

MIMMA ROSPI

Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali Dipartimento di
Giurisprudenza Università di Pisa

mimmarospi02@gmail.com

LA TUTELA DEL DIRITTO DI VOTO COME ARGINE ALLE DISEGUAGLIANZE DOPO L'EMERGENZA PANDEMICA

PROTECTION OF THE RIGHT TO VOTE AS A BOUND TO INEQUALITIES AFTER THE PANDEMIC EMERGENCY

SINTESI

L'obiettivo di questo studio è quello di analizzare il rapporto storico e giuridico tra il diritto di voto, il suffragio universale e il principio di eguaglianza, quale tenuta dei sistemi democratici anche alla luce degli ultimi eventi pandemici. Infatti, se sul piano formale tale rapporto è stato assicurato dalle procedure elettorali, il dato di astensione alle ultime tornate elettorali evidenzia che a causa della pandemia le disuguaglianze economiche e sociali sono aumentate. La conseguenza è che sul piano sostanziale tale rapporto rischia di vacillare. Sono pertanto necessarie azioni positive da parte dello Stato.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the historical and legal relationship between the right to vote, universal suffrage and the principle of equality, as a supporting column of democratic systems also in the light of the latest pandemic events. However, if this relationship was ensured on a formal level by the electoral procedures, the electoral abstention at the last electoral rounds shows that economic and social inequalities have increased due to the pandemic. The consequence is that this relationship risks wavering on a substantial level. Therefore, the State must do positive actions.

PAROLE CHIAVE: diritto di voto; eguaglianza; pandemia; covid-19; diseguaglianze; procedure elettorali.

KEYWORDS: right to vote; equality; covid-19 pandemic; inequality; electoral procedures.

INDICE 1. Introduzione. – 2. La dottrina classica sul diritto di voto e il suo graduale riconoscimento. – 2.1. Le riforme elettorali (1848-1923) e il lungo cammino dell'estensione del suffragio quale affermazione di eguaglianza. – 2.2. Il diritto di voto nel periodo fascista. – 3. Il dibattito in Assemblea costituente sull'articolo 48 Costituzione, il principio democratico e l'eguaglianza politica, economica e sociale. – 3.1. La formulazione dell'art. 48 Cost. e la sua strumentalità rispetto al principio di eguaglianza. – 4. Diritto di voto ed emergenza pandemica. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Gli avventi pandemici causati dalla diffusione del Covid-19 hanno portato alla luce situazioni di discriminazioni sociali ed economiche che sono riverberate sul funzionamento dei sistemi democratici e sulle loro istituzioni¹. Per tale ragione è necessario interrogarsi sul rapporto intercorrente tra disegualtanze ed esercizio del diritto di voto, donde verificare se gli effetti pandemici hanno inferto ferite fin anche all'esercizio del diritto di voto a causa dell'acuirsi delle differenze economiche e sociali².

Storicamente il percorso verso l'affermazione del suffragio universale s'intreccia con quello delle garanzie costituzionali delle modalità di esercizio del diritto di voto, perché attraverso l'esercizio di voto il cittadino partecipa alla vita politica, economica e sociale, posto che la sovranità appartiene al popolo ai sensi dell'art. 1 Cost. La Costituzione italiana entrata in vigore il 1948 raggiunge l'obiettivo del suffragio universale, così da imporre la necessità di una disposizione costituzionale, l'art. 48 Cost., in grado di perseguire l'estrinsecazione del principio di eguaglianza formale e sostanziale attraverso la garanzia del diritto di voto, prevedendo l'estensione del suffragio e del diritto di voto scevri da differenziazioni basate su differenze di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali³.

La chiave di lettura è, dunque, insita nel combinato disposto degli artt. 1, 2 e 3 Cost. in relazione all'art.48 Cost. Infatti, l'art. 2 Cost. è stato da subito

¹A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2021, pp. 1-83. R. BORELLO, *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicistiche: alcune riflessioni di diritto interno e comparato*, in *Nomos*, n. 2/2020, pp. 1-28

²Cfr. Censis, *Tendercapital-The Investment House*, 2^o Rapporto Censis-Tendercapital sui buoni investimenti, *La sostenibilità al tempo del primato della salute*, Roma, 23 novembre 2020; Istat, *Rapporto annuale 2020, La situazione del Paese*, Roma, 2020.

³In questi termini: Corte costituzionale sent. n. 96 del 1968 e sent. n. 39 del 1973.

considerato dai Padri costituenti la colonna portante dell'ordinamento democratico. La Pira, primo relatore dell'articolo insieme al socialista Lelio Basso, a proposito dell'art. 2 Cost. sostiene che «questo è l'articolo che governa l'architettura di tutto l'edificio»⁴. Tuttavia, l'art. 2 Cost., che afferma il principio di solidarietà nel nostro ordinamento, sarebbe una mera petizione di principio se non fosse collegato all'art. 3, comma 2, Cost. Infatti, la nostra Costituzione, pur affermando il principio di uguaglianza in senso formale all'art. 3, comma 1, Cost, si appresta ad aggiungere il secondo comma ove si attribuisce alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ogni ordine economico e sociale allo sviluppo della persona. *Ergo* nel nostro architrave costituzionale il principio di solidarietà sancito nell'art. 2 Cost. si realizza attraverso le azioni positive della Repubblica ai sensi dell'art. 3, comma 2, Cost., a prescindere dalle differenze delle epoche storiche che si susseguono, perché la finalità è lo sviluppo della persona (intesa fuori dal tempo, *rectius* senza che sia circoscritta temporalmente in un dato momento storico) sia come singolo, sia nelle formazioni sociali. In altre parole, «la solidarietà viene così a garantire uguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali»⁵.

A ciò si aggiunga il progressivo riconoscimento da parte della giurisprudenza costituzionale del collegamento ineluttabile tra l'art. 2 e l'art. 3, comma 2, Cost., che ne rappresenta dunque la specificazione del primo, con una clausola aperta che permette di seguire l'evoluzione dei tempi⁶. Tuttavia, la Corte costituzionale ha temperato tali affermazioni teoriche, evidenziando che è comunque necessaria una *interpositio legislatoris* che attraverso previsioni legislative dia concretezza dei principi della solidarietà e dell'eguaglianza sostanziale⁷, che

⁴A. COSTANZO, *Principio di solidarietà e giurisprudenza sui diritti umani*, disponibile all'indirizzo www.archiviofscpo.unict.it/europa/JM_humanrights/costanzo.pdf.

⁵G. SCOTTI, *Alla ricerca di un nuovo costituzionalismo globale e digitale: il principio di solidarietà "digitale"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021, p. 405, disponibile in: www.forumcostituzionale.it

⁶A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamento di un principio "sconfinato"*, in *Rivista AIC*, n.4/2021.

⁷V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza. Atti del convegno in ricordo di Livio Paladin*, Cedam, Padova, 2002.

in stretta connessione al diritto di voto è stata realizzata, non solo grazie alla definizione degli standard irrinunciabili del diritto di voto ai sensi dell'art. 48 Cost, bensì anche per effetto della legislazione in materia di procedure elettorali che hanno garantito l'espressione libera e genuina del voto.

Si cercherà, pertanto, di compiere un'analisi storico-giuridica dell'estensione graduale del diritto di voto a categorie sempre più ampie di soggetti sino al raggiungimento dell'obiettivo del suffragio universale, che ha assunto, nell'arco costituzionale, il ruolo di espressione e attuazione del principio di uguaglianza sia in senso formale che sostanziale, eliminando le barriere dovute alle condizioni personali, economiche e sociali per l'accesso alla partecipazione democratica. Infine, si cercherà di analizzare le ultime tornate elettorali per verificare se il diritto di voto come espressione e attuazione anche del principio di uguaglianza ha subito battute d'arresto durante l'emergenza pandemica.

2. La dottrina classica sul diritto di voto e il suo graduale riconoscimento

La realizzazione del suffragio universale tramite la graduale alfabetizzazione della popolazione, come propugnato da Mill, ha influenzato grandemente i costituzionalisti preorlandiani tra i quali Sidney Sonnino⁸. Sonnino, partendo dalle considerazioni di Mill sul suffragio universale, elaborò la tesi dell'uguaglianza del diritto di voto, secondo cui il diritto di voto era una funzione pubblica e il suffragio universale in un'ottica egualitaria rappresentava «la libera concorrenza portata nel campo politico»⁹. Da tali considerazioni attorno alla riforma della legge elettorale del 1882 sembrava profilarsi, nelle dottrine costituzionalistiche del tempo, la tesi secondo la quale l'allargamento del suffragio avrebbe rappresentato il volano per l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge e agli oneri civili, il quale elemento di congiunzione era l'implementazione della partecipazione diretta alla vita politica del popolo, purché istruito¹⁰.

⁸Vedi C. PINELLI, *La questione del diritto di voto in Gaetano Mosca e nei costituzionalisti italiani*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 28, 1998, pp. 433 ss.

⁹S. SONNINO, *Il suffragio universale in Italia*, Firenze, Eredi Botta Editore, 1870, p. 7.

¹⁰C. CARISTIA, *Per una riforma elettorale. Il suffragio universale, la proporzionale, il voto alle donne* (1910), in Scritti

Per Luigi Palma il diritto di suffragio «è stato sempre considerato come la compartecipazione pratica dell'esercizio della sovranità»¹¹, tuttavia ciò non impediva che la sovranità del popolo elettore potesse essere limitata dalla richiesta di requisiti specifici che, tramite un'indagine comparata delle riforme elettorali che si erano susseguite negli Stati europei e negli Stati Uniti d'America a seguito delle rivoluzioni, si poteva riassumere in requisiti di età, di censo e di istruzione¹². Secondo Palma, il requisito di un'adeguata istruzione era corretto, perché «il diritto elettorale non p[oteva] fondarsi né sul diritto divino del sangue, né sul diritto feudale del possesso della terra, né su altro simile, ma sul diritto della capacità di adempiere un diritto e dovere pubblico»¹³. Per Palma il diritto di voto era una funzione pubblica che doveva presupporre un retroterra culturale degli elettori per essere esercitata correttamente; solo ragionando in questi termini, l'esclusione dal diritto di voto degli analfabeti non poteva essere considerata «un'altra forma di schiavitù», bensì doveva essere il motivo ispiratore delle riforme elettorali che tendevano al suffragio universale, innalzando *in primis* il grado d'istruzione delle classi meno abbienti. Tendenzialmente l'obiettivo che ogni società democratica doveva raggiungere era il suffragio universale, perché esso si «fonda sul principio della sovranità nazionale, sulla eguaglianza di tutti i cittadini, sulla intrinseca e quasi si direbbe innata identità tra i diritti civili e politici che conferiscono la nascita e l'appartenenza ad uno Stato»¹⁴ e, soprattutto, perché «il voto per essere veramente autorevole deve procedere dal maggior numero di popolo»¹⁵.

giuridici, storici e politici, I, Scritti giuridici, Milano 1953, pp. 11-12. Si legge: «che nessuna scuola è, nel popolo, migliore e più istruttiva di quella procurata dalla partecipazione diretta alla vita politica. L'operaio si istruisce ed acquista quel tanto d'interesse per la cosa pubblica, ch'è assolutamente necessario al retto funzionamento del Potere locale e centrale. E per arrivare a questo modesto interesse può bastare quel grado elementarissimo di coltura che corrisponde al saper leggere e scrivere correttamente».

¹¹L. PALMA, *Corso di Diritto Costituzionale*, Vol. II, 2° Ed., Firenze, Giuseppe Pellas Editore, 1881, p. 6.

¹²L. PALMA, *Corso di Diritto Costituzionale*, *op. cit.*, pp. 1-75.

¹³L. PALMA, *Corso di Diritto Costituzionale*, *op. cit.*, p. 24.

¹⁴L. PALMA, *Corso di Diritto Costituzionale*, *op. cit.*, p. 26.

¹⁵L. PALMA, *Corso di Diritto Costituzionale*, *op. cit.*, p. 72.

Tuttavia, Palma non condivideva le tesi di Proudhon, per il quale il diritto di voto non era una funzione pubblica, bensì un diritto “naturale” al pari degli altri diritti civili. Elaborando il concetto della sovranità nazionale Proudhon si domandava retoricamente se «il diritto elettorale [fosse] inerente alla qualità di uomo e di cittadino, come il diritto di eredità, il diritto di testare, di lavorare (...)» e per l'esercizio di questi diritti, tanto politici, quanto civili, i quali «tutti discend[evano] dalla sovranità democratica» e se «si [fosse] mai pensato di esigere dal cittadino che egli provasse la sua istruzione»¹⁶. Rifiutando la tesi del diritto di voto come diritto naturale, Palma sosteneva viceversa la concezione del diritto di voto come funzione pubblica, basandosi sulla tesi di Mill per la quale «il miglior governo è quello che sviluppa la virtù e l'intelligenza del popolo», attraverso una graduale estensione del suffragio per il tramite dell'alfabetizzazione del popolo. Così operando, il suffragio universale sarebbe stato raggiungibile perché sarebbero stati i partiti stessi, nell'attività di procacciare voti, che si sarebbero eretti a promotori dell'istruzione del popolo, al fine di stimolare in esso le ragioni sottese alla necessità di votare consapevolmente.

Allo stesso modo si esprime Bluntschli, il quale sosteneva che «condizione indispensabile del suffragio è la capacità di scegliere. L'estensione del voto dev'essere proporzionata alla capacità e alla volontà di fare una buona scelta. Il suffragio universale è dunque realmente possibile presso un popolo libero, educato, di carattere indipendente, che abbia una coscienza energica dello Stato»¹⁷.

Dunque, nonostante Palma sostenesse che il suffragio ristretto fosse un passaggio obbligato verso la realizzazione del suffragio universale, che «leva il popolo dalla condizione passiva, e lo eleva a libero cittadino»¹⁸, egli non sposò pienamente le tesi del suffragio universale. Palma sosteneva che l'elettore, votando, compisse realmente un pubblico ufficio, che richiedeva capacità intellettuale e morale, le quali non potevano essere assicurate da un'istruzione elemen-

¹⁶PJ. PROUDHON, *De la capacité politique de la classe ouvrière*, Paris, E. Dentu, Libraire-Editeur, 1865, p. 268.

¹⁷A. CASERTANO, *Il diritto di voto: storia, dottrina, funzione*, Napoli, 1912, p. 296.

¹⁸L. PALMA, *Corso di Diritto Costituzionale*, op. cit., p. 28.

tare che si limitasse al saper leggere e scrivere. Egli si chiedeva se fosse ammissibile «realmente ammettere che tutti i cittadini – che sapessero leggere e scrivere – [fossero] capaci di giudicar di ciò come dei loro privati affari»¹⁹.

Anche Palma finì per accettare che la strada migliore per la democrazia rappresentativa sarebbe stata quella del suffragio ristretto, perché «si rende[va] impossibile la segretezza del voto» dell'elettore che non sapesse scrivere il proprio nome o quello dell'elettore che, pur sapendo scrivere, non avesse un'elevata capacità di ragionamento, diventando preda dei candidati più spigliati²⁰. Si noti che Palma accennava tra le righe alla necessità che il voto fosse segreto per assicurare la libertà del voto, dando per presupposto che le libere elezioni dovessero svolgersi secondo il metodo dello scrutinio, cosicché il voto libero dell'elettore colto era quel voto di colui il quale era possibile controllare che avesse votato in segreto. L'estensione del suffragio doveva andare di pari passo allo sviluppo dell'indipendenza, dell'intelligenza e della moralità del voto tra l'elettorato politico, in questo modo «si effettua[va] più largamente la libertà così cara agli antichi, la partecipazione della cittadinanza al governo e l'egualianza civile»²¹, purché si fosse votato in segreto²².

L'estensione del suffragio agli analfabeti non era dunque conciliabile con la necessità di garantire la segretezza del voto, in quanto «l'unica ragione veramente di qualche gravità – che le riforme elettorali dovevano affrontare - era il segreto del voto, che pare[va] non po[tesse] conciliarsi coi votanti analfabeti»²³, essenzialmente perché essi non sarebbero stati mai veramente liberi di esprimere

¹⁹L. PALMA, *Corso di Diritto Costituzionale*, op. cit., p. 45.

²⁰L. PALMA, *Corso di Diritto Costituzionale*, op. cit., p. 44.

²¹L. PALMA, *Corso di Diritto Costituzionale*, op. cit., p. 72.

²²L. PALMA, *Corso di Diritto Costituzionale*, op. cit., p. 110.

²³L. PALMA, *Corso di Diritto Costituzionale*, op. cit., p. 110. Luigi Palma, commentando le proposte di riforma della legge elettorale, che poi sfoceranno nella t.u. del 1882, con riguardo all'opportunità dell'adozione del suffragio universale, così scriveva: «L'unica ragione veramente di qualche gravità si era il segreto del voto, che pare non possa conciliarsi coi votanti analfabeti».

re il proprio voto, seppur in segreto, finché fossero stati privi di quella consapevolezza intellettuale che l'istruzione avrebbe garantito²⁴.

Sulla scia delineata dal pensiero di Palma, anche altri illustri costituzionalisti, quali Gaetano Mosca, Vittorio Emanuele Orlando e Gaetano Arangio-Ruiz, si erano schierati contro la tesi dell'adozione del suffragio universale e del diritto di voto "innato", quale espediente per realizzare la funzione pubblica del voto, al contrario rispetto a quanto sostenuto da Proudhon²⁵.

Mosca rigettava la tesi del diritto di voto come diritto innato connesso al suffragio universale, sostenendo invece la tesi del diritto di voto come funzione pubblica. Proprio in ragione della funzione pubblica che l'elettore era chiamato a svolgere, secondo Mosca era necessario che l'avente diritto al voto fosse un soggetto capace e istruito. Per Mosca il suffragio universale, che era «un errore reso quasi necessario dalla mentalità dei tempi (...)», avrebbe portato alla graduale frantumazione dell'edificio politico del Governo rappresentativo. Per Mosca il suffragio doveva essere "ristretto", cioè una forma di mediazione fra censo e universalità del suffragio rispetto alle proposte di Depretis²⁶.

Mosca era un fervido sostenitore del criterio della capacità del singolo elettore, perché solo un'élite culturale sarebbe stata in grado di affrontare tutte le questioni giuridiche, sociali ed economiche che ogni Governo rappresentativo avrebbe dovuto affrontare in una moderna democrazia. Permettere alle classi meno abbienti e prive d'istruzione di accedere all'esercizio della funzione pubblica avrebbe avuto come esito nefasto e molto prossimo alla realtà quello del giacobinismo democratico, con il forte rischio che fosse attribuito tutto il potere di governare alla sola forza della maggioranza²⁷. Il timore di Gaetano

²⁴M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia. Le diverse declinazioni di un rapporto complesso*, Editoriale Scientifica, 2020.

²⁵Vedi P.J. PROUDHON, *De la capacité politique de la classe ouvrière*, *op. cit.*, p. 268

²⁶Relazione al Progetto di legge presentato nella tornata del 17 marzo 1879 «Riforma della legge elettorale politica del 17 dicembre 1860», Sessione del 1878-79, AC n. 190, 8.

²⁷G. MOSCA, *Aristocrazie e democrazie*, in *Partiti e sindacati*, 1904, pag. 335; ID., *Sulla teoria dei governi e sul governo parlamentare: studi storici e sociali*, Palermo, 1884, 502-503.

Mosca che dall'adozione del suffragio universale si realizzasse la c.d. tirannia della maggioranza, lo frenò rispetto alle riforme elettorali di età giolittiana.

Vittorio Emanuele Orlando elaborò una concezione del diritto di voto come funzione pubblica all'interno del circuito rappresentativo. Egli accostava il pensiero di Mill e Rousseau nel rapporto rappresentativo tra eletti ed elettori. Per Orlando entrambi gli autori ritenevano che il diritto di voto fosse un esercizio di virtù pubblica. Essendo una funzione pubblica che doveva essere esercitata pubblicamente; quindi, il diritto di voto non era un diritto individuale del singolo. Poste tali basi del ragionamento, Orlando affermò che si dovesse partire dal rapporto tra eletti ed elettori, ove gli elettori, detentori della sovranità dello Stato, delegavano ai “migliori”, ovvero agli eletti, l'esercizio di tale sovranità. È in ciò che si annidava la funzione pubblica del diritto di voto che trovava ragion d'essere nel sistema del governo rappresentativo e nel concetto di Stato organico per Orlando²⁸.

Anche Vittorio Emanuele Orlando era scettico rispetto all'adozione del suffragio universale, argomentando che nemmeno il voto segreto avrebbe davvero permesso agli analfabeti di votare secondo propria coscienza e volontà. Per Orlando il voto era una funzione pubblica, in quanto era espressione ed esercizio della sovranità dello Stato, per tale ragione era necessario selezionare elettori capaci di assolvere al compito che erano chiamati a svolgere. In ragione di ciò il voto segreto avrebbe garantito che il cittadino-elettore scegliesse consapevolmente a chi destinare il proprio voto. Così il voto segreto rappresentava la via per permettere agli elettori capaci e consapevoli, se adeguatamente istruiti, di esercitare, tramite il proprio voto, quella quota-parte di sovranità dello Stato che ad essi spettava come membri di un'unica comunità e nell'interesse di quest'ultima.²⁹

²⁸V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari* (1881-1940), Milano, Giuffrè, 1954.

²⁹V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica, op. cit.*

Orlando osservava che le teorie di Mill sulla pubblicità di voto, ben si apprezzavano nel momento in cui si accettava pacificamente che il diritto di voto fosse una funzione pubblica, ma, «[essa] suppone[va] una grandissima educazione politica nel popolo», che mancava nei popoli europei del tempo. Infatti, Orlando notava che l'Europa moderna era divisa in due parti: una parte aveva scelto il voto palese (Danimarca, Russia, in parte Austria, Baviera), mentre un'altra parte aveva scelto rigorosamente il voto segreto, di cui il massimo esempio era l'Inghilterra. In Inghilterra in origine si votava per acclamazione, ma dopo la riforma del 1867 con la quale si allargò la base dell'elettorato e il *ballot bill* del 6 agosto 1872, si scelse di adottare il voto segreto perché, «con il voto palese, specialmente nelle contee, l'aristocrazia trova[va] facilmente modo di sopraffare e di intimorire gli elettori»³⁰.

Da tali basi era possibile desumere che «il segreto del voto [fosse] cosa giustificabile e desiderabile»³¹ e, a giudizio di Casertano, «il segreto [era] un postulato necessario della democrazia: il problema sta[va] nell'ottenere che il segreto [fosse] realmente garantito»³².

2.1. Le riforme elettorali (1848-1923) e il lungo cammino dell'estensione del suffragio quale affermazione di eguaglianza

La ricerca delle radici dell'affermazione del diritto di voto in Italia è rintracciabile nel periodo dello Stato liberale che va dal 1848 al 1923. La prima legislazione elettorale a porsi il problema del “come” gli elettori del Regno avrebbero dovuto votare era l'editto del 27 novembre 1847, disposto dal Re Carlo Albero al fine di realizzare un'ampia riforma delle elezioni delle amministrazioni locali. La disciplina dettata dell'editto del 1847 era diretta, non solo ad organizzare le procedure elettorali e i sistemi di elezione, ma anche a tutelare le garanzie del diritto di voto degli aventi diritto. Come testimonia la lettura dell'articolo 52 dell'editto, la scelta iniziale era quella di prevedere il voto palese, per cui

³⁰V.E. ORLANDO, *La riforma elettorale: studio col testo della legge 22 gennaio 1882*, 243 ss.

³¹V.E. ORLANDO, *La riforma elettorale: studio col testo della legge 22 gennaio 1882*, Milano, Ulrico Hoepli Editore, 1883, XI, p. 247.

³²A. CASERTANO, *Il diritto di voto: storia, dottrina, funzione*, op. cit., p. 461.

il singolo elettore era «invitato a proferire tanti nomi diversi quanto erano i consiglieri eligendi»³³. Tuttavia, questo editto non ebbe alcuna applicazione nella realtà per ragioni storiche e politiche che si è soliti ricondurre all'instaurazione della nuova monarchia costituzionale e all'estensione dello Statuto e della legge elettorale del Regno di Sardegna a tutto il Regno d'Italia. Infatti, l'editto del 1847 non era di certo conciliabile con i principi della nascente monarchia costituzionale, perché avrebbe introdotto eccessivi poteri di accentramento in capo al Sovrano attraverso un sistema a diversi livelli di amministrazione locale³⁴. A ciò si faceva risalire la ragione per la quale la scelta del voto palese non era attecchita nella tradizione costituzionale che si stava profilando nel Regno d'Italia.

È possibile notare sin da subito che lo Statuto nulla disponeva in merito alla scelta del voto palese o, viceversa, del voto segreto. Tale silenzio permise l'introduzione del voto segreto nel testo del Regio editto elettorale del 17 marzo 1848, n. 680, che rappresentava la prima legge elettorale della Camera dei deputati, il cui modello di riferimento erano lo schema costituzionale della monarchia di luglio in Francia (nonostante gli esiti della rivoluzione del 24 febbraio 1848), la costituzione belga del 7 febbraio 1831 e la legge elettorale belga del 3 marzo 1831³⁵. L'editto del 1848, prevedendo le regole del voto segreto, andava così a completare la disciplina elettorale dello Statuto e della legge elettorale sarda, estesi a tutto il Regno³⁶. Tale editto regio, pur non prevedendo espressamente la segretezza del voto, considerava quest'ultima un elemento essenziale per garantire le libere elezioni, come si evinceva dal Preambolo della legge, per

³³A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, Cedam, 2005, p. 8. Il testo dell'editto è reperibile in A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia, Neri Pozza Editore, 1962, pp. 270 ss.

³⁴A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, op. cit., p. 8.

³⁵Vedi P.L. BALLINI, *I notabili e il suffragio. La legge elettorale del 1848 e le prime elezioni del Regno d'Italia*, in G. SABBATUCCI (a cura di), *Le riforme elettorali in Italia: 1848-1994*, Milano, Unicopli, pp. 37 ss.

³⁶La legge del 1848 venne estesa a tutta la penisola a seguito della unificazione del Regno con Legge 17 dicembre 1860, n. 4513. Venne parzialmente riformata nel 1850 e nel 1859 e rimase in vigore sino alla riforma del 1882.

cui «ci siamo indotti per una parte a partecipare il diritto di eleggere a quel maggior numero di cittadini che fosse compatibile con le condizioni di un Governo sinceramente rappresentativo, ed abbiamo lasciato per l'altra appieno libera agli elettori la scelta dei Deputati». Da tale *Preambolo* e dalle misure previste dalla legge per la tutela della libera espressione del voto si evidenziava la connessione strumentale tra il principio della personalità del voto e il principio della segretezza del voto, che da questo momento in poi rappresenterà il retroterra della concezione della libertà del voto che avrà ampio eco nei dibattiti dell'Assemblea costituente italiana³⁷.

La stesura del testo dell'edito del 1848 fu affidata a una Commissione di nomina regia costituita il 21 febbraio, presieduta da Cesare Balbo. Anche il conte di Cavour fece parte di questa Commissione, dando un apporto tecnico molto significativo per l'elaborazione del sistema elettorale e, soprattutto, per la scelta del voto segreto³⁸. Il pensiero cavouriano aveva come unico scopo la formazione di un «corpo elettorale nazionale» che fosse in grado di esprimere, in piena indipendenza, quella funzione pubblica che era chiamato a svolgere secondo le tesi milliane. Per Cavour, perché ciò fosse possibile, era essenziale tutelare ogni singolo elettore dalle pressioni del Governo e dagli attori della compagine politica. Questa era la naturale vocazione del voto che Cavour aveva difeso nei dibattiti in seno alla Commissione, riuscendo a far introdurre lo scrutinio segreto nella legge elettorale del 1848. Cavour così argomentava: «Il voto aperto è utilissimo nelle assemblee deliberanti per tutte le quistioni di dottrina e di governo; ma nelle quistioni elettorali è sorgente di pessime conseguenze»³⁹.

Il voto segreto avrebbe avuto una funzione, per così dire, pedagogica, perché era in grado di far sviluppare nell'elettorato attivo quel senso d'indipendenza di giudizio che avrebbe fondato un corpo elettorale nazionale. La *ratio*

³⁷*Ex multis*, E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, 1982; G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani. L'italietta*, Giappichelli, Torino, 2009; ID., *Storia costituzionale degli italiani. Il popolo delle scimmie*, Giappichelli, Torino, 2015.

³⁸D. ZANICHELLI, *Gli scritti del Conte di Cavour*, in C. PISCHEDDA, G. TALAMO (a cura di), *Camillo Cavour - Tutti gli scritti*, Centro Studi Piemontesi, 2016.

³⁹D. ZANICHELLI, *Gli scritti del Conte di Cavour*, *op. cit.*, pp. 49-50.

sottesa al pensiero cavouriano ben si amalgamava con la sua stessa concezione dell'estensione del suffragio. Infatti, il corpo elettorale nazionale doveva essere composto da soggetti che avessero determinati requisiti, perché fossero scelti i “migliori”, chiamati ad esercitare una funzione pubblica – come quella dell'esercizio del voto - senza pericolo per l'ordine sociale. Tali requisiti si riassumevano in indipendenza di giudizio, intelligenza, interesse al mantenimento dell'ordine sociale e, in certi casi, requisiti di censo o di capacità. Per Cavour, quindi, il corpo elettorale nazionale doveva comporsi di un'élite intellettuale”, con determinate doti culturali e intellettive, perché era la stessa funzione pubblica del voto che lo chiedeva⁴⁰.

In merito alla funzione pedagogica del voto segreto nel pensiero di Cavour, Gratteri respinge l'opinione di Romanelli, secondo il quale con Cavour sono state rispolverate le tesi del modello individualista, come delineato in senso critico da Carl Schmitt⁴¹. Per Gratteri, la coerenza sostanziale del pensiero cavouriano, intorno all'opportunità di adottare il voto segreto per formare l'indipendenza degli elettori, si manifesta nella netta opposizione di Cavour avverso le *divisioni* e le *gare cittadine*⁴². Ciò troverebbe seguito nella relazione di accompagnamento della proposta di legge del 1858, a firma di Cavour, ove si legge che la proposta mira «a preservare le elezioni dagli abusi che le viziano nel loro principio e potrebbero, a lungo andare, esporre a gravi cimenti le nostre

⁴⁰C. BENSO, Conte di Cavour, *La legge elettorale*.

⁴¹R. ROMANELLI, *Le regole del gioco. Note sull'impianto del sistema elettorale in Italia (1848-1895)*, in *Quaderni storici*, a. XXIII (1988), n. 69, pp. 685, ove l'autore sostiene che «il rifiuto del voto palese era dunque un momento tra i principali della scelta operata a favore del modello individualista, e contro la vischiosità municipalistiche».

⁴²A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, *op. cit.*, p. 12. Il Conte di Cavour così si esprime sul voto palese «è conciliabile colle lunghe e forti abitudini del viver libero in Inghilterra, non potrebbe introdursi fra noi senza gravissimi inconvenienti. Prima di tutto nuocerebbe all'indipendenza degli elettori, ch'essi debbon gelosamente conservare sia in faccia al governo, sia in faccia allo spirito di parte, che pretendessero influire sulla spontanea loro elezione. Darebbe luogo a gelosie e odi personali, spargerebbe in tutto il paese semi di divisioni e di gare cittadine», in R. ROMANELLI, *Le regole del gioco. Note sull'impianto del sistema elettorale in Italia (1848-1895)*, 685. Si segnala che il voto palese fu abolito in Inghilterra con il *Ballot Act* del 1872.

istituzioni»⁴³. L'obiettivo di tale proposta di legge era quello di assicurare libere elezioni, prevedendo la qualificazione dei brogli elettorali come reato. La proposta non ebbe seguito in Parlamento, ma Rattazzi, con l'approvazione del decreto reale del 20 novembre 1859, riuscì ad introdurre norme repressive del fenomeno⁴⁴.

La svolta in termini di riconoscimento della tutela della segretezza del voto si ebbe con l'approvazione della legge 22 gennaio 1882, n. 593, grazie alla quale si estese il suffragio e si ottimizzarono le procedure elettorali e, con l'adozione della legge 7 maggio 1882, n. 725, si introdussero i collegi plurinominali⁴⁵. La riforma prese avvio a seguito dell'instaurazione del governo di Depretis, il quale sollecitò la formazione di una Commissione parlamentare *ad hoc*⁴⁶. Nel 1878 fu istituita una nuova Commissione che vantava come membri illustri Attilio Brunialti e Zanardelli, allora Ministro dell'interno⁴⁷.

La legge 22 gennaio 1882, n. 593, firmata in calce da Depretis, Presidente del Consiglio, e da Zanardelli, Ministro della Giustizia, era il prodotto finale delle elaborazioni dottrinali e delle discussioni parlamentari intorno alle procedure elettorali e, ai nostri fini, ove l'art. 54 del t.u. in materia elettorale, 24 settembre 1882, n. 999, disponeva che le procedure elettorali dovessero svolgersi «in modo da assicurare il segreto del voto». Infatti, ampio spazio è stato dedicato al tema nella *Relazione* presentata alla Camera da Zanardelli. Per Zanardelli, la

⁴³Proposta n. 75, Progetto di legge sul broglio nelle elezioni politiche e amministrative del 24 giugno 1858. Vedi V. FRANCO, A. KOLEGA, A. LACONELLI, M.A. QUESADA (a cura di), *Fonti documentarie sulla legislazione elettorale 1848-1882*, Roma, 1991, pp. 20-21. Vedi A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, *op. cit.*, pp. 12-13.

⁴⁴E. CUCINIELLO, *La legge elettorale politica 17 marzo 1848*, Roma-Milano-Torino, 1910, p. 70.

⁴⁵I due testi di legge (Legge 22 gennaio 1882, n. 593 e Legge 7 maggio 1882, n. 725) furono coordinati nel Testo unico del 24 settembre 1882, n. 999. Vedi A. BRUNIALTI, *La legge elettorale politica commentata*, Unione tipografico-editrice, Torino, 1882.

⁴⁶Il dibattito attorno alla riforma elettorale sfociò inizialmente in una proposta, che non ebbe buon fine, presentata da Nicotera alla Camera dei deputati e nel 1877 in una proposta di Francesco Crispi sullo scrutinio che non fu illustrata alla Camera per le sue dimissioni. Vedi A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, *op. cit.*, p. 22; A. BRUNIALTI, *Legge elettorale politica commentata*, *op. cit.*

⁴⁷Nel 1879 Zanardelli si dimise da Ministro dell'Interni, per poi nel 1860 assumere l'incarico di relatore del progetto di legge presentato da Depretis.

democrazia rappresentativa, perché raggiungesse gli esiti auspicati, doveva assicurare *in primis* la libertà di scelta degli elettori, non perché si voleva tutelare il voto del singolo elettore come fosse una libertà privata, bensì perché il voto del singolo rappresentava la posizione nevralgica dell'elettorato nel circuito dello stesso sistema rappresentativo. Le elezioni, scrive Gratteri a proposito del pensiero di Zanardelli, erano così finalizzate «a conoscere la volontà dei cittadini, ma non fine a sé stessa, bensì per rappresentarla all'interno del Parlamento»⁴⁸.

Tale *background* scioglie le catene con la critica schmittiana dell'individualismo liberale ed accoglie la concezione del voto libero del singolo rispetto al corretto funzionamento della democrazia rappresentativa e delle sue istituzioni, come era stato sostenuto da Luigi Palma già qualche anno prima della riforma⁴⁹.

Secondo il pensiero di Palma una democrazia rappresentativa poteva funzionare solo con libere elezioni, le quali sarebbero state tali solo se «il voto di un cittadino qualsiasi (...) [fosse stato] indipendente e libero». Ciò sarebbe stato possibile allorquando «una buona politica elettorale» fosse stata in grado di apprestare tutela alla libertà e alla sincerità del voto. Il voto segreto doveva avere tale funzione, in altre parole «il voto segreto [era] la guarentigia dei deboli e delle minoranze, della libertà e della sincerità del suffragio». Di avviso parzialmente diverso era Serra Gropelli, il quale sosteneva che in linea teorica il voto palese «[fosse] uno spettacolo bello, edificante, quello del cittadino che si presenta[va] al cospetto del pubblico». ⁵⁰ Tuttavia, anch'egli ammetteva che la realtà dei fatti imponeva di accordare agli elettori il voto segreto, che appariva il male minore rispetto ai fenomeni corruttivi. Probabilmente nella tesi di Serra Gropelli era molto presente l'influenza del concetto di Mill del voto palese e della sua funzione di “moralità politica”, salvo poi ripiegare sul dato reale che imponeva una presa di coscienza diversa.

⁴⁸A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione democratica*, op. cit. p. 25.

⁴⁹L. PALMA, *Del potere elettorale negli stati liberi*, Milano, Treves Editore, 1869.

⁵⁰E. SERRA GROPELLI, *Della riforma elettorale*, Nabu Press, 2012.

Illuminanti appaiono le asserzioni di Zanardelli nella Relazione alla legge del 1882, ove spiegava alla Camera perché la Commissione parlamentare aveva individuato come punto focale della riforma la tutela della segretezza del voto. Egli riconosceva che le condizioni della vita reale «[erano] tali da far sì che la pubblicità [togliesse] ogni libertà, ogni sincerità, ogni indipendenza del voto»; la pubblicità era un'insidiosa forma di clientelismo perché il singolo viveva in rapporti sociali di forza, ove era *servus* di un *dominus*, per cui si sarebbe sentito costretto ad assecondare le richieste, anche elettorali, del proprio *dominus*. Ogni elettore avrebbe percepito di vivere sotto l'incudine della pubblicità che comprometteva la libertà e l'indipendenza delle proprie scelte, queste ultime «inceppate dal timore di eccitare i risentimenti del potere, o quelli del padrone, del proprietario, del creditore, del cliente da cui l'elettore dipende; sarebbero [state] compromesse dalla stessa influenza e prepotenza dei partiti». Tale situazione dilagava in concomitanza con l'estensione del suffragio, per cui, sosteneva Zanardelli, «il voto segreto [era] la protezione dei deboli», ed esso era servente allo scopo delle elezioni di conoscere la volontà dei cittadini ed «[era] evidente che questa volontà non si p[oteva] veramente conoscere se non quando l'elettore p[oteva] esprimerla fedelmente, secondo coscienza, senza preoccuparsi delle conseguenze che gliene po[tevano] derivare»⁵¹.

Con riferimento all'implementazione della tutela della segretezza del voto, la riforma elettorale del 1882 fu bene accolta dalla dottrina tra cui da Brunialti, il quale così scriveva: «il segreto del voto è guarentigio meglio, ma insieme lo sono la libertà, la verità, il buon ordine dell'elezione, garanzie della maggiore importanza, senza le quali l'allargamento del potere politico e quello del collegio avrebbero accresciuto la corruzione»⁵². Inoltre, egli sosteneva che «condizione prima di libertà di voto è il segreto di esso (...) troppi sono nelle società moderne coloro che per una ragione o per un'altra dipendono da in-

⁵¹Relazione della Commissione sul disegno di legge "Riforma della legge elettorale politica", presentata alla Camera dei Deputati nella tornata del 21 dicembre 1880.

⁵²A. BRUNIALTI, *Legge elettorale politica commentata, op. cit.*, LVIII.

fluenze contro le quali non potrebbero lottare palesemente»⁵³. Anche Sidney Sonnino salutò con approvazione la tutela della segretezza del voto, ritenendola funzionale alla realizzazione dell'ordine sociale e politico, il quale era realizzabile anche tramite l'attuazione del principio di eguaglianza nell'ambito dei diritti elettorali⁵⁴.

Durante l'età giolittiana furono approvate nuove leggi in materia elettorale che sfociarono nel t.u. 28 marzo 1895, n. 83, con il quale si sancì una nuova stagione di riforme in materia elettorale. Con il già menzionato t.u. si stabilì il ritorno al collegio uninominale e nuovi procedimenti per ridurre l'alto tasso di brogli negli esiti elettorali⁵⁵. Tuttavia, questi interventi legislativi non furono sufficienti ad arginare il fenomeno, così da imporre una nuova stagione di riforme culminata con l'approvazione della legge elettorale recepita nel t.u. del 26 giugno 1913, n. 821.

La riforma elettorale prese avvio nell'aprile 1910 con il forte sostegno di Giovanni Giolitti. La legge fu approvata prima dalla Camera dei deputati fra il 9 e il 25 maggio del 1912 e, in seguito, dal Senato il 27 giugno, e promulgata il 30 giugno 1912.

Il punto nevralgico di questa riforma elettorale fu con certezza l'estensione del suffragio agli analfabeti, aumentando la percentuale dei votanti di circa 2,5 volte. Non a caso il 18 marzo 1911 Giolitti dichiarò alla Camera dei deputati: «Io credo che, al giorno d'oggi, sia indeclinabile un ampliamento del suffragio»⁵⁶; e successivamente Benedetto Croce ammise che il suffragio universale

⁵³A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, 1° vol., 1896, p. 629.

⁵⁴Intervento del 6 febbraio 1882 alla Camera dei deputati, in S. SONNINO, *Discorsi parlamentari di Sidney Sonnino*, 82, cit. in A. GRATTEI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, p. 25.

⁵⁵Vedi A. GRATTEI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, pp. 38-43.

⁵⁶Giovanni Giolitti così si esprime «Io credo che, al giorno d'oggi, sia indeclinabile un ampliamento del suffragio. Dopo vent'anni dall'ultima legge elettorale, una grande rivoluzione sociale è avvenuta in Italia, la quale produsse un grande progresso nelle condizioni economiche, intellettuali e morali delle classi popolari. A questo progresso, secondo me, corrisponde il diritto a una più diretta partecipazione nella vita politica del Paese», cit. in C. PAVONE, *L'avvento del suffragio universale in Italia*, in G. SABBATUCCI, *Le riforme elettorali in Italia (1848-1994)*, Edizioni Unicopli, Milano, 1995, pp. 101 ss.

era stata una tappa ineliminabile per l'evoluzione dello Stato italiano. Il legislatore doveva apprestare una riforma che tenesse maggiormente in conto rispetto al passato la necessità di garantire la segretezza e la sincerità, *rectius* libertà del voto degli analfabeti elettori. Del resto, l'argomento della segretezza del diritto di voto, come elemento indefettibile della libertà di voto, non era estraneo a Giolitti, il quale più volte aveva sostenuto la necessità di mantenere il voto segreto e di implementarne le garanzie, soprattutto in concomitanza dell'affermazione dei partiti politici di massa e, in particolar modo, del partito socialista, quest'ultimo più incline a pressare gli elettori delle classi meno abbienti. Il voto segreto era indiscutibilmente l'unico mezzo per garantire la libertà degli elettori.

Con tale riforma s'introdusse (art. 59 del t.u) la c.d. busta Bertolini, dal nome del suo relatore alla Camera, con la quale si rese possibile la lettura della scheda elettorale soltanto strappando un lembo della scheda. In questo modo si contemperavano le esigenze di tutela della segretezza del voto e la garanzia della sicurezza del voto, perché si evitasse il rischio che gli operatori elettorali sostituissero le schede durante le operazioni di voto. Inoltre, all'articolo 86 del t.u. furono specificate dettagliatamente le cause di nullità del voto per sanzionare i casi lampanti di violazione della segretezza del voto, quali, a titolo di esempio, le irregolarità formali della busta, i segni di riconoscimento sulla busta o sulla scheda elettorale, l'illeggibilità del nome del candidato⁵⁷.

Nonostante l'accento posto dalla riforma sulla tutela della segretezza e di sincerità del voto degli analfabeti, la Commissione della Camera dei deputati bocciò due proposte di Giolitti, mutate da altre precedenti già elaborate da Luzzatti, che avrebbero adottato procedure elettorali più sicure, come l'obbligo di dichiarazione preventiva delle candidature (tramite la sottoscrizione di cento elettori, ad eccezione dei deputati uscenti) e l'adozione della scheda di Stato⁵⁸.

⁵⁷A. PIRONTI, G. SPANO, *Codice elettorale italiano*, Torino, Utet, 1903.

⁵⁸Le schede elettorali erano stampate e distribuite dai candidati, purché rispettassero i requisiti di forma indicati all'articolo 79, comma 3, del T.u. Vedi A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, op. cit., pp. 44-54.

Un'altra stagione di riforme elettorali si ebbe con l'estensione ai massimi termini del suffragio universale maschile con legge 16 dicembre 1918, n. 1985⁵⁹, e con l'adozione del sistema elettorale proporzionale con la legge 15 agosto 1919, n. 1401. Le due leggi confluirono nel testo unico del 2 settembre 1919, n. 1495.

Durante questa stagione di riforme si discusse nei dibattiti parlamentari sull'opportunità di introdurre la scheda di Stato, perché essa avrebbe rappresentato una tappa obbligata del cammino già intrapreso in precedenza verso la tutela della libertà di voto degli analfabeti, a maggior ragione in concomitanza con l'adozione del suffragio universale maschile⁶⁰. Infatti, il Governo aveva presentato una proposta di legge per introdurre la c.d. scheda lenzuolo, i cui oneri di stampa sarebbero gravati sullo Stato. Anche Filippo Turati, sulla falsariga della proposta di Luzzatti del 1910, propose l'introduzione di una scheda di Stato, la quale sarebbe stata anche più funzionale in relazione al sistema proporzionale adottando⁶¹.

Nonostante l'attenzione riposta sull'opportunità di introdurre la scheda di Stato, essa non fu mai approvata dalla Camera dei deputati, si ritiene, per motivi squisitamente politici: la scheda Bertolini avvantaggiava i deputati liberali che avevano più presa nei collegi uninominali di propria elezione⁶².

La nuova legge elettorale, dunque, consolidò il sistema della scheda Bertolini del 1913 con l'introduzione di alcuni requisiti: la presentazione preventiva e obbligatoria delle liste sottoscritte da un minimo di trecento ad un massimo

⁵⁹La nuova legge elettorale riconosceva il diritto di voto inalienabile a tutti gli uomini sopra i ventuno anni e a tutti coloro che, alla data elettorale, avessero prestato servizio militare attivo. Furono eliminati dalla legge i requisiti censitari, si ritiene per premiare i giovani che avevano prestato servizio militare durante la I guerra mondiale. Vedi S. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea. La proporzionale e le elezioni del 1919*, Manduria, Lacaita, 1994, pp. 81-101; C. MONTALCINI, A. ALBERTI, *La legge elettorale politica. Testo unico del 2 settembre 1919, n. 495. Commento teorico-pratico*, Bologna, Zanichelli, 1919.

⁶⁰S. FURLANI, *Strutture elettorali e Parlamento*, Roma, 1970, p. 31 ss.

⁶¹Per una analisi comparata degli Stati ove era stata già adottata la scheda di Stato pre-stampata, si veda A. CASERTANO, *Il diritto di voto. Storia, dottrina, funzione*, Napoli 1912; L. PALMA, *Corso di Diritto Costituzionale*, op. cit., 93-111.

⁶²S. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea. La proporzionale e le elezioni del 1919*, op. cit., 81 ss.

di cinquecento elettori per collegio (art. 52 t.u.); ogni lista doveva presentare lo stesso contrassegno che doveva essere stampato sulla scheda (art. 53, comma 7, t.u.); la scheda doveva rispettare dei requisiti di forma ai sensi dell'articolo 57 del t.u.⁶³. Si noti che il compito di predisporre le schede secondo i requisiti formali dettati dal t.u., era affidato formalmente ai partiti o gruppi politici in genere, i quali avevano così la funzione pubblica di stampare le schede e di procedere alla loro distribuzione fra gli elettori, considerando che il giorno prima delle elezioni era obbligatorio depositare presso la segreteria di ogni comune del collegio un numero di schede modello pari al numero delle sezioni del comune. È interessante notare che i primi commentatori della legge elettorale trassero i primi risultati positivi dall'adozione della busta Bertolini, già avvenuta con la legge del 1912, infatti Montalcini e Alberti sostenevano che la busta di Stato aveva fatto una «così eccellente prova nelle ultime elezioni a evitare qualsiasi broglio»⁶⁴, che appariva logico mantenerne il funzionamento con la nuova legge elettorale.

Così facendo, il sistema della busta Bertolini ben assicurava la segretezza del voto dell'elettore, perché la scheda elettorale era rimessa dentro la busta dietro un apposito paravento. Nota Noiret che il diritto degli elettori di portare da fuori le schede, spesso già compilate, aumentava il rischio che ogni elettore lasciasse nella cabina elettorale, davanti agli occhi indiscreti dei successivi elettori, le schede in sovrannumero. Ciò avrebbe comportato due possibili conseguenze: se le schede erano state compilate con la medesima scelta di voto (sia per il voto di lista, sia per il voto di preferenza o voto aggiunto), avrebbe permesso di scrutare per chi avesse votato l'elettore precedente; viceversa, se le schede non fossero state compilate allo stesso modo, il voto segreto dell'eletto-

⁶³I requisiti formali per la scheda elettorale richiesti dall'articolo 57 del t.u. del 1919 erano: dodici centimetri per lato; al centro un cerchio di sei centimetri diviso in due parti; il simbolo della lista stampato nella parte superiore; stampate le linee corrispondenti al numero di preferenze nel collegio nella parte inferiore (da una a quattro); le facciate della scheda dovevano essere identiche. Vedi G. AMBROSINI, *Sistemi elettorali*, Firenze, 1946, p. 59.

⁶⁴C. MONTALCINI, A. ALBERTI, *La legge elettorale politica. Testo unico del 2 settembre 1919, n. 495. Commento teorico-pratico politica*, op. cit., p. 150.

re precedente sarebbe stato maggiormente tutelato⁶⁵. A ciò si aggiunga che il lascito dell'elettore precedente avrebbe potuto fungere da strumento d'influenza e deterrenza rispetto all'elettore successivo, oltre che essere uno strumento di controllo degli elettori che si recavano in gruppo a votare presso gli uffici elettorali.

La circostanza che la stampa e la distribuzione delle schede fossero affidate ai gruppi politici comportò la consapevolezza che anche i relativi costi economici gravassero su questi ultimi. Infatti, Turati, già nel 1913, affermò che con la scheda Bertolini sicuramente sarebbero state salvaguardate la segretezza e la sincerità del voto, al fine di assicurare libere elezioni; tuttavia, per completare l'opera di riforma verso la tutela della libertà del voto, si rendeva necessario che i relativi costi gravassero sullo Stato⁶⁶. Del resto, la necessità di contenere i costi di produzione delle schede elettorali trapelava nei discorsi parlamentari.

La scelta del legislatore fu quella di mantenere il sistema del 1913 con la busta Bertolini e la scheda predisposta dai partiti. Secondo Gratteri è ravvisabile un'incongruenza sostanziale nella scelta del legislatore, perché l'adozione di un sistema elettorale proporzionale con obbligo di presentazione preventiva delle liste avrebbe avuto più seguito con la scheda di Stato proprio a protezione, maggiore che in passato, della segretezza, sincerità e libertà di voto degli elettori, soprattutto se analfabeti⁶⁷. Quanto affermato si apprezzava maggiormente se si considerava che, ai sensi dell'articolo 72, comma 7, del t.u. del 1919, le schede potevano essere scritte anche all'esterno del seggio, con evidente detrimento della segretezza del voto degli analfabeti, mentre ai sensi dell'articolo 72, comma 7, furono vietate le stampe dei voti di preferenza. Si creava in

⁶⁵S. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea. La proporzionale e le elezioni del 1919*, op. cit., p. 93.

⁶⁶In effetti, la necessità di contenere i costi delle tornate elettorali indusse il Governo a non adottare una Scheda di Stato e a mantenere il sistema congeniato già nel 1913. Vedi M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*; ID. *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 208.

⁶⁷A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, op. cit., p. 65.

questo modo una disparità di trattamento nell'esercizio del diritto di voto tra elettori alfabeti ed elettori analfabeti, perché gli analfabeti difficilmente avrebbero potuto esprimere il voto di preferenza, oltre al voto di lista, ma avrebbero dovuto farsi compilare la propria scheda elettorale da altre persone prima di recarsi agli uffici elettorali. In questo modo era facilmente intuibile che l'elettore avesse subito pressioni, non solo in campagna elettorale, ma soprattutto durante il tragitto verso l'ufficio elettorale di riferimento. Onde evitare consimili situazioni, la stessa legge prevedeva agli articoli 65, 71, 115 e 116 disposizioni atte a garantire il corretto svolgersi delle procedure elettorali, consentendo al presidente di sezione di servirsi della forza pubblica per far rispettare l'ordine, sia dentro gli uffici elettorali, che fuori di questi. Si legga al riguardo l'articolo 116 del Titolo V della legge sulle disposizioni "generali e penali": «chiunque con violenze o minacce o con tumulti, invasioni nei locali destinati alle operazioni elettorali e con attruppamenti nelle vie d'accesso alle sezioni o nelle sezioni stesse con clamori sediziosi, con oltraggi agli elettori o ai membri dell'ufficio nell'atto delle elezioni (...) turba la libertà del voto o in qualunque modo altera il risultato della votazione è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con una multa da lire 500 a lire 5.000». L'attenzione riposta dal legislatore sulla necessità di garantire la libertà del voto si tradusse, quindi, nella predisposizione di strumenti posti a preservare la segretezza del diritto di voto dei nuovi elettori.

2.2. Il diritto di voto nel periodo fascista

La scheda di Stato non tardò ad arrivare nel sistema elettorale italiano, con l'adozione della legge del 18 novembre 1923, n. 2444, più conosciuta come legge Acerbo⁶⁸.

La scelta del legislatore di adottare la scheda di Stato non era certamente mossa dai dibattiti dottrinali e parlamentari che fino a quel momento si erano

⁶⁸La Legge Acerbo stabiliva all'articolo 84 bis, che la lista che avesse ottenuto il maggior numero di voti nel Collegio unico nazionale, di cui almeno il 25% validi, ricevesse l'assegnazione di 356 seggi, pari ai 2/3 dei 533 disponibili.

susseguiti nei processi di riforma elettorale; anche la scheda di Stato venne piegata alle esigenze di rafforzamento del Partito fascista⁶⁹. Chiarificatrici in tal senso furono le parole di Matteotti davanti alla Camera dei deputati il 30 maggio 1924. Egli denunciò i brogli che avevano caratterizzato le elezioni del 6 aprile, affermando che «coloro che ebbero la ventura di votare e di raggiungere le cabine, ebbero, dentro le cabine, in moltissimi Comuni, specialmente della campagna, la visita di coloro che erano incaricati di controllare i loro voti. Se la Giunta delle elezioni volesse aprire i plichi e verificare i cumuli di schede che sono state votate, potrebbe trovare che molti voti di preferenza sono stati scritti sulle schede tutti dalla stessa mano, così come altri voti di lista furono cancellati, o addirittura letti al contrario». Pochi giorni dopo, Matteotti venne rapito e ucciso con due coltellate da una squadra della polizia politica fascista. La scheda di Stato rappresentava così la soluzione più logica all'interno di un nuovo sistema elettorale, ove era stato istituito un Collegio unico nazionale, a sua volta composto dalle liste circoscrizionali che potevano contenere fino ad un massimo dei 2/3 dei candidati da eleggere. La scheda di Stato facilitava le operazioni elettorali perché, con il sistema elettorale su due livelli, quello nazionale e quello circoscrizionale, e con le liste unificate, non erano più necessarie le schede predisposte dai partiti; ora era lo Stato ad occuparsi dello svolgimento della procedura elettorale e della predisposizione delle schede elettorali, al fine di far percepire agli elettori il ruolo centrale giocato dalla lista del Partito fascista e delle liste ad essa collegate. Gratteri ha condivisibilmente affermato che «la legge Acerbo abbandonò la scheda di partito e la busta di Stato del decennio precedente perché tali apparati non servivano lo scopo che essa perseguiva: la creazione di un blocco politico stabile attorno al Partito fascista»⁷⁰.

⁶⁹G. SABBATUCCI, *Il suicidio della classe dirigente liberale. La legge Acerbo 1923-1924*, 1989, p. 57 ss.

⁷⁰A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, op. cit., p. 70.

Sabattucci ha descritto il momento di approvazione della legge Acerbo come «il suicidio della classe dirigente liberale»⁷¹, perché ha preferito accettare gli avvenimenti con la superbia di poter “normalizzare” il fenomeno fascista nelle istituzioni rappresentative. Ad esempio, la previsione dell’art. 53 e articolo 57 del t.u., introdotte dall’articolo 6, comma 3, Legge del 17 maggio 1928, n. 1019, ha vanificato l’importanza della scheda di Stato, perché l’articolo 53 del t.u. disponeva che l’elettore dovesse esprimere il proprio voto con un «sì» o con un «no», mentre l’articolo 57 del t.u. prevedeva due schede, una per il «sì», il cui interno era tricolore, ed una per il «no», il cui interno era di colore bianco⁷². Le due schede venivano consegnate all’elettore prima del suo ingresso nella cabina elettorale; successivamente, l’elettore piegava la scheda scelta e riponeva la scheda non utilizzata in una teca collocata nella cabina elettorale⁷³. Con questo sistema il partito fascista poteva controllare come gli elettori avessero votato, trasformando lo strumento di tutela per eccellenza quale quello della segretezza del voto in uno strumento di controllo sociale in un clima di pressioni e violenze⁷⁴, nonostante Mussolini continuasse a sostenere alla Camera che: «questo plebiscito si svolgerà in assoluta tranquillità, non eserciteremo seduzioni o pressioni. Il popolo voterà perfettamente libero»⁷⁵.

⁷¹G. SABBATUCCI, *Il suicidio della classe dirigente liberale. La legge Acerbo 1923-1924*, op. cit., pp. 103-128.

⁷²Per l’analisi della Legge 17 maggio 1928, n. 1019 vedi A. ACQUARONE, *Il fascismo e la riforma della rappresentanza. La legge elettorale del 1928*, Torino, Einaudi, 1965, pp. 129 ss.

⁷³Con questo sistema di voto la consultazione elettorale era ridotta ad una semplice espressione di consenso o di dissenso nei confronti dell’indirizzo politico del Governo.

⁷⁴G. SABBATUCCI, *Il suicidio della classe dirigente liberale. La legge Acerbo 1923-1924*, op. cit., 125: «Le intimidazioni, le violenze, le irregolarità che avevano accompagnato la campagna elettorale e le stesse operazioni di voto ebbero certamente un’incidenza notevole sulle proporzioni del successo fascista». Vedi S. FURLANI, *Strutture elettorali e Parlamento*, op. cit., p. 47, per la descrizione del clima di brogli e violenze durante la tornata elettorale del 1924, l’unica ove si applicò la Legge Acerbo.

⁷⁵Discorso tenuto da Mussolini alla Camera l’8 dicembre 1928, a chiusura della XXVII legislatura, in D. SUSMEL, E. SUSMEL, *Opera omnia di Benito Mussolini, vol. XXIII*, Firenze, La Fenice, 1957, pp. 267 ss.

3. Il dibattito in Assemblea costituente sull'articolo 48 Costituzione, il principio democratico e l'uguaglianza politica, economica e sociale

In seguito alla dittatura fascista e alla Seconda guerra mondiale, la creazione delle basi della democrazia e del sistema costituzionale italiano ha condotto i Padri costituenti a riservare un posto preminente nella nostra Costituzione al suffragio universale, la cui massima espressione è l'articolo 1 Costituzione, ove si afferma che «La sovranità appartiene al popolo che la esercita nei limiti e nei modi stabiliti in Costituzione»⁷⁶. Secondo la dottrina costituzionalista più autorevole, il principio della sovranità popolare *rectius* del suffragio universale, deve essere letto assieme all'articolo 48 Costituzione, perché il combinato disposto di tali articoli segnano una svolta epocale nel sistema di democrazia rappresentativa *in fieri*. Infatti, posto che il diritto di voto è un “diritto” di cui sono titolari tutti gli appartenenti al “corpo elettorale”, l'ordinamento giuridico riconosce e garantisce la partecipazione – mediante il voto – del maggior numero possibile dei componenti della comunità politica democratica di appartenenza. In ciò si annida il ruolo del voto elettivo quale strumento d'instaurazione del rapporto rappresentativo, ove «la garanzia costituzionale del diritto di voto è oggi innanzi tutto rivolta ad assicurare la massima corrispondenza tra “democrazia” e “rappresentanza”, attraverso l'affermazione del principio della sovranità popolare»⁷⁷, oltre ogni disuguaglianza economica e sociale ai sensi dell'art. 2 e 3 Cost.

Il percorso verso l'affermazione del suffragio universale s'intreccia ancora una volta con quello delle garanzie costituzionali delle modalità di esercizio del diritto di voto, a testimonianza di come uno studio sulla natura del diritto di voto e delle sue tecniche di funzionamento sia un faro per la verifica del funzionamento delle democrazie che perseguono la lotta alle disuguaglianze. Non a caso l'evoluzione della democrazia politica già dallo Stato liberale è andata di

⁷⁶C. MORTATI, *Art. 1*, 1 ss.

⁷⁷E. GROSSO, (*Voce*) *Art. 48*, pp. 972 ss. Vedi R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, 1984, pp. 159 ss.

pari passo con l'affermazione del principio del suffragio universale e della sovranità popolare, di cui le garanzie del diritto di voto rappresentavano la naturale conseguenza al fine di porre argine alle disuguaglianze economiche e sociali. Con l'avvento della Costituzione italiana è terminato questo cammino che ha visto trionfare il suffragio universale, così da imporre la necessità di una disposizione costituzionale in grado di perseguire l'estrinsecazione del principio di eguaglianza formale attraverso la garanzia del diritto di voto, prevedendo l'estensione del suffragio e limiti al diritto di voto scevri da differenziazioni basate su differenze di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali⁷⁸.

La discussione in Assemblea costituente sull'approvazione dell'articolo 45 del progetto preliminare di Costituzione, discusso e approvato nelle sedute del 21 e 22 maggio 1947, non comportò particolari problemi nella fase di approvazione definitiva da parte dell'Assemblea. Il motivo per il quale si procedette con scioltezza era ravvisabile nella circostanza che i principi, poi rifluiti nella disposizione costituzionale dell'articolo 48, erano già entrati nell'epidermide del sistema costituzionale italiano che i governi dello Stato provvisorio avevano iniziato a tessere⁷⁹. Infatti, all'articolo 1 dello schema di progetto di legge presentato il 27 ottobre 1945 dalla Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea costituente, si stabilì che l'Assemblea sarebbe stata eletta a suffragio universale «con voto diretto, libero e segreto»⁸⁰; in seguito, la Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, meglio conosciuta come Commissione Forti, nella relazione per l'avvio dei lavori dell'Assemblea, caldeggiò la necessità di una disposizione costituzionale definitiva del voto, che doveva essere «uguale, libero, segreto e personale»⁸¹.

⁷⁸In questi termini Corte costituzionale sent. n. 96 del 1968 e sent. n. 39 del 1973.

⁷⁹E. GROSSO, *(Voce) Art. 48*, 972 ss.

⁸⁰Vedi *Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente*, Ministero per la Costituente, Roma, s.d., p. 167.

⁸¹Vedi Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. I, Ministero per la Costituente, Roma, 1946, 122.

Sulla stessa scia si posero le proposte di qualificazione del voto di Basso, di Merlin e di Mancini.

La formulazione definitiva del diritto di voto fu elaborata e approvata dalla I Sottocommissione “*Diritti e doveri dei cittadini*” presieduta da Tupini, il 15 novembre 1946; la disposizione così recitava: «Il voto deve essere uguale, libero, segreto e personale ed è un dovere civico e morale». In seguito, le proposte della I Sottocommissione furono presentate alla Commissione per la Costituzione che, assieme alla relazione presentata alla Presidenza dell'Assemblea il 31 gennaio 1947, definitivamente stabilì all'articolo 45 che «Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è un dovere civico e morale»⁸².

Era ormai pacifico per i Padri costituenti che il voto fosse la via per educare alla libertà democratica il nuovo e ampio tessuto elettorale in un arco costituzionale che garantisce l'uguaglianza. Infatti, sia la legge elettorale per l'Assemblea costituente, sia le scelte di regole procedurali del processo elettorale tendevano a tutelare la segretezza del voto al fine di garantire la piena libertà di ogni singolo elettore. In particolare, la prima prevedeva che, all'art. 34, comma 5, l'elettore dovesse votare «in modo che [fosse] assicurata l'assoluta segretezza del voto»⁸³ e, inoltre, si optò per l'adozione della scheda di Stato⁸⁴, ricalcando la vecchia definizione che ne dava la legge Acerbo del 1923, prevedendo due schede separate: una per il *referendum* istituzionale e l'altra per l'elezione dell'Assemblea costituente.

Del resto, nulla sembra essere mutato nel corso dei decenni trascorsi dalla entrata in vigore della Costituzione italiana, perché il principio della segretez-

⁸²La formulazione attuale, confluita nell'attuale articolo 48, comma 2, così dispone «Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. L'esercizio del voto è un dovere civico» – vedi M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, pp. 40 ss. – essendo stato espunto il riferimento al «dovere morale» a causa dell'acceso dibattito che si registrò attorno alla questione della moralità e obbligatorietà del voto. Vedi G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, 81 ss.; M. IACOMETTI, *Sull'obbligatorietà del voto nelle consultazioni popolari dell'ordinamento giuridico italiano*, 39 ss.

⁸³D.Lgs. n. 74 del 1946.

⁸⁴Vedi seduta del 10 ottobre 1945, verbale n. 17, in *Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente*, Ministero per la Costituente, Roma, s.d., p. 135.

za del voto, come presidio alla garanzia della libertà del voto, è rimasto un punto fermo nella interpretazione costituzionale della legislazione elettorale ordinaria, al fine di assicurare l'eguaglianza del voto. Basti pensare che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 96 del 1968, nel dichiarare l'incostituzionalità di una norma della Regione Siciliana che consentiva l'identificazione del votante, ha affermato chiaramente che la segretezza del voto «si risolv[e] anche in garanzia di libertà»⁸⁵. Del resto, ricorda Lanchester che «l'art. 48 Cost. si pone, infatti, come parametro unitario per tutte le votazioni elettive e deliberative del cosiddetto corpo elettorale (...). Esso si configura, quindi, come il pilastro dei rapporti politici di cui al titolo IV della parte I della Costituzione»⁸⁶.

3.1. La formulazione dell'art. 48 Cost. e la sua strumentalità rispetto al principio di eguaglianza

L'art. 48 Costituzione, che sancisce il principio del suffragio universale, al suo secondo comma, specifica i caratteri del voto, stabilendo che esso “è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è un dovere civico”, in diretta connessione con il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost. per assicurare la partecipazione alla vita politica, economica e sociale del singolo ai sensi dell'art. 1 e 2 Cost.

Da questa disposizione, la dottrina ricava due coppie di garanzie fondamentali: la *personalità-uguaglianza* e la *libertà-segretezza* del voto⁸⁷.

In riferimento alla prima coppia di garanzie fondamentali, per *personalità-uguaglianza* del voto si intende che il voto deve essere espresso solo da colui che è titolare del relativo diritto e che, pertanto, non è permesso cedere, né delegare

⁸⁵Corte costituzionale, sentenza 10 luglio 1968, n. 96, in *Giur. cost.*, 1968, pp. 1527 ss.; Corte costituzionale, sentenza 12 aprile 1973, n. 39, in *Giur. cost.*, 1973, pp. 365 ss.

⁸⁶F. LANCHESTER, *Voto (diritto di) a) Diritto pubblico*, pp. 1127 ss. Per l'analisi più dettagliata dei principi di cui all'art. 48, comma 2, Cost, si veda U. PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo*; S. FURLANI, *Elettorato attivo*, p. 452; T. MARTINES, *Le Camere*, sub *Commento agli artt. 56-58*, pp. 81 ss.; G. PITRUZZELLA, voce *Elezioni. II) Elezioni politiche: elettorato*, 4; E. BETTINELLI, voce *Diritto di voto*, pp. 225 ss.; E. GROSSO, (Voce) *Art. 48*, pp. 972 ss.

⁸⁷Più diffusamente, A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, op. cit.; v. anche P. PASSAGLIA, *Un segreto da conservare (riflessioni sulla presumibilità ex ante dei voti espressi)*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2010, pp.42 e ss.

tale diritto a terzi. Dunque, il requisito della personalità del voto deve essere garantito dall'ordinamento italiano, non solo nel momento dell'identificazione del votante, ma anche nel momento dell'espressione del voto. Tali sono i presidi previsti dal t.u. delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati 30 marzo 1957, n. 361, al fine di evitare ipotesi non così remote di mercificazione del voto che inevitabilmente violerebbero il principio di uguaglianza perché alcuni soggetti delegati eserciterebbero voti plurimi, fatte salve le ipotesi di eccezioni ragionevoli di delega del voto (es. casi di disabilità fisica).

Per quanto concerne la garanzia della personalità del voto, appare evidente che le modalità di esercizio di voto a distanza o per corrispondenza non ne garantiscano il pieno soddisfacimento. Ciò ci permette di chiarire da subito che in Italia non si potrebbe mai ammettere, ad esempio, l'*e-vote* a distanza o *home vote*⁸⁸, perché non si avrebbe la certezza dell'identificazione dell'avente diritto al momento dell'esercizio del voto.

In ordine alla seconda coppia di garanzie fondamentali, cioè quella della *libertà-segretezza* del voto, già Martines riteneva che “l'unico modo in cui l'ordinamento può assicurare la libertà formale del voto è quello di farlo esprimere – mediante gli opportuni accorgimenti – in segreto”⁸⁹. Dunque, la libertà e la segretezza del voto sono elementi complementari e necessari per assicurare un pieno diritto di voto ai sensi dell'art. 48 Costituzione. A conferma di ciò si pone il divieto stabilito di recente di accedere alla cabina elettorale con telefoni mobili, macchine fotografiche, per rafforzare la tutela della segretezza del voto che, quindi, risulta essere un requisito indisponibile⁹⁰.

⁸⁸In merito, v. A.G. OROFINO, *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Diritto & Internet*, 2006, n. 2.. V. anche L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, cit., nonché, in precedenza, E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 46, 2002.

⁸⁹T. MARTINES, *Commento agli Artt. 48, 56-58 Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1984, 43.

⁹⁰E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 15. L'Autore sostiene “La tutela della segretezza del voto si pone in termini oggettivi, perché è una garanzia non solo interna, cioè riferita alla libertà del singolo, ma anche esterna, nel senso che ha rilevanza oggettiva, perché solo così si ottiene un elevato grado di attendibilità del risultato elettorale: “questo aspetto comporta che non basta il fatto che il singolo si senta *protetto, solo e sicuro* all'atto

Le garanzie costituzionali del diritto di voto di cui all'art. 48 Cost. fungono pertanto da completamento dell'arco costituzionale dello Stato di diritto costituzionale e della storia della affermazione del suffragio universale. Garantire la libertà e la genuinità del voto passa necessariamente dalla eliminazione delle discriminazioni sociali ed economiche ai sensi dell'art. 3, comma 1 e 2 della Cost., per permettere al singolo di esprimere la propria personalità, partecipando alla vita politica della comunità di appartenenza, di cui l'esercizio del voto è l'elemento più alto di partecipazione in un ordinamento giuridico democratico ove la sovranità appartiene al popolo ai sensi dell'art. 1 Cost.

4. Diritto di voto ed emergenza pandemica. Considerazioni conclusive

L'emergenza pandemica ha evidenziato che il perseguimento del principio di eguaglianza rischia di vivere forti battute d'arresto anche in materia di esercizio del diritto di voto, se non si continuano a garantire le garanzie del voto, anche con il rispetto delle procedure elettorali.

Effettivamente nelle ultime tornate elettorali che si sono svolte in un clima di contingenza pandemica si sono garantite le procedure elettorali, seppur con qualche accorgimento, ad esempio applicando la clausola di rinvio delle date elettorali, giustificato dalla congettura emergenziale sanitaria⁹¹. In particolare, in Italia, è stato approvato il Decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 20, con il quale è stato revocato il precedente Decreto del 28 gennaio 2020 di indizione, per il giorno di domenica 29 marzo 2020, del referendum costituzionale confermativo previsto per la domenica del 29 marzo 2020. Tuttavia, con tale d.p.r. non è stata fissata una nuova data del referendum che è stato pertanto rinviato a data da destinarsi. Del resto ai sensi dall'art. 15 della l. n.352/1970, per il referendum costituzionale, il Governo ha sessanta giorni

dell'espressione del voto; è anche necessario che tutti gli elettori *siano ragionevolmente certi* della effettiva segretezza del voto espresso di ciascuno. Da qui l'indispensabilità di *postazioni di voto* (o di trasmissione del voto) *pubbliche e sorvegliate*?

⁹¹A. de GUTTRY, *Diritto di voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi sovranazionali*, in *federalismi.it*, n. 20/2020; M. SICLARI, *Votazioni ed emergenza sanitaria*, in *Nomos*, n. 2/2020.

dalla comunicazione dell'ordinanza della Corte di Cassazione che lo ha ammesso, per stabilire la data che deve cadere in una domenica compresa fra il 50° e il 70° giorno successivo allo stesso decreto d'indizione. Successivamente con l'approvazione del d.l. n. 17 marzo 2020, n. 18 (convertito successivamente in l. 24 aprile 2020, n. 2714), all'art. 81 è stabilito che per il referendum costituzionale, in deroga all'articolo 15, primo comma, della l. 25 maggio 1970, n. 352, il termine entro il quale esso sarebbe stato indetto, sarebbe stato fissato in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo aveva ammesso. Per il Dipartimento per le Riforme istituzionali il referendum avrebbe dovuto essere indetto entro il 19 settembre 2020 ovvero per una domenica compresa tra il 50° ed il 70° giorno successivo a quello dell'indizione.

Successivamente con il Decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020, si è proceduto al rinvio delle elezioni suppletive per la Camera ed il Senato, prevedendo altri 240 giorni per fissare il termine per indire le elezioni comunali che avrebbero dovuto svolgersi nella primavera estate 2020 (rinvio ad una domenica compresa tra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020) e delle elezioni regionali. A ciò si è anche aggiunta la proroga di tre mesi del mandato degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario il cui rinnovo era previsto entro il 2 agosto 2020, purché le elezioni si sarebbero dovute svolgere esclusivamente nei sessanta giorni successivi al termine della nuova scadenza.

Da ultimo l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 25/2021, per assicurare il necessario distanziamento sociale, ha stabilito che le operazioni di votazione per l'elezione diretta dei sindaci e dei consigli comunali nonché per l'elezione dei consigli circoscrizionali, si dovessero svolgere, in deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 399, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Successivamente con decreto della Ministra Lamorgese, sarebbero state indette le elezioni per il 4 e il 5 ottobre 2021.

Tutti i provvedimenti di rinvio delle date elettorali sono stati motivati a causa della emergenza pandemica, come del resto è avvenuto anche in altri Stati⁹². Non affrontando in questa sede i dubbi di costituzionalità relativi al rinvio delle elezioni per il tramite della decretazione d'urgenza⁹³, si è evidenziato che le procedure elettorali poste a tutela dell'esercizio del voto sono state garantite anche in costanza di pandemia sul piano formale.

Tuttavia, se sul piano legale e formale il principio di eguaglianza continua ad essere garantito grazie al rispetto delle procedure elettorali, seppur con correttivi dettati dall'emergenza sanitaria, il piano del problema si sposta su un campo d'indagine fattuale: il dilagare delle disuguaglianze economiche e sociali, acuite dagli effetti pandemici. Le disuguaglianze generate in modo esponenziale dalla pandemia rischiano di vanificare le conquiste storiche in materia di diritto di voto e, dunque, dell'affermazione del principio di eguaglianza anche sul piano sostanziale, direttamente consustanziale alla partecipazione democratica degli aventi diritto. Probabilmente il dato dell'astensione deve essere analizzato anche alla luce della voragine che si aperta tra classi socioeconomiche, posto che nel 2020 è andato a votare solo il 50,3% degli aventi diritto e nel 2021 il 54,65%, dato che ha registrato un ulteriore crollo per i ballottaggi pari a circa il 43%. Il risultato della astensione all'esercizio di un diritto fondamentale quale il diritto di voto non può essere attribuito solamente ad una generale disaffezione rispetto alle vicende politiche e alla partecipazione alla *res publica*. Il dato deve allarmare perché appare direttamente conseguenziale al divario economico e sociale che si sta acuendo tra la popolazione, soprattutto dopo le vicende pandemiche.

Se dunque dalla ricostruzione storica e giuridica del diritto di voto è stato reso evidente che il diritto di voto è sia mezzo che fine di lotta alle disuguaglianze personali, economiche e sociali, l'epoca che stiamo vivendo ci pone in-

⁹²Cfr. A. de GUTTRY, *Diritto di voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi sovranazionali*, in *federalismi.it*, n. 20/2020.

⁹³*Ex multis*, R. BORELLO, *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicistiche: alcune riflessioni di diritto interno e comparato*, in *Nomos*, n. 2/2020, pp. 1-28.

nanzi una ulteriore riflessione ovvero che non sarà mai sufficiente la sola affermazione del principio di eguaglianza e del diritto di voto in senso formale per garantire la tenuta del sistema democratico e costituzionale. Non basta garantire lo svolgimento corretto delle procedure elettorali sul piano formale, ma le attenzioni degli amministratori della cosa pubblica, a tutti i livelli di governo, devono essere dirette ad elaborare e attuare azioni positive per ridurre questi gap economici e sociali, in una svolta epocale che è assimilabile per importanza al periodo di espansione e riconoscimento del suffragio universale. Se non si rendono concretamente possibili le condizioni di esercizio di voto a causa delle diseguaglianze economiche e sociali, la conquista del suffragio universale e, dunque, il raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale per il tramite del diritto di voto, potrebbe perdere il ruolo di promotore dello sviluppo del Paese.