



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. III

(ESTRATTO)

**ALESSANDRA MAZZOLA**

**L'EFFETTIVITÀ DEL SUFFRAGIO TRA ASTENSIONISMO E NUOVE  
MODALITÀ DI ESPRESSIONE ALLA LUCE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI**

16 NOVEMBRE 2023

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

Alessandra Mazzola

## L'effettività del suffragio tra astensionismo e nuove modalità di espressione alla luce dei principi costituzionali\*

**ABSTRACT:** *After a brief introduction on the institution of political representation, the growing phenomenon of abstentionism during electoral consultations is highlighted. Among the various “types” of abstentionism identified in the Libro bianco sull’astensionismo published in 2022, attention is focused on the so-called involuntary abstentionism. A reflection then follows on the difficult balance between respecting the characteristics of the right to vote, as enshrined in Article 48, second paragraph, of the Constitution, and the ineffectiveness of its exercise by some voters. This balance is then examined in relation to various alternatives in the manner of expressing vote, evaluating whether the potential expansion of the electorate able to cast their vote may compromise the principles of personality, equality, freedom, and secrecy.*

SOMMARIO: 1. Diritto di voto e astensionismo elettorale. – 2. Il bilanciamento tra le garanzie del diritto di voto e la sua effettività. – 3. Alcune alternative per ridurre l’astensionismo salvaguardando i canoni sanciti dall’art. 48, comma 2, Cost.

### 1. Diritto di voto e astensionismo elettorale

Tra i principi costituzionali che consentono il raccordo fra Stato-apparato e Stato-comunità va incluso quello democratico-rappresentativo, che prende forma anzitutto attraverso l’affermazione contenuta nell’art. 1 Cost. circa l’appartenenza al popolo della sovranità, la quale è, per sua natura, «strettamente collegata al momento elettorale»<sup>1</sup>.

Una delle principali forme attraverso cui è possibile esercitare la sovranità popolare è, infatti, l’espressione del suffragio durante le consultazioni politiche<sup>2</sup>. In proposito, l’art. 48, comma 1, Cost. riconosce a tutti i cittadini che hanno raggiunto la maggiore età il diritto di voto, ferma la possibilità di limitarlo in caso di incapacità civile, indegnità morale e per effetto di una sentenza penale irrevocabile, come prescrive riserva di legge contenuta nel comma 4.

Il comma 2 dell’art. 48 Cost. afferma altresì che l’esercizio del suffragio rappresenta un dovere civico<sup>3</sup>; la norma richiama verosimilmente la natura ancipite delle posizioni giuridiche soggettive

---

\* 

<sup>1</sup> A. APOSTOLI, *L’art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 3/2018, 16. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 262, ha invero sostenuto che l’“essenza” della forma repubblicana risiede nel «riconoscere che ogni regime effettivamente democratico si regge sul principio rappresentativo». L. CARLASSARE, *Solidarietà, un progetto politico*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2016, 63, tra gli altri, ha precisato che «votare per l’elezione dei propri rappresentanti è la prima condizione perché di democrazia si possa parlare, la più elementare espressione della sovranità del popolo, la quale – se di certo non si esaurisce nel momento elettorale potendo essere esercitata dai cittadini anche individualmente – trova nel voto la sua più significativa manifestazione». C’è stato anche chi ha sostenuto che l’appartenenza della sovranità al popolo va legata al principio personalista che, in una «scala gerarchica» dei diritti, pone al vertice quello di «far discendere la soggezione del popolo all’autorità statale» a seguito della partecipazione del corpo elettorale alla formazione dei poteri pubblici di modo che abbiano la possibilità esercitare le relative funzioni (C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 10-11).

<sup>2</sup> L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano 1957, 1-3, sostiene che ogni Stato democratico deve riconoscere a tutti i cittadini il diritto all’elettorato attivo in quanto *jus ad officium*; attraverso l’elezione dei rappresentanti il corpo elettorale contribuisce a creare l’indirizzo politico e, soprattutto, «la sovranità dello Stato trova il suo fondamento nella volontà del popolo liberamente e democraticamente espressa, e per questo può definirsi sovranità popolare».

<sup>3</sup> G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 80, ha definito il dovere di voto come uno «strumento di propulsione e di equilibrio per la vita nazionale» che consente alla solidarietà politica di passare «dal momento negativo della tolleranza a quello positivo della integrazione». E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990, 231, sostiene che si tratta di un enunciato dal valore normativo non tanto per l’assenza di sanzioni in caso di mancato esercizio del diritto di voto, bensì per la qualificazione

riconosciute dalla Carta costituzionale in termini generali all'art. 2, indicando un diritto inviolabile dell'uomo<sup>4</sup> insieme a un dovere di solidarietà politica<sup>5</sup> in quanto mezzo attraverso il quale concorrere alla formazione della rappresentanza delle istituzioni politiche<sup>6</sup>. Va peraltro segnalata la nota similitudine della formulazione degli articoli 2 e 3, comma 2, Cost. non tanto perché entrambi richiamano i doveri di solidarietà di tipo politico, economico e sociale e riconoscono l'importanza della partecipazione dei cittadini «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», bensì perché ai pubblici poteri è affidato il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che impediscono la partecipazione alla vita politica del Paese e, di riflesso, la possibilità di esercitare il diritto di voto, ovvero di adempiere al dovere di solidarietà politica<sup>7</sup>.

A partire dalla natura “bicefala” del voto come diritto e come dovere, esso è stato ritenuto un diritto funzionale perché il relativo esercizio non si limita a soddisfare un interesse del titolare, ma

---

costituzionale del voto come un dovere. Similmente A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, 2012, 26-27, nt. 62, afferma che la qualificazione del voto come un dovere civico «non pone in alcun modo in discussione l'assoluta libertà dell'elettore di votare o non votare», ma va piuttosto inteso come un invito, del Costituente, alla più diffusa partecipazione al procedimento elettorale. Ancora, [Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 1973](#), § 2 *Cons. dir.* ha sancito che il dovere di voto «ha una fondamentale funzione di interesse pubblico, in quanto attiene all'esercizio della sovranità che l'art. 1 della nostra Costituzione dichiara appartenere al popolo»; nello stesso senso la [sentenza n. 16 del 1978](#) § 3 *Cons. dir.* con la quale è stato affermato che l'esercizio del voto è uno «strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare». Mentre ad avviso di P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 400, la definizione del voto quale dovere civico indica al legislatore la necessità che predisponga delle sanzioni. Più moderato, infine, E. GROSSO, *Art. 48*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 973, per il quale il legislatore potrebbe introdurre una sanzione ma non è obbligato; altrimenti verrebbe meno la natura – verosimilmente più pregnante – del diritto che accompagna il voto.

<sup>4</sup> In questo senso per tutti A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, Roma, 1989, 27 ss.

<sup>5</sup> G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 51, ha sostenuto che il concetto di solidarietà è anzitutto specificato in quanto viatico che consente la «integrazione della persona nella vita dello Stato e della comunità sociale». A. D'ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, 1/2008, 194, afferma che la solidarietà politica va intesa a partire dalla «preferenza espressa dalla Costituzione italiana verso modelli organizzativi capaci di esaltare la “centralità” dell'organo supremo della rappresentanza unitaria della Comunità, il Parlamento, nel quale il processo deliberativo si dipana dialetticamente attraverso modalità che favoriscono comunque il significato solidaristico del “decidere” dopo aver discusso “insieme” ed aver illustrato i rispettivi punti di vista senza nel contempo negare il diritto della maggioranza di far valere le proprie ragioni e di vederle riconosciute e rispettate da chi maggioranza non è». A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 20 aprile 2015, 7, ha precisato che i doveri inderogabili di solidarietà politica, essendo una delle forme in cui prende corpo la sovranità popolare, «presuppongono una comunanza di valori e di principi politici, la cui stessa esistenza consente la piena partecipazione democratica». G. BASCHERINI, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2016, 129, ha affermato che il principio di solidarietà politica «tende al superamento delle frammentazioni sociopolitiche, a “produrre la nazione” e la patria» poiché ogni elettore è posto nella condizione di partecipare, con pari dignità ed eguaglianza, al progresso del Paese. Più severa la posizione di L. CARLASSARE, *Solidarietà*, cit., 63, ad avviso della quale il voto in quanto dovere di solidarietà politica è «ormai desueto» e, facendo riferimento sia alle consultazioni elettorali, sia a quelle referendarie, lamenta che «chi è al potere non ne incoraggia l'esercizio se non quando gli conviene», viceversa «gradisce, e palesemente incoraggia, l'astensione».

<sup>6</sup> F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, 1991, 1107-1112, precisa che la votazione è alla base delle democrazie pluraliste e deve essere contraddistinta da tre fasi: quella costitutiva, relativa alla scelta dei candidati; quella preparatoria, quando l'elettore si orienta rispetto all'esercizio del proprio suffragio; quella di conta dei voti, che attiene alla proclamazione della votazione. L'ordinamento giuridico, per essere democratico, deve rispettare queste tre fasi affinché si possa formare l'organo rappresentativo e, quindi, una volontà politica realmente rappresentativa.

<sup>7</sup> Di diverso avviso sembra G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 53, il quale ritiene che, rispetto alla partecipazione alla vita politica del Paese, sia «già avvenuta la rimozione di ostacoli, quali, ad esempio, quelli frapposti dai precedenti ordinamenti, di carattere antidemocratico od autoritario, al libero integrarsi della persona umana, e ciò in virtù dei suoi precetti riferentisi al momento politico, che investe la stessa forma di esistenza e il modo di essere dello Stato». Sulla complicata relazione tra diritto e dovere di voto si vedano inoltre le riflessioni di L. TRUCCO, *Il diritto-dovere di voto: un ossimoro ancora irrisolto?* in F. Marone (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale*, Napoli, 2019, 41-57 e M. ARMANNI, *La doverosità come chiave interpretativa per una lettura costituzionalmente orientata del diritto di voto*, ivi, 81-99.

ha ad oggetto un interesse più ampio, quello dell'intera comunità, poiché attraverso l'espressione del suffragio ciascuno concorre a formare l'organo deputato a rappresentare l'intero corpo elettorale<sup>8</sup>.

È noto che il nostro ordinamento non prevede più una sanzione per coloro che non si recano al seggio<sup>9</sup>, così come è noto il senso di sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni politiche e, in particolare, di quelle rappresentative<sup>10</sup>, che ha concorso alla disaffezione dalla politica. Consci della "debole" legittimazione popolare, pare che i governanti abbiano voluto comprenderne le ragioni non limitandosi a indagare se l'astensionismo elettorale è solo frutto della perdita di fiducia dei governati nei loro confronti, ma interrogandosi anche sulla eventualità che la lontananza dalle urne dipenda da impossibilità materiali degli elettori di recarsi al seggio nel giorno delle consultazioni.

Il Ministro per i rapporti con il Parlamento nel 2017 ha pertanto nominato una Commissione di esperti incaricata di studiare il fenomeno dell'astensionismo elettorale, il cui lavoro è terminato con l'elaborazione del *Libro bianco* "Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto" pubblicato il 14 aprile 2022. La ricerca ha sottolineato che il *trend* della partecipazione degli elettori al voto è in costante calo negli ultimi quarant'anni<sup>11</sup> e ha teorizzato la differenza tra astensionismo apparente<sup>12</sup>, reale<sup>13</sup> e involontario. Per quanto di interesse in questa

---

<sup>8</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1957, 345, ha sostenuto che oggetto dell'obbligo non è la scelta del candidato, bensì la «partecipazione formale alla votazione», dunque anche l'espressione del suffragio attraverso la scheda bianca o nulla perché l'obiettivo è il concorso alla formazione dell'organo rappresentativo del popolo. E. GROSSO, *Art. 48*, cit., 966, sostiene che l'esercizio del voto è uno «strumento diretto al funzionamento dell'ordinamento democratico, e quindi parte di una funzione collettiva». A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, 2014, 120, precisa che i principi fondamentali contenuti nella Carta del '47 devono essere utilizzati al fine di «trasformare la funzione legislativa e i poteri degli organi dell'indirizzo politico in attività e poteri funzionali», ovvero «diretti all'attuazione di principi o di vincoli che riducono lo spazio libero della politica legislativa». Ancora, M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016, 129, afferma che il diritto-dovere di voto «non è attribuito al singolo per permettergli di esprimere la sua dignità individuale, ma per consentirgli di partecipare alla funzione pubblica elettiva». *Contra* A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, cit., 27 ss. e A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, 162. In posizione intermedia pare collocarsi F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, cit., 1119, ad avviso del quale la commistione tra diritto e funzione del voto può essere superata valorizzando il circuito democratico «che parte dal singolo come centro di imputazione dei valori, ma che vede nel corpo elettorale il collegio in cui l'individuo, unito ad altri dal vincolo della cittadinanza, esprime la propria volontà elettiva e deliberativa con effetti giuridicamente vincolanti».

<sup>9</sup> Le leggi elettorali per la Camera dei deputati (art. 90 d.p.r. 5 febbraio 1948, n. 26) e per il Senato della Repubblica (art. 25 l. 6 febbraio 1948, n. 29, che rimandava al testo unico per l'elezione della Camera) del 1948 prevedevano invece che il sindaco di ogni comune dovesse redigere una lista con i nomi di tutti gli elettori che non si erano recati al seggio senza un giustificato motivo e che tale elenco dovesse essere esposto per trenta giorni all'albo comunale; inoltre, sul certificato di buona condotta dell'astenuuto veniva riportata la menzione, per la durata di cinque anni, "non ha votato". Analogamente gli artt. 4, 75 e 115 del d.p.r. 30 marzo 1957, n. 36. Le leggi elettorali del 1993 hanno infine abrogato tali sanzioni.

<sup>10</sup> Si ritiene di aderire a coloro che denunciano la grave crisi che attraversa, ormai da tempo, i sistemi democratici e che a tale fine potrebbe essere opportuno proporre altri aggiustamenti al funzionamento del sistema politico sia per «affrontare i problemi interni» alle istituzioni, sia per provare a recuperare lo stesso «deficit di legittimazione» che colpisce il sistema democratico rappresentativo, come affermato da A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, cit., 16.

<sup>11</sup> *Libro Bianco, Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, 14 aprile 2022, 41-42. P. FELTRIN, G. IERACI, *Facilitating voting and electoral participation in Italy. On some possible measures to contrast involuntary and imposed abstentionism*, in *Rivista di Digital Politics*, 1/2023, 29, definiscono l'astensionismo «a shocking fact because it is sudden and accelerated»; ivi, 29-30, riportano i dati relative all'incremento dell'astensionismo dal 1979 ad oggi. F. SANCHINI, *Il voto fuori dal Comune di residenza fra requisiti costituzionali, esigenze di effettività e tentativi (incompiuti) di regolamentazione*, in *federalismi.it*, 24/2023, 201, rileva che il c.d. partito del non voto negli anni Novanta ha superato il numero degli elettori che si sono recati al seggio.

<sup>12</sup> Come messo in luce dal *Libro Bianco sull'astensionismo*, cit., 44-59, fondamentale è influenzato dal numero degli elettori iscritti all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero, che com'è noto possono votare per corrispondenza solo per le elezioni politiche (per la Circoscrizione Estero) ma non per quelle regionali e amministrative, determinando

sede, l'ultima voce ha riguardo a tutti coloro che vorrebbero recarsi al seggio per esprimere il proprio suffragio e tuttavia a causa di motivi di lavoro, di studio, sanitari, di vacanza e altro incontrano ostacoli insuperabili ad essere presenti<sup>14</sup>.

L'impossibilità oggettiva di essere nel Comune di residenza al fine di esprimere il proprio suffragio si ritiene leda il principio di eguaglianza sotto al profilo dell'accesso al voto poiché taluno, in ragione delle proprie condizioni personali e sociali, è escluso dalla partecipazione alle elezioni. Da qui, la verosimile lesione anche del principio di eguaglianza sostanziale perché la Repubblica non si è sino ad ora adoperata per rimuovere gli ostacoli che si frappongono al godimento, ovvero all'esercizio, del diritto di voto<sup>15</sup>.

Nel solco di quanto già prodotto dalla Commissione di esperti che ha redatto il *Libro bianco sull'astensionismo*, si ritiene di provare a valutare se sussistono altre modalità di espressione del suffragio idonee ad assicurare l'effettività del diritto senza ledere i principi che lo caratterizzano.

## 2. Il bilanciamento tra le garanzie del diritto di voto e la sua effettività

Il diritto di voto, com'è noto, è contraddistinto dai canoni<sup>16</sup> della personalità ed eguaglianza, da un lato, e della libertà e personalità, dall'altro lato. Si tratta di coppie differenti quanto a significato giuridico, posto che la prima sembra volta a indicare le caratteristiche della posizione giuridica soggettiva, mentre la seconda pare precisare le tutele che l'ordinamento deve garantire rispetto al relativo esercizio<sup>17</sup>.

Con ciò non si vuole sostenere che le due coppie debbano essere analizzate in maniera separata; anzi, la circostanza che l'art. 48, comma 2, Cost. sancisce tali requisiti congiuntamente sembra piuttosto indicare l'obiettivo cui devono tendere il legislatore e l'apparato amministrativo, i quali

---

un inevitabile scollamento tra i dati della partecipazione alle elezioni politiche e a quelle amministrative, ovvero alle consultazioni referendarie.

<sup>13</sup> Trova origine nel disinteresse nei confronti delle vicende politiche del Paese e nella protesta verso la classe politica a causa della sfiducia nelle elezioni democratiche come momento per partecipare alla vita del Paese, come precisato dal *Libro Bianco sull'astensionismo*, cit., 40-43.

<sup>14</sup> Ivi, 84-88. P. FELTRIN, G. IERACI, *Facilitating voting and electoral participation in Italy*, cit., 31, li definiscono «“lazy voters”» e precisano che «abstentionism would be the most obvious symptom of discontent with democracy».

<sup>15</sup> P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, 1971, 135, ha affermato che l'astensionismo «finisce col deformare la espressione della volontà popolare». In questo senso anche E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 46/2002, 10; E. GROSSO, *Art. 48*, cit., 973; M. ROSPI, *La tutela della segretezza del voto e l'evoluzione della democrazia. Uno studio di diritto comparato*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2015, 12. *Contra* L. MAZZAROLLI, *Art. 48*, in L. Paladin, V. Crisafulli (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 328 ad avviso del quale la rimozione degli ostacoli è necessaria per garantire il dovere di votare; questa impostazione si ritiene tuttavia in contrasto con [Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 1973](#), che ha ricondotto le misure a favore della facilitazione dell'esercizio del diritto di voto per alcune persone ai principi di libertà ed eguaglianza del diritto, non già alla relativa doverosità. C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, cit., 10-11, ha precisato che il principio di sovranità popolare significa che il popolo è titolare del «potere supremo di decidere per lo Stato» e se non sussistono le condizioni che rendono possibile la decisione, allora è necessario che lo Stato si attivi per garantire l'eguaglianza sostanziale; aderisce a questa interpretazione P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., 20.

<sup>16</sup> F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, cit., 1107, riferisce invero di «“standards” qualitativi per la espressione della volontà».

<sup>17</sup> In questo senso M. RUBECHI, *Il diritto di voto*, cit., 73. M. ROSPI, *La segretezza del voto garanzia di libertà (o ostacolo alla partecipazione?): una comparazione fra Italia e Stati Uniti*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2019, 473, sostiene invece che le caratteristiche del voto elencate dall'art. 48, comma 2, Cost. non possono essere interpretate in maniera separata anche perché si legano agli artt. 51, 56, 57, 75 e 138 Cost. lasciando intendere la «democraticità dell'ordinamento» dal momento che dal combinarsi delle norme costituzionali prende forma il circuito decisionale attraverso il quale dovrebbe esprimersi la volontà popolare.

dovrebbero adoperarsi al fine di assicurare le condizioni fattuali in grado di rendere possibile l'espressione del suffragio nei termini indicati dalla norma costituzionale<sup>18</sup>.

Al fine di poter configurare in capo al cittadino «una situazione giuridica garantita»<sup>19</sup> in uno dei momenti in cui esercita la sovranità, si ritiene che il Costituente abbia preliminarmente indicato due principi che il legislatore avrebbe potuto sviluppare alquanto facilmente. L'uno relativo alla personalità, che investe l'organo titolare del potere legislativo del compito di fissare dei divieti rispetto alle azioni degli elettori e che possano essere facilmente fatti osservare dai pubblici ufficiali nei giorni delle consultazioni onde garantirne la regolarità. Tale requisito impedisce che l'elettore possa essere sostituito da un'altra persona nel momento in cui esprime il proprio voto, tanto che nel nostro Paese sono vietati il voto per delega o per procura<sup>20</sup>; l'unica eccezione è rappresentata dal c.d. voto assistito per le persone affette da una disabilità che impedisce loro di esprimere in autonomia il suffragio<sup>21</sup>. Con l'altro, invece, i Padri fondatori hanno sostanzialmente ribadito il principio generale di eguaglianza contenuto nell'art. 3, comma 1, Cost., specificando che dovrà essere considerata non conforme al Dettato costituzionale la legge elettorale che intenda attribuire ad alcuni cittadini un diritto di voto che «pesi» più di quello di altri<sup>22</sup>.

Diverso appare invece per la seconda coppia, libertà e segretezza del voto, che indica all'ordinamento giuridico il modo in cui deve tutelare ciascun elettore quando si appresta ad esprimere il suffragio. Si tratta di requisiti complementari dal momento che la segretezza compie la libertà scongiurando che l'elettore possa essere coartato nell'espressione del voto<sup>23</sup>. Più

<sup>18</sup> T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, I, Bologna-Roma, 1984, 79, ha precisato che la circostanza che la Costituzione affermi personalità, eguaglianza, libertà e segretezza del voto «non sta certo a significare che esso di fatto lo sia». Nello stesso senso M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2018, 236-237, sostiene che la garanzia della segretezza del voto è necessaria affinché lo stesso possa essere personale, eguale e libero.

<sup>19</sup> T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., 79.

<sup>20</sup> Per una riflessione sulle criticità che può provocare tale tecnica si veda da ultimo F. SANCHINI, *Il voto fuori dal Comune di residenza fra requisiti costituzionali, esigenze di effettività e tentativi (incompiuti) di regolamentazione*, cit., 208.

<sup>21</sup> Si tratta peraltro di un'eccezione ragionevolmente prevista in ossequio al principio di eguaglianza sostanziale, atteso che in questo modo l'ordinamento offre la possibilità di rimuovere in concreto l'ostacolo che può impedire a taluno di esercitare un diritto. Sul punto si veda l'art. 55, commi 1 e 2, d.p.r. 30 n. 361 del 1957 così come modificato dall'art. 1 della l. 5 febbraio 2003, n. 17 a norma del quale «gli elettori non possono farsi rappresentare né, qualora votino in Italia, inviare il voto per iscritto. I ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità esercitano il diritto elettorale con l'aiuto di un elettore della propria famiglia o, in mancanza, di un altro elettore, che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore, purché l'uno o l'altro sia iscritto in un qualsiasi Comune della Repubblica».

<sup>22</sup> Il riferimento è, dunque, alla c.d. eguaglianza del voto in entrata, cioè il principio per cui la capacità elettorale di ogni elettore si riduce alla circostanza che a ogni cittadino è attribuito un solo voto, ovvero che a tutti i cittadini è attribuito lo stesso numero di voti da esprimere, a prescindere dunque dalle condizioni personali e sociali della persona che si reca al seggio. Con il concetto di eguaglianza del voto «in uscita» si suole invece indicare il medesimo «valore efficiente» che deve essere attribuito ai voti espressi (S. FURLANI, *Elettorato attivo*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, 1960, 451), andando però verosimilmente a intaccare la discrezionalità del legislatore nell'introdurre un sistema elettorale nell'ordinamento. La dottrina maggioritaria sostiene che l'indicazione contenuta nell'art. 48, comma 2, Cost. si riferisca alla c.d. eguaglianza in entrata, così U. PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo*, Milano 1954, 144 ss.; B. CARAVITA, M. LUCIANI, *Oltre la "democrazia bloccata": ipotesi sui meccanismi elettorali*, in *Democrazia e diritto*, 6/1982, 96 ss.; T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., 83; F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, cit., 1128; E. GROSSO, *Art. 48*, cit., 969; A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche "in uscita": falso idolo o principio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2014, 48 ss.; D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. Profili costituzionali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2019, spec. 1-4 e ID., *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Napoli, 2020, spec. 73-89. In senso contrario cfr. almeno C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 856 ss. e L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, cit., 11 ad avviso dei quali la Costituzione implicitamente ammette il sistema elettorale proporzionale in quanto l'unico che sarebbe in grado di garantire l'eguaglianza nella rappresentanza.

<sup>23</sup> La stretta relazione tra libertà e segretezza del voto è indicata anche dalle Carte internazionali dei diritti e dall'ordinamento europeo. In particolare, l'art. 21.3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo sottolinea il collegamento tra lo svolgimento di libere elezioni e la tutela della segretezza del voto. L'art. 3 del Protocollo

precisamente, la libertà consiste nella garanzia dell'assenza di minacce, coazioni fisiche o mentali e ogni condizionamento esterno che possa impedire all'elettore di esprimere il voto nel senso effettivamente voluto<sup>24</sup>. Del resto, «l'unico modo in cui l'ordinamento può assicurare la libertà formale del voto è quello di farlo esprimere [...] in segreto»<sup>25</sup> poiché tale situazione tende a impedire che la libertà dell'elettore sia resa vana dalla relativa pubblicizzazione<sup>26</sup>.

Sembra invero sussistere un "passaggio di testimone" tra libertà e segretezza<sup>27</sup>. La prima accompagna l'elettore fino al momento in cui entra nella cabina elettorale; all'atto dell'espressione

---

addizionale alla CEDU del 20 marzo 1952 indica agli Stati la necessità di implementare un livello minimo di protezione del diritto di voto ponendo in luce che la segretezza è imprescindibile affinché le elezioni possano essere libere; si vedano inoltre le sentenze della Corte EDU [Mathieu-Mohin et Clerfayt v. Belgium](#) del 2 marzo 1987 e [Labita c. Italia](#) del 6 aprile 2000. La Commissione EDU ha peraltro riconosciuto che il diritto di voto ha la stessa natura e gode delle medesime tutele dei diritti soggettivi indicati dall'art. 3 della Convenzione grazie all'art. 5 del protocollo addizionale ai sensi del quale gli artt. 1, 2 e 3 e il Titolo I, essendo i principi fondamentali della Convenzione, sono diritti soggettivi; sul punto si vedano le Decisioni *X c. Belgique* del 30 maggio 1975 e *X c. Royaume Uni* dell'11 dicembre 1976. L'Unione europea, invece, prima dell'adozione del Trattato di Lisbona nel 2007 non riconosceva il principio di segretezza del voto; ora, grazie all'interpretazione del Trattato e del Titolo V della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, è possibile trovare indicazioni circa il diritto di voto e i requisiti che deve rispettare. A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005, 99, sostiene che la circostanza per cui il principio di segretezza sia contenuto nella grande maggioranza delle costituzioni europee potrebbe indurlo a essere incluso tra i valori costituzionali comuni all'ordinamento giuridico sovranazionale.

<sup>24</sup> La libertà in quanto garanzia dall'assenza di pressioni che possono alterare la formazione della volontà dell'elettore è stata indagata da [Corte costituzionale, sentenza n. 42 del 1961](#), § 3 *Cons. dir.* Il principio di libertà relativo al diritto di voto ha dato luogo a tre differenti correnti dottrinarie. A. BALDASSARRE, *Libertà (Problemi generali)*, in *Enciclopedia giuridica*, XXI, Roma, 1990, 16 ss., sostiene che il diritto di voto deve essere incluso tra le libertà positive che si annoverano tra i diritti inviolabili; la libertà individuale è da includere tra i valori supremi dell'ordinamento e «si impone come parametro universale della legittimità dei vari atti dei poteri costituiti». Questi ultimi hanno il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono ai cittadini di esercitare i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione perché altrimenti sarebbe impedito l'esercizio della sovranità popolare indicato dall'art. 1 Cost. La formulazione dell'art. 48 Cost., ad avviso dell'A., è vincolante sia per lo Stato, sia per i cittadini, di modo che sia possibile implementare un meccanismo elettorale in grado di salvaguardare la libertà delle elezioni dalle ingerenze dei pubblici poteri e dai terzi consociati. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 85 ss. e 163 ss., sostiene che l'esercizio del diritto di voto persegue un interesse che va al di là del diritto del singolo giacché persegue un interesse superiore, quello del funzionamento dello Stato e dell'organizzazione amministrativa. L'A. trova conferma della "trascendenza" del diritto di voto rispetto alla posizione giuridica soggettiva nella circostanza in cui lo stesso art. 48, comma 2, Cost. lo definisce un «dovere civico». Egli critica il principio della segretezza del voto che, essendo orientato a perseguire un interesse pubblico, dovrebbe essere contraddistinto dalla pubblicità, svincolando dunque la segretezza dalla libertà del voto e non riconoscendo il carattere dell'invulnerabilità di tale diritto. Infine, F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, cit., 1107 ss., sostiene che il voto è un diritto inviolabile e, contemporaneamente, una funzione pubblica collettiva che si realizza tramite l'esercizio del diritto da parte dei singoli. Secondo questa impostazione, fulcro del circuito democratico sono la persona e la relativa autodeterminazione valorizzando le condizioni di libertà che devono sussistere per l'esercizio del diritto di voto, posto che essa è servente alla soddisfazione del principio democratico.

<sup>25</sup> T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., 79.

<sup>26</sup> [Corte costituzionale, sentenza n. 96 del 1968](#), § 4 *Cons. dir.* ha affermato che «la garanzia di segretezza del voto, che, poi, si risolve anche in garanzia di libertà», è «assolutamente inderogabile». Sul punto si vedano, tra i tanti almeno C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 344; P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, 128 e ID., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., 400; U. PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo*, cit., 147; e L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, cit., 4; F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, cit., 1117; E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, cit., 228; E. GROSSO, *Art. 48*, cit., 972. Ancora, G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, 2004, 27, sostiene che il requisito della segretezza è funzionale alla libertà e all'eguaglianza del voto, si tratta invero di un requisito che l'A. ritiene orientato «ad impedire che attraverso la formale rinuncia al voto o la sua cessione vengano alterati gli esiti elettorali, a favore dei soggetti o dei gruppi socialmente ed economicamente più influenti, ponendosi dunque a presidio non solo dell'eguaglianza, ma pure della libertà del suffragio». Non diversamente, A. GRATTERI, *Il valore del voto*, cit., 108, analizza assieme libertà e segretezza giacché sostiene debbano essere interpretati «in una prospettiva di carattere funzionale secondo cui la segretezza del voto è presupposto logico affinché il voto possa essere libero».

<sup>27</sup> L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, cit., 4 ha sostenuto che la segretezza «è direttamente in funzione della libertà del votante. Solo infatti se il voto è segreto, qualunque cittadino-elettore, che si trovi in istato di soggezione, ha la

della preferenza politica (ovvero di non apporre alcun segno, oppure di annullare la scheda elettorale), si coniuga con la seconda e quando l'elettore esce dalla cabina la libertà "lascia il posto" alla segretezza di modo che sia assicurata una protezione dal controllo sociale che potrebbe dare luogo a forme di corruzione o di commercio elettorale, tutelando altresì le attività di conteggio e di trasporto delle schede<sup>28</sup>.

In questi termini la *liaison* tra libertà e segretezza si individua "ab intra", sul fronte "privato" dell'elettore<sup>29</sup>; tale legame deve essere anche "ab extra", deve cioè valere bensì sul fronte "pubblico". Infatti, il legislatore è tenuto a indicare e far rispettare accorgimenti idonei a tutelare le attività materiali che precedono il momento elettorale e le stesse procedure di votazione così che gli elettori «siano ragionevolmente certi della effettiva segretezza del voto espresso di ciascuno»<sup>30</sup>. In questi termini l'obiettivo è proteggere ogni votante da eventuali condizionamenti o pressioni che possono derivare dagli organi che detengono il potere politico<sup>31</sup>.

La legge che disciplina le elezioni deve quindi individuare un meccanismo che sia in grado di assicurare le caratteristiche del voto e che contemporaneamente ne renda effettivo l'esercizio rimuovendo gli ostacoli che rendono irragionevolmente difficile per una porzione dell'elettorato la presenza al seggio nel giorno stabilito. Al netto degli interventi normativi già introdotti al fine di rimuovere tali ostacoli<sup>32</sup>, e fermo il preoccupante dato dell'astensionismo, si tratta di provare a valutare se sussistono – ed eventualmente quali sono – altri ambiti attorno ai quali è possibile intervenire per agevolare la partecipazione al voto.

Preliminarmente si ritiene utile interrogarsi sullo spazio di manovra a disposizione del legislatore per agevolare gli elettori nell'esercizio del suffragio senza contraddire i canoni sanciti dall'art. 48, comma 2, Cost. Il che impone di realizzare un bilanciamento peculiare giacché interviene su due elementi interni allo stesso principio giuridico senza determinare alcuna contrapposizione tra principi o valori differenti, pur tuttavia imponendo di valutare quale sia il miglior equilibrio tra i diversi elementi (garanzia dei requisiti dell'art. 48 Cost. o effettiva possibilità di accedere al

---

sicurezza di non essere eventualmente perseguitato in ragione del suo comportamento e può pertanto dirsi veramente libero». A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, cit., 18, riflettendo attorno, fra l'altro, al principio democratico-rappresentativo come limite alla i revisione costituzionale, osserva che qualora si dovesse revisionare l'art. 48 Cost. andrebbe prestata particolare attenzione al principio di segretezza del voto non in quanto «principio immodificabile in sé», bensì in quanto «strumento in grado di garantire la concretezza della libertà del voto».

<sup>28</sup> M. RUBECHI, *Il diritto di voto*, cit., 91, sostiene che la segretezza si riferisce al momento in cui si vota, mentre la libertà si verifica in due distinti momenti: quando l'elettore forma la propria volontà prima di recarsi al seggio e quando è fisicamente al seggio elettorale e (non) appone il proprio segno sulla scheda elettorale.

<sup>29</sup> A tale fine sono stati messi a punto diversi "congegni" per garantirli, sia sufficiente richiamare quanto previsto dal d.p.r. n. 361 del 1957 che indica la necessità di predisporre postazioni di voto in un luogo pubblico e presidiato (art. 42); la circostanza che la scheda possa essere stampata solo dallo Stato (art. 31), ovvero il fatto che le matite copiative sono fornite esclusivamente dal Ministero dell'interno (art. 58); il potere di annullare la scheda qualora l'elettore si rifiuti di votare all'interno della cabina e l'esclusione dell'elettore dal voto (art. 62).

<sup>30</sup> E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., 15.

<sup>31</sup> In questo senso si sono espressi T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., 43; M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia. Le diverse declinazioni di un rapporto complesso*, Napoli, 2020, 244. Il forte legame tra libertà e segretezza e la necessità che tali requisiti garantiscano l'elettore sia in quanto singolo, sia in quanto membro della collettività sembra debba intendersi come un principio che contraddistingue le democrazie contemporanee, come un «cardine della democrazia», come affermato da M. ARMANNI, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., spec. 236. Ivi, 238, sostiene che il diritto individuale alla segretezza del voto è utile anche per l'eletto che, non sapendo chi ha concorso alla sua elezione, può meglio assolvere il proprio compito di rappresentare la Nazione.

<sup>32</sup> A titolo di esempio, la regola per la quale le operazioni di votazione sono convocate nei giorni festivi (da ultimo, art. 1, comma 399, l. 27 dicembre 2013, n. 147), la previsione di agevolazioni economiche per coloro che si devono recare presso il luogo di residenza a fini elettorali e di fare ritorno nel luogo di dimora (art. 116 d.p.r. 351 del 1957), la possibilità di esercitare il proprio suffragio nel luogo di cura o di ricovero (art. 51 d.p.r. 351 del 1957) o di detenzione (art. 8 l. n. 136 del 1976)

seggio), tenuto conto delle diverse condizioni di fatto in concomitanza delle quali il diritto di voto possa essere esercitato<sup>33</sup>.

È noto che la tecnica del bilanciamento è solitamente impiegata per risolvere conflitti relativi a diritti, principi o interessi da parte degli organi di giustizia costituzionale. In questa sede il fine del bilanciamento ragionevole tra gli elementi che concorrono a costruire la dimensione costituzionale del diritto di voto deve «rendere possibile il processo di unificazione politica presupposto da una Costituzione pluralista»<sup>34</sup> senza scalfire e/o sacrificare il “nucleo duro” di alcuno degli elementi dello stesso diritto.

Affinché il bilanciamento possa essere ritenuto ragionevole è necessario che il conflitto sia reale, ovvero che uno dei due valori in gioco sia compresso dall'altro e che non sussistano altri mezzi per salvaguardare entrambi<sup>35</sup>. Avendo riguardo al diritto di voto si ritiene sussista un conflitto intra-valore<sup>36</sup> in relazione al quale pare necessario comprendere se è possibile ovviare al relativo esercizio nel giorno e nel luogo prestabilito senza compromettere i requisiti della libertà e della segretezza, oltre ovviamente alla personalità e all'eguaglianza.

Il bilanciamento tra il rispetto delle caratteristiche costituzionalmente indicate per l'espressione del suffragio e le modalità che possono migliorarne l'esercizio non dovrebbe essere eccessivamente rigido. Invero, la pedissequa e formalistica osservanza dei requisiti sanciti dall'art. 48, comma 2, Cost., sganciati dalla loro vocazione funzionale all'effettiva realizzazione del diritto che vogliono garantire, pare essere la principale causa alla base della sostanziale impossibilità per una parte considerevole del corpo elettorale di esercitare un diritto fondamentale. Il che si ritiene dia luogo a una discriminazione irragionevole<sup>37</sup>, verosimilmente aggravata dalla previsione contenuta nell'art.

<sup>33</sup> Per usare le parole di R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 72, si tratta di «valutare se l'interesse perseguito dalla norma impugnata (la sua *ratio*, quindi) sia sufficiente a giustificare la compressione del diritto costituzionalmente protetto».

<sup>34</sup> A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., 13.

<sup>35</sup> In questo senso [Corte costituzionale, sentenza n. 247 del 1974](#). Contrari alla tecnica del bilanciamento in quanto ritenuta idonea a ridurre gradualmente la portata normativa dei diritti costituzionali, che diverrebbero argomenti rivedibili sulla base del caso concreto sono, fra gli altri, M. DOGLIANI, *Il “posto” del diritto costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1993, 537 ss.; A. PACE, *Diritti “fondamentali” al di là della Costituzione?*, in *Politica del diritto*, 1/1993, 3 ss.; F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale per valori*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1/1995, 66 ss.; A. D'ATENA, *In tema di principi e valori costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1997, 3065 ss.

<sup>36</sup> A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., 80-81, li ha definiti come contrasti «tra la dimensione soggettiva e la dimensione oggettiva di interessi afferenti a uno stesso valore».

<sup>37</sup> Prendendo i dati offerti da [Eligendo](#), il noto sistema integrato di archiviazione e diffusione dei risultati elettorali del Ministero dell'interno, si evince che alle elezioni politiche del 18 aprile 1948 hanno partecipato poco più del 92% degli aventi diritto al voto; a quelle del 19 maggio 1968 si segnala un'affluenza di poco inferiore al 93% alla Camera dei deputati e di poco superiore alla stessa cifra per il Senato della Repubblica; da qui un calo progressivo, alle elezioni del 26 giugno 1983 l'affluenza è stata di poco superiore all'88%; diminuisce ulteriormente alle consultazioni elettorali del 13 maggio 2011, quando l'affluenza si attesta poco sopra l'81% e procede in picchiata fino alle elezioni del 25 settembre 2022, che hanno visto una partecipazione al voto appena inferiore al 64% degli aventi diritto al voto. *Libro Bianco sull'astensionismo*, cit., 70-80, attesta che la causa principale dell'astensionismo è da individuare nella maggiore mobilità della popolazione (dentro e fuori i confini nazionali) per motivi diversi (studio, lavoro, sport, svago) da cui deriva la lontananza di una fetta considerevole del corpo elettorale dal luogo di residenza ove recarsi alle urne. Accanto a ciò, e trovando solo un interesse marginale in questa sede, va messo in evidenza che il processo c.d. di personalizzazione della politica, causato dalla perdita di centralità dei partiti; il mutamento del sistema politico a partire almeno dai diversi sistemi elettorali che si sono susseguiti dal 1993; gli effetti sociali delle politiche economiche che si sono succedute dalla grande recessione degli anni Ottanta, hanno determinato un progressivo senso di disaffezione verso la politica da parte del corpo elettorale. Su questo aspetto si vedano almeno E. CHELI, *I settanta anni della Costituzione italiana. Prime indicazioni per un bilancio*, in *Nomos*, 1/2018, 7; E. GROSSO, *Malattia mentale e suffragio universale: le aporie dell'isocrazia. Rileggendo “La giornata di uno scrutatore” di Italo Calvino*, in [Costituzionalismo.it](#), 2/2018, spec. 5 e 21; S. STAIANO, *Settant'anni. Storia e sorte della Costituzione*, in [federalismi.it](#), 11/2018, *passim*, spec. 2; M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, 3/2018, *passim* e, *ivi*, L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, 5; A. APOSTOLI, *Il difficile equilibrio tra rappresentanza e governabilità*, in A. Carminati (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Napoli, 2020, 11-22.

4-bis, l. 27 dicembre 2001, n. 459<sup>38</sup> che prevede la possibilità per i cittadini italiani che si trovano all'estero per un periodo superiore a tre mesi durante il quale cade una consultazione elettorale di ricevere lo stesso trattamento riservato ai cittadini che risiedono all'estero, quindi di votare per corrispondenza<sup>39</sup>.

Sarebbe preferibile riuscire a individuare un «punto di equilibrio» tra interessi costituzionalmente protetti che, essendo «dinamico e non prefissato in anticipo», deve essere valutato dal legislatore sulla base dei «criteri di proporzionalità e di ragionevolezza», i quali non dovrebbero sacrificare il relativo nucleo essenziale<sup>40</sup>. È noto che la Carta del '47 «richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi»; la circostanza che alcuni siano considerati “primari” – come la sovranità popolare e l'eguaglianza all'accesso alle posizioni giuridiche soggettive – significa «che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto»<sup>41</sup>.

Se anche sussistesse un ordine tra i principi costituzionali, dovrebbe ammettersi che non si tratta di una gerarchia cristallizzata giacché quella “scala” dovrebbe essere valutata sulla base dei «casi concreti, dove si svolgono le relativizzazioni e i bilanciamenti che il contesto impone»<sup>42</sup>. Scopo del bilanciamento è invero individuare il punto di equilibrio tra gli interessi rilevanti sulla base delle condizioni date, proseguendo attraverso un «procedimento argomentativo» in grado di «giustificare l'assunzione delle premesse della decisione» onde adattare il testo scritto alle esigenze della realtà<sup>43</sup>.

All'atto della ricostruzione degli interessi meritevoli di considerazione, il bilanciamento dovrebbe tenere egualmente conto della «forza formale dell'enunciato costituzionale» e della «forza

---

<sup>38</sup> Così come introdotto dall'art. 2, trentasettesimo comma, della l. 6 maggio 2015, n. 52.

<sup>39</sup> Da qui almeno due diverse discriminazioni. Da un lato tra coloro che si trovano lontani dal Comune di residenza ma in Italia e coloro che sono oltre i confini nazionali; come messo in luce da A. DE NICOLA, *Il voto fuori dal comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal recente Libro bianco sull'astensionismo elettorale*, in *Osservatorio costituzionale*, 6/2022, 52, tale innovazione normativa determina «un paradosso» non indifferente posto che se uno studente dovesse trasferirsi da Palermo a Trento per proseguire gli studi universitari dovrebbe tornare a Palermo per esprimere il voto, mentre un residente a Bolzano che volesse svolgere un Erasmus a Innsbruck potrà votare per posta benché sia separato solo per una manciata di chilometri dal Comune di residenza. L'A. giudica l'effetto della l. n. 459 del 2001 «un evidente controsenso, forse anche viziato da un'irragionevolezza di fondo nella misura in cui si trattano situazioni uguali in modo diseguale». L'altra discriminazione si ritiene consista nel fatto che gli elettori che si trovano temporaneamente all'estero votano per la circoscrizione estero sfalsando il proprio rapporto di rappresentanza in quanto concorrono all'elezione di un parlamentare che non li rappresenterà; “deviando” altresì la rappresentanza di coloro che vivono stabilmente all'estero, il cui rapporto di rappresentanza sarà “inquinato” dal voto di chi viceversa risiede stabilmente in Italia. *Contra* si vedano P. FELTRIN, G. IERACI, *Facilitating voting and electoral participation in Italy*, cit., 40-41 ad avviso dei quali il rappresentante è eletto a livello circoscrizionale ma il suo obiettivo è rappresentare la Nazione, quindi il relativo compito è rappresentare gli interessi di tutti i cittadini. Ciò posto, sostengono che eventualmente sarebbe possibile stampare per l'elettore che vota fuori collegio la relativa scheda elettorale, senza però indicare il modo e, quindi, il luogo in cui saranno spogliate tali schede.

<sup>40</sup> [Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013](#), § 9 *Cons. dir.* Con questa nota pronuncia il Giudice costituzionale non si è occupato né del diritto di voto, né del tema del bilanciamento tra elementi interni allo stesso diritto, bensì del bilanciamento tra diritto alla salute e diritto al lavoro. D'altro canto, nel suo “nucleo essenziale” e cioè con riguardo alla tecnica impiegata per realizzare il bilanciamento, la sentenza si ritiene sancisca i principi-guida di questa tecnica. In questo senso si vedano almeno G. DI COSIMO, *Corte costituzionale, bilanciamento di interessi e principio di precauzione*, in [Costituzionalismo.it](#), 10 marzo 2015; M. MASSA, *Giurisdizione, bilanciamento, incertezza. La dottrina di Gaetano Silvestri e la sentenza sul caso Ilva*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, 2016, 1397 ss.; A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., 84-88, spec., 84-85; ID., *La Corte costituzionale come giudice dell'esperienza giuridica*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2021, spec. 145.

<sup>41</sup> [Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013](#), § 9 *Cons. dir.*

<sup>42</sup> A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., 85.

<sup>43</sup> R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., 143. Ivi, 89 ha inoltre precisato che si dovrebbe «esaminare quale tutela la norma in questione accordi a ciascuno di essi e quale compressione ognuno di essi venga a subire», ovvero «valutare se è assicurato un assetto equilibrato degli interessi concorrenti».

materiale del bene oggetto di disciplina»<sup>44</sup> di modo che non si accordi preferenza a priori a uno dei due termini di comparazione, ma si rifletta attorno all'uno e attorno all'altro per comprendere che potrebbe essere poco ragionevole interpretare i quattro canoni sanciti dall'art. 48, comma 2, Cost. con tal rigore da impedire l'esercizio del diritto a una parte rilevante dei titolari.

Posto che l'obiettivo del voto non è fine a sé stesso, ma è orientato a perseguire uno scopo ulteriore (il costituirsi dell'organo rappresentativo della volontà popolare; *rectius*: conferire effettiva legittimazione democratica all'organo rappresentativo), l'analisi del rapporto tra garanzie del diritto e la fattiva possibilità che sia esercitato dovrebbe essere valutato alla luce del risultato finale<sup>45</sup>, ovvero avendo riguardo alla «interazione reciproca tra l'accrescimento di tutela» dell'effettività del diritto di voto in concreto e la possibile «diminuzione di garanzia» in astratto dei requisiti prescritti dalla norma costituzionale<sup>46</sup>.

I diritti fondamentali, presupposti della democrazia pluralista, sono valori «originari, assolutamente primari e perciò intangibili nel loro nucleo assiologico sia da parte di qualsiasi soggetto privato (incluso il titolare) sia da parte di qualsiasi potere costituito (pubblico o privato), compreso quello di revisione costituzionale»<sup>47</sup>. Nel caso dell'esercizio del suffragio, pertanto, dovrebbe assicurarsi a ogni elettore la possibilità di partecipare alle consultazioni elettorali anche se impossibilitato a recarsi presso la sezione elettorale del comune in cui è iscritto nel giorno delle elezioni, quantomeno nel limite delle soluzioni ragionevoli allo stato delle tecnologie disponibili (e sicure) in un dato momento storico.

Siccome «discipline e innovazioni» del procedimento elettorale non possono essere impiegate se sono «regressive cioè [capaci di] diminuire le garanzie a tutela della loro genuinità»<sup>48</sup>, e che l'analisi dei principi costituzionali non può essere condotta a detrimento dei diritti e delle libertà, si dovrebbe procedere a un'interpretazione degli enunciati costituzionali che non sia limitata al dato letterale, ma che tenga conto anche della realtà materiale in cui si verifica il conflitto tra i principi.

La «regola del conflitto» da cui partire per provare a formulare opzioni pratiche che tengano conto dell'obiettivo di riconoscere e garantire a tutti i diritti inviolabili, sembra risiedere nel punto di convergenza tra il principio costituzionale (le caratteristiche del diritto di voto) e la realtà materiale in cui si manifesta (il significativo astensionismo, da un lato, e le tecniche e tecnologie disponibili, dall'altro lato).

---

<sup>44</sup> A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, cit., 88-90, spec. 90. Per questa tecnica si vedano Corte costituzionale, [sentenze n. 320 del 1983](#) e [n. 126 del 1985](#).

<sup>45</sup> In questo senso G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 13 ss. Aderisce a questa interpretazione M. RUBECHI, *Il diritto di voto*, cit., 73.

<sup>46</sup> [Corte costituzionale, sentenza n. 372 del 2006](#), § 5.2 *Cons. dir.* [Corte costituzionale, sentenza n. 1130 del 1988](#), § 2 *Cons. dir.* ha precisato che il giudizio dovrebbe essere svolto mediante «ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti»; il test di proporzionalità, precisa [Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014](#) § 3.1 *Cons. dir.*, «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi».

<sup>47</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, cit., 87, ma v. anche 41-61. Già A. BARBERA, *Pari dignità sociale e valore della persona umana nello studio del diritto di libertà personale*, in *Iustitia*, 1962, 117 ss. aveva sostenuto che i diritti sono i valori di riferimento della posizione giuridica di ciascun consociato; in questo senso tra gli altri si vedano almeno M. LUCIANI, *Corte costituzionale e unità nel nome di valori*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, 176 ss. e F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, *passim*.

<sup>48</sup> E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., 12, il quale ha definito tale affermazione come principio «di resistenza» dell'ordinamento giuridico.

3. *Alcune alternative per ridurre l'astensionismo salvaguardando i canoni sanciti dall'art. 48, comma 2, Cost.*

Risultano di estrema attualità le parole del Ministero per la Costituente, che si preoccupava di impiegare «tutti i mezzi di facilitazione [...] perché la universalità del suffragio [sia] non soltanto dichiarata formalmente ma [...] concretamente attuata nei limiti estremi delle possibilità» indicate dalla norma costituzionale<sup>49</sup>.

L'obiettivo di «rimuovere un meccanismo legislativo ritenuto troppo rigido nell'assicurare la tutela di un unico interesse» e proporre «la sostituzione con meccanismi più elastici e più idonei al bilanciamento di più interessi»<sup>50</sup> richiede di passare in rassegna ulteriori modalità, già note in altri ordinamenti e in parte anche nel nostro, per riuscire a garantire a ogni elettore la possibilità di partecipare alla definizione delle vicende politico-istituzionali del Paese<sup>51</sup>.

Partendo da quel che c'è, la l. 27 dicembre 2001, n. 459<sup>52</sup>, descrivendo le modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero<sup>53</sup>, ha introdotto nel nostro ordinamento il c.d. voto per corrispondenza non presidiato. Un altro caso si trova all'art. 36, legge 19 settembre 2017, n. 14, della Provincia autonoma di Bolzano, che accorda la facoltà di votare per corrispondenza per il Consiglio provinciale a coloro che risiedono all'estero e sono iscritti nel registro AIRE, nonché agli elettori che non possono votare presso il Comune di residenza in quanto temporaneamente dimoranti fuori Provincia. Il fine delle norme è chiaramente consentire la più ampia partecipazione alle consultazioni elettorali.

Si tratta di capire se tale tecnica è ragionevole, ovvero se i requisiti di libertà e segretezza indicati dall'art. 48, comma 2, Cost., tenuto conto delle difficoltà oggettive di chi risiede all'estero di tornare in Italia per esprimere il proprio suffragio, possono essere considerati recessivi rispetto alla garanzia dell'effettività del diritto di voto.

Se fosse replicata per i residenti all'estero la tecnica prevista all'interno dei confini nazionali, ad esempio istituendo i seggi elettorali presso la sede consolare, probabilmente sarebbe pregiudicata l'effettività del diritto di voto perché la necessità che il cittadino residente all'estero si rechi presso tale sede potrebbe indurlo nei fatti a rinunciare all'esercizio del voto. D'altro canto, si dovrebbe sostenere che il voto per corrispondenza all'estero è illegittimo perché pone in dubbio il rispetto dei

---

<sup>49</sup> Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea costituente, Relazione della Commissione*, 14 settembre 1945, 61-62.

<sup>50</sup> R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., 88.

<sup>51</sup> P. FELTRIN, G. IERACI, *Facilitating voting and electoral participation in Italy*, cit., 34 sostengono che per ridurre l'astensionismo «could be relatively feasible if one operated on the objective reasons of the impediments to go to the polling stations».

<sup>52</sup> Che com'è noto ha attuato l'art. 48, comma 3, Cost., così come introdotto dalla legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1.

<sup>53</sup> Affinché sia possibile esprimere il suffragio è necessario che i cittadini residenti all'esterno siano iscritti nella relativa Anagrafe (AIRE). In particolare, se i cittadini residenti all'estero non dichiarano di votare in Italia presso le sezioni elettorali del Comune in cui sono iscritti (precisamente, l'elettore deve comunicare, entro dieci giorni dopo la pubblicazione del decreto di indizione delle consultazioni, per iscritto al Consolato di residenza la volontà di votare nel seggio italiano), voteranno per corrispondenza. Al Ministero dell'interno è affidato il compito di consegnare a quello degli affari esteri le schede elettorali da recapitare a questi cittadini entro il ventiseiesimo giorno antecedente la data della consultazione; le rappresentanze diplomatiche e consolari procedono alla stampa delle schede e alla raccolta del materiale da inserire nei plichi da recapitare agli elettori della circoscrizione Estero attraverso il sistema postale più affidabile (ai sensi dell'art. 12, comma 3, l. n. 459 del 2001 indica fra il materiale il certificato elettorale, la scheda e la relativa busta piccola, una busta grande affrancata recante l'indirizzo dell'Ufficio consolare competente e un foglio esplicativo delle modalità di voto così come indicato). All'elettore spetta invece di introdurre la scheda elettorale votata nella corrispondente busta piccola, che chiude e inserisce nella busta affrancata, insieme al tagliando staccato dal certificato elettorale che comprova l'esercizio del diritto di voto. Dopodiché, entro dieci giorni dalla data stabilita per le votazioni in Italia, invia il plico al Consolato competente che a sua volta lo invia all'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero (istituita presso la Corte d'appello di Roma) mediante valigia diplomatica accompagnata, mentre le schede che arrivano troppo tardi saranno incenerite a cura degli Uffici consolari (art. 12, ottavo comma, l. n. 459 del 2001).

canoni indicati dalla norma costituzionale non offrendo le massime garanzie quanto a personalità, libertà e segretezza del voto, come è stato precisato anche dall'[ordinanza n. 63 del 2018 della Corte costituzionale](#).

Eppure, nell'ottica del bilanciamento, sembra essere ragionevole l'“affievolimento” di queste garanzie in favore dell'effettività del diritto di voto, che implica l'esistenza di una possibilità concreta di esercitare il diritto<sup>54</sup>. Ciò non equivale a sostenere che il voto per corrispondenza non presidiato è esente da criticità, anzi, se ne ravvisano alcune che inducono a sostenere che non sia possibile estendere tale tecnica all'intero corpo elettorale presente sul territorio italiano. Sebbene sembri agevolare l'esercizio del voto, consentendo a chiunque, ovunque dimorante, di esprimere il proprio suffragio facendolo recapitare a mezzo posta al proprio Comune di residenza, manifesta alcuni elementi di frizione con i principi enunciati dall'art. 48, comma 2, Cost.<sup>55</sup>.

La potenziale minaccia alla riservatezza del voto, anche se non immediata, potrebbe facilmente superare la soglia che ne assicura la libera espressione poiché l'elettore potrebbe essere vulnerabile a coercizioni o intimidazioni<sup>56</sup>. La segretezza del voto, inoltre, rimane in pericolo fino a quando la scheda non è recapitata presso l'ufficio elettorale che separerà i dati dell'elettore dalla relativa manifestazione di volontà<sup>57</sup>. Infine, potrebbe essere compromesso il requisito della personalità perché dal dato normativo non emergono chiare garanzie per assicurare che il suffragio sia stato effettivamente espresso dal titolare del diritto, posto che la verifica della titolarità del diritto avviene successivamente alla sua espressione<sup>58</sup>.

Perplessità analoghe (e forse anche più gravi) sembrano riscontrarsi in relazione al c.d. *home vote* elettronico, quello che l'elettore esprime attraverso *device* privati (*smartphone, tablet o computer*) in un luogo non presidiato. Se anche il sistema informatico fosse in grado di assicurare i requisiti della personalità e dell'eguaglianza del voto, sarebbe verosimilmente impossibile garantire quelli relativi alla libertà e alla segretezza. In particolare, sembra arduo sostenere che l'elettore sia salvaguardato da coartazioni o condizionamenti psicologici nel momento in cui esprime il proprio suffragio, creando documento proprio alla libertà e alla segretezza<sup>59</sup>.

---

<sup>54</sup> Va precisato che tale “affievolimento” è imposto da condizioni che di fatto mancano all'estero e che viceversa sono previste in Italia. Procedendo a un bilanciamento identico tra il rispetto dei canoni che l'art. 48, comma 2, Cost. lega al diritto di voto e l'effettività dello stesso, va da sé che se in Italia è possibile istituire numerose circoscrizioni elettorali, mentre all'estero tale possibilità è impedita dalla circostanza che non sono disponibili le stesse risorse (anzitutto logistiche e di personale) che si hanno all'interno dei confini nazionali.

<sup>55</sup> P. FELTRIN, G. IERACI, *Facilitating voting and electoral participation in Italy*, cit., 30, sostengono sia dubbio se la segretezza del voto nel caso della corrispondenza “pesi” di più rispetto all'obiettivo di diminuire l'astensione del corpo elettorale; affermano che «*secrecy is really hiding behind a fig leaf*» perché le posizioni politiche di tutti non sono affatto segrete, in quanto ciascuno di noi ne parla con i consociati.

<sup>56</sup> L. SPADACINI, M. PODETTA, *Quando le nuove tecnologie possono essere utilizzate a servizio dei principi costituzionali: la proposta di digitalizzazione della tessera elettorale*, in M. Ladu, N. Maccabiani (a cura di), *L'individuo e la realtà digitale. Una questione costituzionale e democratica oltre la virtualità*, Napoli, 2023, 175, sottolineano i rischi non secondari, specialmente in alcune zone del nostro Paese, rispetto al «controllo del voto da parte della criminalità organizzata (che potrebbe giovare di qualsiasi procedura elettorale non presidiata)».

<sup>57</sup> In questo senso anche A. GRATTERI, *Il valore del voto*, cit., 109 e 112.

<sup>58</sup> Denunciano il potenziale effetto lesivo del voto per corrispondenza non presidiato in relazione ai principi di personalità e segretezza del voto, fra gli altri, F. LANCHESTER, *Il voto degli italiani all'estero: un esercizio difficile*, in Id. (a cura di), *Il voto degli italiani all'estero*, Roma, 1988, 2; G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, cit., 29; M. ROSPI, *La segretezza del voto garanzia di libertà (o ostacolo alla partecipazione?)*, cit., 485-486. Ritiene invece non sussistano tali problemi C. FUSARO, *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti... non ci stanno*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2002, 351-354.

<sup>59</sup> In questo senso si esprimono fra i tanti E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., 15; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Rivista dell'informazione e dell'informatica*, 1/2011, 57; M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 243-244; M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 1/2021, *passim*; V. DESANTIS, *Le nuove prospettive dell'internet voting tra avanzamento tecnologico e sostenibilità giuridica*, in *Rivista AIC*, 4/2022, *passim*; *Libro bianco sull'astensionismo*, cit., 241.

Diverse riflessioni devono invece essere fatte per il voto cosiddetto presidiato atipico, che potrebbe assicurare segretezza e personalità perché all'atto dell'esercizio è presente un pubblico ufficiale.

Il nostro ordinamento ne conosce alcune forme, come il voto a domicilio per gli elettori affetti da infermità tali da rendere impossibile l'allontanamento dall'abitazione<sup>60</sup>. Oltre alla dichiarazione da recapitare al sindaco del Comune di residenza di voler votare presso il proprio domicilio, è necessario esibire un certificato medico che attesti l'impossibilità di recarsi al seggio<sup>61</sup>. Il Presidente di sezione elettorale, il segretario e uno scrutatore, eventualmente accompagnati anche dai rappresentanti di lista che ne facciano richiesta, nelle ore in cui è aperta la votazione devono recarsi presso il domicilio dell'elettore per raccogliergli il voto<sup>62</sup>; quindi il "seggio ambulante" torna presso la sezione e lì la scheda votata è inserita nell'urna con le altre.

Questa tecnica potrebbe assicurare l'effettività del diritto e il rispetto dei requisiti sanciti dalla norma costituzionale; d'altro canto, sussistono alcune difficoltà logistiche, tanto che potrebbe essere impiegata per un campione di popolazione o per zone scarsamente abitate in ragione del notevole dispendio di tempo, risorse economiche e di personale se venisse applicato oltre cinquantamila elettori individuati in occasione delle elezioni politiche del 2022, caratterizzate da circostanze eccezionali<sup>63</sup>.

Diverso è il diritto riconosciuto ai degenti ricoverati in ospedale e case di cura per i quali è possibile votare nel luogo di ricovero (articoli 51 d.p.r. n. 361 del 1957 e 42 d.p.r. n. 570 del 1960) in virtù della deroga al principio della rappresentanza dal momento che questi elettori sono ammessi al voto «con le schede del collegio e circoscrizione di quel territorio (cd. principio di territorialità delle schede elettorali), cambiando quindi eventualmente circoscrizione e collegio»<sup>64</sup>. Si tratta di una deroga, a ben vedere, di dubbia giustificabilità oggi, in presenza di tecniche che consentirebbero, con le medesime garanzie di libertà, personalità e segretezza, al degente di votare nel presidio ospedaliero per la propria circoscrizione o collegio (questo, infatti, accadrebbe, se si estendessero a tale ipotesi le modalità prospettate nel citato *Libro bianco sull'astensionismo*). Coincidente è la disciplina prevista per i detenuti che, se non privati del diritto di voto, possono esercitarlo nel luogo di detenzione (art. 8, l. 23 aprile 1976, n. 136), purché entro il terzo giorno antecedente la data della consultazione informino il sindaco del Comune nelle cui liste elettorali sono iscritti della volontà di votare nel luogo in cui sono detenuti.

Il voto in un seggio diverso da quello di residenza senza che sia rispettato il principio di corrispondenza tra rappresentante e rappresentato è previsto anche per gli appartenenti alle forze dell'ordine e i vigili del fuoco, i quali sono liberi di esercitare tale diritto, previa esibizione della tessera elettorale e degli altri documenti richiesti dal Ministero dell'interno, in qualsiasi sezione del Comune in cui stanno prestando servizio (art. 49 d.p.r. n. 361 del 1957). Analoga è la previsione per i naviganti marittimi o gli aviatori fuori residenza per motivi d'imbarco, i quali possono esercitare il diritto voto in qualsiasi sezione elettorale del Comune in cui sono, a condizione che esibiscano il certificato elettorale corredato dai documenti indicati dall'art. 50 d.p.r. n. 361 del 1957.

---

<sup>60</sup> Così l'art. 1 del d.-l. 3 gennaio 2006, n. 1, conv., con modif., nella l. 27 gennaio 2006, n. 22, successivamente modificato dalla l. 7 maggio 2009, n. 46.

<sup>61</sup> *Libro bianco sull'astensionismo*, cit., 256-258 propone inoltre di rimuovere alcuni ostacoli all'accesso al voto per le persone disabili e anziane.

<sup>62</sup> Il Presidente di seggio in particolare ha il compito di dare luogo a ogni attività idonea ad assicurare la libertà e la segretezza del voto tenendo conto delle condizioni di salute dell'elettore.

<sup>63</sup> Cfr. Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale per i servizi elettorali *Elezioni politiche 25/09/2022*, 21 settembre 2022, 165. Perplesso sulla possibilità che il c.d. voto itinerante possa essere implementato su tutto il territorio nazionale per le ragioni anzidette è A. GRATTERI, *Il valore del voto*, cit., 137; F. SANCHINI, *Il voto fuori dal Comune di residenza fra requisiti costituzionali, esigenze di effettività e tentativi (incompiuti) di regolamentazione*, cit., 211.

<sup>64</sup> *Libro bianco sull'astensionismo*, cit., 172. L. SPADACINI, M. PODETTA, *Quando le nuove tecnologie possono essere utilizzate a servizio dei principi costituzionali*, cit. 179 riflettono attorno alla alterazione del rapporto di rappresentanza che si verifica in questi casi.

Parzialmente diversa la regola prevista per i rappresentanti di lista e i componenti del seggio elettorale, i quali sono ammessi a votare nella sezione in cui si trovano anche se iscritti in altra sezione o in altro Comune, purché siano elettori del collegio plurinominale della Camera o della circoscrizione elettorale regionale del Senato<sup>65</sup>. A questi sono assimilati i candidati alle elezioni, che possono votare in una qualsiasi sezione del collegio plurinominale in cui sono candidati, previa esibizione della tessera elettorale (art. 48 d.p.r. n. 361 del 1957).

Il voto in un seggio diverso da quello assegnato in base alla residenza, se svolto in forma diffusa e attraverso l'apposizione di un segno sulla scheda elettorale nel segreto dell'urna, dovrebbe supporre una macchina organizzativa particolarmente articolata, che peraltro sembra non possa prescindere dall'utilizzo del sistema postale per recapitare i voti presso l'ufficio elettorale di ciascun elettore. D'altro canto, questa modalità pare non possa essere validamente impiegata se non prima del giorno fissato per la votazione, che dunque diventerebbe il giorno di chiusura per l'espressione del suffragio e che, allora, non si discosterebbe dal voto presidiato anticipato e consegnato<sup>66</sup>.

Quest'ultimo, così come descritto nel *Libro bianco sull'astensionismo*<sup>67</sup>, potrebbe rappresentare un discreto compromesso tra effettività del diritto di voto e garanzia di libertà, segretezza, personalità ed eguaglianza.

Il personale del "seggio", che potrebbe essere istituito presso l'ufficio postale o gli uffici comunali, sarebbe sostituito da altri funzionari pubblici che, previa identificazione dell'elettore, sarebbero preposti a raccogliere i voti di coloro che non si possono recare al seggio nel giorno e nel luogo previsto per le elezioni assicurando che l'apposizione del segno sulla scheda elettorale avvenga nel segreto della cabina. In questo modo dovrebbero essere salvaguardati i principi della libertà, della personalità e il rapporto di rappresentanza tra l'elettore e il luogo di residenza poiché la relativa scheda sarebbe recapitata nell'urna del seggio della propria residenza<sup>68</sup>.

Per assicurare il rispetto dell'eguaglianza del voto potrebbe immaginarsi l'utilizzo della carta d'identità elettronica o di un *election pass* in luogo della tessera elettorale cartacea<sup>69</sup>. L'impiego di strumenti di riconoscimento elettronici dovrebbe consentire la registrazione in tempo reale dell'avvenuta espressione del suffragio, rendendo di conseguenza impossibile all'elettore recarsi in un altro seggio per esprimersi nuovamente e perciò garantendo l'impossibilità di un doppio voto.

---

<sup>65</sup> Il fine è non alterare il rapporto di rappresentanza (artt. 48 d.p.r. n. 361 del 1957 e 40 d.p.r. n. 570 del 1960). In particolare, gli scrutatori e il segretario sono nominati fra gli iscritti nelle liste elettorali del Comune di ubicazione del seggio (art. 1 l. 8 marzo 1989, n. 95), mentre per il presidente non sussiste tale vincolo (art. 35 d.p.r. n. 361 del 1957); ciò nonostante, le più recenti circolari del Ministero dell'interno (cfr. le n. 15 del 2018 e n. 62 del 2021) hanno indicato la preferenza per la nomina del presidente di seggio fra i residenti del Comune in cui è ubicato il medesimo.

<sup>66</sup> Diversa la riflessione offerta da A. GRATERI, *Il valore del voto*, cit., 147-149 circa il c.d. voto mobile rispetto al quale rileva che può essere impiegato solo in collegi piccoli, dunque con pochi elettori e che verosimilmente per questa ragione non si preoccupa della necessità che il voto sia espresso prima della data prevista per l'elezione, né si occupa del modo in cui le schede possano essere recapitate presso il seggio di appartenenza dell'elettore, eventualmente anche proponendo una soluzione *brevi manu*. L'A. afferma infatti che il voto mobile «è depositato presso un seggio di altro ambito territoriale nello stesso arco temporale riservato alle ordinarie operazioni di voto» lasciando tuttavia aperte almeno due questioni: l'una relativa allo sfasamento del rapporto tra rappresentate e rappresentato che si verificherebbe se l'elettore di un'ipotetica "circoscrizione A" votasse presso la supposta "circoscrizione B"; l'altra relativa alla modalità attraverso la quale consegnare il voto presso il seggio assegnato all'elettore, dunque all'interno della propria circoscrizione.

<sup>67</sup> Soluzione proposta dal *Libro bianco sull'astensionismo*, 249-255 che, a 250, afferma che questa modalità potrebbe offrire «quasi la stessa efficacia del voto elettronico e del voto per corrispondenza» senza «presentare i problemi di compatibilità con i principi costituzionali» e condivisa da L. SPADACINI, M. PODETTA, *Quando le nuove tecnologie possono essere utilizzate a servizio dei principi costituzionali*, cit., 175-177, nonché da F. SANCHINI, *Il voto fuori dal Comune di residenza fra requisiti costituzionali, esigenze di effettività e tentativi (incompiuti) di regolamentazione*, cit., 213.

<sup>68</sup> In questo senso si veda L. SPADACINI, M. PODETTA, *Quando le nuove tecnologie possono essere utilizzate a servizio dei principi costituzionali*, cit., 176.

<sup>69</sup> Cfr. *Libro bianco sull'astensionismo*, cit., 219-220 e 222-224; si tratta di una tecnologia che sarebbe mutuata da quella impiegata per il c.d. *green pass*.

Potrebbe invece essere compromessa, almeno in astratto, la segretezza perché i plichi contenenti i voti dovrebbero viaggiare dal luogo in cui è stata effettuata la votazione a quello in cui saranno scrutinati<sup>70</sup>. La busta contenente la scheda elettorale sarebbe invero inclusa in un'altra busta all'interno della quale dovrebbe essere inserita – a parte – la dichiarazione dell'avvenuto esercizio del voto sottoscritta dall'elettore, rendendo quindi vulnerabile il plico. Nello spostamento potrebbe invero essere intercettato e desegretato, distrutto o altrimenti non recapitato al seggio di destinazione determinando l'“ineffettività” *ex post* del diritto di voto e sfalsando il risultato elettorale poiché formulato sulla base di un numero inferiore di voti espressi<sup>71</sup>. Tuttavia, posto che una volta manomesso il plico, il voto non potrebbe essere computato, non pare possano esservi in concreto soggetti interessati a violare la segretezza delle buste. Resta inteso, peraltro, che per gli scrutatori la scheda rimarrebbe anonima dal momento che quelle votate in anticipo sarebbero inserite nell'urna con quelle votate il giorno delle elezioni, quindi scrutinate tutte assieme alla chiusura delle consultazioni elettorali.

Questa tecnica di voto potrebbe nondimeno determinare almeno una ulteriore difficoltà di ordine materiale circa il numero di schede da recapitare presso ogni seggio elettorale con l'indicazione dei candidati dei diversi collegi elettorali presenti sul territorio nazionale; complessità che potrebbe essere ovviata prevedendo che l'elettore che voterà fuori sede comunichi con un certo anticipo al sindaco del Comune la propria intenzione di modo che il Ministero dell'interno ivi recapiti la scheda elettorale. Oppure, come è stato proposto dal *Libro bianco sull'astensionismo*, prevedendo che la scheda sia stampata seduta stante dal personale addetto alle operazioni di voto, previa consegna da parte del Ministero dell'interno o dell'Istituto poligrafico dell'apposita carta su cui procedere alla stampa<sup>72</sup>.

Un'altra possibile soluzione, che potrebbe consentire un bilanciamento discreto tra la libertà di movimento degli elettori e la garanzia dell'accesso al diritto di voto, rispettando anche i principi indicati dall'art. 48, comma 2, Cost., potrebbe consistere nell'esercizio del suffragio tramite dispositivo elettronico in un luogo presidiato<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> In questo senso si vedano anche M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto*, cit., 239 e M. ROSPI, *La segretezza del voto garanzia di libertà (o ostacolo alla partecipazione?)*, cit., 488. Favorevoli, invece, al voto presidiato per corrispondenza, che non dovrebbe compromettere neppure il principio di segretezza, sono E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, cit., 227 e ID., *Il voto degli italiani all'estero*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995, 215 ss. e A. GRATTERI, *Il valore del voto*, cit., 139. Quest'ultimo, 139-140 sottolinea che dovrebbe essere revisionata la legislazione relativa alla campagna elettorale dal momento che dovrebbe essere chiusa diversi giorni prima rispetto alla data delle elezioni, anche se ammette che in ogni caso l'elettore potrebbe comunque formare la propria volontà rispetto al voto.

<sup>71</sup> Cfr. ancora L. SPADACINI, M. PODETTA, *Quando le nuove tecnologie possono essere utilizzate a servizio dei principi costituzionali*, 175.

<sup>72</sup> Cfr. *Libro bianco sull'astensionismo*, cit., 253. Ivi, 254 si pone in evidenza la necessità che il Ministero dell'interno riformuli l'“estetica” delle schede elettorali, che dovranno essere il più lineare e semplici possibili per facilitare la stampa. A. DE NICOLA, *Il voto fuori dal comune di residenza*, cit., 61 ritiene preferibile che gli elettori che intendano votare anticipatamente comunichino tale intendimento al sindaco del Comune nel quale voteranno dimodoché l'Ufficio elettorale della circoscrizione in cui sarà espresso il voto della persona fuori sede possa far recapitare all'Ufficio per il voto anticipato la scheda per l'elettore, senza dunque attribuire a quest'ultimo ufficio il compito di provvedere alla stampa.

<sup>73</sup> Aderiscono a questa interpretazione A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), 25 marzo 2015, 4-11; M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 245. È noto che la [legge della Lombardia del 23 febbraio 2015, n. 3](#) ha introdotto il voto elettronico presidiato per i referendum consultivi che è stato utilizzato in occasione del referendum consultivo del 22 ottobre 2017 con l'obiettivo di saggiare la volontà degli elettori circa la Regione in trattativa con lo Stato per accedere alle ulteriori forme di autonomia indicate dall'art. 116, comma 3, Cost. La legge è stata abrogata dall'art. 2, comma 1, lett. b), n. 70) della l. regionale 25 gennaio 2018, n. 5. Contraria sembra M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali*, cit., 13 ad avviso della quale il voto elettronico, specialmente se svolto in un luogo non presidiato, «è potenzialmente in grado di determinare lo smarrimento del valore simbolico del voto, snaturando un processo altrimenti riflessivo e cancellando l'importanza dell'atto collettivo che si sta compiendo». L'A. prosegue specificando che «recandosi fisicamente e pubblicamente al seggio elettorale» l'elettore esprime, in condizioni di eguaglianza, «il suo accordo con il sistema esistente e mostra la sua volontà di partecipare attivamente alla vita politica». Questo

Il voto sarebbe espresso in un luogo pubblico alla presenza di un pubblico ufficiale assicurando i principi di personalità ed eguaglianza del voto perché l'identità dell'elettore è verificata dal pubblico ufficiale e il voto sarebbe espresso nel segreto della cabina elettorale. L'accertamento dell'identità dell'elettore mediante carta d'identità elettronica o *election pass* potrebbe anche garantire il rispetto del principio di eguaglianza del voto, costituendone al tempo stesso lo strumento di accesso. Si potrebbe implementare un ulteriore sistema informatico che, sulla base di una lista elettorale nazionale informatizzata, "depenni" immediatamente il numero del documento d'identità dalla lista, rendendo impossibile per l'elettore presentarsi in un altro seggio per esprimere nuovamente il suffragio. Lo stesso *software*, attraverso lo strumento di identificazione dell'elettore, potrebbe generare la scheda elettorale del relativo collegio sulla quale esprimere il voto e le preferenze, ovvero lasciare bianca o annullare la scheda<sup>74</sup>.

Non servendosi di alcuna "urna intermedia", quella del seggio, che potrebbe permettere di riconoscere l'elettore nella fase di scrutinio, si potrebbe immaginare di far confluire ogni voto all'interno di un'urna virtuale "centrale" istituita per ciascun collegio così che non sia possibile risalire all'identità dell'elettore. La circostanza che i voti convergano senza intermediazioni nell'urna centrale potrebbe altresì scongiurare la manomissione dei risultati elettorali se fosse istituita una rete *ad hoc* in grado di legare ciascun *device* all'urna del collegio<sup>75</sup>. A tale fine, distinguendo tra voto digitale ed elettronico<sup>76</sup>, e tenendo fede a quest'ultimo, sarebbe necessario implementare programmi informatici *ad hoc* idonei a garantire la sicurezza, l'affidabilità, la trasparenza e il controllo del momento elettorale.

---

meccanismo, «per sua natura, rallenta la velocità del processo decisionale dell'elettore, che deve uscire di casa e percorrere un tragitto per raggiungere il seggio, durante il quale ha la possibilità di ponderare ulteriormente la sua opzione di voto». Perdendo la "fisicità" della votazione l'A. teme che possa essere minata «la coesione della comunità» dal momento che la garanzia del diritto anche a chi non si trova nel comune in cui risiede pregiudica l'interesse della collettività alla partecipazione civica. E tuttavia si ritiene che l'obiettivo del voto elettronico sia quello di favorire e incrementare la partecipazione civica proprio perché il diritto di voto può essere esercitato anche al di là degli impedimenti fisici dettati dal luogo in cui si studia o si lavora o si sta svolgendo una qualsiasi altra attività che non può essere interrotta per spostarsi, magari di molti chilometri, e fare ritorno nel luogo di residenza. Sono peraltro state elaborate alcune proposte di legge con delega al Governo volte a adottare il voto elettronico onde consentire a quanti più elettori possibili la partecipazione al voto, implementando un sistema informatico in grado di assicurare la segretezza del voto e di scongiurare contraffazioni delle schede. Si vedano il d.d.l. [A.S. n. 1620 del 2002](#), che tuttavia è stato discusso solo due volte in Commissione; il p.d.l. [A.C. n. 2585 del 2009](#), che tuttavia non è mai stato discusso nemmeno in Commissione; infine, il p.d.l. [A.C. n. 185 del 2013](#), che pure è naufragato. Attualmente è in discussione presso il Senato il d.d.l. [A.S. n. 787 del 2023](#) di conferimento della delega al Governo in materia di esercizio del diritto di voto in un comune diverso da quello di residenza, che tuttavia non sembra prendere in considerazione la possibilità di procedere al voto *online*; sull'iter che ha stravolto tale d.d.l. introducendo una delega al Governo: si veda la ricostruzione offerta da F. SANCHINI, *Il voto fuori dal Comune di residenza fra requisiti costituzionali, esigenze di effettività e tentativi (incompiuti) di regolamentazione*, cit., 215-217.

<sup>74</sup> Si sono espressi in senso favorevole a questa modalità E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., 18-19, A. GRATTERI, *Il valore del voto*, cit., 146-147 e M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 246-247; gli Autori richiamano, inoltre, il progetto *E-Poll* finanziato dall'Unione europea per sviluppare un sistema di votazione elettronica efficiente e facilmente utilizzabile. Per ulteriori approfondimenti si veda E. BETTINELLI, *Il "Sistema E-Poll" nello spazio elettorale europeo: dalla prospettiva al progetto*, in *Il Politico*, 1/2003, 39-63.

<sup>75</sup> Sul punto si veda A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico*, cit., 2. V. DESANTIS, *Le nuove prospettive dell'internet voting tra avanzamento tecnologico e sostenibilità giuridica*, cit., 45 propone a tale fine di abbinare a ogni voto un codice cifrato così che saranno scrutinati solo i voti contrassegnati da un numero elaborato dal sistema informatico. Dubbiosi sugli attacchi *hacker* P. FELTRIN, G. IERACI, *Facilitating voting and electoral participation in Italy*, cit., 42.

<sup>76</sup> Per la differenza tra voto digitale, cioè le piattaforme *web* per esprimere il voto attraverso *device* personali che lo registrano e lo legano all'elettore perché quest'ultimo interagisce con un sistema che traduce l'*input* in uno flusso che viene registrato e successivamente tabulato, e il voto digitale, ovvero l'uso di piattaforme *ad hoc* per esprimere il voto e inviarlo direttamente nell'urna virtuale cfr. P. FELTRIN, G. IERACI, *Facilitating voting and electoral participation in Italy*, cit., 41-42.

Ciò posto, sussistono alcune perplessità giacché «per le sue (attuali) caratteristiche tecniche il voto digitale comporta inevitabilmente il rischio di manipolazioni»<sup>77</sup>. Potrebbe invero non essere sufficiente affidare le operazioni di controllo dell'espressione, raccolta e conteggio dei voti a un organismo di revisione esterno, indipendente dallo Stato, al quale fornire i codici sorgente del *software* (lo strumento con il quale gli elettori possono verificarne l'affidabilità). Pur se ponderata considerando le diverse esigenze dei soggetti coinvolti perché, da un lato, le società responsabili dello sviluppo del *software* hanno un legittimo interesse nel preservare il segreto industriale e, d'altro lato, gli elettori hanno interesse alla trasparenza del processo elettorale, tale scelta potrebbe non essere sufficientemente garantista<sup>78</sup>.

Non sembra sufficiente verificare il codice sorgente (compito peraltro affidato a un numero ristretto di esperti, da cui deriva l'ulteriore dubbio circa la scelta di questi soggetti) perché tale procedura implica almeno tre diversi *software* (quello del voto, quello di controllo e quello che conta e traduce i voti) e un *hardware* per trasformare ciò che è calcolato dal computer in dati leggibili all'essere umano<sup>79</sup>.

In questi termini si comprende per quale ragione il Tribunale costituzionale tedesco ha dichiarato non conforme ai principi costituzionali la modalità di voto elettronico. Non essendo, perlomeno ad ora, in grado di assicurare il controllo della regolarità delle procedure elettorali, il rischio di frodi è assai elevato. Le manipolazioni del *software* potrebbero, infatti, essere rilevate solo con difficoltà da parte degli informatici, oppure richiederebbero la verifica da parte di un'altra macchina, che a sua volta dovrebbe essere controllata. Il problema principale del voto elettronico, ancorché presidiato, consiste nel fatto che «una procedura di voto in cui l'elettore non può correttamente stabilire se il suo voto è conteggiato in modo genuino e incluso nel risultato finale al pari di tutti gli altri voti espressi esclude dal controllo pubblico gli elementi centrali del procedimento e non soddisfa i

---

<sup>77</sup> G. DI COSIMO, *La partecipazione nell'era digitale*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2022, 103. Va peraltro segnalata la [Mozione sul Voto Elettronico](#) approvata dalle Assemblee Gruppo di Ingegneria informatica del 16 novembre e Gruppo di Informatica del 29 ottobre 2021 con la quale è stato affermato che «la comunità informatica italiana considera suo dovere sottolineare i rischi che accompagnano l'uso del voto elettronico nelle elezioni politiche. Pur ribadendo la necessità della ricerca su sistemi elettorali sicuri, riten[gono] doveroso – sulla base degli innumerevoli risultati scientifici raccolti in questi anni – sottolineare i rischi di voto di scambio, di attacco e manipolazione (a fronte di un incerto aumento della partecipazione elettorale, allo stato attuale delle ricerche ancora non dimostrato), ma anche i rischi connessi a un modello elettorale in cui il cittadino non è grado di convincersi della veridicità del risultato delle elezioni e la conoscenza necessaria per i controlli è patrimonio solo di un ristretto gruppo di persone».

M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali*, cit., 3, afferma, infatti, che «solo sistemi di voto elettronico sicuri, affidabili, efficienti, tecnicamente solidi, aperti a verifiche indipendenti e facilmente accessibili agli elettori, sono in grado di rafforzare la fiducia del pubblico, che costituisce un prerequisito irrinunciabile per lo svolgimento di elezioni elettroniche». In questo senso si esprime anche V. DESANTIS, *Le nuove prospettive dell'internet voting tra avanzamento tecnologico e sostenibilità giuridica*, cit., 42-43 il quale sostiene che, anche in virtù del c.d. *digital divide*, le modalità di voto elettronico che fossero implementate nel nostro ordinamento non dovrebbero impedire a chi non le ritiene sicure di poter votare attraverso la scheda cartacea.

<sup>78</sup> A. GRATTERI, *Il valore del voto*, cit., 184-185, riflette attorno al sistema di voto elettronico adottato in Olanda dove, in sintesi, gli standard tecnici relativi alla trasparenza e perciò alla sicurezza della procedura di espressione del suffragio sono indicati da un regolamento del Governo e sono controllati da una società alla quale sono forniti i codici sorgente del *software*. Il giudizio dell'A. circa tale procedura risulta prevalentemente positivo giacché l'ordinamento olandese è riuscito a realizzare un bilanciamento complessivamente soddisfacente tra la tutela del segreto industriale (il *software*) e la trasparenza del procedimento elettorale. Sulla trasparenza in queste operazioni si veda inoltre M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali*, cit., 39-42.

<sup>79</sup> In questo senso si veda P. COPPOLA, *Resistere alla tentazione del voto elettronico*, in [Astrid rassegna](#), 15/2023, 3-4, che a 8-9 propone un'altra soluzione, pur non esente da dubbi, ovvero impiegare meccanismi matematici crittografici per svolgere le consultazioni elettorali. In questo modo si dovrebbero avere due *software*, un *client* di votazione che registra la volontà dell'elettore e un *server* che raccoglie i voti e li scruta. In questo modo si ovvia – ancorché non definitivamente – il problema della sicurezza del *client* attraverso il quale si verifica a votazione perché l'elettore può scegliere quello che ritiene più opportuno. Tale sistema determina però un elevato numero di *client* e perciò anche di produttori e controllori.

requisiti costituzionali»<sup>80</sup>. Le incertezze legate alla trasparenza della procedura di voto elettronico e alla possibilità che individui malintenzionati si possano ingerire nelle fasi del *software* (dall'espressione del voto, alla confluenza nell'urna, al conteggio ecc.) sembrano rendere prematura l'adozione di questa opzione. Dal punto di vista del bilanciamento, tale tecnica appare invero insoddisfacente. Se inizialmente si potrebbe sostenere che essa garantisce l'effettività del diritto di voto perché elimina la maggior parte degli ostacoli all'espressione del suffragio, un'analisi più approfondita suggerisce che è proprio l'effettività a essere minacciata. I dubbi relativi al rispetto della libertà e segretezza dell'elettore, uniti alle deboli – se non inesistenti – garanzie circa la trasparenza della procedura, potrebbero compromettere proprio l'effettività del voto nella misura in cui i risultati elettorali potrebbero essere manipolati senza che gli elettori, *in primis*, ne abbiano contezza. In ogni caso, le procedure elettorali non solo devono essere immuni da alterazioni, ma è altrettanto importante che ciò sia ampiamente percepito dall'opinione pubblica. In sostanza, è necessario che i meccanismi adottati godano di una fiducia diffusa riguardo alla loro affidabilità, ciò che attualmente non può dirsi per le procedure elettroniche. Il bilanciamento dovrebbe allora essere orientato a comprendere, su un piano oggettivo, se i costi in termini di minore rappresentatività di un Parlamento costituito attraverso l'espressione della volontà di un numero meno vasto di elettori siano troppo elevati rispetto a quelli da sostenere per formarlo, anche tenendo conto del voto di coloro che, per motivi di forza maggiore legati alle attuali procedure, non potrebbero partecipare alle consultazioni elettorali<sup>81</sup>. Mentre, su un piano soggettivo, si tratta di capire se è preferibile accordare prevalenza al rispetto dell'art. 48, comma 2, Cost. o se è più opportuno leggerlo in funzione della possibilità di esercitare il diritto, anche perdendo l'apporto di un numero più vasto di elettori alla legittimazione della rappresentanza parlamentare.

L'opzione a favore dell'allargamento della possibilità di esercitare il suffragio senza cedere troppo in termini di garanzie del diritto – come del resto propone la Commissione di esperti incaricata di redigere il *Libro bianco sull'astensionismo* – dovrebbe essere riconosciuta come preferibile in quanto verosimilmente orientata a inverare i primi tre articoli della Carta fondamentale<sup>82</sup>. Per saggiare l'effettività dei diritti fondamentali si ritiene utile valutarne «la concreta portata in quanto attributi del diritto di partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica generale» giacché consentono altresì di misurare i diritti di libertà in relazione al «grado di effettività della partecipazione di tutti alla vita politica, economica e sociale del sistema»<sup>83</sup>. Prestando attenzione non solo all'*an*, ma anche al *quomodo* della formazione della volontà politica chiamata a rappresentare il popolo, si può forse sostenere che se l'*an* deve essere *certus*, è inevitabile aggiornare il test di ragionevolezza delle procedure esistenti in relazione alle modalità disponibili e alle proposte di espressione del suffragio, che potrebbe contribuire all'obiettivo di «colmare il divario tra politica e società civile»<sup>84</sup> adeguando i principi sanciti dalla Carta costituzionale alle esigenze dello sviluppo storico e sociale.

<sup>80</sup> BVerfG, [2 BvC 3/07](#) del 3 marzo 2009, par. 112. Per un commento analitico della sentenza si veda per tutti A. GRATTERI, *GERMANIA: Le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in [Costituzionalismo.it](#), 11 marzo 2009.

<sup>81</sup> Il *Libro bianco*, cit., 86, indica che coloro che non partecipano alle elezioni perché impossibilitati ma che parteciperebbero se venissero rimossi gli ostacoli equivalgono al 25% del corpo elettorale.

<sup>82</sup> In questo senso si vedano P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., 93, ad avviso del quale il principio di eguaglianza sostanziale e il richiamo alla partecipazione alla vita del Paese deve essere inteso come «autentica attuazione della sovranità» perché consiste nel «controllo sociale sugli apparati» ed è il *quid* che consente al «pluralismo sociale» di trasformarsi in «pluralismo istituzionale», come indicato da C. MORATI, *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 1-12, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 23, e, da ultimo, L. SPADACINI, M. PODETTA, *Quando le nuove tecnologie possono essere utilizzate a servizio dei principi costituzionali*, cit., 179-180.

<sup>83</sup> F. BILANCIA, *I diritti fondamentali e la loro effettività*, al sito web dell'[Associazione Italiana dei Costituzionalisti](#), 2 marzo 2006.

<sup>84</sup> A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, cit., 20.