
Indice

- 9 La democrazia costituzionale italiana. Ragioni storiche, sistema politico, equilibri
di Antonio D'Andrea
- 22 **Capitolo 1** - La cittadinanza
- 25 **Capitolo 2** - La nascita delle leggi
- 28 **Capitolo 3** - Storia delle costituzioni
- 30 **Capitolo 4** - La Costituzione americana e l'Illuminismo
- 33 **Capitolo 5** - Le Costituzioni in Italia
- 37 **Capitolo 6** - La Costituzione della Repubblica italiana
- 51 **Appendice documentale**
- 53 La Costituzione della Repubblica Romana del 1849
- 59 La Costituzione italiana
- 82 **Capitolo 7** - Lo Stato
- 85 **Capitolo 8** - Le leggi (Le norme giuridiche)
- 88 **Capitolo 9** - Capacità giuridica e capacità di agire
- 89 **Capitolo 10** - I diritti fondamentali della persona
- 92 **Capitolo 11** - Il diritto alla studio e la libertà di insegnamento
- 95 **Capitolo 12** - I sistemi elettorali

99	Capitolo 13 - Breve storia dei sistemi elettorali in Italia
108	Capitolo 14 - L'Unione Europea
115	Appendice documentale
117	La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea
125	Capitolo 15 - Le Organizzazioni internazionali
129	Appendice documentale
131	La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo
135	La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza
151	Conclusioni

La democrazia costituzionale italiana: ragioni storiche, sistema politico, equilibri

Antonio D'Andrea

La divisione del potere tra diverse Autorità dello Stato

La Costituzione italiana del 1948 deve considerarsi il punto di attracco del nostro Paese ai principi del costituzionalismo democratico, che si ritiene sufficientemente delineato in Occidente, con le Rivoluzioni liberali della fine del Settecento: l'approvazione, al di là dell'Atlantico della *Costituzione degli Stati Uniti* (1787) e, in Francia, della *Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino* (1789). Sino ad allora, e a parte la singolare esperienza britannica che attenua molto presto l'assolutismo regio, il Re era abilitato ad agire *legibus solutus* e a servirsi dell'apparato amministrativo riconducibile a scelte imputabili esclusivamente alla sua volontà a partire dai suoi ministri e dai suoi giudici. La democrazia, pertanto, rappresenta, già sul piano teorico, l'individuazione di una forma evoluta di organizzazione politica della Comunità statale nella quale il potere di governo "unificato" e concentrato nelle mani del Sovrano assoluto si trasferisce e si divide in mani diverse e distinte.

È il Parlamento a essere individuato come l'altra autorità chiamata ad affiancare e a sottrarre potere al Sovrano, poiché direttamente rappresentativo del corpo sociale sino ad allora "sottostante" e proiettato a "sovrastare", sia pure attraverso i suoi rappresentanti, l'ordinamento della Comunità statale. Non per caso i membri del Parlamento una volta "scelti" (eletti) vengono investiti dal "basso" della primaria e decisiva funzione legislativa. Essa, insieme alla funzione propriamente esecutiva e amministrativa rimasta in capo all'organo governativo (che tuttavia da quel momento vede notevolmente ridotto il proprio raggio di azione rispetto a quando il potere autoritativo era saldamente esercitato dal Sovrano-capo del Governo), imprime nell'ordinamento ciò che oggi viene spesso definita la direzione politica dello Stato (effettivamente si parla in modo unitario di indirizzo politico, ma senza confondere i ruoli distinti dell'organo legislativo e di quello esecutivo).

Il perseguimento e la realizzazione di un determinato indirizzo programmatico rivolto alla Comunità, al contrario, non possono e non devono riguardare l'apparato giudiziario, concepito da sempre come autonomo e indipendente dalle autorità che perseguono finalità politiche. Ai giudici, pertanto, si assegna la terza fondamentale funzione pubblica, quella giurisdizionale destinata a dare concreta applicazione alle norme vigenti, distribuendo, a seconda dei casi, torti e ragioni tra gli individui anche in relazione ai comportamenti posti in essere dalle autorità pubbliche.

La pluralità di organi statuali (Parlamento, Governo, Magistratura) e l'inevitabile concatenazione dei rapporti tra loro formalizzati in precise norme giuridiche (anche la Costituzione è un atto normativo a tutti gli effetti) superano, certo gradualmente e con inevitabili scossoni di assestamento (si pensi al dopo Rivoluzione nell'ordinamento francese), l'arbitrio regolativo e l'uso per via di fatto¹ del comando e della forza nei confronti dei consociati. Tuttavia, ciò che conferisce una legittimazione democratica all'ordinamento e a chiunque fosse chiamato ad agire in suo nome, incluso il Governo allorché si renderà necessaria l'"approvazione" parlamentare (oggi si parla di voto di fiducia) per poter agire legittimamente, resta l'elezione diretta dell'organo parlamentare da parte degli aventi diritto². Questa è stata la strada percorsa per "spostare" il baricentro dell'ordinamento verso la sovranità popolare o nazionale. Tra l'altro, superata la forma di Stato monarchica in favore di quella repubblicana, è possibile registrare, in alcuni casi e cioè nei sistemi di governo c.d. presidenzialistici, come gli elettori siano chiamati a esprimere direttamente sia il Parlamento sia il capo del Governo che ricopre anche la carica di Capo dello Stato. Ed è quanto, con modalità differenti, accade negli Stati Uniti (da sempre) e in Francia (dagli anni Sessanta del secolo scorso) contrariamente ad altri ordinamenti di governo parlamentare (come quello italiano e di gran parte dei Paesi europei) che distinguono la carica di capo dello Stato (non fa differenza che sia monarchico o repubblicano) dalla carica, variamente denominata, di capo del Governo (Primo ministro, Cancelliere, Presidente del Consiglio).

¹ Senza cioè una esplicita previsione normativa che lo consentisse.

² Gli elettori nel corso del tempo si sono ovviamente allargati sino ad arrivare al suffragio universale e alla stessa individuazione del corpo elettorale quale organo a sé stante.

La supremazia della Costituzione nell'ordinamento

Quello che appare comunque definito dalla dottrina del richiamato costituzionalismo democratico è la risoluzione del problema della "decisione politica" che negli ordinamenti statuali si concepisce ricorrendo a forme diversificate e diverse, solo in parte sovrapponibili, di coinvolgimento "dal basso" dei soggetti chiamati a prendere parte alla deliberazione (oggi si potrebbe parlare della definizione delle regole

³ Si parla in tal caso di democrazia rappresentativa alla cui base, richiamando il ruolo degli organi parlamentari, è pur sempre posta un'individuazione selettiva operata dai rappresentanti.

valevoli *erga omnes*) che si intende imporre alla generalità dei consociati, vale a dire o facendo decidere gli aventi diritto in via immediata e diretta – come accade per l'elezione dei parlamentari e di altre cariche o anche nei referendum – o rimettendo il potere decisionale ai propri rappresentanti³. In ogni caso l'obiettivo che tale dottrina si prefigge è identico: la “decisione”, riferibile alla volontà generale, è assunta dalla componente maggioritaria degli aventi diritto e, in linea di principio, si impone ai “soccumbenti” rispetto all'esito del voto.

Naturalmente può dirsi che la democrazia, così come la conosciamo e la intendiamo oggi, ha “interiorizzato”, precisato e anzi ampliato i principi guida che stanno alla base degli “storici” documenti costituzionali precedentemente evocati e tuttora in vigore in quei Paesi che, partendo dall'insegnamento di Montesquieu, hanno concepito da secoli diversi centri di autorità dello Stato cui assegnare l'esercizio di distinte funzioni sovrane. Si pensi al progressivo allargamento dei diritti politici grazie all'imporsi del suffragio universale e, nella sua evoluzione liberaldemocratica, all'affermazione dei diritti sociali: il pieno riconoscimento e la garanzia – appunto di natura giurisdizionale – dei diritti individuali e delle libertà rappresentano perciò, nel loro insieme, un limite riconosciuto all'intervento regolativo-afflittivo (non a quello regolativo-promozionale) dei poteri politici. E ancora si pensi all'indiscusso “primato” della Costituzione – da intendersi come atto normativo a sé stante – rispetto alla legge parlamentare. A questo riguardo, diversamente da quanto accaduto negli Stati Uniti con il c.d. controllo di costituzionalità “diffuso” spettante all'autorità giudiziaria, che si impone nella prassi sin dal 1803, negli ordinamenti europei, a partire dall'Austria di Kelsen del 1920, si è giunti all'individuazione della Corte costituzionale, vale a dire di un giudice *ad hoc* preposto a verificare, a certe condizioni di “accesso”, la conformità delle disposizioni legislative ai principi costituzionali ed eventualmente in grado di annullarle.

Si è consolidata l'idea di riuscire a realizzare revisioni della Legge Fondamentale, posta all'apice dell'ordinamento giuridico, una volta stabilita direttamente dalle norme costituzionali l'emendabilità del testo (“rigido” ma non immodificabile) con procedure più gravose rispetto all'approvazione delle leggi ordinarie. Ciò esclude, in linea di principio, che si possa legittimamente cambiare la Costituzione vigente (sia pure utilizzando surrettiziamente la contemplata “revisione”) che pertanto almeno nei suoi precetti fondamentali non può essere stravolta se non in “via di fatto”, inevitabilmente “ripudiando” il percorso costituente intrapreso per arrivare ad affermare un certo assetto costituzionale⁴. Ciò è avvenuto in Italia dopo la caduta del fascismo con il superamento dello Statuto Albertino che, peraltro, non era né un do-

⁴ A questo riguardo la nostra Corte costituzionale, a partire dal 1988, ha espressamente parlato di “principi supremi” non modificabili.

cumento costituzionale “rigido”⁵ né, tanto meno, in linea con i principi del costituzionalismo, trattandosi, come è noto, di una “concessione” del Sovrano «con lealtà di Re e con affetto di padre [...] prendendo unicamente consiglio dagli impulsi del Nostro cuore».

⁵ Si parla a tal proposito di Costituzione “flessibile” e cioè equiparata, sostanzialmente, alla legge ordinaria.

Il compromesso costituzionale in Italia

I fondamenti ideali del costituzionalismo erano sino ad allora rimasti estranei all’ordinamento italiano retto, una volta conquistata l’unità politica di gran parte della Penisola (1861), dalla monarchia sabauda, conformemente alle linee blandamente liberali dello Statuto del “preesistente” Regno di Piemonte e Sardegna (1848).

Agli inizi degli anni Venti del Novecento, questo stesso ordinamento era scivolato verso il regime dittatoriale che condusse l’Italia ad affiancare la Germania hitleriana nel secondo conflitto mondiale conclusosi con la sconfitta del nazismo. Come è noto, sul piano interno, dopo la revoca da parte del Re di Mussolini dalla carica di Capo del Governo e l’armistizio con gli alleati anglo-americani dell’8 settembre 1943, seguirono il tracollo del fascismo e la guerra di liberazione contro gli “occupanti” tedeschi. La monarchia venne superata (non senza pretestuose contestazioni da parte del Re Umberto II sostenuto da ambienti nostalgici di un conservatorismo interessato al mantenimento di condizioni che erano destinate a perdersi inesorabilmente) solo grazie al referendum istituzionale del 2 giugno 1946, contestualmente all’elezione dell’Assemblea Costituente, avviandosi in senso vero e proprio per l’Italia la c.d. fase costituente⁶, in esplicita “rottura”, non solo istituzionale e politica ma anche civile e morale, con il precedente assetto ordinamentale.

È dunque pacifico che la Costituzione italiana sia stata concepita al termine del secondo tragico conflitto mondiale e, al pari di quelle di altri Paesi, rappresenti in primo luogo la riaffermazione dei principi base del costituzionalismo occidentale⁷. Quei principi sono stati strenuamente difesi in quella drammatica contingenza dall’asse anglo-americano contro la Germania nazista insieme all’Unione Sovietica, rappresentante, peraltro, di una forma di Stato ispirata alla progressiva realizzazione di una società socialista secondo la teorizzazione marxista. In realtà, la nostra Costituzione del 1948 è notoriamente il frutto di un “compromesso” tra le maggiori forze politiche rappresentate in Assemblea Costituente, vale a dire i partiti antifascisti di diversa ispirazione ideale, e risente della loro responsabile preoccupazione di riuscire a tenere insieme e a garantire nel suo complesso, anche per il dopo, una società civile frammentata e

⁶ Non bisogna dimenticare che a tal fine l’ordinamento si era già dotato, nel 1944 e nel marzo 1946, di due “Costituzioni provvisorie”.

⁷ La nostra Costituzione è coeva a quella francese del 1946, significativamente variata tra il 1958 e il 1962 nella sua forma di governo in senso semipresidenziale con la c.d. V Repubblica, che vedeva nella figura del generale De Gaulle l’interprete cui affidare la guida della Nazione. Coeva anche a quella tedesca del 1949 e alla stessa *Dichiarazione dei diritti dell’uomo* approvata nel 1945 dall’Assemblea delle Nazioni Unite.

⁸ Dopo si scivolò verso la dittatura fascista che, prima di giungere alla soppressione del ramo elettivo del Parlamento regio, già nel 1923 si era “garantita” l’esito maggioritario del voto politico con gli accorci meccanismi elettorali della Legge Acerbo.

disomogenea al suo interno, ben oltre le contrapposizioni politico-ideologiche, di certo repressa e disabituata all’esercizio di qualsivoglia libertà individuale e collettiva. In Italia, effettivamente, prima dell’elezione dell’Assemblea Costituente, le ultime elezioni politiche che si possono definire libere – sia pure non a suffragio universale e ovviamente riferite alla sola Camera elettiva, quella dei deputati – si erano svolte nel 1921 con un sistema proporzionale a liste concorrenti⁸. Oltretutto, proprio l’esito assai incerto delle elezioni del 1921 aveva determinato, come è noto, un’instabilità ministeriale che avrebbe favorito, sia pure insieme ad altri fattori (tra i quali una diffusa “rabbia sociale” nel Paese certo connessa alle difficoltà del primo dopoguerra) l’assunzione della responsabilità della guida del Governo da parte di Mussolini, nonostante lo scarso peso parlamentare sino a quel momento registrato da esponenti del suo movimento accolti nel “Blocco nazionale” promosso dallo stesso Presidente del Consiglio uscente, Giovanni Giolitti. A voler retroagire agli albori della vita democratica della nostra Repubblica, una volta archiviato il fascismo e superata con margine non largo la Monarchia, sin dal risultato dell’elezione dell’Assemblea Costituente (come da quello appena precedente del marzo 1946 relativo all’elezione dei consigli comunali), emerge chiara una netta bipolarizzazione del confronto politico-elettorale, alimentata dalle opposte ideologie di gran lunga prevalenti nella società italiana nell’immediato secondo dopoguerra: da un lato, il filone cattolico (sicuramente nella sua base di provata fede monarchica, specie al sud del Paese) e, dall’altro lato, il fronte allora certamente di ispirazione marxista e repubblicana. Del primo si faceva carico il partito che da subito si impose come quello di maggioranza relativa, la Democrazia Cristiana (Dc) e cioè una formazione che prendeva le mosse dal popolarismo di don Sturzo e che aspirava a realizzare – come in effetti è stato sino al suo scioglimento agli inizi degli anni Novanta – l’unità in politica dei cattolici italiani. Il secondo era da sempre rappresentato, pur dopo la scissione del 1947 a Palazzo Barberini con i socialdemocratici, da almeno due forze politiche oscillanti tra il “massimalismo” del Partito Comunista (Pci) e il “riformismo” del Partito Socialista (Psi) raramente alleate tra loro sul piano politico e ancor meno su quello elettorale.

Il “cuore” parlamentare della Repubblica

Ho inteso richiamare questi dati – che nel corso di questi settant’anni di vita repubblicana si sono gradatamente trasformati e che, se si ha riguardo al sistema politico italiano del tempo presente,

costituiscono davvero niente di più che un richiamo storico – per ricordare le profonde, condivise radici nelle quali affonda l’assetto organizzativo della nostra Costituzione, insieme, evidentemente, a tutto quanto attiene alla relazione tra la persona e il potere pubblico che è materia strettamente regolamentata dalla Prima Parte del Testo costituzionale. Da qualche tempo, però, l’assetto che “tocca” la Seconda Parte della Legge Fondamentale è stato oggetto di proposte di superamento, alcune delle quali sono state recentemente, per due volte, deliberate a maggioranza dalle stesse Camere, e successivamente respinte con largo margine dal corpo elettorale, con i referendum svoltisi nel 2006 e nel 2016, così come contemplato dall’art. 138 in tema di revisione costituzionale.

Il “cuore” dell’organizzazione statale è dunque rappresentato dal sistema di governo parlamentare, in virtù del quale il Governo per poter agire nella pienezza dei suoi poteri deve prima ottenere e in seguito riuscire a mantenere, nel corso della Legislatura, “la fiducia” delle due Camere elettive – la Camera dei deputati e il Senato – di cui si compone il Parlamento. Ciascun ramo del Parlamento è rappresentativo di una “porzione” di corpo elettorale che varia nei due casi (cambiano i requisiti per l’elettorato attivo e passivo) ma che, con riguardo al Senato, deve necessariamente avere una base regionale (art. 57, primo comma, Cost.). Va da sé che in qualsiasi momento una delle due Camere può revocare la fiducia, approvando una “mozione di sfiducia”, obbligando pertanto l’Esecutivo a dimettersi. Ciò comporta la necessità per l’organo governativo – cui spetta la promozione e la realizzazione dell’indirizzo che si impone a livello statale – di rapportarsi con la “doppia fiducia”, che sicuramente costituisce una complicazione aggiuntiva rispetto agli ordinamenti di tipo parlamentare nei quali non si prevede il modello di “bicameralismo perfetto” prescelto dalla nostra Costituzione⁹. La presenza di due Camere elettive dotate di identici poteri si ripercuote anche sulla formazione della legge ordinaria che, affinché possa essere perfezionato il suo *iter*, deve ottenere l’approvazione dei due rami parlamentari, posti su un piano di assoluta parità senza che in nessun caso l’uno possa prevalere sull’altro. A ciò si aggiunga che il dettato costituzionale, con particolare riferimento alla regolamentazione di importanti materie (tra le quali la precisa configurazione dei diritti e delle libertà), richiede espressamente l’intervento della legge (si tratta delle c.d. riserve di legge). Ciò impone un costante confronto della maggioranza parlamentare con i gruppi di opposizione prima che questa riesca ad affermare il proprio orientamento, così da condizionare la politica governativa e contribuire alla definizione degli indirizzi che si impongono al Paese. In ogni caso, sarebbe

⁹ Nel nostro ordinamento, inoltre, – a differenza che nel sistema presidenziale statunitense o in quello semipresidenziale francese – il corpo elettorale non è chiamato a eleggere in via diretta e immediata, oltre all’organo parlamentare, il capo del Governo coincidente con il capo dello Stato.

sbagliato desumere dalla “genetica” del sistema costituzionale che la “centralità” del Parlamento bicamerale – che pure è obiettivo effettivamente voluto dai Costituenti allo scopo di sollecitare un confronto istituzionale che comporti il maggior coinvolgimento possibile, quantomeno nella fase che precede la deliberazione parlamentare, delle forze che restano estranee alla delimitazione dell’indirizzo governativo – indebolisca sino a svilire il “peso costituzionale” del Governo e delle sue componenti, a partire dal ruolo di direzione che deve essere svolto dal Presidente del Consiglio nei riguardi dei singoli ministri e nella sede collegiale del Consiglio dei ministri (art. 95, primo comma, Cost.).

La “forza” del Governo e la legge elettorale

L’obiettivo perseguito dai Costituenti, in effetti, non è quello di ottenere sempre e comunque la formazione di un Governo di “larghe intese” tra le maggiori forze politiche del Paese per assicurare un controllo reciproco fra queste e neppure quello di complicare, sino a rischiare di favorire la paralisi, la deliberazione parlamentare imputabile a una precisa, politicamente circoscritta maggioranza. Tutto ciò sarebbe del resto incompatibile con l’affermarsi dei principi democratici, che piuttosto contemplano il “diritto” della maggioranza di decidere e conseguentemente di poter legittimamente vincolare alle proprie scelte quanti – pur chiamati a esprimere liberamente il proprio voto sia che si tratti del corpo elettorale sia di qualsiasi organo assembleare – risultano essere in “minoranza” rispetto all’orientamento maggioritario espresso dall’organo chiamato a pronunciarsi in una o in altre direzioni. Accettare che altri, in quanto espressione di una maggioranza, possano decidere anche per chi è restato in minoranza è una necessaria preconditione di una qualsiasi Comunità pacificata ed evoluta democraticamente, che ovviamente riesce a evitare la “dittatura” della maggioranza grazie al rispetto – sia di forma, sia di contenuto – dei precetti costituzionali alla cui osservanza sono preposti organi di garanzia quali notoriamente sono, nell’ordinamento italiano, sia pure su piani diversi, il Capo dello Stato e la Corte costituzionale. Richiamata questa regola-base di qualsiasi ordinamento che si fondi su di una Costituzione democratica, se si guarda con attenzione agli artt. 76 e 77 della nostra Legge Fondamentale, è possibile verificare come il Governo sia posto nelle condizioni, diversamente da quanto accade in altri contesti simili quanto a tipologia del sistema di governo, di adottare propri decreti aventi forza di legge (decreti legislativi e

decreti legge), così da intervenire direttamente nella produzione normativa. Tale intervento può dispiegarsi grazie al previo “via libera” (la legge di delega) ovvero con la successiva conferma (la conversione dei decreti legge immediatamente vigenti) della maggioranza parlamentare, eventualmente superando, in tutto o in parte, la preesistente disciplina legislativa al fine di soddisfare nuove esigenze emerse nelle dinamiche sociali, considerate meritevoli di regolamentazione al di fuori di quello che sarebbe ordinariamente consentito all'Esecutivo (titolare del solo potere esecutivo-attuativo delle norme primarie).

Il Governo e la corrispondente maggioranza che lo sostiene dinanzi alle Camere non sono neppure “disarmati” con riguardo alla possibilità di “piegare” a proprio vantaggio le procedure che ineriscono alla formazione della legge (art. 72 Cost.). Parimenti – e ciò è quanto ha avuto occasione di confermare il giudice costituzionale – le norme procedurali stabilite dai regolamenti parlamentari¹⁰ possono legittimamente spingersi – e si sono in effetti spinte molto in là in questi anni – nella direzione di “rafforzare” i poteri del Governo (si pensi alla previsione della c.d. questione di fiducia) e di assecondare le prioritarie esigenze dei gruppi della maggioranza (si pensi alla programmazione dei lavori e alle modalità di svolgimento del dibattito e delle votazioni in Aula). In sostanza, se si resta a livello di regolamentazione costituzionale, l'assetto organizzativo dello Stato centrale, pur promuovendo un'intensa dialettica parlamentare tra le forze politiche, non comprime oltre il ragionevole la capacità del Governo di raccordarsi fruttuosamente con la propria maggioranza e, anzi, mette l'organo esecutivo (e chi lo guida ovviamente) nelle migliori condizioni di poterne addirittura disporre così da riuscire a realizzare senza scossoni l'indirizzo programmatico per il quale il Governo abbia ottenuto l'investitura di Camera e Senato¹¹.

La facile o complicata emersione della maggioranza parlamentare a seguito del voto politico e la fisiologica o paralizzante dialettica interna a quella maggioranza – così come pure il rapporto più o meno solido tra il Governo e i gruppi che si sono impegnati a sostenerlo approvando la mozione di fiducia – sono questioni centrali che indubbiamente interessano le dinamiche istituzionali e sono certamente in grado di condizionare l'andamento della forma di governo. Tali dinamiche, tuttavia, non hanno una diretta e precisa valenza costituzionale. Per quanto queste possano essere regolamentate, le dinamiche che investono più o meno direttamente il sistema politico sono in massima parte conseguenti alle scelte rimesse al legislatore elettorale. Il dettato costituzionale, in effetti,

¹⁰ A cui rinvia l'art. 64 Cost. così da completare e meglio precisare il quadro costituzionale sul funzionamento delle Assemblee legislative.

¹¹ Una tale circostanza non è garantita, in via di principio, nei sistemi di governo presidenzialistici.

nulla dice a proposito del sistema elettorale da utilizzare per individuare deputati e senatori, cosicché il legislatore italiano può usufruire di un'elevata discrezionalità nel preferire meccanismi di tipo proporzionale (liste di candidati che si disputano seggi in collegi plurinominali) oppure maggioritario (competizione tra singoli candidati in collegi uninominali) e anche, ovviamente, "combinare" tratti dell'uno con quelli dell'altro¹².

¹² Come è avvenuto in occasione dell'approvazione nel 1993 del c.d. "Mattarellum": tre quarti dei seggi assegnati con metodo maggioritario e il restante quarto distribuito con metodo proporzionale e anche da ultimo, sia pure a parti invertite, con il c.d. "Rosatellum": un terzo dei seggi assegnati con il maggioritario e i restanti due terzi con metodo proporzionale.

Ovviamente al momento della discussione tra le forze politiche in Assemblea Costituente e per oltre quarant'anni – sino alle elezioni del 1992 relative all'XI legislatura – il contesto sociale e la forte distanza ideologica tra le maggiori forze politiche del Paese (nessuna delle quali era certa di prevalere sull'altra) imponevano di fatto un sistema proporzionale, cosicché può dirsi che il sistema politico italiano sino al "crollo" della c.d. Prima Repubblica ha mantenuto una sua peculiare struttura alla quale, peraltro, non è seguita, come è noto, un'auspicabile alternativa nella responsabilità di governo almeno da parte dei partiti politici più rappresentativi, la DC, sempre parte decisiva della maggioranza parlamentare e, di contro, il PCI stabilmente collocato all'opposizione, tranne una breve eccezione tra il 1976 e il 1979 in occasione dei governi di "solidarietà nazionale" che si prefiggevano di fronteggiare il dilagante fenomeno eversivo del terrorismo.

Le interferenze del sistema politico sul sistema costituzionale

Conclusasi per tante ragioni – sulle quali non è possibile soffermarsi – la stagione della c.d. Prima Repubblica, scomparse le forze politiche tradizionali coinvolte nella stagione costituente, o perché sciolte (per esempio, la DC) o perché rifondate e trasformate (per esempio, il PCI), registratosi il superamento del meccanismo elettorale proporzionale¹³, la legislazione elettorale italiana, partendo dal già evocato "Mattarellum", ha iniziato a variare frequentemente e ciò ha determinato, nell'invarianza del quadro costituzionale, una nuova stagione delle istituzioni italiane identificata come "Seconda Repubblica". Essa peraltro "incrocia" un sistema politico fragile, mutevole, imprevedibile che appare ben lungi dall'essersi sedimentato, com'è evidente guardando all'oggi.

¹³ Come si ricorderà, ciò fu determinato agli inizi degli anni Novanta dall'apertura della stagione dei "referendum elettorali" in una fase di forte delegittimazione del sistema dei partiti a causa dell'emersione di vicende connesse al loro illecito finanziamento che passa sotto il nome di "Tangentopoli".

Diventa difficile, in effetti, non accorgersi della inconsistenza di forze politiche sempre più espressione di conventicole riunite intorno a *leader* non facilmente decifrabili – come dimostrato dalla crescente disaffezione popolare a prendere parte alla competizione elettorale e

anche semplicemente a interessarsi della politica nazionale, in particolare da parte dei più giovani – e incapaci di rapportarsi correttamente tra loro sullo stesso piano costituzionale. Una tale situazione è dimostrata anche dall’affermazione della logica di maggioranza – ancorché traballante ed esigua – persino nel campo della revisione costituzionale e della normativa elettorale, vale a dire con riguardo all’individuazione delle “regole del gioco” che nella buona tradizione costituzionale andrebbero scritte insieme, cioè da un fronte molto largo di forze politiche a prescindere dalla loro presenza in maggioranza.

La perdurante “crisi” del sistema politico italiano non deve essere scambiata e, come visto, neppure logicamente collegata alla “crisi” della Costituzione che, a voler ben guardare gli eventi succedutisi e “assorbiti”, ha dato ampia prova di incredibile tenuta come non mai in occasione delle due ultime legislature. Si pensi all’implosione dapprima del centrodestra berlusconiano (novembre 2011) nel pieno di una grave crisi economica e finanziaria dello Stato, alla nascita del governo di “larghe intese” guidato da Monti, all’inatteso “esito” tripolare del voto del febbraio 2013, alla stessa rielezione di Napolitano alla carica di capo dello Stato (inconsueta, ma certamente legittima), al succedersi nella legislatura in scadenza di ben tre governi di centrosinistra, al “varò” da parte delle Camere di una “grande” riforma costituzionale ed elettorale rigettata dal voto popolare. Sempre nella XVII Legislatura si è inoltre verificata la contrastata deliberazione di decadenza dalla carica di senatore dell’allora indiscusso *leader* del centrodestra Berlusconi (dopo che egli aveva riportato una condanna definitiva che in verità prevedeva quella sanzione accessoria); inoltre, la Corte costituzionale ha avuto la “forza” di scrivere due decisive sentenze, per nulla scontate, in materia elettorale (la n. 1/2014 e la n. 35/2017), annullando rilevanti disposizioni, sia del c.d. “Porcellum”, sia del c.d. “Italicum”, due “innovative” leggi ritenute però confliggenti con i precetti costituzionali (a partire dal diritto individuale di voto, libero ed eguale ai sensi dell’art. 48 Cost.) e perciò illegittime, essendo in grado di distorcere la rappresentanza parlamentare, tra premi attribuiti ai partiti senza stabilire alcuna soglia minima da raggiungere nel consenso popolare, nel caso del “Porcellum”, e un fantasioso ballottaggio nazionale obbligatorio per aggiudicare a una forza politica, ancora una volta, un “indispensabile” premio di governabilità, nel caso dell’“Italicum”).

L’annullamento parziale dei meccanismi elettorali da parte del giudice costituzionale dimostra semmai esattamente il contrario a proposito di quel che spesso si sente dire del rapporto tra crisi del

sistema politico e crisi costituzionale: dalla crisi e dalla perdurante labilità del sistema politico – sulla quale assume un grado notevole di incidenza proprio la disciplina elettorale prescelta irresponsabilmente dal legislatore ordinario – possono scaturire danni al tessuto costituzionale che, specie alla lunga, può certamente funzionare a scartamento ridotto, se non addirittura risultare alterato nella sua dinamica ideale.

Dunque, la difficoltà nel “rendimento” del sistema di governo disegnato dai Costituenti è, semmai, effetto della lunga e persistente crisi del sistema politico, che è la vera causa della vita problematica delle nostre istituzioni di governo, destinate a fare i conti non solo con regole di rango costituzionale. Si pensi a tal proposito, e proprio volendo restare agli avvenimenti evocati nella XVII Legislatura, a quanto hanno inciso sul ruolo costituzionale “ideale” assegnato al capo dello Stato – quello arbitrale della contesa politica e perciò *super partes* rispetto agli indirizzi di governo – le tumultuose relazioni intercorrenti tra le forze politiche, così come pure le progressive lacerazioni interne ai gruppi parlamentari, tra scissioni e ricomposizioni ispirate dalle più svariate intenzioni di questo o quel *leader* e persino dal “tornaconto” dei singoli parlamentari. E ciò nel mentre anche sul piano internazionale ed europeo veniva attesa e sollecitata la formazione di un Governo (e prima ancora l’elezione di un capo dello Stato, essendo giunto a scadenza il primo settennato di Napolitano) che sarebbe stato chiamato a “reggere” le sorti del Paese nella nota, difficile situazione economica e sociale. Anche da parte di quanti hanno guardato con molte perplessità e, in qualche passaggio, contrarietà all’operato del Presidente Napolitano (e alla sua stessa rielezione), è tuttavia doveroso ricordare quanto di patologico abbia espresso il sistema politico italiano nel corso della legislatura da poco conclusasi a seguito dello scioglimento (lievemente) anticipato delle Camere disposto dal Presidente Mattarella. Quel che è certo è che il rieleto presidente Napolitano molto si è speso, sino a quando è restato in carica (dal 21 aprile 2013 al 14 gennaio 2015), per favorire l’individuazione di una maggioranza governativa, prima promuovendo l’ascesa di Enrico Letta alla guida del Governo e poi sostenendo quella di Matteo Renzi, nonché per invocare l’approvazione di importanti riforme, anche di livello costituzionale, giudicate indefettibili per “puntellare” l’assetto organizzativo della Repubblica.

È possibile ricordare, sempre per rimarcare gli influssi nocivi che dal piano elettorale-politico riescono a salire sino al livello costituzionale, quanto di negativo si sia aggiunto alla peculiare “doppia fiducia” necessaria ai governi italiani a causa di illogiche normative elettorali, che hanno certamente aggravato quella complicazione

strutturale allorché si è trattato di individuare una possibile maggioranza parlamentare al Senato. Si ricordi, infatti, delle difficoltà riscontrate da alcuni *leader* del centrosinistra (Prodi con il suo debolissimo secondo governo e lo stesso Bersani, dopo la tornata elettorale del 2013) in conseguenza dei differenti meccanismi premiali introdotti dal c.d. “Porcellum” e poi annullati dalla Corte, che stabilivano in favore del primo partito o coalizione un premio nazionale alla Camera – il che garantiva sempre una maggioranza di partenza – e singoli premi regionali al Senato, che invece potevano consegnare una maggioranza solo combinandosi casualmente fra loro.

La difesa popolare della Costituzione e il voto politico: una distinzione da non sottovalutare

Conclusivamente è opportuno richiamare, ancora una volta, la stretta connessione esistente tra la Prima Parte – quella relativa ai diritti e ai doveri – e la Seconda Parte del Testo costituzionale, sulla quale ho inteso richiamare l’attenzione, prendendo in considerazione specificatamente le relazioni fra gli organi di indirizzo politico e il loro concreto atteggiarsi nella prassi più recente. Il riconoscimento dei diritti di libertà classica e degli innovativi diritti sociali, a partire da quello al lavoro (art. 4 Cost.), e, inoltre, la promozione delle autonomie locali e del decentramento (art. 5 Cost.), l’apertura internazionalistica in favore di organizzazioni sovranazionali che si impegnano a garantire pace e sicurezza tra le Nazioni (art. 11 Cost.), il controllo nel nome dell’utilità sociale delle modalità di produzione di beni e servizi (art. 41, secondo comma), in sostanza l’esaltazione della centralità della persona nella sua piena dimensione sociale e l’obbligo strategico del raggiungimento dell’eguaglianza sostanziale fra gli individui (art. 3, secondo comma Cost.), così da accorciare le distanze di partenza esistenti, diventerebbero mere opzioni velleitarie, ove si ritenesse di concentrare il potere politico nelle mani di chi fosse chiamato – magari in forza di un’indiretta investitura popolare ottenuta attraverso congegni elettorali di dubbia costituzionalità – ad agire dentro l’attuale quadro costituzionale, ma senza un effettivo ed efficace controllo operato dal “basso” nella sede parlamentare.

Nessuno nega, naturalmente, che si possa legittimamente cambiare la forma di governo attuale, anche eventualmente partendo da modelli già sperimentati in altri contesti e dei quali abbiamo fatto cenno, considerandoli addirittura paradigmatici rispetto ai principi base del costituzionalismo. Occorrerebbe però valutare con molta attenzione gli effetti che si potrebbero indurre sul versante strutturale della nostra giovane e (da sempre) problematica democrazia.

Appare utile sottolineare e ricordare che il corpo elettorale ha già responsabilmente dimostrato di essere poco incline a tollerare riduzioni dell'elevato tasso di democraticità, senz'altro garantito dall'assetto organizzativo prescelto dai Costituenti, distinguendo opportunamente tra un voto per "difendere" la Costituzione (ai sensi dell'art. 138 Cost.) e il voto politico che rappresenta piuttosto un'espressione della sovranità popolare, destinata a riproporsi a scadenza fissa o qualora la congiuntura lo richieda (ad esempio in occasione del voto anticipato).