



M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, G. Giappichelli editore, 2016, pp. 209.

**I**l voto, inteso nella sua duplice accezione di diritto e dovere, ha ricevuto una rinnovata attenzione da parte della dottrina, in particolar modo all'indomani della celebre sentenza n.1/2014, con la quale la Corte costituzionale italiana ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge elettorale n. 270 del 2005 (il cd. Porcellum). La normativa è stata censurata sia per la mancata previsione di una soglia minima di voti per l'accesso al premio di maggioranza per le liste/coalizioni, sia per l'introduzione delle liste bloccate che svuotano di contenuto uno dei principi fondamentali che devono essere garantiti, ovverosia il principio di libertà del voto sancito nel primo comma dell'art. 48 della Costituzione.

Il volume di Massimo Rubechi, come dichiarato dallo stesso autore nelle pagine introduttive, non si pone l'obiettivo di mettere in discussione consolidata dottrina, quanto piuttosto di operare una sistematizzazione della tematica, avvalendosi di discipline di diversa natura (storica, politologica, etc.) tali da integrare l'impostazione giuridico formale, al fine di fornire una visione d'insieme quanto più prossima alla completezza.

Con il primo capitolo, dal titolo fortemente esplicativo, l'autore risale alle origini del voto, fornendo al lettore una chiara e puntuale ricostruzione storica e teorica. Sottolineando l'estrema importanza del nesso sussistente tra voto e sovranità sin dagli albori dello Stato assoluto (allorquando il concetto di cittadinanza non era ancora considerato centrale), l'autore si sofferma sulla transizione e sul passaggio allo Stato liberale – nella eterogeneità delle esperienze comparate – unanimemente riconosciuta come culla del modello rappresentativo. L'avvento dello Stato democratico-pluralista del periodo successivo segna una tappa fondamentale nell'evoluzione del riconoscimento dei diritti di partecipazione politica e pone le basi per lo sviluppo non solo per i moderni Parlamenti, ma anche delle “teorie sul voto e la sua configurazione come diritto, inteso

nel senso di modalità attraverso cui una pluralità di soggetti sceglie i propri rappresentanti in seno alle istituzioni, per l'appunto, rappresentative". (cit. pag. 11).

Attraverso un'analisi sulla natura giuridica del voto, Rubechi riprende il dibattito dottrinale, risalendo sino alle teorie rousseauiane, hobbesiane e quelle di matrice lockiana, da considerarsi come pietre angolari per le elaborazioni giuspositivistiche successive, mirate alla ricerca di un equilibrio tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Tale tensione si è verificata anche nel caso italiano che – eccezion fatta per il ventennio fascista – ha visto un progressivo allargamento del diritto di elettorato attivo, culminato con il raggiungimento del suffragio universale nel 1945 con l'entrata in vigore del d.lgs.lgt. n. 23/1945 (con il quale è stato esteso il voto anche alle donne), che ha traghettato l'ordinamento verso la piena democraticità.

Il secondo capitolo del volume, invece, è dedicato sia alla definizione sia alla delimitazione del corpo elettorale. Partendo dallo stretto legame che sussiste tra sovranità e diritto di voto, l'Autore analizza approfonditamente quanto sancito dall'art. 48 della Costituzione italiana. Cittadinanza e maggiore età sono i requisiti essenziali, senza i quali un soggetto non può essere considerato parte integrante del corpo elettorale e, dunque, non è legittimato a partecipare alle elezioni.

Con una puntuale ricostruzione dei lavori dell'Assemblea costituente e delle posizioni emerse in quella sede, si giunge alla conclusione che quanto sancito dal predetto articolo – delimitazione del corpo elettorale e requisiti positivi della cittadinanza e dell'età anagrafica – rappresenta il nucleo duro, che non può essere derogato ovvero limitato se non nei casi espressamente previsti.

In tal modo, il diritto di voto, sia sulla base di un'interpretazione sistematica, sia sulla base di quanto affermato dalla Corte costituzionale in più occasioni, è un diritto riconosciuto come fondamentale. Nonostante ciò, sussistono invero delle fattispecie che comportano la perdita temporanea ovvero perpetua della capacità di agire e che sono qualificate come limitazioni al diritto di elettorato attivo, espressamente previste dal quarto comma dell'art. 48 Cost.. Tali limitazioni, quali l'incapacità civile, la sentenza penale irrevocabile e l'indegnità morale, benché siano "da considerarsi non solo in senso eventuale ma anche restrittivo" (cit. pag 46), col tempo sono venute meno e, in alcuni, casi abrogate, lasciando così la disposizione costituzionale priva di attuazione concreta.

Un passaggio importante e degno di nota riguarda la possibilità di procedere ad un allargamento del corpo elettorale, superando in tal modo l'aggancio testuale dell'art. 48. Difatti, l'incremento esponenziale dei flussi migratori degli ultimi anni potrebbe far sì che "il requisito della cittadinanza (...) non sia più considerato come un parametro di riferimento assoluto per l'attribuzione dei diritti politici in generale e del diritto di voto in particolare, ma a talune condizioni potrebbe essere sostituito o integrato con quello della residenza" (cit. pag. 54). Questa evoluzione viene letta dall'autore sotto tre ordini di profili: *in primis* per quanto attiene la cittadinanza europea, problematica inaugurata a

seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht; *in secundis* per i cittadini residenti all'estero, per i quali è stata introdotta una disciplina *ad hoc* e, in terzo luogo, relativamente ai cittadini stranieri residenti sul suolo italiano. Proprio quest'ultimo profilo è degno di particolare interesse, sebbene il vigente requisito della cittadinanza escluda *a priori* questa possibilità. Benché parte della dottrina sia favorevole ad estendere il diritto di voto a questa categoria di individui, superando così una concezione di comunità legata all'appartenenza intesa in senso formalistico, il problema di fondo riguarda l'interpretazione che si vuol dare all'art. 48 e, dunque, se configurarlo come norma a fattispecie chiusa ovvero aperta.

La possibilità di superare da un punto di vista giuridico l'obbligato binomio cittadinanza-diritto di voto non è un'utopia. Se a livello europeo sono numerose le esperienze positive sia per quanto riguarda le elezioni amministrative (in dieci paesi membri dell'Unione), sia per quanto riguarda quelle nazionali (Portogallo e Regno Unito); nel caso italiano possono essere richiamati i tentativi di apertura di regioni come Toscana ed Emilia Romagna, avallati dalla stessa Corte costituzionale (sent. 379/2004). Qualora si volesse procedere in tal senso, sarebbe necessario risolvere prima di tutto un quesito di non poco conto: quale sarebbe la strada migliore da percorrere tra una revisione costituzionale dell'art. 48 per le elezioni nazionali e un intervento normativo puntuale per le elezioni amministrative? “La strada di un intervento legislativo a Costituzione invariata per l'estensione del diritto di voto agli stranieri non sembra peraltro giuridicamente preclusa (...) anzi, si andrebbe ad inserire in una tendenza favorevole alla scissione dalla cittadinanza del suffragio locale che caratterizza la maggioranza dei paesi membri dell'Unione europea”. (cit. pag. 70).

Il terzo capitolo “il diritto di voto e le votazioni” è particolarmente articolato, in considerazione dell'obiettivo che esso stesso si pone, ovvero sia quello di indagare sulla collocazione che il voto assume all'interno del circuito rappresentativo, cercando di comprendere da un lato quali siano le garanzie costituzionali poste a sua tutela, dall'altro le caratteristiche che esso, per sua natura, è chiamato ad assumere.

Nel riprendere la classificazione di autorevole dottrina (Lanchester) sulle diverse tipologie di votazioni, l'Autore analizza i peculiari aspetti che caratterizzano le predette: le votazioni elettive – in ragione delle quali l'individuo esprime il proprio voto per scegliere i rappresentanti per il rinnovo delle Assemblee elettive nazionali, regionali e locali – che con l'estensione del suffragio sono divenute preponderanti; e quelle deliberative – dove il corpo elettorale con la propria votazione esprime una decisione, che a loro volta si articolano in due fattispecie diverse, riconducibili alle diverse tipologie di referendum previsti dalla Costituzione italiana (artt. 75 referendum abrogativo e 138 referendum eventuale previsto per il procedimento di revisione costituzionale). Invero, appare doveroso menzionare anche gli artt. 132 e 133 che rientrerebbero tra le consultazioni assimilabili a quelle referendarie di tipo consultivo, ma su cui ancora oggi la

dottrina è particolarmente divisa, tant'è che alcuni autori sarebbero più propensi ad utilizzare la dizione 'plebiscito'.

Più in generale, in ragione della sua natura giuridica, il voto da un lato rientra tra i diritti inviolabili dell'uomo (voto come diritto), dall'altro assume ragion d'essere in considerazione della sua *ratio*, ovverosia quella di consentire all'individuo di partecipare perché parte integrante del corpo elettorale (voto come funzione).

Per comprendere appieno questo passaggio, l'Autore ritiene essenziale definire le modalità con cui la Costituzione stessa "delinea e configura" sia il circuito democratico, sia quello rappresentativo. Per quanto attiene il primo circuito, ossia i modi in cui le decisioni collettive sono assunte all'interno del nostro ordinamento, la matrice originaria non è altro che l'art. 1 Cost. – dove riposano il principio democratico e la sovranità popolare – strettamente connesso ad alcune disposizioni costituzionali, quali quelle agli artt. 48, 49, 51, 56, 57, 58, 75 e 138.

Per quanto riguarda invece il circuito rappresentativo, ossia le modalità di strutturazione e funzionamento delle istituzioni, le funzioni del voto non si esauriscono nelle disposizioni appena menzionate – e dunque nel momento elettivo –, bensì sono da estendere anche alle regole procedurali che determinano la strutturazione della rappresentanza all'interno delle assemblee rappresentative (ex art. 67, 72 e 82).

Nel prosieguo del volume, Rubechi disamina approfonditamente il nucleo duro delle garanzie poste a tutela del voto, in particolar modo le libertà e la segretezza. Entrambi i requisiti sono da considerarsi non solo come essenziali, ma altresì indefettibili, giacché posti a garanzia del corretto svolgimento delle procedure elettive. Se da un lato la segretezza del voto è da considerarsi come limite ad eventuali condizionamenti esterni o a situazioni di compra-vendita, potenzialmente in grado di minare la credibilità delle istituzioni, dall'altro la libertà del voto garantisce che il cittadino possa scegliere secondo coscienza. Proprio in quest'ultimo caso la libertà del voto deve essere assicurata non solo nel momento in cui l'elettore esprime di fatto la sua preferenza in sede di cabina elettorale, ma anche in una fase antecedente, ovverosia quella in cui si forma la volontà dell'elettore stesso.

Una lettura importante del principio di libertà del voto viene fatta sotto due ordini di profili: innanzitutto per quanto riguarda le cd. quote di genere e il meccanismo della doppia preferenza, finalizzato ad assicurare l'elezione di due candidati di genere diverso e che non influisce sulla libertà di scelta in quanto rappresenta una "facoltà aggiuntiva" (sent. Corte cost. 4/2010); in secondo luogo in considerazione della sentenza n.1/2014, con la quale la Corte costituzionale ha motivato la declaratoria di incostituzionalità parziale dichiarando in particolare l'illegittimità delle liste bloccate della legge Calderoli (l. 270/2005), in quanto la normativa attuerebbe un meccanismo compromissorio del principio di libertà del voto ex art. 48 Cost. "La libertà del voto prevista dall'art. 48" va intesa "anche con riguardo alla reale possibilità che la sua scelta incida sulla

individuazione dei singoli rappresentanti, che non può essere tale da rendere la sua volontà, in ultima istanza, ininfluyente” (cit. pag. 96).

Il momento di formazione della volontà dell’elettore deve essere considerato nella sua totalità. Ciò significa che la positivizzazione del diritto elettorale non deve riguardare esclusivamente il sistema elettorale *strictu sensu* – e dunque l’insieme di norme costituzionali, ordinarie e regolamentari che disciplinano la titolarità e l’esercizio del voto elettivo –, ma anche la cd. legislazione elettorale di contorno. In tal senso appare molto proficua la ricostruzione storico-interpretativa delle discipline che si sono susseguite nel tempo: da quella relativa alle campagne elettorali a quella sull’informazione politica.

L’art. 48, come opportunamente ricordato, sancisce ulteriori garanzie che costituiscono il nucleo essenziale delle modalità attraverso cui si esprime il suffragio: personalità ed eguaglianza, che possono ricevere una diversa declinazione nei casi di elezioni indirette ovvero di secondo grado.

Relativamente alla personalità del voto, Rubechi ricorda come autorevole dottrina sia quasi universalmente concorde sul riconoscimento di un “divieto implicito” all’introduzione di eccezioni che potrebbero inficiare tale garanzia. In particolar modo si ricordano i casi di voto per procura, nonché per corrispondenza (sebbene esistano meccanismi che hanno trovato terreno fertile in alcuni ordinamenti democratici a noi affini), cui non devono essere assimilate le eccezioni legittimamente introdotte e regolamentate per casi di straordinaria necessità (la possibilità che l’elettore sia assistito da un accompagnatore, la possibilità del voto a domicilio e l’istituzione di seggi speciali presso ospedali e case di cura). A queste eccezioni, è a aggiungersi il voto per corrispondenza cui possono beneficiare gli italiani residenti all’estero (e i cittadini italiani che, per motivi di lavoro, di salute o di studio, si trovano temporaneamente all’estero anche se non anagraficamente residenti, secondo quanto previsto dall’art. 4-bis, primo comma della legge n.52/2015), iscritti preventivamente nell’apposito registro, ma è doveroso puntualizzare che alcuni autorevoli autori sono diffidenti rispetto a tale istituto, in ragione del fatto che “sussisterebbero sufficienti garanzie che assicurino che colui che materialmente esprime il voto sia il titolare dell’effettivo diritto” (cit. pag. 109).

Per quanto attiene invece l’altro requisito che deve essere tutelato, ovverosia quello dell’eguaglianza, viene fornita un’importante chiave di lettura anche alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale. Siffatto principio deve essere garantito in un crocevia di soluzioni: in entrata, in uscita e rispetto alla determinazione dei collegi elettorali. In entrata, poiché l’eguaglianza del voto è da intendersi come promanazione di quanto sancito dall’art. 3 comma 1 della Costituzione (eguaglianza formale), in cui trova radici il divieto di introdurre una ponderazione del voto tra cittadini (divieto di voto multiplo e plurimo); in “uscita”, da cui deriva un convincimento di alcuni autori che ritengono che i sistemi proporzionali possano essere “maggiormente in grado di garantire la rispondenza fra la composizione del corpo sociale e quello dell’assemblea



rappresentativa” (cit. pag. 113). Se si riconoscesse unanimemente la validità di tale ragionamento teorico, da ciò dovrebbe derivare una illegittimità formale maggioritaria o mista. Come riportato nel volume, tale considerazione è stata opportunamente smentita in più occasioni da numerose sentenze della Corte costituzionale.

Come terza declinazione, invece, è necessario tenere in considerazione l’operazione di delimitazione dei confini geografici per quanto riguarda i collegi elettorali (uninominali e plurinominali), sulla base dei quali si determina il rapporto tra gli aventi diritto e i seggi in palio in un determinato collegio, per scongiurare l’ipotesi che il voto degli elettori venga considerato in maniera differente.

Benché il voto sia un “dovere civico”, formulazione nata come soluzione compromissoria in sede costituente tra posizioni diametralmente opposte – la destra, la DC e i liberali a favore di un voto come dovere giuridico; mentre i comunisti e il PSIUP favorevoli ad una configurazione meno impositiva e tendente verso la moralità dell’obbligo –, le sanzioni inizialmente introdotte dal legislatore ordinario sono oggi venute meno. Non esiste dunque alcuna sanzione qualora un elettore decida di astenersi. Il fenomeno dell’astensionismo è andato crescendo negli ultimi anni, tant’è che si è ipotizzato – così come lo stesso Autore fa nelle ultime pagine del terzo capitolo – di ovviare a tale piaga attraverso l’ausilio di innovazioni tecnologiche, particolarmente diffuse all’estero. La scelta potrebbe ricadere, qualora si volesse procedere in tal senso, tra due tipologie principali: *home voting*, tipologia non presidiata e che non assicura dunque i requisiti essenziali dell’art. 48; e il voto elettronico in sede di seggio, in ragione del quale l’elettore esprime la propria preferenza tramite dispositivi elettronici situati in apposite sedi e che assicura un certo grado di controllo nella correttezza delle procedure.

Più in generale, a prescindere dalla formula elettorale che un ordinamento predilige attuare, la Costituzione italiana non solo risulta essere silente, ma oltretutto non fa alcun accenno riguardo un’ipotetica formula che possa essere ritenuta ‘preferenziale’. Alcuni impulsi sono da rinvenire nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale che con la sopracitata sentenza 1/2014 “ha invece posto dei paletti significativi per quanto riguarda le caratteristiche che un sistema elettorale deve assumere per risultare pienamente in armonia con il nostro ordinamento (diverse sono le formule elettorali che possono essere adottate e adattate). Il punto cruciale della questione è rappresentato dalla costante tensione sulla quale – volente o nolente – il sistema politico-istituzionale arranca: da un lato aspira alla governabilità e al corretto ed efficiente funzionamento delle istituzioni; dall’altro ad un’equa rappresentanza derivante dalla trasformazione dei voti in seggi, così da avere maggioranze certe e stabili all’interno di entrambe le Assemblee elettive. Il monito, fornito dalla Corte, è uno: garantire un bilanciamento tra le due istanze e valutare la compatibilità delle possibili soluzioni con il nostro Testo.

La tematica riguardante i diritti politici, ma più nello specifico il diritto di voto, è sottoposta a disamina, nel quarto capitolo del volume *ivi* in commento, in chiave

internazionale ed europea. Se da una parte, a livello internazionale, ha trovato fondamento in documenti importanti già a partire dal secondo dopoguerra (Protocollo I addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo); dall'altra, a livello europeo, ha raggiunto rilevanza progressivamente, attraverso un lungo e complesso processo di stratificazione, finalizzato ad assicurare l'uniformità delle discipline all'interno degli Stati membri. La ragione di questo lento processo è ascrivibile al fatto che, inizialmente, i diritti riconosciuti nell'ambito europeo hanno riguardato esclusivamente la dimensione economica della Comunità europea, in quanto erano disciplinati solamente i diritti funzionali all'esercizio di libertà economiche. L'altra motivazione è rinvenibile nel timore di condizionare irrimediabilmente la sovranità degli Stati attraverso l'adozione di interventi oltremodo incisivi.

Passi importanti sono stati fatti dalle Corti sovranazionali: dapprima la Corte europea dei diritti dell'uomo, in un secondo momento dalla Corte di giustizia europea. Proprio la via giurisprudenziale ha inaugurato la strada per l'introduzione di interventi ad ampio spettro per quanto riguarda la materia elettorale, consentendo una vera e propria armonizzazione verso principi e regole comuni pur nel pieno rispetto del principio del suffragio universale, condizione necessaria perché un ordinamento possa acquisire quel *quid pluris* di democraticità.

Nei suoi interventi, la Corte di Strasburgo si è però ben guardata dall'entrare in merito a questioni ad alta valenza politica, come ad es. evitando la censura di sistemi elettorali sulla base delle formule adottate, ovvero per quanto riguarda la determinazione delle circoscrizioni elettorali, etc., celandosi dietro la cd. '*domestic jurisdiction*'. La Corte di giustizia, dal canto suo invece, ha assunto una posizione di apertura per quanto riguarda la possibilità di estendere il *range* degli aventi diritto al voto per le elezioni locali, ricomprendendo in questa categoria anche gli stranieri residenti sul territorio degli stati membri.

Come doverosamente ricordato, non sono però mancati interventi meno invasivi, ovverosia il ricorso a strumenti di *softlaw*, quali i Codici di buona condotta in materia elettorale e sui referendum della Commissione di Venezia, altrettanto utili nelle operazioni revisioniste ovvero manutentive del diritto elettorale, dal momento che anch'essi rappresentano un momento importante per la determinazione di uno spazio giuridico europeo comune a tutti gli Stati.

In conclusione è condivisibile quanto segue: se da un lato la scelta del sistema elettorale rientra tra le scelte esclusivamente politiche, e che dunque riguarda le assemblee rappresentative e i cittadini; dall'altro, spetta alle Corti costituzionali e sovranazionali il compito di verificare che le formule elettorali adottate rispettino il principio di democraticità, affinché le istituzioni siano al tempo stesso organi funzionanti e decidenti.

Giuliaserena Stegher