

MODULO 1

STATO E COSTITUZIONE

UD 1.1 – VICENDE STORICHE

Dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana

“Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato; noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue.

Articolo unico: Il Re Vittorio Emanuele II assume per sé e suoi Successori il titolo di Re d'Italia. (...) Da Torino addì 17 marzo 1861”.

Con queste parole si apre la legge n. 4671 del Regno di Sardegna: sono le parole con le quali si proclama ufficialmente la nascita del Regno d'Italia, successivamente alla seduta della Camera dei Deputati del 14 marzo 1861 che ha approvato in via definitiva il relativo progetto di legge.

Il nuovo Regno unifica e assoggetta alla sua sovranità i sette diversi stati in cui, fino a due anni prima, l'Italia si trovava divisa. Si realizza così l'ideale dei tanti patrioti che, a quel sogno, avevano sacrificato la propria vita.

Il nuovo soggetto statale riscuote da subito simpatia e approvazione da parte delle potenze europee e mondiali: in meno di un mese riceve infatti il riconoscimento internazionale da parte di Gran Bretagna, Stati Uniti e Svizzera.

Lo Statuto Albertino, concesso nel 1848 dal Re Carlo Alberto al Regno di Sardegna, viene esteso a tutto il Regno d'Italia e diventa così la prima costituzione italiana. Rimarrà ininterrottamente in vigore fino al referendum istituzionale del 2 giugno 1946 e alla conseguente proclamazione della Repubblica.

Di questi eventi avrai senz'altro nozione, se non altro perché nel 2011 abbiamo festeggiato con forme solenni e partecipate i 150 anni dell'Unità d'Italia. In ogni città, senz'altro anche nella tua, si sono tenute manifestazioni, mostre, celebrazioni al fine di ricordare, soprattutto ai più giovani come te, quegli storici eventi e per rinvigorire il sentimento di appartenenza nazionale. Le strade e le piazze si sono riempite di coccarde e bandiere... una cosa che in Italia si vede solo quando vince la Nazionale!

Il 2 giugno 1946 segna quindi la fine della monarchia dei Savoia e la nascita della Repubblica. Ripercorriamo ora brevemente il percorso storico che ci ha condotti fin qui.



Il logo dei 150 anni dell'Unità d'Italia

Il diciannovesimo secolo è stato, non solo per l'Italia, un'epoca di grandi rivolgimenti storici, politici e culturali. I tempi erano ormai maturi per la piena rivendicazione e l'affermazione dei principi basilari di libertà e democrazia.

I popoli insorgono: si assiste in gran parte d'Italia a moti di piazza e sollevazioni. Numerosi regnanti sono costretti ad abbandonare i loro troni; altri, secondando l'onda dei tempi, si determinano a porre fine a tanti antichi odiosi privilegi di nobili e aristocratici concedendo ai loro popoli gli invocati statuti, cavalcando così le istanze di rinnovamento.

Il più importante tra tutti è proprio lo Statuto Albertino, che nel giro di tredici anni da carta costituzionale del Regno di Sardegna estenderà la sua efficacia a tutto il neonato Regno d'Italia.

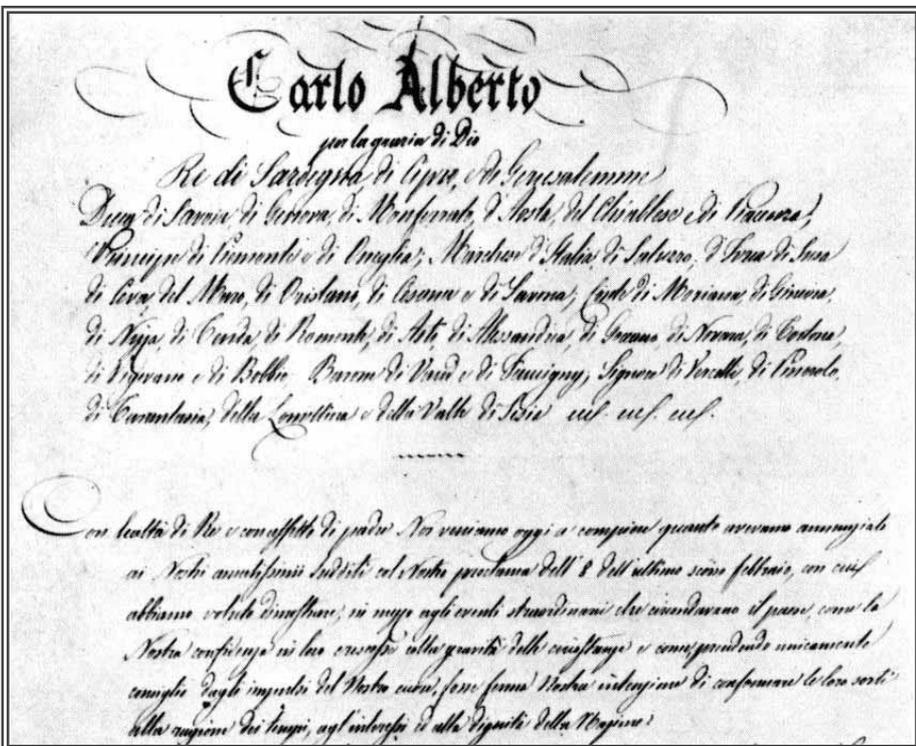
Durante l'applicazione dello Statuto Albertino, si registra un graduale riconoscimento dei diritti di libertà e democrazia: nel 1919 si svolgono le prime elezioni del Parlamento a suffragio universale (solo maschile però, le donne dovranno aspettare ancora quasi un trentennio per veder riconosciuto il loro diritto di voto).

L'avvento del fascismo nel 1922 segna una brusca battuta d'arresto sul cammino della democrazia e della partecipazione popolare alla cosa pubblica. Vengono soppresse le principali libertà individuali, il diritto di sciopero e il pluralismo politico, ovvero la possibilità che altri partiti politici, oltre quello fascista, potessero non dico aspirare alla guida del paese ma anche solo partecipare alle elezioni.

Il regime autoritario di Benito Mussolini impone, attraverso tutta una serie di provvedimenti normativi volti a rafforzare il suo ruolo personale e la sua capacità di condizionamento e interdizione rispetto ad altri organi statutari, una sorta di "costituzione materiale" parallela che svuota e marginalizza lo Statuto, trasformando l'Italia in una dittatura.

Gli eventi bellici della seconda guerra mondiale, che vedranno l'Italia inizialmente schierata con la Germania nazista di Hitler in virtù della scelta scellerata di Mussolini di entrare in guerra a fianco del dittatore tedesco, saranno rovinosi per il fascismo tant'è che porteranno alla sua caduta.

In seguito agli eventi del 25 luglio 1943, allorché il Gran Consiglio del Fascismo votando



il famoso "Ordine del Giorno Grandi" di fatto esautorò e depose Mussolini che infatti il pomeriggio del giorno stesso fu fatto arrestare dal re Vittorio Emanuele III, si ebbe una sorta di "riviviscenza" dello Statuto che peraltro non aveva mai cessato di restare in vigore. Fatto sta che il re, ripristinati tutti i suoi poteri costituzionali,

Così inizia lo Statuto Albertino

riprese saldamente in mano la situazione e nominò il Maresciallo Pietro Badoglio “Capo del Governo, Primo ministro e Segretario di Stato”.

Nel giro di poche settimane Badoglio firmò l’armistizio con gli alleati, che sbarcati in Sicilia nello stesso mese di luglio avevano iniziato a settembre la loro avanzata verso nord, mentre Mussolini, liberato nel frattempo dai tedeschi, costituì la Repubblica Sociale Italiana, impropriamente nota anche come “Repubblica di Salò”, nelle regioni del centro-nord sotto occupazione tedesca.

Lo sbandamento fu generale: dopo l’annuncio dell’armistizio, avvenuto l’ 8 settembre, il re e Badoglio fuggirono a Brindisi per porsi sotto la protezione degli alleati; la struttura amministrativa del Regno, civile e militare, crollò su stessa come un castello di carte e l’esercito tedesco ebbe buon gioco nel prendere il controllo del Paese, operazione peraltro ampiamente pianificata.

Questa drammatica situazione che vedeva il territorio dell’Italia diviso in due e sotto occupazione militare di due diversi eserciti stranieri - anche se l’avanzata alleata respingeva sempre più a nord gli occupanti tedeschi - perdurò fino alla Liberazione e alla cessazione delle ostilità.

Fu a questo punto che i nodi accantonati dalle forze politiche in attesa della fine della guerra vennero al pettine, primo fra tutti la “questione istituzionale” ovvero il problema della “forma dello stato” o più semplicemente “cosa fare della monarchia”.

Assai diffusa era infatti la considerazione della responsabilità di Casa Savoia e di Vittorio Emanuele III nel disastro che aveva investito l’Italia, dall’avvento del fascismo alla guerra. L’accordo tra i partiti portò all’estromissione del re dalla vita politica e alla creazione della figura del Luogotenente generale del Regno nella persona di Umberto di Savoia, erede al trono, che venne così a rappresentare poteri e interessi della Corona. L’accordo prevedeva anche l’indizione di un referendum istituzionale e la contestuale votazione per l’elezione di una Assemblea Costituente.

Finalmente il 2 giugno 1946 gli italiani si recarono alle urne per scegliere tra monarchia e repubblica e per eleggere l’Assemblea che avrebbe redatto il testo costituzionale, qualunque fosse stato l’esito del voto. Per la prima volta parteciparono al voto anche le donne il cui diritto era stato riconosciuto da un decreto governativo del 31 gennaio 1945.

Un mese prima della consultazione referendaria il re aveva abdicato a favore del figlio

Umberto che assumeva il nome di Umberto II ed aveva lasciato l’Italia per recarsi in esilio ad Alessandria d’Egitto.



Nasce la Repubblica italiana

Il 3 giugno si chiusero le urne e iniziò la conta dei voti. Si impose la Repubblica con il 54,3% dei consensi e circa due milioni di voti in più rispetto alla Monarchia che ottenne il 45,7% dei suffragi. Decisivo il contributo delle regioni del nord che determinarono il risultato, al sud infatti vinse nettamente la Monarchia.

Nelle elezioni per l'Assemblea Costituente la Democrazia Cristiana con il 37,2 % dei voti staccò nettamente tutti gli altri partiti, ottenendo 207 seggi dei 556 complessivi. Seguivano il Partito Socialista e il Partito Comunista, rispettivamente con il 20,7 e il 18,7 delle preferenze espresse dagli elettori.

Il 18 giugno 1946 la Corte di Cassazione, respinta ogni contestazione e ricorso, proclamò infine ufficialmente la Repubblica. Il re Umberto II da alcuni giorni era già partito per il Portogallo e il Corriere della Sera già martedì 11 giugno, riportando i risultati provvisoriamente diffusi, titolava gioiosamente a tutta pagina "È nata la Repubblica italiana".

Il 25 giugno 1946 si riunì per la prima volta l'Assemblea Costituente che il giorno 28 dello stesso mese elesse Enrico De Nicola quale Capo Provvisorio dello Stato. Questi conferì ad Alcide de Gasperi l'incarico di formare il nuovo governo, il primo della Repubblica Italiana.

L'Italia, fiaccata dal fascismo e dalla guerra, ritrovato l'onore e l'orgoglio nazionale: battuta la monarchia e il conservatorismo, inizia sotto le insegne repubblicane e con lo sguardo rivolto al futuro il suo nuovo cammino istituzionale.



Stemma della Repubblica Italiana

I lavori dell'Assemblea Costituente

Il periodo intercorso tra la votazione per il referendum e l'entrata in vigore della Costituzione è stato caratterizzato dai lavori dell'Assemblea Costituente, eletta negli stessi giorni in cui fu tenuto il referendum istituzionale.

Compito della Costituente era quello di redigere per la nuova Italia, nata dalla guerra e dalle lotta antifascista, un nuovo testo costituzionale che prendesse il posto dello Statuto Albertino, vecchio ormai di quasi un secolo.

Era inteso che se dalle urne fosse uscito un responso favorevole alla conferma della monarchia la nuova costituzione sarebbe stata di tipo monarchico; qualora invece avesse prevalso la repubblica i costituenti avrebbe operato in tal senso. E così infatti fu.

Altre importanti funzioni furono svolte dall'Assemblea Costituente, cosa assai poco considerata data la transitorietà di questo organo: votò infatti la fiducia ai governi che si alternarono nel corso di tutta la sua durata, approvò le leggi di bilancio e di ratifica dei trattati internazionali nonché i provvedimenti legislativi di maggior rilievo. Funzionò in altre parole come un vero e proprio parlamento: e ciò appare ben naturale se si considera che le prime elezioni politiche si ebbero solo nell'aprile del 1948, vale a dire dopo l'approvazione e l'entrata in vigore della Costituzione.

Per rendere più spediti ed efficienti i loro lavori i costituenti nominarono una "Commissione dei settantacinque" (così chiamata dal numero dei suoi membri) con il compito di predisporre il progetto generale della costituzione. Questa a sua volta si divise in tre sottocommissioni, ciascuna incaricata di occuparsi di uno specifico ambito costituzionale.

Ad un gruppo più ristretto, denominato Comitato dei diciotto, fu demandato il difficile e delicato compito di coordinare e uniformare le proposte scaturite dal lavoro delle sottocommissioni e di redigere la bozza di costituzione.



Il Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola firma la Costituzione (27-12-1947)

Il testo così elaborato fu portato in aula e discusso in seduta plenaria dall'Assemblea Costituente che in data 22 dicembre 1947, sotto la presidenza di Umberto Terracini, lo approvò in via definitiva. Dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, avvenuta il giorno 27 dicembre 1947, la Costituzione della Repubblica Italiana entrava in vigore il primo gennaio del 1948.

L'Assemblea Costituente restò in carica fino al 31 gennaio 1948, secondo quanto stabilito dalla XVII disposizione transitoria e finale della Costituzione, al fine di deliberare la legge per l'elezione del Senato della Repubblica, gli statuti delle regioni a statuto speciale e la legge sulla stampa.

La stessa norma consentiva che potesse venire ulteriormente convocata fino al giorno delle elezioni delle nuove camere per deliberare su specifiche materie.



Enrico De Nicola, Capo provvisorio dello Stato, insieme ad Umberto Terracini, Presidente dell'Assemblea Costituente

Dopo questa rapida ricognizione sui primi frenetici anni della nostra Repubblica ti starai forse chiedendo se qualcuno dei 556 “Padri Costituenti”, così vengono chiamati coloro che parteciparono ai lavori dell'Assemblea, sia ancora in vita

La risposta è positiva. Ad oggi, ovvero maggio 2013, dopo la morte del sen. Giulio Andreotti avvenuta il 6 maggio 2013, sopravvive solo uno di essi: il senatore a vita Emilio Colombo il quale all'età di 93 anni può quindi vantare, prima quale eletto dal popolo e in seguito nella qualità di senatore a vita, una permanenza nelle aule parlamentari di quasi settant'anni.

La Costituzione della Repubblica Italiana

La Costituzione è, semplicemente, la legge fondamentale dello stato. Fondamentale nel senso che sta a fondamento di tutte le altre leggi e della struttura stessa dello stato.

La nostra Costituzione, lo abbiamo ricordato nelle pagine precedenti, è stata approvata dall'Assemblea Costituente nella seduta del 22/12/1947; è stata promulgata dal Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola il 27/12/1947 ed è entrata in vigore il 01/01/1948.

A differenza delle carte costituzionali di altri paesi, la nostra non è stata confermata da un voto popolare; le sue modifiche, tuttavia, potrebbero richiedere lo svolgimento di una consultazione referendaria, come è avvenuto nel 2006 per la legge costituzionale di riforma della seconda parte della Costituzione, che è stata peraltro respinta dagli elettori. La nostra, in effetti, è una **costituzione "rigida"**: richiede cioè procedure complesse per gli interventi di riforma; tale carattere è quindi la migliore garanzia rispetto all'introduzione di modifiche estemporanee o unilaterali da parte di precarie maggioranze parlamentari.

La Costituzione repubblicana si compone di 139 articoli, più XVIII disposizioni "transitorie e finali", vale a dire norme di carattere temporaneo e di raccordo tra vecchia e nuova forma di stato.

In questo ambito rilevanza peculiare assumono gli articoli da 1 a 12, indicati come "Principi fondamentali". Si tratta di una sorta di "supercostituzione", norme di un umanesimo giuridico ormai patrimonio acquisito, non ulteriormente negoziabile. Norme la cui validità prescinde dai luoghi e dai tempi e la cui negazione potrebbe compromettere irrimediabilmente la natura e la stessa legittimità dell'ente stato.

Seguono i "I diritti e doveri dei cittadini" (Cost. Parte prima, artt.13-54), che già nel titolo chiariscono con tutta evidenza il loro contenuto: si tratta di un elenco di diritti e correlativi doveri che riprendono, integrano e sviluppano gli enunciati dei "Principi fondamentali; un complesso di garanzie quindi poste a tutela non solo del cittadino ma, in molti casi, della libertà e dignità dell'uomo in generale.

Abbiamo poi l' "Ordinamento della Repubblica" (Cost. Parte seconda, artt. 55-139), che illustra struttura e funzionamento degli organi costituzionali, degli enti territoriali e della magistratura.

Troviamo infine le citate "Disposizioni transitorie e finali" (I-XVIII).

Ancora una considerazione prima di passare all'analisi della seconda parte del testo costituzionale. I Padri Costituenti venivano da storie, esperienze, ideologie diverse, talvolta contrapposte. Ma seppero tutti unitariamente con ammirevole dedizione e senso dello stato operare per un fine comune: costruire una repubblica democratica, rispettosa dei diritti e della sovranità del popolo, attraverso l'elaborazione di una carta costituzionale che garantisse libertà, tutela dei diritti, solidarietà.

Il testo della Costituzione italiana è stato quindi il frutto di un **nobile e mirabile compromesso** tra culture, idee, dottrine filosofiche e politiche diverse, tanto da conciliare le istanze del mondo cattolico, rappresentate dal partito della Democrazia cristiana, con quelle dei lavoratori raccolti nei partiti di ideologia marxista come il Partito comunista italiano e quelle dei partiti di ispirazione laica e liberale.

Nel seguito della storia d'Italia una tale compenetrazione di interessi e unità di intenti nella esclusiva tutela del comune interesse non sarebbe stata più ritrovata.

Il testo della Costituzione nei quasi settant'anni dalla sua elaborazione è stato sottoposto a numerose modifiche, talvolta di tipo meramente episodico, in qualche caso a livello più organico se non sistematico. Tra queste ultime ricordiamo la modifica delle disposizioni del Titolo V della Costituzione, concernente Regioni, Province e Comuni (L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3) e la riforma, non andata a buon fine in quanto respinta con il referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006, della seconda parte della Costituzione nel suo complesso.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PRINCIPI FONDAMENTALI (art. 1-12)

- PARTE PRIMA -

Diritti e doveri dei cittadini (art. 13-54)

Rapporti civili

Rapporti etico-sociali

Rapporti economici

Rapporti politici

- PARTE SECONDA -

Ordinamento della Repubblica (art. 55-139)

Il Parlamento

Il Presidente della Repubblica

Il governo

La magistratura

**Le Regioni, le Province,
i Comuni**

Garanzie costituzionali

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI (I – XVIII)

Il diritto di voto

Secondo l'art. 48 della Costituzione **sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.** E' questa la piena affermazione del principio del **suffragio universale**, ovvero il riconoscimento ai cittadini del diritto di voto in tutte le consultazioni elettorali – politiche, amministrative e referendarie – senza alcuna discriminazione legata al sesso, al censo, all'istruzione. L'unica condizione richiesta è la piena capacità di agire, che si acquista con la maggiore età, e può essere compromessa solo da determinate condizioni personali (incapacità civile, condanna penale irrevocabile come pure casi di indegnità morale previsti dalla legge). Come abbiamo visto il suffragio universale così inteso si realizzò in Italia solo a decorrere dal referendum istituzionale del 2 giugno 1946. Aggiungiamo che l'esclusione del diritto di voto per gli interdetti e per gli inabilitati per infermità di mente prevista in origine dalla normativa è stata rimossa dalla legge n. 180 del 1978. Il risultato, per certi aspetti paradossale, è che l'interdetto non può autonomamente compiere alcun atto giuridico ma può esercitare personalmente il voto. Così pure con il d.lgs. n. 5 del 2006 sono state abrogate le disposizioni di legge che non consentivano il voto ai falliti, che possono ora partecipare alle elezioni amministrative e politiche.

Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico. In queste semplici affermazioni la Costituzione riassume le caratteristiche peculiari e irrinunciabili di un diritto che al tempo stesso assurge a dovere civico del cittadino. **Libero**, poiché il voto non può che essere espressione della genuina volontà dell'elettore, non sottoposta quindi a limiti o coartazioni di natura alcuna. **Segreto**, in quanto la segretezza è il necessario presupposto della libertà: solo nel segreto dell'urna l'elettore può esprimersi in tutta libertà al di fuori di condizionamenti o pressioni; nessuno può essere obbligato a dichiarare come abbia votato e verso quale candidato abbia espresso la sua preferenza. **Personale**, in quanto il diritto di voto va esercitato esclusivamente in prima persona e in nessun caso può essere delegato; in caso di impedimento fisico l'elettore può votare con l'assistenza di persona di sua fiducia, ma deve comunque presenziare. **Uguale**, in quanto vale il principio democratico "una testa un voto": i voti cioè si contano e non si pesano; tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge, così pure il loro voto ha per tutti lo stesso valore.



Alcuni contrassegni elettorali presentati per le elezioni del 24 e 25 febbraio 2013

Il diritto di voto rappresenta la massima espressione della **democrazia indiretta**. Ricorderai che nel nostro Stato il cittadino esercita la sovranità, di cui all'art. 1 del testo costituzionale, nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione stessa. Tale potere di sovranità infatti quasi mai è esercitato direttamente dal cittadino, se non in rare e ben definite circostanze, come ad es. in caso di referendum. In altre parole il cittadino non effettua in prima persona le scelte che lo riguardano ma affida attraverso le elezioni ai propri **rappresentanti** le decisioni politiche inerenti la vita socio-economica del Paese.

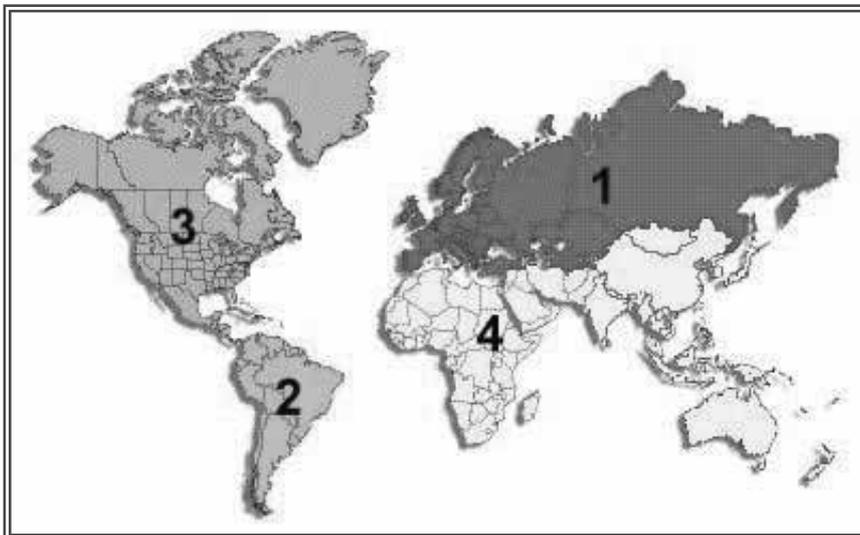
Le elezioni possono essere di tre tipi: amministrative, politiche ed europee.

Le elezioni politiche sono le votazioni con le quali scegliamo i nostri rappresentanti in parlamento, ovvero per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica. Sono le più importanti e si tengono ogni cinque anni, a meno che il Presidente della Repubblica - come vedremo - non sciolga anticipatamente le camere.

Le elezioni amministrative sono invece le consultazioni elettorali con le quali eleggiamo i nostri rappresentanti negli enti locali territoriali, ovvero chi rivestirà la carica di Sindaco, Presidente della Regione e della Provincia, così pure quella di consigliere comunale, regionale e provinciale. Si tengono ugualmente ogni cinque anni, anche se in periodi diversi per i vari enti sul territorio nazionale.

Con le **elezioni europee** eleggiamo invece ogni cinque anni i nostri rappresentanti presso il Parlamento europeo, ovvero l'assemblea legislativa dell'Unione europea, con sede principale a Strasburgo, nel nord della Francia.

La Costituzione assicura il diritto di voto anche ai **cittadini residenti all'estero**. La legge costituzionale n°17 del 17 gennaio 2000 ha infatti introdotto per i suddetti la possibilità di partecipare alle consultazioni elettorali senza dover necessariamente tornare in Italia. E' stata infatti istituita una **Circoscrizione estero** che si estende in tutte le parti del mondo. Con legge 27 dicembre 2001 n. 459 tale diritto è stato reso effettivo consentendo agli italiani residenti all'estero di eleggere in loro rappresentanza dodici deputati e sei senatori.



Le quattro ripartizioni della Circoscrizione estero

La Circoscrizione estero è ripartita in quattro suddivisioni: Europa (compresa la Federazione russa e la Turchia); America meridionale; America settentrionale e centrale; Africa, Asia, Oceania e Antartide. In ciascuna ripartizione è eletto almeno un senatore e un deputato, mentre gli altri seggi sono distribuiti tra le stesse proporzionalmente al

numero dei cittadini residenti. Il voto avviene per posta, inviando la scheda elettorale o le schede elettorali con l'espressione del voto al consolato italiano che ha curato la procedura. La novità costituzionale del voto ai cittadini residenti all'estero è stata introdotta nel nostro ordinamento dopo un lungo dibattito politico sull'opportunità o meno di un tale riconoscimento. Al di là del principio sicuramente valido di consentire ai nostri emigrati di poter partecipare attivamente alla vita politico-istituzionale del nostro Paese, restano le perplessità su un voto espresso da soggetti spesso lontani (non solo in senso geografico) dal dibattito politico e dalle problematiche sociali del paese d'origine e dato a candidati espressione di circoscrizioni sterminate di carattere continentale.

Un'ultima osservazione, se il diritto di voto è così importante per tutti i cittadini italiani, residenti o meno in Italia, c'è da chiedersi: è sanzionabile in qualche modo chi decide di non partecipare, occasionalmente o stabilmente, a tale manifestazione della vita democratica?

Diffusa, quanto erronea, era in passato la convinzione secondo cui disertare il voto costituisse una sorta di illecito, un comportamento assoggettabile quindi a qualche forma di sanzione. In verità la Costituzione pur intendendo il voto come un dovere civico, oltreché un diritto, non ha però stabilito a carico dell'elettore che si astiene alcun tipo di conseguenza negativa. L'intenzione che ha guidato il Costituente nel redigere questa norma è stata quella di esortare gli aventi diritto a partecipare appieno, in modo cosciente e consapevole, alle dinamiche democratiche e alla vita politica del Paese, delegando l'esercizio della sovranità popolare a persone in cui ravvisiamo capacità e determinazione nel realizzare l'interesse generale.

I sistemi elettorali

Ti starai a questo punto chiedendo in che modo il diritto di voto esercitato dai cittadini, ovvero l'elettorato attivo, porti a scegliere e selezionare quelli che saranno i nostri rappresentanti nelle istituzioni, ovvero l'elettorato passivo. Come e secondo quali regole ciò avviene?

Esistono a tal fine i **sistemi elettorali, ovvero un insieme di procedure e norme che disciplinano le modalità di elezione e gli effetti che l'esercizio di tale diritto comporta, in particolare come trasformare i voti espressi dai cittadini in seggi da assegnare alle diverse parti politiche nelle assemblee elettive.**

I vari sistemi elettorali consentono di avere una guida politica per il paese o per gli enti territoriali, nella prospettiva che gli eletti conducano la loro azione politica nella direzione della attuazione degli interessi manifestati dal corpo elettorale.

Per la realizzazione degli obiettivi suindicati è necessaria la presenza dei **partiti, ovvero associazioni private che selezionano il personale politico e propongono agli elettori i candidati, facendosi portatori di un programma per il governo della società e la realizzazione degli interessi collettivi.** I partiti hanno ottenuto specifico riconoscimento costituzionale, l'art. 49 Cost. infatti recita: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

I partiti mirano quindi a vincere le elezioni e salire al potere, in modo da poter attuare tramite i propri eletti il programma proposto agli elettori nel corso della campagna elettorale.

I partiti sono quindi soggetti fondamentali per l'esercizio della democrazia e sono presenti in tutti gli stati a



ordinamento democratico. Un problema si pone, tuttavia, ed è la eccessiva frammentazione della rappresentanza parlamentare dovuta al gran numero dei partiti esistenti, il che comporta spesso instabilità politica e difficoltà a formare e soprattutto a far durare i governi, sottoposti alle sollecitazioni di una molteplicità di soggetti politici portatori di interessi particolari spesso contrastanti.

Per ovviare a ciò e per poter ampliare il consenso elettorale in modo da puntare al raggiungimento della maggioranza dei voti, talvolta i partiti si uniscono in coalizioni e si presentano alle elezioni, per così dire, sotto un'unica bandiera o per meglio dire con un unico simbolo. Questo consente ai partiti più piccoli di potere essere rappresentati in parlamento, cosa altrimenti problematica. nei sistemi elettorali di tipo maggioritario o con clausola di sbarramento.

Esistono infatti due tipologie principali di sistemi elettorali:

a) - **il sistema proporzionale plurinomiale**

b) - **il sistema maggioritario secco a collegio uninominale**

Sono naturalmente possibili anche ipotesi di sistemi misti, con prevalenza dei caratteri dell'uno o dell'altro. Premesso che le leggi elettorali che nei vari paesi si richiamano all'uno o all'altro sistema divergono spesso in maniera anche significativa tra di loro, veniamo a considerare brevemente la situazione italiana.

Il sistema proporzionale plurinomiale è stato adottato in Italia dal 1948 al 1993

per eleggere i deputati e in parte i senatori. Il sistema funziona in questo modo: il territorio italiano viene suddiviso in zone più o meno ampie dette **circoscrizioni** i cui i residenti sono chiamati ad eleggere un certo numero di candidati che ricopriranno altrettanti seggi in parlamento.

L'elettore esprime la propria scelta su una lista, tra quelle presentate dai partiti in competizione, segnando con una X il simbolo del partito preferito e, se lo desidera, esprimendo la propria preferenza sul nome di uno o più candidati della lista. Quando non è consentito esprimere preferenze sui candidati si parla di "**liste bloccate**", e i **seggi spettanti ad ogni partito sulla base dei voti conseguiti seguono l'ordine dei candidati così come indicati nella lista votata**. E' chiaro che in questo caso i nomi dei



candidati destinati ad essere eletti vengono posti all'inizio della lista e sono rigorosamente scelti dalle direzioni dei partiti che possono così esercitare un forte controllo sugli eletti. Si tratta di un evidente limite posto alla libertà di scelta dell'elettore, deprecabile anche dal punto di vista della realizzazione della piena rappresentatività democratica.

Questo sistema è detto **proporzionale** poiché i partiti ottengono un numero di seggi proporzionale rispetto al numero dei voti conseguiti. Naturalmente il più delle volte la percentuale dei voti di ciascun partito non corrisponde ad un numero intero ma ad un decimale. In questo caso sorge il problema dei **resti**, ovvero i voti residui che in ciascuna circoscrizione non sono sufficienti per l'attribuzione di un seggio.

Nel sistema proporzionale puro, ovvero senza correttivi, i resti vengono sommati a livello nazionale e potrebbero così dar luogo all'attribuzione di ulteriori seggi. I sistemi di ripartizione possono risultare alquanto complessi, ma la logica cui fanno riferimento è quella di non sprecare per quanto possibile voti. L'aggettivo **plurinominale** che si attribuisce a questo sistema sta a indicare che in ogni circoscrizione elettorale vengono eletti una pluralità di candidati di partiti diversi, garantendo così adeguata rappresentanza anche alle minoranze. I piccoli partiti infatti che ottengono percentuali basse di voti hanno diritto ad un numero corrispondente di seggi.

La principale criticità di questo sistema è data dal fatto che i voti vengono distribuiti tra

una pluralità di forze politiche per cui è oltremodo difficile che un solo partito ottenga la **maggioranza**

assoluta dei seggi che gli consenta di guidare le sorti politiche del paese. Si impongono così governi di coalizione, con i riferiti problemi di instabilità politica dovuta alla conflittualità interna tra le forze politiche che danno vita alla maggioranza.



Per superare questi problemi sono stati previsti dei correttivi, ovvero la **soglia di sbarramento e il premio di maggioranza**, entrambi fortemente osteggiati dai gruppi politici minori che vi vedono un attentato alla propria rappresentanza.

La soglia di sbarramento prevede che le liste che ottengono una percentuale di voti al di sotto di un limite minimo prestabilito per legge vengano escluse dall'assegnazione dei seggi. In buona sostanza si fissa una soglia minima, ad esempio il quattro o cinque per cento, e chi non la raggiunge non entra in parlamento (o altra assemblea elettiva).

Il premio di maggioranza prevede invece che il partito (o la coalizione) che abbia ottenuto il maggior numero di consensi (o che abbia raggiunto una certa percentuale predefinita di voti) riceva in premio una quantità ulteriore di seggi, rispetto a quelli che gliene spetterebbero in base ai voti conseguiti, in modo da raggiungere la maggioranza assoluta degli eletti e poter governare.

Entrambi i correttivi consentono di continuare ad avere sulla scena politica del paese una pluralità di partiti e al tempo stesso di avere una maggioranza tendenzialmente stabile.

Un sistema con queste caratteristiche è stato quello introdotto in Italia nel 2005 e tutt'oggi è in vigore (maggio 2013). Purtroppo non ha soddisfatto le aspettative che vi erano state riposte ed ha finito per scontentare tutti.

In effetti nonostante il forte premio di maggioranza previsto non ha consentito la formazione di governi stabili. Le coalizioni di partiti, fragili già al momento della formazione per la esasperazione degli interessi contrapposti, hanno finito con lo sfaldarsi nel corso dell'azione di governo portando alla crisi dell'esecutivo. Non solo, considerata la diversità del sistema elettorale tra camera e senato è possibile – come in effetti è avvenuto nelle elezioni politiche del 2013 – che un partito possa avere una forte maggioranza alla camera dei deputati ma non ottenga la maggioranza al senato, con relativa impossibilità di dar vita al governo.

Vediamo ora brevemente i principali caratteri del sistema **maggioritario secco a collegio uninominale**. Il meccanismo elettivo in questo caso appare alquanto semplificato: il territorio nazionale viene infatti ripartito in tante circoscrizioni o **collegi** quanti sono i candidati da eleggere. In ciascun collegio viene eletto un solo candidato (per questo si dice **uninominale**), quello che arriva primo.

Questo sistema è detto **maggioritario** poiché tra tutti i candidati di uno stesso collegio viene attribuito il seggio a quello che ottiene il maggior numero di voti. Il termine **secco** sta ad indicare che è previsto un solo turno di votazione.

Questo sistema è tipico del mondo anglosassone, dove ha garantito governi forti e stabili. In effetti nei paesi in cui viene adottato sono presenti solo due o tre grandi partiti che si alternano tra opposizione e governo. Non vi è spazio per le piccole forze che, evidentemente, non riuscirebbero ad arrivare prime in nessun collegio uninominale.

I critici hanno avuto buon gioco a dichiarare che le forze politiche di minoranza sono, letteralmente, “buttate fuori” dalla competizione elettorale. Non solo: questo sistema comporta in assoluto il massimo spreco di voti. Può infatti paradossalmente avvenire che un partito con il 49% dei voti non ottenga alcun seggio in parlamento, arrivando sempre secondo in ogni collegio.

Un sistema con caratteristiche, seppur parzialmente, maggioritario è stato in vigore in Italia dal 1993 al 2005.

Si trattava sostanzialmente di un ibrido che attribuiva i seggi per il 75% in modo maggioritario e per il restante 25% in modo proporzionale. Il primo vince tutto (nei collegi uninominali) ma si conserva una riserva di rappresentanza alle forze minori attraverso quel residuo di proporzionale. Neanche questo sistema ha garantito stabilità. E, paradossalmente, i partitini hanno proliferato. In effetti le forze politiche hanno dato vita a coalizioni molto ampie, per tentare il successo nei collegi uninominali, imbarcando formazioni politiche anche minime alle quali hanno dovuto garantire un qualche eletto, proponendolo come candidato della coalizione. Si è parlato a questo proposito di **“desistenza”**: i piccoli partiti rinunciavano a presentarsi autonomamente, per evitare dispersione dei voti che avrebbero danneggiato i partiti maggiori, ma patteggiavano questo in cambio di seggi.



Una volta in parlamento tuttavia le coalizioni inevitabilmente si sfaldavano e ogni partito e partitino preferiva costituirsi in autonomo gruppo parlamentare o dava vita a nuove e inedite aggregazioni, perpetuando l'instabilità.

Per superare queste criticità e conciliare pregi e difetti dei due sistemi ora descritti, è stato prospettato il sistema maggioritario con **doppio turno**, ovvero una duplice votazione che si tiene in due momenti diversi distanziati di un paio di settimane.

In quei collegi in cui nel primo turno non vi sono candidati che superano il 50% dei voti (in teoria anche tutti) si passa al secondo turno chiamato **ballottaggio**.

Al ballottaggio vengono però ammessi in ogni collegio solo i due candidati che hanno ottenuto più voti, con esclusione di tutti gli altri. In pratica il primo turno ha in questo caso la sola funzione di selezionare i candidati che si sfideranno nel ballottaggio.

Anche questo sistema tuttavia non è esente da critiche. Intanto allunga di molto i tempi delle consultazioni elettorali con notevole aggravio dei costi. Costringe poi una parte degli elettori a votare, nel secondo turno, per un partito e un candidato che non sono i propri. E questo provoca disaffezione al voto e astensionismo, in quanto gli elettori dei candidati esclusi non hanno per lo più interesse a recarsi alle urne.

Il sistema induce inoltre i partiti a negoziare accordi affrettati fra un turno e l'altro, a mercanteggiare cioè favori e poltrone con la promessa di un aiuto elettorale, come se il voto dei cittadini fosse una "dote" di cui i partiti possano liberamente disporre tanto da dirottarla da un candidato all'altro, invitando cioè i propri elettori ad esprimere la propria preferenza per l'uno o per l'altro dei due candidati rimasti in lizza.

Pensiamo infine ad una realtà come quella italiana, in cui le votazioni avvengono per lo più negli edifici scolastici. Tenere per settimane i seggi allestiti comporta disagi non trascurabili per il regolare svolgimento della didattica: senz'altro anche a te sarà capitato di fare più di un giorno di vacanza per consentire lo svolgimento delle elezioni!

Un sistema elettorale con simili caratteristiche viene oggi utilizzato in Italia nelle elezioni amministrative, ovvero per l'elezione diretta dei presidenti delle regioni (quelli che la stampa chiama enfaticamente e del tutto impropriamente "governatori"), dei presidenti delle province e dei sindaci. Occorre rilevare che tale sistema, pur con i riferiti limiti, ha dato buona prova di sé in quanto l'elezione diretta dei suddetti organi è stata accolta con favore da parte degli elettori.

Aggiungiamo, in conclusione, che la questione della legge elettorale ha sempre molto animato il dibattito politico dentro e fuori il parlamento, basti ricordare

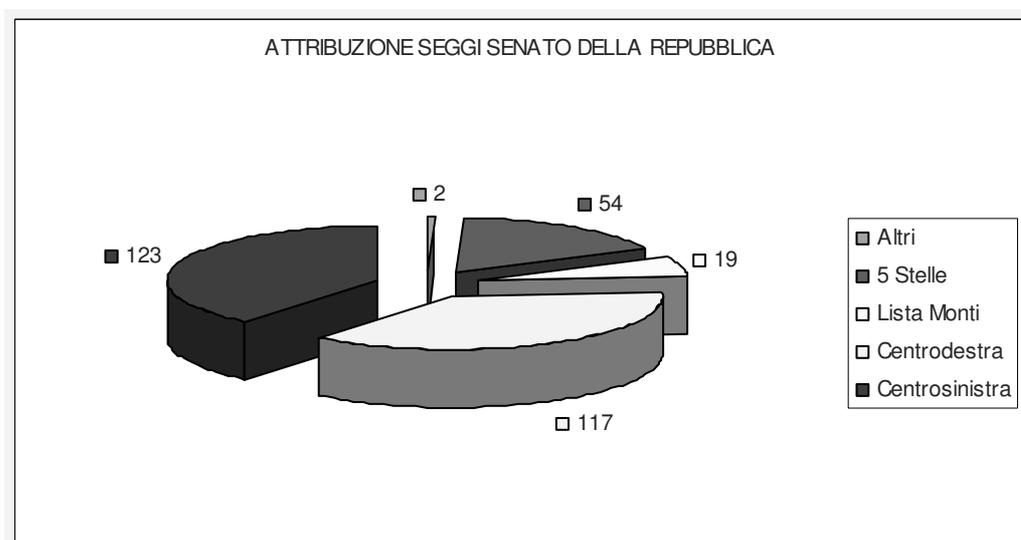
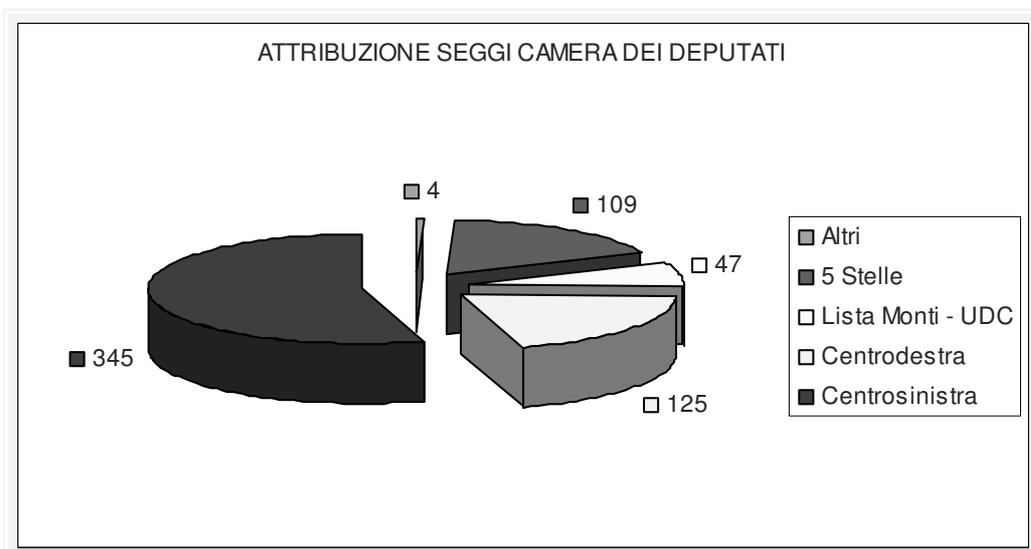


che la ricordata riforma maggioritaria del 1993, quella che ha stabilito che il 75% dei deputati e dei senatori venisse eletto nei collegi uninominali mentre il restante 25% con il sistema proporzionale, è avvenuta a seguito di un referendum popolare.

Non solo, nel 1999 con un altro referendum si tentò di abolire la suddetta quota proporzionale, ma il mancato raggiungimento del quorum minimo dei votanti portò al fallimento della proposta referendaria.

Ricordiamo che l'approvazione della nuova legge elettorale è il primo impegno preso dal nuovo governo di coalizione presieduto da Enrico Letta, che ha ottenuto in via definitiva la fiducia in senato il 30 aprile 2013. E' quindi assai probabile che quando tu avrai questo libro tra le mani sarà già in vigore una nuova legge elettorale le cui caratteristiche potrai confrontare con quanto hai imparato leggendo queste pagine.

Elezioni politiche 2013



Verifica sommativa del modulo 1

- Stato e Costituzione

Rispondi brevemente negli spazi indicati alle domande che seguono.

- Quali vicende hanno portato alla nascita della Costituzione?

.....
.....
.....
.....
.....

- Sei in grado di riferire la struttura della nostra Costituzione?

.....
.....
.....
.....
.....

- Quali sono i principali sistemi elettorali?

.....
.....
.....
.....
.....

- Quali sistemi elettorali sono stati applicati in Italia dal 1948 in poi?

.....
.....
.....
.....
.....

- Quali vantaggi e svantaggi presenta il sistema proporzionale?

.....
.....
.....
.....
.....

- Quali vantaggi e svantaggi presenta il sistema maggioritario uninominale?

.....
.....
.....
.....
.....

- Quali vantaggi e svantaggi presenta il sistema a doppio turno?

.....
.....
.....
.....
.....

- Come pensi debba essere riformata la legge elettorale?

.....
.....
.....
.....
.....

- Conosci i nomignoli che i giornalisti hanno attribuito alle ultime due leggi elettorali? Se non lo sai cerca su internet e scrivi i nomi qui sotto.

.....
.....

