni su scala nazionale alla Camera e su scala regionale al Senato;
- il **premio di maggioranza**, che assicura alla coalizione vincente 340 seggi alla Camera, qualora non li abbia già ottenuti. In questo caso all'opposizione restano 278 seggi, poiché 12 sono comunque riservati alla circoscrizione Estero. Al Senato opera, invece, un premio di coalizione regionale, in virtù del quale la coalizione che ottiene più voti in una Regione potrà disporre di almeno il 55% dei seggi attribuiti a quella Regione. In tal modo il premio di maggioranza sarà attribuito in alcune Regioni al centro-destra ed in altre al centro-sinistra;
- le **soglie di sbarramento**. Alla Camera partecipano alla ripartizione dei seggi le coalizioni con almeno il 10% dei consensi, i partiti non collegati con almeno il 4% ed i partiti che, nell'ambito di una coalizione, ottengono almeno il 2%. È, inoltre, previsto che partecipi al riparto dei seggi anche la lista che, nell'ambito di una coalizione, ha ottenuto il miglior risultato pur non superando il 2%. Al Senato le soglie di sbarramento sono diverse, vale a dire del 20% per le coalizioni, dell'8% per i partiti non coalizzati e del 3% per i partiti facenti parte di una coalizione;
- le **liste bloccate**. Sulla scheda elettorale è consentito apporre un solo segno sul simbolo della lista prescelta. Gli elettori non possono, quindi, scegliere tra persone (esprimendo una preferenza per un determinato candidato) ma soltanto tra partiti. In tal modo entrano in

Parlamento i candidati in ordine di lista e risulta determinante la scelta centralizzata dei candidati da parte delle segreterie dei partiti;

- il deposito da parte dei partiti organizzati in coalizioni che si candidano a governare di un **unico programma** elettorale, nel quale è esplicitamente indicata la **persona designata come capo della coalizione**;
- la **tutela delle minoranze linguistiche**, coalizzate o non coalizzate, che nelle Regioni a Statuto speciale possono accedere al riparto dei seggi superando la soglia del 20%;
- l'impossibilità di presentare contrassegni con elementi o diciture o grafica identica o confondibile con quelli presenti in precedenza o usati tradizionalmente da altri partiti.

6. IL PROCEDIMENTO ELETTORALE

La fase della votazione è preceduta da una serie di passaggi che hanno come finalità principale quella di garantire un corretto, equo e regolare svolgimento delle operazioni elettorali. Tali passaggi sono:

- **convocazione dei comizi elettorali.** È effettuata dal *Presidente della Repubblica* con decreto, ed è *atto dovuto*, poiché l'art. 61 Cost. prescrive che le elezioni delle nuove Camere abbiano luogo entro 70 giorni dalla fine delle precedenti;
- **presentazione delle liste**, composte da un elenco di candidati presentati secondo un determinato ordine. Ciascuna lista è formata complessivamente da un numero di candidati non inferiore a un terzo e non superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione;
- **svolgimento della campagna elettorale.** Si apre al momento dello *scioglimento* delle precedenti Camere. La sua durata è stata di 45 giorni (legge n. 136 del 1976). Nel corso della campagna elettorale devono essere rispettate le disposizioni della L. 22-2-2000, n. 28 (cd. **legge sulla par condicio**), il cui obiettivo è quello di assicurare un accesso imparziale ai mezzi di informazione e parità di trattamento tra i soggetti politici, attribuendo a ciascuno un adeguato spazio di comunicazione e propaganda;
- **costituzione dei seggi elettorali.** Appositi *organi comunali* nominano il personale dei singoli seggi elettorali, avvalendosi dell'*Albo delle persone idonee all'ufficio di scrutatore di seggio elettorale* istituito in ogni Comune. Presso la cancelleria di ciascuna Corte d'Appello è istituito anche l'*Albo delle persone idonee all'ufficio di presidente di seggio elettorale*. Le iscrizioni a tale Albo sono subordinate al possesso del titolo di studio non inferiore al diploma di istruzione secondaria;
- **consegna a tutti gli elettori della tessera elettorale.** Tale tessera viene inviata agli elettori a cura dei competenti uffici comunali ed il possesso di essa abilita all'esercizio del voto. Nel caso in cui non sia recapitata, può essere personalmente ritirata dall'elettore presso l'apposito Ufficio comunale;
- **votazione.** L'elettore non può accedere ai seggi elettorali se non è in possesso della tessera elettorale e non può votare se non presenta un documento di identità personale (anche scaduto). La votazione si tiene in due giorni: la domenica ed il lunedì fino alle ore 15,00 (art. 1, L. 16-4-2002, n. 62);
- **scrutinio e proclamazione dei risultati e controlli.** Segue alla votazione, e costituisce la fase di *accertamento* dei risultati elettorali. Il lavoro di scrutinio inizia poco dopo la chiusura dei seggi e prosegue *ininterrottamente* fino alla chiusura delle operazioni, alla verifica e al computo dei risultati, e alla consegna delle schede (in buste sigillate) e del verbale dei risultati agli uffici elettorali. *L'ufficio elettorale circoscrizionale*, ricevute le schede scrutinate dai presidenti dei vari seggi, controlla i calcoli effettuati e dà proclamazione dei risultati.

7. IL DIRITTO DI PETIZIONE POPOLARE

Con l'esercizio di tale diritto i cittadini portano a conoscenza del Parlamento determinate situazioni o necessità, chiedendo alle Camere di esaminarle e di provvedervi attraverso lo strumento legislativo (art. 50 Cost.).

Ciascuna Camera, ricevuta una petizione, può tenerne conto, archivarla o abbinarla ad un eventuale progetto di legge sulla stessa materia o invitare il Governo a presentare un disegno di legge sul medesimo oggetto.

Il *diritto di petizione* può essere esercitato *più facilmente* dell'iniziativa legislativa popolare, perché:

- spetta a tutti i *cittadini*, anche se *non iscritti* nelle *liste elettorali*;
- *non richiede particolari formalità*, eccettuata l'autenticazione della firma del proponente;
- può essere esercitato da una *singola persona* o da gruppi di persone;
- *non richiede la formulazione di un disegno di legge* vero e proprio, come invece è previsto per l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare.

8. LA PARITÀ DI ACCESSO ALLE CARICHE ELETTIVE

In base all'art. 51 Cost. tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere alle cariche elettive.

Nonostante il principio solennemente affermato dall'art. 51 della Carta costituzionale sulla **parità tra i sessi nell'accesso alle cariche elettive**, la realtà dimostra che tale uguaglianza è ben lontana dall'essersi realizzata: ancora oggi, nel Parlamento eletto nel 2008, la percentuale della rappresentanza femminile risulta inferiore al 20%.

Il lungo *iter* del principio di pari opportunità ha trovato completa attuazione con la **L. cost. 30 maggio 2003, n. 1** che introduce un nuovo periodo al primo comma dell'articolo 51 Cost. Riprendendo quanto affermato nella prima parte del comma («Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge»), il periodo aggiunto recita: «A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». Con tale modifica si è fornita la copertura costituzionale per l'adozione di provvedimenti legislativi *ad hoc* che possano incentivare la partecipazione femminile alla vita pubblica, superando le obiezioni mosse in precedenza dalla Corte costituzionale.

Se il comma 1 dell'art. 51 Cost. già accoglieva il principio di uguaglianza formale, con l'inserimento del nuovo periodo sembra chiaro l'intento del legislatore di voler dare piena applicazione anche al principio dell'uguaglianza sostanziale. È quindi possibile scorgere un filo di continuità logica tra l'art. 3 e l'art. 51 Cost., dal momento che il secondo accoglie in materia di accesso alle cariche elettive i principi di uguaglianza formale e sostanziale previsti dal primo.

9. I DOVERI INDEROGABILI

A) Principi generali

L'art. 2 Cost., accanto ai diritti inviolabili, richiede l'adempimento dei «*doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*». Per «doveri inderogabili» si devono intendere quei doveri dal cui adempimento nessun soggetto può essere esentato in quanto espressione del principio di solidarietà.

Il richiamo a tali doveri contenuto nell'art. 2, comma 2, Cost. si collega al principio dell'*uguaglianza sostanziale* sancito dall'art. 3, comma 2, Cost. Entrambe le norme impongono ai singoli di contribuire alla crescita democratica della società, soprattutto attraverso attività che abbiano un'utilità sociale nelle quali possa concretizzarsi il valore della solidarietà.

L'attuale *forma di Stato* sociale rende indispensabile, pertanto, che ciascun cittadino adempia a quei *doveri di solidarietà* (menzionata come *fraternità* nella Costituzione francese) necessari per il rispetto della altrui sfera di autonomia e per assicurare la pacifica convivenza collettiva.

B) La difesa della Patria

Tra i doveri inderogabili di solidarietà politica menzionati nell'art. 2 della Costituzione si inserisce il *dovere di difesa della Patria* proclamato dall'art. 52 Cost.

In particolare, il comma 1 dell'art. 52 definisce tale dovere come «sacro» non connotandolo però di alcun significato religioso, dovendosi invece intendere laicamente quale condivisione del nucleo fondante dei principi intangibili da parte dei cittadini. In questo senso la difesa della Patria può essere adempiuta anche con forme di solidarietà nei confronti della comunità diverse dal servizio militare armato.

La Corte costituzionale con sent. 53/1967 ha ritenuto possibile che la legge preveda l'estensione di tale dovere anche all'apolide e allo straniero (residenti nel territorio della Repubblica) in quanto appartenenti a una comunità della quale sono tenuti a dividerne la difesa.

Il dovere di difesa della Patria si traduce, *ex art. 52*, comma 2, nell'obbligo di prestare il **servizio militare** nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge.

C) La partecipazione alle spese dello Stato

L'art. 53 della Costituzione obbliga i cittadini e gli stranieri (che hanno interessi economici in Italia) a *concorrere alle spese pubbliche* attraverso prelievi fiscali in ragione della **capacità contributiva** di ciascuno e secondo il **criterio di progressività**.

L'esigenza di imporre tributi ai sudditi costituisce una necessità insopprimibile dello Stato sociale diretto ad acquisire le risorse finanziarie fondamentali per garantire lo sviluppo della collettività.

Generalmente, il potere impositivo compete al Parlamento che lo esercita nel rispetto dei più generali principi costituzionali dell'*equità* e della *solidarietà sociale*.

Ogni individuo appartenente alla comunità nazionale è tenuto a pagare i tributi al fine di adempiere ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» e, pertanto, deve cooperare al benessere della collettività, secondo le sue possibilità, proprio attraverso il versamento dei tributi. Per ragioni di equità la pressione fiscale deve trovare adeguato bilanciamento con la capacità contributiva individuale, valutabile in termini di coerenza e ragionevolezza delle scelte legislative.

Per ragioni di equità la **pressione fiscale** deve sempre trovare un adeguato bilanciamento con la capacità contributiva individuale, valutabile in termini di coerenza e ragionevolezza delle scelte legislative.

Tale meccanismo, teoricamente impeccabile, è però venuto meno in quei paesi, come l'Italia, in cui non sono mai stati approntati strumenti abbastanza efficaci di contrasto all'evasione fiscale. Purtroppo nel nostro paese, con i governi di destra si sono adottate politiche che non hanno tenuto conto dei principi sanciti da questo articolo, e negli anni duemila più volte si è consentito agli evasori che avevano in precedenza esportato clandestinamente capitali all'estero di far emergere, legalmente (pagando allo Stato un'imposta ridicola del 5%), le somme non dichiarate al fisco in virtù di un accordo compiacente tra i detentori del potere economico e gli organi costituzionali: Parlamento, Governo e persino Presidente della Repubblica, che ha, di recente, promulgato senza battere ciglio, e non è la prima volta, il D.L. 1-7-2009, n. 78, conv. con modif. dalla L. L. 3-8-2009, n. 102 che all'art. 13bis ha previsto il cd. **scudo fiscale**.

Pertanto, l'intreccio tra economia e politica in sistemi fondati sull'*economia di mercato*, in assenza di un controllo democratico del popolo, si risolve irrimediabilmente a favore dei detentori del potere economico, cui si consente, in dispregio delle norme costituzionali, di raggiungere e consolidare la loro forza economica esportandola oltre i confini nazionali e, così, creando ingenti accumuli di *capitali* che consentono a chi li detiene di stabilire le sorti mondiali. Lo stesso fenomeno della *globalizzazione*, in virtù del quale i mercati mondiali sono governati da un numero relativamente ristretto di imprese multinazionali, è un esempio evidente della odierna «**dittatura del capitale internazionale**» cui il nostro governo, avallando tali normative, aderisce. La sensazione è che, in assenza di radicali cambiamenti di rotta, il principio di capacità contributiva non resti che un *flatus voci*, laddove oggi, e sempre più nel futuro, saranno i vertici del potere economico a determinare le sorti del pianeta.

D) Il dovere di fedeltà alla Repubblica

L'art. 54 della Costituzione impone il cd. «dovere di fedeltà» secondo cui *tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi*.

Tuttavia, il dovere di fedeltà non comporta «obbedienza incondizionata» ai governanti che, abusando del loro ufficio, violino o sovvertano i principi fondamentali consacrati dalla Costituzione. Tale assunto rimanda al cd. «**di-**

ritto di resistenza» dei cittadini che la Costituzione italiana non prevede ma che secondo parte della dottrina (DE VERGOTTINI) sarebbe implicito e riconducibile al dovere in difesa delle istituzioni: la legge, infatti, non deve essere l'espressione del libero arbitrio di un sovrano ma la traduzione positiva dei precetti specifici e inviolabili consacrati dalla Costituzione.

Il dovere di fedeltà ai principi e ai valori fondanti della Repubblica non comporta che in suo nome possano essere imposti limiti all'esercizio dei diritti di libertà del cittadino, soprattutto della libertà di manifestazione del pensiero.

La democrazia italiana tollera anche il dissenso ideologico più radicale, purché non si concretizzi in comportamenti materiali destinati a colpire le istituzioni democratiche. Ecco perché la dottrina prevalente (DI GIOVINE) ritiene che il presidio penalistico del dovere di fedeltà sia l'art. 238 c.p., che punisce chiunque, anche se titolare di cariche pubbliche di rilievo, «commette un fatto diretto a mutare la Costituzione dello Stato, o la forma di governo con mezzi non consentiti dall'ordinamento costituzionale dello Stato».