

*Collana Nuove Autonomie*

MONOGRAFIE

11

Marco Armanno

**PERSONALE, UGUALE, LIBERO E SEGRETO**

**Il diritto di voto  
nell'ordinamento costituzionale italiano**

Editoriale Scientifica  
Napoli

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright marzo 2018 Editoriale Scientifica srl  
via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
ISBN 978-88-9391-292-1

*A Noemi,  
Ruggero ed Enrico*

## PREMESSA

*Il presente lavoro nasce da un'idea di qualche anno fa, quando la materia elettorale non era ancora stata investita dall'onda impetuosa della giurisprudenza costituzionale, e sembrava destinata a rimanere riservata all'ambito esclusivo delle scelte del Parlamento e ai delicati equilibri della politica, piuttosto che alle pronunce del giudice delle leggi.*

*Da allora, ho iniziato a interessarmi al tema del voto, diritto costituzionalmente garantito, per lungo tempo rimasto riparato, direi quasi ovattato, all'interno della previsione di cui all'art. 48 della Costituzione e dei caratteri di personalità, uguaglianza, libertà e segretezza che la previsione riconosce e garantisce.*

*La rinnovata attualità di tale disposizione, sempre più frequentemente utilizzata quale parametro di legittimità costituzionale della disciplina elettorale, mi ha fornito una ragione in più per provare ad affrontare un'analisi della sua portata normativa, dalle origini del suo riconoscimento in Costituzione, fino a giungere ai tempi recenti. D'altro canto, l'esito negativo del referendum sulla riforma costituzionale del dicembre 2016 spinge probabilmente verso un periodo nel quale la modifica della Carta fondamentale non sarà posta all'ordine del giorno per molto tempo. Ciò rappresenta un motivo in più per provare a ragionare, "a bocce ferme", sui rapporti tra diritto di voto e sistemi elettorali.*

*Un lavoro lungo e complesso, che ho potuto portare a compimento solo grazie all'aiuto e all'affetto di tanti.*

*Tra questi, un ringraziamento, davvero sentito e non affatto di circostanza, va al professore Giuseppe Verde che non mi ha fatto mai mancare il suo sostegno, leale e discreto, senza il quale ben difficilmente sarei giunto a questo risultato.*

*Un grazie, parimenti sincero, ai professori Alessandro Mangia e Giovanni Tarli Barbieri con i quali ho avuto la possibilità di confrontarmi in occasione di un paio di seminari presso l'Università degli studi di Palermo, ricavandone ulteriori e proficui spunti di riflessione.*

*Ancora, ho un ulteriore debito di gratitudine nei confronti dei colleghi di diritto costituzionale del Dipartimento di Giurisprudenza e, in particolare, delle professoresse (e, ancor prima, amiche) Laura Lorello ed Elisa Cavasino che mi hanno sempre incoraggiato e aiutato.*

*A tutti loro il merito di quanto di buono si trova nel libro; a me solo, ovviamente, le responsabilità di eventuali errori.*

*Infine, il grazie più grande è alla mia meravigliosa famiglia: a mia moglie Noemi innanzitutto, che con la sua straordinaria intelligenza mi ha accompagnato in questo percorso, e ai nostri due piccoli figli, Ruggero ed Enrico, che hanno saputo sopportare, con pazienza e amore vero, le mie lunghe assenze, sostenuti dalla fiducia, che è anche la mia, che ne sia valsa la pena.*

M.A.

## INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Una premessa di merito e di metodo. – 2. Per una corretta delimitazione dell'ambito oggettivo della ricerca: i diversi significati del voto. – 3. Voto elettivo (politico) e voto referendario. – 4. Piano dell'opera.

### 1. Una premessa di merito e di metodo

I sistemi elettorali e i loro rapporti con la forma di governo sono stati da tempo oggetto di ampie e complesse indagini da parte della dottrina. Minore attenzione, invece, è stata dedicata al voto quale posizione giuridica soggettiva, e ai caratteri di libertà, personalità, uguaglianza e segretezza a esso riconosciuti nella Costituzione repubblicana<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Con alcune, significative, eccezioni: nella dottrina italiana del periodo repubblicano si vedano in particolare, gli studi di V. ZANGARA, *Configurazione giuridica dell'elettorato politico attivo*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, 595 ss.; E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1990, 217 ss.; G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, spec. 3-39, nonché i numerosi contributi di F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, Milano, 1993, 1107 ss.; ID., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del linguaggio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Roma, 1990; ID., *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, 1981, spec. 7-84.

Spunti rilevanti ai fini della corretta ricostruzione teorica della natura giuridica del voto sono reperibili anche in G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, Roma, 1988, spec. 133 ss.; M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991 (in particolare i capp. I-II) già in parte contenuti in ID., *Il potere di scelta degli elettori e i nodi del sistema elettorale*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, 1991, 209.

Nel quadro di una lettura volta a cogliere il rapporto tra fondamenti teorici dei diritti politici e processi di integrazione sovranazionale, A. MANGIA, *Le libertà politiche nella prospettiva del diritto transnazionale*, in M. NAPOLI (a cura di), *La libertà*, Milano, 2013, 35 ss.

In tempi più recenti, una riconsiderazione del diritto di voto si rinviene in L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, 2011, spec. 95 ss.; E. LEHNER, *La garanzia dei diritti elettorali*, Roma, 2012, spec. 9 ss. e 237 ss. ma con un approccio rivolto essenzialmente all'approfondimento delle forme e degli strumenti di garanzia dello stesso. In una prospettiva più ampia G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed uguaglianza*, Milano, 2004 e ID., *Contributo allo studio del diritto di voto. Appunti delle lezioni*, Milano, 2012; da ultimo, M. RUBECHI, *Il*

E ciò malgrado il voto costituisca, per così dire, il presupposto stesso, la condizione necessaria di operatività dei sistemi elettorali.

A esser più precisi: il tema è stato diffusamente esplorato con riguardo ai presupposti soggettivi dell'esercizio del voto, e dunque alla nozione e alle condizioni per il riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo; assai meno quanto a quelli oggettivi, se non limitatamente ai sistemi elettorali e ai loro effetti sulla forma di governo.

Sicché – a fronte di notevoli contributi sull'elettorato attivo e passivo da un lato, e sui rapporti tra sistemi elettorali e forma di governo dall'altro – poco spazio è residuo per l'analisi del diritto di voto che dei due elementi costituisce l'indispensabile *trait d'union*. Il voto, infatti, presuppone la titolarità dell'elettorato attivo ma, a propria volta, solo il suo esercizio genera l'effetto conclusivo del procedimento elettorale.

Nel quadro dell'indagine in materia è dunque restato in ombra l'aspetto specifico della manifestazione di volontà espressa mediante il voto. Tale profilo, nella sua valenza dinamica e strettamente connessa ai fondamenti stessi della democrazia rappresentativa, proietta l'indagine sul voto dalla dimensione che a essa è stata finora fisiologicamente con-

*diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016.

Assai più estesa è invece la letteratura in materia rinvenibile nel periodo di vigenza dello Statuto Albertino. Da notare, però, che allora l'attenzione si concentrò prevalentemente sul problema della estensione dell'elettorato attivo e – da un certo momento in poi – anche sulla scelta del sistema elettorale in senso stretto, piuttosto che su quello della natura giuridica del diritto di voto.

In particolare, nella seconda metà dell'ottocento, si rinvengono, senza pretesa di esaustività, almeno i seguenti contributi fondamentali sul tema: L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Milano, 1869; G. PADELLETTI, *Teoria dell'elezione politica*, Napoli, 1870; F. GENALA, *Della libertà ed equivalenza dei suffragi*, Milano, 1871; A. BRUNIALTI, *Sulla rappresentanza delle minorità*, Milano, 1891; G. VACCHELLI, *Concetto giuridico del diritto politico. Discorso per l'inaugurazione dell'anno accademico della R. Università di Pisa. Annuario della R. Università di Pisa per l'anno accademico 1898-1899*, Pisa, 1899; L. ROSSI, *Natura giuridica del diritto elettorale politico*, in *Memorie della R. Accademia delle Scienze di Bologna*, 1907, ripubblicato in: ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1941, vol. VI, 41 ss.

Meritano certamente un'autonoma citazione i contributi monografici di G. SOLAZZI, *Diritto elettorale politico*, Torino, 1916, con particolare riguardo al cap. II, interamente dedicato alla analisi della *volontà* del voto come momento costitutivo del rapporto rappresentativo condotta con i criteri tipici della dottrina civilistica, e quello di V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892 in cui si rinvengono alcune intuizioni di straordinaria attualità sui rapporti tra rappresentanza, mandato politico e funzione elettiva di cui si darà conto oltre.



nessa – quella cioè della forma di governo – alla sfera più ampia della forma di Stato.

Il voto si colloca all'interno della categoria dei diritti politici nella quale, per lunga tradizione, stanno anche il diritto a essere investito di pubbliche funzioni (*ius ad officium*), il diritto di esercitare dette funzioni (*ius in officio*) e il diritto di essere riconosciuto come elettore e come eletto<sup>2</sup>.

Il dato normativo di riferimento è rappresentato dall'art. 48 della Costituzione, che apre il Titolo IV della prima parte della Carta fondamentale, interamente dedicato ai *Rapporti politici*.

Se si volge lo sguardo alla letteratura degli ultimi lustri è agevole rilevare come – con alcune significative ma limitate eccezioni – solo le disposizioni contenute nel primo e nel quarto comma sono state oggetto di attenzione; in particolare nella lettura combinata con quanto previsto dall'art. 51 Cost<sup>3</sup>. La riflessione della dottrina si è infatti centrata sui requisiti relativi alla titolarità del voto e sulle cause di limitazione della stessa; non sulla dimensione dell'esercizio del diritto di voto quale posizione giuridica soggettiva.

L'art. 48 della Costituzione è così stato diffusamente indagato in ordine ai requisiti previsti per il riconoscimento dell'elettorato attivo<sup>4</sup>; assai meno invece, quanto a quelli che sono attribuiti al diritto di voto – o più propriamente al suo esercizio – dal comma secondo: *personalità, uguaglianza, libertà e segretezza*<sup>5</sup>.

Immaginando di applicare al tema categorie di stampo civilistico (con tutte le cautele che tale operazione richiede)<sup>6</sup>, e individuando

<sup>2</sup> Secondo la classificazione tradizionale richiamata, criticamente, in P. VIRGA, *Libertà giuridica e diritti fondamentali*, Milano, 1947, 168, n. 82.

<sup>3</sup> L'attuale quarto comma, nella versione dell'articolo precedente l'integrazione compiuta dalla legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 corrispondeva al terzo.

<sup>4</sup> Cfr. in particolare A. M. OFFIDANI, *La capacità elettorale politica. Studi preliminari*, Torino, 1953; U. PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo*, Milano, 1954; L. PRETI, *Il diritto elettorale politico*, Milano, 1957; E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, 2001.

<sup>5</sup> Secondo A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. Giur.*, vol. XI, Roma, 1989, 29 il problema dei diritti inviolabili in genere pone la questione cruciale della distinzione tra *titolarità* ed *esercizio*.

<sup>6</sup> Secondo la ricostruzione di G. SOLAZZI, *Diritto elettorale politico*, cit., 5 ss. Ai nostri fini la tesi interessa non tanto con riguardo alla approfondita e raffinata disamina dei possibili vizi della volontà espressa attraverso il voto, quanto piuttosto per la sottolineatura della distinzione tra la componente *individuale* e quella *collettiva* dell'atto elettivo.

all'interno dell'atto "elezione" gli elementi in assenza dei quali un qualunque atto giuridico sarebbe nullo o annullabile – capacità dei soggetti che agiscono, oggetto lecito e idoneo a produrre l'effetto cui l'atto è preordinato, integrità della volontà sia sotto il profilo formale che sostanziale – potrebbe concludersi nel senso che tale ultimo elemento, e cioè quello relativo alla volontà dell'elettore, sia stato parzialmente trascurato nel panorama della riflessione costituzionalistica degli ultimi decenni.

Ciò si lega a una lettura minimalista che, anche sulla scorta dei lavori dell'Assemblea costituente, è stata fornita dagli interpreti e dagli stessi soggetti politici dei requisiti del diritto di voto scolpiti in Costituzione; una interpretazione strettamente letterale che per lungo tempo non è stata messa in discussione, restando la materia elettorale sottratta al controllo di costituzionalità e – con specifico riguardo al voto – anche al dibattito costituzionalistico<sup>7</sup>.

Sicché il momento che precede l'esercizio del voto e che riguarda la titolarità dell'elettorato attivo, e quello successivo della traduzione dei voti in seggi, sono stati oggetto di ampie e approfondite analisi, mentre proprio la fase intermedia è rimasta in ombra; se non, come vedremo, limitatamente ad alcuni aspetti connessi alla tutela della segretezza del voto.

In ogni caso, e questo è ciò che più rileva, alla disciplina delle modalità di esercizio del voto non era mai stata attribuita una valenza conformativa rispetto alla dimensione sostantiva del diritto di voto e, attraverso questa, alla scelta anche del sistema elettorale<sup>8</sup>.

Solo in tempi recenti, e in ragione anche di alcune notevoli pronun-

<sup>7</sup> Come osservò F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, 1981 «È fatto quindi divieto di espressione del suffragio in forma non individuale, con peso differenziato, con una pubblicità che potrebbe menomare la libertà nella scelta, essenziale perché il voto sia un'opzione reale e non un ludo cartaceo».

<sup>8</sup> Invero non mancano nella dottrina repubblicana tentativi di legare il problema della legittimità costituzionale del sistema elettorale – in assenza di un vincolo espresso e senza sposare la tesi di C. Lavagna a favore dell'esistenza di un vincolo costituzionale a favore di un sistema proporzionale di cui si dirà – ai «principi fondamentali dell'espressione del voto». In particolare, secondo S. FURLANI, *La rilevanza costituzionale dei sistemi elettorali*, in *Nuovi Studi Politici*, 2, 1983, 26 tanto il voto nel sistema maggioritario uninominale con ballottaggio, quanto quello proporzionale con liste bloccate, sarebbero stati in contrasto con il carattere diretto del voto previsto in Costituzione.

Si tratta di un'intuizione davvero notevole che avrebbe trovato un riscontro – pur se, come vedremo, in termini parzialmente diversi – molti anni dopo nella giurisprudenza costituzionale.

ce giurisprudenziali, l'attenzione al tema si è progressivamente spostata sui requisiti del voto quale diritto politico, con particolare riguardo alle condizioni del suo esercizio. I caratteri del voto indicati nell'art. 48 della Costituzione, dunque – fino a un certo momento considerati come elementi indefettibili ma rilevanti esclusivamente sul piano delle modalità concrete di esercizio del diritto – diventano sommamente problematici, intrecciandosi con il tema della rappresentanza politica e con quello del ruolo dei partiti politici.

In altre parole: personalità, uguaglianza, libertà e, in misura minore, anche segretezza del voto fuoriescono gradualmente dall'ambito limitato delle modalità di espressione del voto per diventare parametri di valutazione dei sistemi elettorali nel loro complesso e, in ultima istanza, della stessa democraticità e rappresentatività degli organi elettivi. Il cambiamento non può dirsi casuale ma, come si tenterà di mostrare, si lega al progressivo mutare del rapporto tra elettori e organi rappresentativi elettivi, non meno che al tentativo di riconsiderare le nozioni di forma di governo e di forma di Stato alla luce della (ormai “stabilmente”) mutevole disciplina elettorale<sup>9</sup>.

Negli ultimi anni, dunque, facendo leva su un significato dei principi di personalità, libertà e uguaglianza del voto assai innovativo, la giurisprudenza costituzionale, nel tentativo di porre rimedio all'inerzia del legislatore, è stata indotta a intervenire sulla materia elettorale come mai era avvenuto in passato. Così nel volgere di breve tempo, e in particolare tra il 2014 e il 2017, si collocano alcune pronunce in tema, a fronte di una pressoché totale assenza di precedenti interventi della Corte<sup>10</sup>.

Ciò non sembra essere stato determinato tanto dal superamento di una preesistente affermazione di una “zona franca”, volutamente sot-

<sup>9</sup> Sul rapporto tra forma di Stato e materia elettorale, il riferimento imprescindibile è L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 634 ss.

<sup>10</sup> Ad esser più precisi: la Corte costituzionale era stata chiamata a pronunciarsi in materia elettorale già in altre occasioni, mai però con riguardo alla disciplina complessiva relativa all'elezione della Camera e del Senato.

Senza pretesa di esaustività si rammentano, almeno, le seguenti pronunce della Corte costituzionale in materia elettorale: sentt. n. 43/1961, n. 6/1963, ord. n. 57/1963, sentt. n. 60/1963 e n. 168/1963, n. 96/1968, 34/1970, n. 43/1970, n. 47/1970, n. 39/1973, n. 203/1975, n. 107/1976, n. 27/1981, n. 79/1988, n. 539/1990, n. 83/1992, n. 438/1993, n. 233/1994, n. 429/1995, n. 107/1996, n. 160/1996, n. 356/1998, ord. n. 260/2002, sent. n. 173/2005, sent. n. 104/2006, n. 259/2009, n. 4/2010, n. 271/2010, sent. n. 242/2012.

L'elenco non comprende le pronunce della Corte su richieste referendarie che, come è noto, hanno più volte avuto ad oggetto la disciplina elettorale.

tratta al controllo di costituzionalità quanto, piuttosto, dal complessivo funzionamento della forma di governo, che aveva durevolmente tenuto distante il giudice costituzionale da un ambito ritenuto di stretta pertinenza della “politica”. Da qui l’assenza di azioni dirette a far valere la eventuale violazione della Costituzione da parte delle diverse discipline elettorali.

Tale equilibrio si spezza a partire dalla fine del primo decennio del nuovo secolo per ragioni solo in parte apprezzabili dall’analisi giuridica.

S’impone, a questo punto, la preventiva scelta di uno specifico angolo visuale dal quale condurre l’indagine.

Il presente contributo mira ad analizzare lo “statuto giuridico” del diritto di voto, così come risulta definito in Costituzione. A fronte d’interventi legislativi in materia elettorale che si susseguono ormai in modo frenetico e disorganico, il voto quale posizione giuridica soggettiva diventa un termine di riferimento fondamentale.

Sotto il profilo metodologico, l’analisi sul dato normativo, costituzionale e ordinario terrà conto della giurisprudenza della Corte costituzionale, che sembra avere intrapreso un percorso di rivisitazione della nozione del diritto di voto di cui all’art. 48 della Costituzione e dei suoi caratteri di personalità, uguaglianza, libertà e segretezza<sup>11</sup>.

Anche qui, con una doverosa precisazione: senza negare rilievo alle soluzioni individuate dalla giurisprudenza costituzionale, s’impone in primo luogo una lettura dell’art. 48 coerente con l’impianto costituzionale complessivo, che non ne perda di vista la valenza prescrittiva. In una prospettiva evolutiva, il dato normativo verrà esaminato anche alla luce del mutato assetto della dimensione politica e, dunque primariamente, della forma di governo.

Tale scelta pone non pochi problemi, tanto più tenendo conto, sistematicamente, di altre due disposizioni costituzionali: l’art. 67 e, su un piano diverso, l’art. 49.

Ed infatti, a fronte di una relativa penuria di indicazioni contenute nei lavori dell’Assemblea costituente in materia di diritto di voto, l’art. 48 richiede un’interpretazione sistematica, alla luce, in primo luogo, di quanto stabilito dagli artt. 49 e 67 della Costituzione; ambedue – e il 49

<sup>11</sup> I temi indicati (legge elettorale, rappresentanza politica e sistema dei partiti) toccano tutti anche la forma di Stato. Con riguardo all’inquadramento dei partiti politici all’interno della forma di Stato si rinvia a C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio dei partiti politici nell’ordinamento italiano* (1957), ora in ID., *Problemi di diritto pubblico nell’attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti – III*, Milano, 1972, 358 e 389 ss.

in modo particolare – sono ormai da tempo al centro del dibattito e, di recente, anche di taluni interventi normativi diretti a dare loro attuazione.

Quanto all'art. 67 Cost., si tratta di valutare fino a che punto la sua tradizionale esegesi – orientata a privilegiarne la funzione, indiscutibile, di prerogativa a tutela dell'autonomia del parlamentare da ogni vincolo di sorta, proveniente dagli elettori e, soprattutto nella prassi repubblicana, dai partiti – possa trascurare di misurarsi con il tema della rappresentanza politica<sup>12</sup>. La “rappresentanza della Nazione”, cui la disposizione fa riferimento quale oggetto della rappresentanza parlamentare, reclama oggi un rinnovato sforzo interpretativo, per non ridurla a semplice premessa della disposizione che vieta o, secondo diversa interpretazione, priva comunque di ogni effetto giuridico, il mandato imperativo<sup>13</sup>.

Quanto, invece, alla previsione dell'art. 49 della Costituzione, esso occupa, rispetto al 48, una posizione assai significativa sul piano ermeneutico, non fosse altro che per la contigua collocazione nel Titolo IV della Parte prima della Costituzione che disciplina i *Rapporti politici*. L'interpretazione del diritto di voto di cui all'art. 48 deve dunque misurarsi con l'attuale portata normativa espressa dall'art. 49, e con il ruolo affidato dal nostro testo costituzionale ai partiti politici, eternamente sospesi tra la sfera dei diritti individuali di natura associativa e la dimensione che li proietta all'interno dei pubblici poteri.

Il rapporto tra le disposizioni costituzionali indicate apre l'adito ad alcuni, ulteriori, interrogativi.

Il primo riguarda i cambiamenti che il diritto di voto, nei caratteri definiti nel comma 2 dell'art. 48 della Costituzione, ha subito per effetto

<sup>12</sup> L'art. 67 è l'unica disposizione costituzionale che contenga un riferimento diretto alla rappresentanza politica (cfr. C. CRISAFULLI, D. NOCILLA *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXVII, Milano, 1977, 812) come rammenta anche P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 679 ss. al quale si deve un interessante tentativo di lettura dell'art. 67 alla luce dell'art. 49, tesa a valorizzare la dimensione non esclusivamente individualistica del divieto di mandato imperativo e della rappresentanza politica.

<sup>13</sup> Sul tema N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, spec. 211 ss.

Di recente, C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Atti del Seminario Annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Vercelli 25 novembre 2016*, Napoli, 2017, 51 ss.

dell'evoluzione del partito politico, rispetto al modello conosciuto al momento della nascita della Repubblica. Sicché la rilettura dell'articolo che si è imposta, forse troppo affrettatamente, giunge a disconoscerne in modo assoluto il ruolo di mediatore fondamentale, se non addirittura privilegiato, degli interessi politici.

Ancor più radicalmente v'è da chiedersi se, e in che termini, sia immaginabile una democrazia pluralista contemporanea senza partiti, o comunque senza corpi politici intermedi, che si collochino tra Stato ed individuo anche con riguardo all'esercizio della funzione elettiva.

Alla luce di tali elementi, e in conclusione, è necessario domandarsi se l'elezione sia destinata a perdere definitivamente una delle proprie funzioni, quella di scelta di un indirizzo politico alla cui determinazione concorrono i partiti, per ridursi a designazione di capacità o, addirittura, a scelta personale di un "proprio" rappresentante che, a quel punto, in nulla differirebbe da un mandatario con procura.

Con buona pace – se così fosse – proprio dell'art. 67 della Costituzione.

Tali rilievi conducono a una più generale riflessione.

L'improvvisa attenzione dedicata ai requisiti del voto rischia di far dimenticare come i processi elettorali costituiscano un elemento fondamentale e ineliminabile, ma non esclusivo, della partecipazione politica; a condizione che a questa si attribuisca il significato ampio riconosciuto in generale dalle Costituzioni delle democrazie contemporanee e, senza dubbio, da quella italiana. E invece, il processo di valorizzazione del voto cui si è di recente assistito, assumendo nel corso degli ultimi anni sfumature parossistiche, lascia trapelare una preoccupante incapacità di attivare altri strumenti – non certo alternativi ma complementari alla funzione elettorale – di legittimazione democratica ricavabili dal testo costituzionale.

Sembra insomma che sulle elezioni, sulle discipline elettorali e, da ultimo, sui requisiti e sulle condizioni di esercizio del voto, si siano scaricate tutte le tensioni accumulate da un sistema politico, sociale ed economico incapace di raccordare diversamente la sfera del pubblico e quella del privato<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Sottolinea l'esigenza di non attribuire all'origine elettiva delle cariche politiche un significato esclusivo, almeno sul piano della rappresentanza *sostanziale*, G. BERTI, *La responsabilità pubblica (Costituzione e Amministrazione)*, Padova, 1994, 59 ss., spec. 73. Lo stesso A. osserva come «solo l'intermediazione dei partiti ha fatto sì che si compliasse e si articolasse, in minuziosi meccanismi, la scelta dei rappresentanti parlamentari».

Per tale ragione la vita del rapporto rappresentativo precedente e successiva alla sua costituzione nel momento elettorale, e dunque alla disciplina in senso stretto del momento di esercizio del voto, esce ormai quasi del tutto dalla sfera di controllo e di interesse dei cittadini elettori<sup>15</sup>.

La crisi diffusa del modello della rappresentanza politica, che si era faticosamente affermato nel corso del novecento, dapprima nella fase di sviluppo più avanzato dello Stato liberale e poi, con tratti di significativa novità nelle Costituzioni postbelliche, svuota progressivamente lo spazio delle libertà politiche<sup>16</sup>. Si assiste così a quello che si potrebbe definire un processo di “regressione” a una fase anteriore al processo costituente, che rischia di tornare a una dimensione non così distante da quella descritta con lucidità da Santi Romano nel 1909, se non addirittura ad una precedente<sup>17</sup>.

La reazione a tale processo, almeno in Italia, si è indirizzata lungo un percorso che, con sempre più evidenza, si allontana da una rivitalizzazione della Costituzione, e si concentra invece, ormai in modo ossessivo, sul funzionamento dei meccanismi elettorali.

Ne è prova la circostanza, certamente paradossale, che tra il 2015 ed il 2017 sia stata vigente una disciplina elettorale, prima dichiarata parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale e poi, addirittura, radicalmente modificata, senza aver mai trovato applicazione<sup>18</sup>.

I sistemi elettorali, invero, presentano, nella loro varietà e complessità, una «inevitabile imperfezione», secondo l’evocativa definizione di

<sup>15</sup> In tale senso A. MANGIA, *Le libertà politiche nella prospettiva del diritto transnazionale*, in M. NAPOLI (a cura di), *La libertà*, Milano, 2013, 101 ss.

<sup>16</sup> A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, in *forumcostituzionale.it*, 1/ 2013.

<sup>17</sup> Lo rileva A. MANGIA, *Op. ult. cit.*, 15.

<sup>18</sup> Per vero v’è da osservare che la modifica della legge elettorale, prima ancora della sua applicazione, è stata suggerita da un canto dalla sent. n. 35 del 2017 della Corte costituzionale che ne ha dichiarato la parziale illegittimità; dall’altro, e soprattutto, dal fallimento della riforma costituzionale a esito del referendum del 4 dicembre 2016.

La disciplina previgente, contenuta nella l. 6 maggio 2015, n. 52 (c.d. *Italicum*), si legava strettamente alla predetta riforma e, in particolare, al superamento del bicameralismo perfetto e paritario con la connessa trasformazione del Senato in una camera rappresentativa delle Regioni e degli enti locali e non direttamente eletta.

L’esito negativo della riforma ha praticamente imposto la approvazione di una nuova disciplina elettorale applicabile, a differenza della precedente, ad ambedue i rami del Parlamento.

Santi Romano<sup>19</sup> e, sin dai tempi dello Statuto Albertino, il dibattito che li riguarda si muove lungo l'assai incerto crinale che separa le esigenze di adattamento alle condizioni di tempo e di luogo nelle quali sono utilizzati, da quelle di garanzia di un livello minimo di stabilità.

Di tutto ciò i Padri costituenti ebbero lucida consapevolezza; il venir meno di tale consapevolezza rischia di deviare l'attenzione dal fine al mezzo e, così facendo, di far perdere di valore prescrittivo il testo costituzionale, condizionando negativamente (anche) il corretto inquadramento del diritto di voto nel sistema.

Dalla definizione dell'oggetto dello studio e dalle premesse metodologiche tratteggiate traspare la difficoltà di mantenersi all'interno dei confini di un'analisi giuridica. Tale scelta appare tuttavia l'unica coerente con uno studio di *diritto costituzionale*, anche al cospetto di un tema che è di certo significativamente inciso da fattori di natura diversa.

## 2. Per una corretta delimitazione dell'ambito oggettivo della ricerca: i diversi significati del voto

Muovendo da una nozione "ampia" del diritto di voto è opportuno procedere, almeno, alle seguenti distinzioni.

Se si guarda agli strumenti diretti alla scelta di rappresentanti politici, è possibile individuare le elezioni delle Camere, quelle dei consigli regionali e comunali<sup>20</sup>, nonché del Parlamento europeo<sup>21</sup>; quanto invece ai c.d. strumenti di "democrazia diretta" si possono individuare i due referendum previsti direttamente in Costituzione, costituzionale e abrogativo, e quelli previsti quale fase eventuale del procedimento di approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie e delle leggi statutarie delle Regioni speciali; ad essi va aggiunto quello consultivo, anch'esso previsto in Costituzione per le variazioni territoriali (regionali e comunali); ed ancora quelli, abrogativi e consultivi, previsti dagli Statuti regionali, nonché quelli disciplinati in ambito comunale e provinciale<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1946.

<sup>20</sup> Non più le Province, a seguito della legge 7 aprile 2014, n. 56 che, tuttavia, era stata approvata con l'esplicita affermazione della sua natura transitoria: «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge».

<sup>21</sup> La prima elezione diretta del Parlamento europeo, come è noto, si svolse nel giugno del 1979.

<sup>22</sup> La classificazione, con alcune variazioni, è tratta da E. BETTINELLI, *Diritto di vo-*



Seguendo altra classificazione, che si concentra sui profili funzionali, è possibile distinguere il voto finalizzato alla formazione degli organi (c.d. voto prepositivo o elettorale) da quello finalizzato alla formazione degli atti (c.d. voto deliberativo)<sup>23</sup>.

Tra i primi sta anche il voto indiretto, che trova applicazione limitatamente a quanto previsto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (meglio nota come legge «Delrio»), di cui la sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 ha salvato l'impianto complessivo; ma che avrebbe potuto assumere ben altro rilievo ove il Senato della Repubblica fosse stato trasformato in organo a elezione indiretta, secondo quanto previsto dal disegno di legge di revisione costituzionale respinto dal referendum del 4 dicembre 2016<sup>24</sup>.

Infine, in una zona grigia, si collocano altre ipotesi contemplate nel nostro ordinamento, a livello costituzionale o di disciplina di rango ordinario; mi riferisco a tutti gli atti d'impulso attraverso i quali è ammesso attivare procedimenti legislativi, iniziative referendarie o candidature per cariche elettive. Essi potrebbero essere inclusi in una nozione ampia di «diritto di voto» solo a patto di estenderla fino a ricomprendervi ogni forma di contributo *pubblico* alla determinazione della politica nazionale o locale<sup>25</sup>.

to, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1990, 224 ss.

<sup>23</sup> G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 11 ss.

<sup>24</sup> Si veda a tal proposito il recente contributo di M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016?*, in *federalismi.it*, 5/2017, spec. 15 ss. e gli ampi e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* contenuti.

A proposito di elezione indiretta va rammentata la sentenza n. 168 del 1963 alla quale la Corte costituzionale stessa fa riferimento nella pronuncia del 2015.

In essa si legge: «È da premettere che, nel sistema adottato dalla Costituzione, eccetto alcune disposizioni fondamentali, come ad esempio quelle sancite dall'art. 48, la disciplina della materia elettorale, date le modificazioni eventualmente determinate dalle mutate esigenze, resta deferita al legislatore ordinario (in proposito, da ultimo, la sentenza n. 111 del 1963, relativamente all'elezione dei giudici costituzionali)».

Da ciò si deduce che:

L'art. 48 contiene alcune norme di principio riferibili a ogni tipo di voto elettivo, anche all'interno di organi collegiali (Parlamento in seduta comune).

L'ampia discrezionalità politica, riconosciuta al legislatore in "materia elettorale", è confermata anche in ordine alla disciplina di tali elezioni.

Tale ampia discrezionalità si estende fino al limite definito proprio dai principi indicati nell'art. 48 della Costituzione.

<sup>25</sup> In tal senso, ma con estrema cautela, E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1990, 225.

### 3. *Voto elettivo (politico) e voto referendario*

Nell'approccio alla analisi delle categorie generali relative al diritto di voto ci si imbatte in due ordini di problemi ai quali è bene fare subito cenno.

Uno riguarda il rapporto tra voto referendario e voto per l'elezione di titolari di organi politicamente rappresentativi, con la precisazione che coerentemente con la prospettiva di indagine scelta, tale analisi è condotta sul piano strettamente giuridico, senza lasciare spazio alla contrapposizione tra due "modelli" di democrazia, rappresentativa e diretta, che – al di là della discutibile correttezza semantica e del probabile condizionamento ideologico che ne è alla base – appare superabile nell'impianto complessivo della Costituzione italiana.

Il secondo tocca invece l'esatta qualificazione giuridica del voto nei diversi livelli territoriali. Si tratta di un aspetto problematico che – pur avendo evidenti ricadute sulla ricostruzione delle categorie generali spendibili ai fini dell'esatta collocazione del voto – mantiene aspetti di specificità strettamente legati all'esperienza costituzionale italiana.

Quanto a tale distinzione – ai fini della corretta delimitazione dei confini "esterni" della ricerca – esaminerò lo statuto giuridico del diritto di voto con riguardo pressoché esclusivo al voto per l'elezione del Parlamento nazionale. La analisi delle altre dimensioni elettorali, quelle regionali in particolare, meriterebbe un'autonoma indagine, non fosse altro che per la varietà dei modelli di sistema elettorale e per la differente forma di governo che ormai da tempo le caratterizza. Cionondimeno è evidente che i tratti essenziali della disciplina in materia di voto, quale risulta dal dato costituzionale, valgono anche per le elezioni a livello regionale o infraregionale, ricavandosi dal modello di democrazia disegnato in Costituzione.

Con riguardo invece alla distinzione tra voto elettivo e voto referendario, l'analisi verterà esclusivamente sul voto esercitato dai cittadini per la scelta di organi elettivi e, solo in parte e funzionalmente a tale indagine, a quello legato all'esercizio di strumenti di c.d. democrazia diretta con valore deliberativo o valutativo, con la precisazione preliminare che tale definizione è *stipulativamente* riferita all'istituto referendario, senza indugiare sul dibattito relativo alla correttezza teorica di tale classificazione<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Su cui, criticamente, M. LUCIANI, *La formazione delle leggi. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma

La scelta si fonda sulla convinzione della non identificabilità del diritto di voto nel quadro, rispettivamente, delle elezioni politiche e delle consultazioni referendarie. Si tratta, peraltro, di una lettura tutt'altro che piana, e che trova non pochi ostacoli nella giurisprudenza costituzionale la quale, in molteplici occasioni, ha avuto modo di utilizzare "metri" di valutazione analoghi per il voto politico elettivo e per quello referendario.

In Assemblea Costituente non fu accolta la proposta avanzata da Costantino Mortati di una trattazione unitaria del voto, preferendosi invece una distinzione tra votazioni elettive e deliberative<sup>27</sup>. In particolare, Mortati proponeva una modifica del testo dell'art. 48 sostituendo all'espressione «sono elettori» quella – più ampia e idonea a ricomprendere qualunque manifestazione di volontà popolare espressa mediante il voto – «hanno diritto al voto»<sup>28</sup>. L'emendamento sul punto non fu accolto, anche se la scelta fu legata alla circostanza che, in quel momento, l'istituto referendario non era stato ancora approvato dall'Assemblea, piuttosto che a una precisa volontà di distinguere il voto elettivo da quello referendario<sup>29</sup>.

Di certo, tale opzione mostra come già in quella sede fosse ben presente la differenza tra voto politico e voto referendario.

– Bologna - Roma, 2005.

<sup>27</sup> Lo stesso Mortati, nella sua elaborazione più tarda, ponendosi il problema della esatta qualificazione giuridica del corpo elettorale, ritenne che il termine stesso fosse improprio, in ragione delle due funzioni assai diverse affidata dalla Costituzione: l'elezione dei deputati, necessariamente mediata dai partiti politici; quella referendaria, abrogativa o di concorso eventuale al processo di revisione costituzionale, priva di tale intermediazione (C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna – Roma, 1975, 29).

<sup>28</sup> Assemblea Plenaria, 21 maggio 1947.

<sup>29</sup> A buon titolo, dunque, in dottrina (F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione dei suffragi. Nuovi saggi sulle votazioni*, Roma, 1990, 85) si ritiene che l'assenza di un esplicito richiamo anche al voto referendario nell'art. 48, e la scelta di riferirsi agli elettori invece che, più ampiamente, ai votanti, nessun rilievo possa avere, almeno con riguardo alla capacità elettorale attiva e alle condizioni minime di democraticità nell'espressione del suffragio.

Va osservato che con riguardo al primo aspetto indicato da Lanchester, e dunque alla *capacità elettorale attiva*, l'art. 75, al c. 3, rinvia espressamente all'art. 56 e, dunque, indirettamente, all'art. 48. Rilievo condivisibile se, ovviamente, ai caratteri del voto si attribuisca quel significato strettamente letterale che sembra emergere con una certa chiarezza, come si vedrà, dalla lettura dei lavori della Costituente. Assai meno se si accoglie l'interpretazione estensiva che dei medesimi ha dato la Corte costituzionale in parte della propria giurisprudenza più recente.

Tale premessa concettuale e terminologica porta a un ulteriore e ancor più fondamentale rilievo che dovrà essere ripreso quando si affronteranno nel dettaglio i caratteri costituzionali del voto. Mi riferisco a quella che è stata acutamente definita la differenza *qualitativa* che corre tra la decisione – e dunque anche la manifestazione di volontà sottesa al voto – relativa a una specifica questione, tipica dei collegi e delle pronunce referendarie, e quelle relative alla scelta di soggetti destinati a comporre organi politicamente rappresentativi<sup>30</sup>.

Nel primo caso, la decisione esaurisce i propri effetti *uno actu*; nel secondo, questi sono invece destinati a proiettarsi per tutta la durata della carica elettiva e a condizionare – pur se all'interno dell'ambito assai ampio del divieto di mandato imperativo – una serie indeterminata di decisioni successive che l'eletto sarà chiamato ad adottare.

Sempre seguendo il rilievo richiamato, il voto destinato alla elezione di organi collegiali, per le ragioni appena indicate, si caratterizza per due esigenze fondamentali, ma suscettibili di confliggere tra loro: far sì che il collegio sia il più rappresentativo possibile del corpo elettorale; consentire, ad un tempo, che il collegio sia composto in modo tale che possa assumere a propria volta decisioni<sup>31</sup>.

Si tratta del dilemma, oggi ben noto, che esiste tra la rappresentanza e la (c.d.) governabilità, e del quale non c'è, evidentemente, traccia nel voto referendario<sup>32</sup>.

L'originaria distinzione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, dal dibattito in Costituente, trova ampia eco nella dottrina, fino almeno all'inizio degli anni novanta. Da allora si assiste a non pochi tentativi di una rilettura di tale assetto dualistico, a favore di una ricostruzione volta a riconsiderare i diversi istituti in una prospettiva unitaria<sup>33</sup>.

Rispetto a questa dinamica la situazione attuale appare ancora diversa: le istanze partecipative, fino a un certo punto virtuosamente canalizzate tramite il referendum, non trovando più sbocco attraverso tale

<sup>30</sup> G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 194.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Non mi soffermo sulla questione relativa alla distinzione tra voto referendario abrogativo e voto referendario di cui all'art. 138 Cost. che ha acquisito grande attualità in occasione del procedimento di revisione costituzionale conclusosi con il voto del 4 dicembre 2016. In tema si veda A. MANGIA, *Potere, procedimento e funzione nella revisione referendaria*, in *Rivista AIC*, 3/2017.

<sup>33</sup> Lo sottolinea A. MANGIA, *Referendum*, Padova, 1999, 66 ss., con ampi riferimenti alla n. 140.

strumento, rivelatosi nel corso del tempo meno efficace rispetto ai primi venti anni dalla prima consultazione referendaria<sup>34</sup>, si proiettano drammaticamente sul tema dei sistemi elettorali. Ciò determina una lenta ma incessante crescita della pressione affinché questi ultimi garantiscano una effettiva partecipazione da parte degli elettori alle scelte di indirizzo politico prima, e più di recente, anche alla selezione della classe politica e dunque, in ultimo, dei candidati.

Sul piano della giurisprudenza costituzionale le indicazioni non sono state sempre univoche: da un canto, nella sentenza n. 16 del 1978, la Corte, con riguardo ai requisiti di chiarezza e di omogeneità dei quesiti referendari, richiama l'art. 48 della Costituzione in ordine alla libertà di voto; dall'altro, nella sentenza n. 161 del 1995, la Corte mostra parecchi dubbi in ordine alla "accostabilità" tra elezioni e referendum<sup>35</sup>.

Un dato di certa differenziazione tra voto politico elettivo e voto referendario – almeno limitatamente a quello abrogativo di cui all'art. 75 Cost. – consiste nel diverso significato costituzionalmente attribuito alla scelta dell'astensione che, solo nel secondo caso, esprime una manifestazione di una specifica volontà politica, assumendo un duplice significato: quello, cioè, di reputare politicamente non opportuna una consultazione referendaria sull'oggetto in questione, da un lato; quello connesso, di impedire che la consultazione referendaria produca, sul piano giuridico, l'effetto abrogativo, dall'altro<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> I dati sulla partecipazione alle consultazioni referendarie costituiscono un indicatore piuttosto evidente: dal 1970 al 1995, 34 dei 37 referendum abrogativi proposti superano il *quorum* di validità; al 1997 a oggi solo 4 su 29!

<sup>35</sup> Vi si legge (punto 4 del *Considerato in diritto*): «e, invero, anche a voler ammettere, ai fini dell'operatività di detto limite rispetto al caso in esame, una piena equiparazione tra materia elettorale e materia referendaria (...)». Ed ancora (punto 5 del *Considerato in diritto*): «Nulla vieta cioè che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, possa di massima regolare elezioni e referendum in termini identici (...)».

Nella motivazione della sentenza in generale si evidenzia la differenza tra elezioni e voto referendario che, nella fattispecie, rilevava con riguardo alle limitazioni alla pubblicità e alla propaganda durante le campagne elettorali e referendarie.

<sup>36</sup> Il rilievo si ricava da A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in *forumcostituzionale.it*, 2006, 7 ss. che, proprio per tale ragione, solleva dei dubbi in merito alla soluzione adottata da alcuni Statuti di seconda generazione di commisurare il *quorum* di validità delle consultazioni referendarie regionali al numero dei votanti delle ultime elezioni piuttosto che a quello degli aventi diritto al voto come previsto nell'art. 75 della Costituzione.

Con riguardo alle elezioni, di contro, la previsione del voto come dovere civico e la mancata previsione di un *quorum strutturale* – del resto obbligata, in considerazione della necessità del periodico e valido svolgimento delle elezioni – impedisce di attribuire

Infine, e al di là delle ragioni appena indicate, v'è anche un elemento che tocca più in particolare il requisito dell'uguaglianza del voto, e che si intreccia anche con la dimensione procedimentale che, come indicherò a breve, connota la funzione elettorale. Mi riferisco alla chiara differenza che intercorre tra procedimento referendario e procedimento elettorale con riguardo all'efficacia della manifestazione di volontà espressa da chi prende parte alla consultazione nei due casi.

Nel primo caso, essa è filtrata esclusivamente dal principio di maggioranza e, dunque, il «procedimento di unificazione delle manifestazioni di volontà del corpo elettorale» è assai semplice<sup>37</sup>. Utilizzando una nozione che sarà chiarita oltre, potrebbe dirsi che nel voto referendario – ma lo stesso vale anche nel voto all'interno dei collegi – l'uguaglianza trova la sua piena realizzazione: il criterio di maggioranza ci consegna un esito indiscusso e univoco.

Ben più complesso si presenta il medesimo procedimento laddove sia necessario unificare le diverse manifestazioni di volontà del corpo elettorale in occasione del rinnovo degli organi politici elettivi. In questi casi – diversamente da ciò che accade nel referendum in cui la forza dei

alla «non partecipazione al voto» uno specifico valore giuridico, come la Corte costituzionale ebbe occasione di precisare nella sentenza n. 173 del 2005 (cfr. i condivisibili rilievi di E. GROSSO, *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, in *Le Regioni*, 2005, 1228 ss.).

La pronuncia – pur evidenziandone la non decisività ai fini della soluzione del caso concreto – sottolinea la differenza tra *astensione* e *non partecipazione al voto*. Si tratta di una sottolineatura che rende piuttosto perplessa la distinzione tra le diverse categorie di voto che ho tracciato in sede introduttiva.

L'*astensione*, in senso stretto è configurabile solo nell'ambito dei voti all'interno di organi collegiali, e può assumere rilievo ai fini della determinazione del numero legale e del conteggio complessivo dei voti (a seconda che gli astenuti siano considerati presenti o meno). Nel caso di elezioni politiche, amministrative o referendarie, invece, l'astensione, per potersi concettualmente differenziare dalla mancata partecipazione, dovrebbe tradursi in una partecipazione al voto in cui l'elettore tuttavia decida di non incidere sull'esito della votazione stessa e, dunque, c'è da immaginare, si esprima attraverso una scheda bianca o nulla. Nel caso del referendum abrogativo, tale comportamento assume però una valenza giuridica ben precisa che, invece, non assume nelle votazioni elettive: quella cioè di impedire il raggiungimento del *quorum* strutturale. Dunque, a ben vedere, nel caso di elezioni diverse da quelle interne a organi collegiali e da quelle relative al referendum abrogativo, la mancata partecipazione e l'astensione hanno una identica valenza: esclusivamente socio-politica ma non giuridica.

<sup>37</sup> Il rilievo richiamato è di V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, 1954, ora in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 126.

numeri esaurisce il procedimento indicato e ne determina l'esito – il criterio puramente maggioritario è bensì utilizzato, ma in termini assai generali e, dunque, il procedimento si arricchisce di ulteriori elementi, ampiamente condizionati anche dalla funzione attribuita al voto<sup>38</sup>.

Proprio rispetto a questi ultimi elementi, si determina una zona di contatto tra requisiti del voto e sistemi elettorali e tale interferenza, per le ragioni appena dette, coinvolge anche il principio di uguaglianza del voto.

#### 4. *Piano dell'opera*

Tracciati, pur se soltanto per sommi capi, confini e obiettivi della ricerca, è opportuno far cenno alla sua articolazione interna.

La prima parte mira a tracciare una “mappa concettuale” del diritto del voto, avvalendosi di alcuni contributi classici del pensiero politico e della dottrina costituzionalistica italiana. *Diritto di voto* che, rispetto a tale ricognizione preliminare, potrebbe essere più propriamente e prudentemente definito solo *voto*, dacché l'inquadramento dogmatico e concettuale e la stessa qualificazione come diritto sono stati oggetto per lungo tempo di un acceso dibattito i cui effetti si producono ancora oggi, seppur sovente malcelati dietro l'illusione di un “pensiero unico”.

Una seconda parte della ricerca è, invece, dedicata alla ricostruzione in chiave storica delle soluzioni offerte nel corso dell'esperienza costituzionale italiana, con particolare, ma non esclusivo, riguardo al dibattito in Assemblea costituente. Anche nella disciplina di epoca statutaria e, soprattutto nell'amplissima elaborazione dottrinale coeva, si rinvengono spunti ricostruttivi di particolare interesse per la comprensione di alcune recenti dinamiche.

Dunque si indagheranno i caratteri del voto: dapprima personalità, libertà e uguaglianza; un ulteriore capitolo sarà invece dedicato alla segretezza. Tale scelta è dettata dalla volontà di cogliere i nessi esistenti tra i primi tre elementi, rispetto ai quali la segretezza occupa una posizione relativamente autonoma. Essa, inoltre, a differenza degli altri tre requisiti del voto, è stata già oggetto di più ampia osservazione da parte della dottrina, con particolare riguardo al tema del voto degli italiani all'estero.

L'ultima parte è dedicata alla analisi del diritto di voto, alla luce del

<sup>38</sup> Vedi ancora V. CRISAFULLI, *Op. loc. cit.*

dibattito che ha accompagnato l'ultima, recentissima, riforma elettorale – contenuta nella legge 3 novembre 2017, n. 165 (*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*). Essa introduce una disciplina omogenea tra Camera e Senato con significativi elementi di differenza rispetto al passato, intervenendo sulle “ceneri” dell'ultimo, ennesimo, tentativo di riforma costituzionale, naufragato ad esito del referendum del dicembre 2016.

Nel quadro di tali valutazioni conclusive mi interrogherò in ordine alla “rigidità” della materia elettorale, che è definibile proprio in ragione della lettura che del voto – quale diritto costituzionalmente garantito – è possibile fornire.

Quanto alla esatta definizione del perimetro e della “prospettiva” della ricerca, gli ambiti tematici principali attraverso i quali i principi costituzionali in materia di voto saranno analizzati sono, innanzitutto, quello dell'individuazione dei candidati e, dunque, delle liste bloccate, e quello, connesso, delle c.d. candidature multiple: ambedue riguardano prevalentemente la *libertà* e la *personalità* del voto. Sarà poi oggetto di specifica osservazione la questione relativa ai premi di maggioranza e, pur se solo marginalmente, alle clausole di sbarramento, che incidono sull'ulteriore carattere dell'*uguaglianza* del voto.

La problematica collocazione del premio di maggioranza, unitamente a quella della eventuale previsione di meccanismi di ballottaggio anche per le elezioni politiche, è al momento superata dalla sua eliminazione ad opera dell'ultima disciplina elettorale contenuta nella legge 3 novembre 2017, n. 165. Tuttavia la ricorrente presenza del premio di maggioranza nell'esperienza dei sistemi elettorali italiani – con tratti del tutto inediti rispetto alle esperienze delle altre democrazie contemporanee – richiede una attenta analisi dell'istituto che, rispetto a un'opzione a favore di un sistema proporzionale, rappresenta pur sempre il correttivo di più agevole adozione ma anche di più discutibile compatibilità con il principio di uguaglianza del voto, costituendone un'eccezione, se non una vera e propria negazione, diretta ed immediata.

Si tratta, in ogni caso, di temi che hanno acquisito una attualità impensabile solo pochi anni addietro rispetto al tema del funzionamento dei sistemi elettorali.

In tal senso un ruolo capitale ha svolto la Corte costituzionale. Particolare attenzione, pertanto, sarà rivolta alle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, nelle quali si intreccia il tema del diritto di voto, con quello della rappresentanza, nonché del ruolo dei partiti politici.



La decisione della Corte del 2014 sembrava costituire una presa d'atto della crisi irreversibile di un sistema di partiti che, così come immaginato nel 1946-1948, non esiste più, ponendo fine ad uno degli strumenti fondamentali attraverso cui, nel progetto costituzionale, si sarebbe dovuto incidere sulla determinazione della politica nazionale e, cioè, la selezione dei candidati e la successiva preposizione dei titolari alle cariche statali<sup>39</sup>.

A distanza di tre anni, e dunque a inizio 2017, la soluzione della Corte è diversa e, nel complesso, più coerente con l'assetto disegnato dai costituenti. In particolare il partito politico, che sembrava destinato a uscire definitivamente di scena, torna a essere considerato protagonista anche se, come si vedrà, in un ruolo assai diverso dal passato<sup>40</sup>. Ciò consente di ricondurre, auspicabilmente in modo definitivo, il voto e la declinazione dei caratteri del suo esercizio nel quadro di un ragionevole equilibrio tra la qualificazione dello stesso come diritto individuale e la sua fisiologica e ineliminabile natura funzionale.

Certo è che la centralità della giurisprudenza costituzionale in materia elettorale, che appariva appena qualche anno fa impensabile, sembra essere diventata un dato con il quale confrontarsi anche nel futuro prossimo.

<sup>39</sup> Come rilevava L. ELIA, *Forme di Stato e forma di governo*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 2600 ss., proprio rispetto a tali due poteri, i partiti politici, pur in crisi di legittimazione, avevano mantenuto significative quote di potere.

<sup>40</sup> Tale dinamica appare confermata anche dalle più recenti vicende politico istituzionali che hanno accompagnato la approvazione della nuova disciplina elettorale di Camera e Senato.