

ATTUALITÀ

Quale suffragio universale? L'inevitabile "sommersione" del diritto all'elettorato attivo alla luce del contesto penitenziario italiano

Lorenzo Sottile

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il diritto di voto tra la tensione all'universalità e i requisiti negativi dell'art. 48 Cost. – 3. Garantire l'effettività dell'esercizio del diritto all'elettorato attivo sulla base del modello liberale: il paradosso del legislatore repubblicano. – 4. Il "silenzio (elettorale)" all'interno degli Istituti di pena. – 5. L'astensionismo che non c'è. Proposte o miraggi?

1. *Premessa.* – Riflettere sull'universalità del suffragio nell'ordinamento italiano può apparire, oggi, un mero esercizio di dottrina ed un'operazione non necessaria. Il percorso inaugurato con il decreto legislativo luogotenenziale 2 febbraio 1945, n. 23, proseguito con l'adozione dei primi due commi dell'art. 48 della Costituzione, e concluso con gli interventi legislativi volti ad eliminare le condizioni ostative all'esercizio del diritto di voto ha, infatti, condotto a garantire la più ampia partecipazione possibile dei cittadini alla formazione del potere politico e, quindi, nell'assunzione delle decisioni incidenti sulla collettività¹.

Il presente contributo si prefigge di far luce sull'esercizio del voto nello specifico ambito degli Istituti di pena. Il contesto penitenziario permette, invero, di evidenziare alcune criticità attinenti non tanto all'attribuzione della titolarità formale del diritto a tutti i cittadini, uomini e donne, che abbiano raggiunto la maggiore età, bensì all'effettivo esercizio dello stesso da parte dei destinatari di misure restrittive della libertà personale.

In particolar modo, in tale scenario sembra delinearsi ciò che può definirsi una "sommersione" del diritto all'elettorato attivo, determinata dall'impossibilità oggettiva o materiale di esprimere la volontà elettorale. Da un lato, la comminazione della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici comporta, tra le sue conseguenze, la privazione del diritto all'elettorato attivo e passivo del condannato, impedendo così alla maggioranza della popolazione detenuta di

¹ Secondo l'interpretazione di P. GONNELLA, *Carceri. I confini della dignità*, Milano 2014, 111, «i progressi del sistema democratico sono da leggersi anche in relazione all'allargamento della platea legittimata alla partecipazione alle scelte della rappresentanza».

esercitare il diritto di voto; dall'altro lato, le (poche) persone cui viene riconosciuta la capacità elettorale si trovano nell'impossibilità materiale di adempiere al dettato costituzionale a causa delle difficoltà derivanti dalla condizione detentiva e, in particolare, del complesso meccanismo di accesso al voto previsto a livello legislativo per le persone ristrette.

Al fine di approfondire tale questione, appare utile prendere le mosse da una ricostruzione – seppur sintetica – delle principali tappe che, a partire dalla formulazione dell'art. 48 della Costituzione, hanno condotto alla progressiva eliminazione delle cause di limitazione al voto, proprie del periodo liberale.

2. *Il diritto di voto tra la tensione all'universalità e i requisiti negativi dell'art. 48 Cost.* – «La maggiore decapitazione che si possa fare a un cittadino è quella di privarlo di portare il proprio contributo alla soluzione dei problemi nazionali».

Dalla lettura delle parole dell'on. La Rocca, pronunciate il 10 settembre del 1946 di fronte alla seconda Sottocommissione per la Costituzione, ben si comprende la centralità riconosciuta al diritto di voto nell'architettura della Carta fondamentale.

Sin dall'inizio, infatti, fu chiaro che proprio dalla configurazione del diritto all'elettorato attivo sarebbe dipeso il raccordo tra i diritti e i doveri dei cittadini e l'organizzazione dei poteri dello Stato nonché, più ampiamente, il grado di democraticità dell'ordinamento costituzionale².

Proprio sotto questa lente va letta la progressiva estensione del suffragio in una direzione universalistica e l'eguale riconoscimento dei diritti politici in capo a tutti i cittadini, sia sul piano formale sia sostanziale³. Si tratta, come noto, di fattori decisivi per il definitivo passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico, modificando irreversibilmente il rapporto tra individuo e Stato, sino alla consacrazione del principio della sovranità popolare nelle Costituzioni del dopoguerra⁴.

Al riguardo sembra opportuno ricordare come durante il periodo statutario il diritto di voto era stato impiegato come strumento volto alla conservazione della forma di governo esistente⁵ e degli interessi dello Stato monoclasse: la legislazione elettorale aveva, difatti, stabilito una serie di restrizioni legate

² In tal senso, F. LANCHESTER, s.v. «Voto (diritto di)», in *Enc. Dir.*, XLVI, Milano 1993, 1107. Si tenga presente, tuttavia, l'avvertimento di T. MARTINES, *Art. 56-58*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, cur. G. Branca, I, Bologna-Roma 1984, 45, il quale invita a non misurare la democraticità di uno Stato soltanto sull'estensione e la composizione del corpo elettorale.

³ A differenza di quanto avveniva nello Stato liberale ottocentesco, in cui, sul piano fattuale, risultavano «favoriti i datori di lavoro nei confronti dei lavoratori e, più generalmente, i possidenti rispetto agli indigenti» (L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*^{III}, Padova 1998, 43).

⁴ Di particolare interesse, sul punto, le riflessioni di G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino 2000, 13 ss.

⁵ C. PEPE, *I limiti all'elettorato attivo. Incapacitazioni e legislazione di emergenza*, Padova 1997, 21.

al genere, al censo, al grado di istruzione e alla posizione ricoperta all'interno della società.

In questa prospettiva, la legge 20 novembre 1859, n. 3778 attribuiva il diritto di voto ai cittadini di sesso maschile che avessero compiuto i venticinque anni d'età, che fossero in grado di leggere e scrivere e di pagare un censo annuo non minore di quaranta lire, contenendo il suffragio al 2,2% della popolazione del regno⁶. Sarà necessario attendere il decreto legislativo luogotenenziale del 2 febbraio 1945, n. 23, frutto di una intensa stagione di riforme⁷, per giungere all'estensione del voto alle donne e all'abolizione dei citati requisiti per l'attribuzione del diritto in esame.

La consapevolezza del fondamentale ruolo di «veicolo di trasformazione sociale»⁸ e la centralità nell'architettura costituzionale del diritto all'elettorato attivo impose ai Costituenti una profonda riflessione sulla sua formulazione, dando avvio ad un acceso scontro tra le forze politiche ben visibile anche nella definitiva formulazione dell'art. 48 della Costituzione.

L'inquadramento del diritto di voto nelle due anime del *diritto politico* e del *dovere civico* può essere, in effetti, interpretato come la sintesi delle principali teorie sulla sua natura giuridica, rispondenti a diverse «visioni politico-ideologiche»⁹: il pensiero giusnaturalista e la dottrina dualistica.

Da un lato, l'adesione al giusnaturalismo si manifesta, nel primo comma, nel riconoscimento del suffragio universale, nella previsione della cittadinanza¹⁰ e della maggiore età quali unici requisiti positivi per l'acquisto della capacità elettorale; oltre che nelle garanzie di uguaglianza, libertà e segretezza poste a presidio del voto nel secondo comma. Dalla visione secondo cui, con Locke e Rousseau, l'elettorato attivo è un diritto naturale del quale l'individuo non può essere privato, deriva la «radicale»¹¹ idea del suffragio universale, che ha influenzato l'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, l'art. 21 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, l'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e l'art. 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

⁶ F. FURLAN, *Art. 48*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, dir. S. Bartole, R. Bin, Padova 2008, 485.

⁷ Si fa riferimento, tra le altre, alle leggi 22 gennaio 1882, n. 593; 30 giugno 1912, n. 665; 16 dicembre 1918, n. 1985 e 15 agosto 1919, n. 1401.

⁸ In questi termini, E. GROSSO, *Art. 48*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cur. R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, Torino 2006, 965.

⁹ F. LANCHESTER, s.v. «Voto (*diritto di*)», cit., 1116.

¹⁰ A tal proposito, come segnalato da A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 2022, 247, la tradizionale identificazione tra cittadinanza ed elettorato viene criticata da una parte minoritaria della dottrina giuspubblicistica, la quale si interroga sul senso di non riconoscere aprioristicamente il diritto di voto a persone che, pur non avendo la cittadinanza, adempiono ai doveri fiscali e «subiscono» le conseguenze delle decisioni degli organi rappresentativi. Sul punto, si veda anche FURLAN, *Art. 48*, cit., 485.

¹¹ Secondo la definizione di F. LANCHESTER, s.v. «Voto (*diritto di*)», cit., 1117.

Dall'altro lato, gli approdi della dottrina dualistica hanno avuto un concreto riscontro nella connotazione del voto come dovere civico, nell'ultima parte del secondo comma nonché nelle cause di limitazione del diritto di voto (i cosiddetti requisiti negativi¹²) descritte al quarto comma a seguito della legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1¹³. Secondo tale visione¹⁴, il voto veniva a configurarsi nella sua duplicità di "diritto soggettivo" e "funzione di Stato" con la conseguente possibilità di stabilire delle restrizioni alla capacità elettorale in ragione dell'interesse della collettività¹⁵.

L'enucleazione delle categorie limitative dell'incapacità civile, dell'effetto della sentenza penale irrevocabile e dei casi di indegnità morale discende proprio da tale considerazione costituendo, a parere di chi scrive, l'aspetto più controverso del risultato compromissorio dell'art. 48 Cost.

Invero, la specificazione delle tre ipotesi tassative di cui al quarto comma, affonda le sue radici nell'intenzione di circoscrivere il campo d'intervento del legislatore, al fine di impedire l'introduzione di nuovi limiti al diritto di voto, conservando un margine di discrezionalità – peraltro facoltativo¹⁶ – solo all'interno della partizione enunciata.

Sorgono, tuttavia, alcune perplessità in merito all'effettiva compatibilità tra il primo e il quarto comma dell'art. 48 della Costituzione, le quali ci interrogano sul carattere realmente "universale" del suffragio nel nostro ordinamento¹⁷. In particolare, come in parte anticipato, l'esistenza di requisiti negativi sembra favorire una "sommersione" del pieno esercizio del diritto di voto da parte di tutti i cittadini, suscettibile di incidere sul principio della sovranità popolare (art. 1, secondo comma, Cost.), nonché su quello di eguaglianza formale e sostanziale ex art. 3 Cost.; praticamente, il contenuto stesso della democrazia¹⁸.

¹² P. CARNEVALE, *Il Parlamento*, in AA.VV., *Diritto Pubblico*^{IV}, cur. F. Modugno, Torino 2019, 311.

¹³ Come noto, la legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 ha previsto, al nuovo terzo comma, una specifica per i cittadini italiani residenti all'estero.

¹⁴ Cfr. G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Milano 1912; L. ROSSI, *Scritti vari di diritto pubblico*, IV, Milano 1941; S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*^{II}, Milano 1947.

¹⁵ Così, E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino 2001, 16.

¹⁶ Secondo l'interpretazione di GROSSO, *Art. 48*, cit., 974, il legislatore non sarebbe, difatti, tenuto a dar seguito a tale opportunità. Di diverso avviso la ricostruzione di T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., 62-63, per cui «il libero apprezzamento del legislatore può applicarsi soltanto alla determinazione dei casi di indegnità morale, che sono gli unici rispetto ai quali la Costituzione ha posto la riserva di legge».

¹⁷ A conferma di tale ambiguità, non possono essere sottaciute le ulteriori forme di esclusione dall'elettorato disposte dalla XII e dalla XIII disposizione transitoria e finale del testo costituzionale, rivolte rispettivamente ai capi responsabili del regime fascista – seppur per un periodo di cinque anni – e ai membri e discendenti di Casa Savoia. Per un approfondimento della lettura della XII disposizione come "rottura" del testo costituzionale, si rimanda, tra gli altri, a P. BARILE, U. DE SIERVO, voce *Sanzioni contro il fascismo ed il neofascismo*, in *Nov. Dig. it.*, XVI, Torino 1969, 561.

¹⁸ Nella visione di C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 10, «il contenuto della democrazia è che il popolo [...] non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)».

Alla luce di quanto sopra, pare dunque opportuna un'analisi dell'operato del legislatore in tale contesto al fine di comprendere se, e in quale misura, le cause di limitazione contenute nell'art. 48, quarto comma, Cost. abbiano concretamente condizionato l'esercizio del voto.

3. *Garantire l'effettività dell'esercizio del diritto all'elettorato attivo sulla base del modello liberale. Il paradosso del legislatore repubblicano.* – Nei primi anni della storia repubblicana, gli argini rappresentati dal carattere tassativo delle tre ipotesi limitative del diritto di voto non si rivelarono sufficienti ad orientare il potere parlamentare nella direzione del cambio di rotta auspicato con la trasposizione delle idee giusnaturaliste nel testo dell'art. 48 della Costituzione.

Tra le ragioni della “coriacea” resistenza del modello liberale in ambito elettorale può certamente individuarsi la preoccupazione dei Costituenti di accordare passivamente la disposizione della Carta fondamentale con le previsioni contenute nel progetto della nascita legislazione deputata a disciplinare la materia. Ne rappresenta un chiaro esempio la scelta di includere i casi di indegnità morale – assenti, in origine, nella formulazione dell'art. 45 elaborata dalla Commissione¹⁹ – tra i requisiti negativi, perché funzionali a comportare l'esclusione dal voto dei commercianti falliti²⁰; essi erano, infatti, ricompresi tra coloro che non erano considerati elettori nell'art. 2 del disegno di legge poi confluito nella l. 7 ottobre 1947, n. 1058²¹.

L'art. 48 della Costituzione, nel suo complesso, non era così riuscito a tracciare la strada che avrebbero dovuto percorrere le nuove riforme in tema di elettorato attivo, al punto che il decisore politico, in un primo momento, si limitò a “riempire” le tre categorie restrittive di cui al quarto comma sulla base dell'impostazione propria delle leggi statutarie. Perciò, sino alla metà degli anni Settanta, nonostante fossero scomparse le ostatività legate al censo e al grado di istruzione, gli sforzi del legislatore furono indirizzati verso l'individuazione di altri casi di impedimento al diritto di voto, recuperando alcuni aspetti delle normative precedenti non più in vigore²².

¹⁹ «Sono elettori tutti i cittadini di ambo i sessi che hanno raggiunto la maggiore età.

Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico e morale.

Non può essere stabilita nessuna eccezione al diritto di voto se non per incapacità civile o in conseguenza di sentenza penale.

Sono eleggibili, in condizioni di eguaglianza, tutti gli elettori che hanno i requisiti di legge».

²⁰ Dall'intervento dell'on. Merlin, tenuto in occasione della riunione dell'Assemblea del 22 maggio del 1947, emerge l'urgenza di appianare le “disformità” tra l'art. 48 della Costituzione e il disegno di legge recante le norme per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta delle liste elettorali.

²¹ “Norme per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione annuale delle liste elettorali”.

²² C. PEPE, *I limiti all'elettorato attivo*, cit., 71-72.

Tali ipotesi, trasfuse poi nel d.p.r. 20 marzo 1967, n. 223²³, erano accomunate dalla presenza di un severo giudizio morale, mirato a precludere il voto a determinati soggetti ai quali l'ordinamento non riconosceva le qualità di maturità e dignità tali da legittimare la partecipazione alle decisioni dello Stato.

Tra questi, l'art. 2 del d.p.r. sopra menzionato faceva rientrare gli interdetti e gli inabilitati per infermità di mente, riconducibili alla categoria dell'esclusione per incapacità civile; i commercianti falliti e i destinatari delle misure di prevenzione di cui all'art. 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, considerati moralmente indegni; i condannati a pena che importasse l'interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici, i condannati per i delitti rientranti nel primo comma, n. 7, lett. a), per le contravvenzioni previste per l'esercizio di giochi d'azzardo e per i reati connessi al fascismo, e i destinatari delle misure di sicurezza detentive o della libertà vigilata, per effetto di una sentenza penale irrevocabile.

L'ampiezza dell'elenco, seppur in linea con i requisiti negativi delineati dal quarto comma dell'art. 48 Cost.²⁴, testimonia l'assoluta prevalenza – almeno in una fase iniziale – dell'aspetto della *doverosità* del voto, finalizzata a corroborare il dovere di solidarietà politica nei confronti della Repubblica richiamato dall'art. 2 Cost.²⁵.

La (quasi) totale identificazione dell'elettorato attivo con l'esercizio di una funzione pubblica aveva tratto in inganno non solo il legislatore²⁶, ma anche la giurisprudenza costituzionale. La Corte aveva infatti confermato la stretta connessione tra la capacità elettorale e le «qualità adeguate all'altissima portata civica del suo contenuto»²⁷, che dovevano necessariamente essere possedute dal cittadino votante; e tale ragionamento aveva persino favorito la dichiarazione di non fondatezza²⁸ della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, n. 2, del d.p.r. 20 marzo 1967, n. 223 in riferimento agli artt. 3 e 48 della Costituzione,

²³ “Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali”.

²⁴ Di diverso avviso, T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., 62. L'Autore, richiamando la tesi dominante, sostiene che il legislatore non si sia attenuto fedelmente alle coordinate costituzionali.

²⁵ In controtendenza rispetto alla debole attenzione e allo scarso valore che studiosi, legislatori e giudici avevano riconosciuto agli altri doveri all'inizio della stagione di attuazione costituzionale. Si veda G. BASCHERINI, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, 1, 125.

²⁶ Dal canto suo, il legislatore aveva “equivocato” la doverosità del voto con la sua obbligatorietà, stabilendo la simbolica sanzione dell'iscrizione in un elenco esposto per un mese nell'albo comunale e l'annotazione “non ha votato” nel certificato di buona condotta per un periodo di cinque anni nei confronti di chi si fosse astenuto dal voto senza giustificato motivo. Caduta in disuso, la previsione fu poi abrogata dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 534.

²⁷ Cfr. Corte cost., 23 marzo 1970, n. 43 (punto 3, *Considerato in diritto*).

²⁸ P. GROSSI, *La limitazione del diritto di voto per il fallito e i principi costituzionali sull'elettorato attivo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1959, 510, ha sollevato alcune perplessità sulla tecnica decisoria adottata dalla Corte, poiché il mutamento del giudizio collettivo sul verificarsi della situazione di fallimento ben avrebbe potuto condurre ad un esito diverso rispetto a quello a cui giungono i giudici costituzionali.

non essendo «irrazionale» la privazione del diritto di voto del fallito, in quanto diritto «attribuito nell'interesse generale»²⁹.

Soltanto a partire dalla sentenza n. 39 del 1973 la Corte costituzionale iniziò ad operare ciò che potrebbe definirsi una “ricostruzione” del diritto all'elettorato attivo quale principale espressione dei principi della sovranità popolare e di eguaglianza formale³⁰, giungendo, con la sentenza n. 539 del 1990 a riconoscergli lo *status* di diritto fondamentale³¹.

Tale evoluzione giurisprudenziale trovò, negli stessi anni, una corrispondenza nel processo di graduale espansione del suffragio, avviato dal legislatore attraverso l'erosione delle ipotesi limitative che avevano concretizzato le categorie previste dall'art. 48, quarto comma, Cost.

Il progressivo “svuotamento” delle tre classi contemplate dalla Carta costituzionale interessò, inizialmente, la categoria dell'incapacità civile, con l'abrogazione, da parte dell'art. 11 della legge 13 maggio 1978, n. 180, della disposizione che privava del diritto di voto gli interdetti e gli inabilitati per infermità di mente³².

In seconda battuta, le riforme colpirono i casi di esclusione associati ai destinatari di una sentenza penale irrevocabile: la legge 22 maggio 1980, n. 193 fece venir meno la lunga lista di reati e contravvenzioni contenuta nell'art. 2, primo comma, n. 7 del d.p.r. n. 223/1967.

Infine, in tempi più recenti, con il decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 è stata espunta dall'ordinamento la prescrizione che precludeva ai commercianti falliti di esercitare il diritto di voto.

Ad oggi, dunque, è possibile affermare che i requisiti negativi abbiano assunto, rispetto ai primi anni di vigenza della Costituzione, una diversa conformazione e che il legislatore abbia pian piano iniziato a liberarsi del retaggio ottocentesco, anche grazie all'ausilio della giurisprudenza nazionale e sovranazionale.

Da quanto precede discende una prima considerazione. Sebbene le riforme intervenute nel corso degli anni possano valutarsi positivamente, appare essenziale continuare a concentrare l'attenzione sulle ipotesi sopravvissute alla scure dell'azione parlamentare ciò al fine di comprendere quale sia, oggi, il concreto grado di effettività del diritto di voto.

A tal riguardo, risulta di rilevante interesse la categoria delle limitazioni alla capacità elettorale per effetto di una sentenza penale irrevocabile. Infatti, se si considerano i casi relativi all'incapacità civile, che – ad eccezione della condizione dei minori, a cui è comunque precluso il voto in forza del primo comma

²⁹ Corte cost., 23 marzo 1970, n. 43 (punto 3, *Considerato in diritto*).

³⁰ Corte cost., 12 aprile 1973, n. 39 (punto 2, *Considerato in diritto*).

³¹ Come rammentato da S. TALINI, *Far ritorno al luogo di residenza o rinunciare all'adempimento del proprio dovere civico? Il diritto di voto alla prova dell'effettività*, in *federalismi.it*, 2022, 23, 286.

³² Lo stesso articolo abrogò, altresì, la disposizione che prevedeva la sospensione del diritto di voto per coloro che venivano ricoverati presso un istituto psichiatrico.

dell'art. 48 Cost. – sembra non rivestire più alcun valore, e quelli relativi all'indegnità morale – che include i soggetti sottoposti alle misure di prevenzione –, si può facilmente dedurre come la prima categoria menzionata abbia dimostrato una maggiore resistenza allo spirito riformatore.

Non è questa la sede per un'analisi delle misure di sicurezza detentive, della libertà vigilata e del divieto di soggiorno in uno o più Comuni o Province, ritenendosi opportuno – anche in ragione dell'ampiezza del tema – dirigere l'indagine verso l'ambito dell'esecuzione penale, approfondendo, in particolar modo, i profili di criticità del voto delle persone detenute.

4. Il «*silenzio (elettorale)*» all'interno degli Istituti di pena. – Indagare i principali profili del diritto all'elettorato attivo nel contesto penitenziario è un'operazione imprescindibile al fine di cogliere pienamente le criticità che attengono all'incompiuto riconoscimento del diritto di voto in capo a tutti i cittadini e all'ineffettività del suo esercizio. Il limite posto in capo alla popolazione ristretta ai fini della partecipazione alle votazioni può essere individuato, infatti, come il principale ostacolo, nel nostro ordinamento, al raggiungimento della ricordata «frontiera»³³ del suffragio universale.

In via preliminare, discostandosi da quanto sostenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 43 del 1970³⁴, è necessario scindere la capacità elettorale attiva da quella passiva: se è ragionevole prevedere l'ineleggibilità del soggetto *in vinculis*³⁵, il medesimo ragionamento non essere esteso alla privazione del diritto all'elettorato attivo, derivante dalla condanna alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici. Tale istituto, disciplinato dal Codice penale, trova la sua *ratio* nel significato «dinamico» attribuito alla dignità, intesa come conquista³⁶, su cui poggia il quarto comma dell'art. 48 Cost. Senza che la componente lessicale induca in errore, si deve osservare come il marcato giudizio morale non permei soltanto la categoria dell'indegnità morale, ma investa altresì gli effetti connessi alla sentenza penale, equiparando la volontà delle persone ristrette a quelle dei minori d'età e determinando, di conseguenza, la loro esclusione dalla partecipazione al voto.

Accanto al prodursi di un meccanismo di infantilizzazione della persona

³³ La suggestiva immagine è ripresa da P. GONNELLA, *I diritti dei detenuti (diversi dalle condizioni di detenzione) ancora non riconosciuti*, in AA.VV., *La Corte di Strasburgo*, cur. F. Buffa, M.G. Civinini, in *Questione giustizia*, speciale, 2019, 1, 506.

³⁴ Al punto 3 del *Considerato in diritto*, ha statuito che «v'è perfetta coincidenza tra capacità elettorale attiva e capacità elettorale passiva, onde la prima va attribuita solo se può attribuirsi la seconda».

³⁵ La tesi è sostenuta da P. GONNELLA, *Il diritto di voto*, in AA.VV. *Dopo la riforma. I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, cur. M. Ruotolo, S. Talini, II, Napoli 2019, 362, al fine di evitare la delegittimazione del giudicato penale attraverso il voto popolare.

³⁶ M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*^{II}, Napoli 2014, 9 ss.

privata della libertà personale è evidente, quindi, anche l'assoggettamento del diritto di voto a dinamiche di concessione, che trasformano lo stesso diritto in mero strumento punitivo. L'attribuzione della capacità elettorale laddove il soggetto lo "meriti" esprime, dunque, la sua natura di pura afflizione³⁷, rivelata dall'assenza di istanze securitarie che possano prestarsi ad un eventuale bilanciamento.

In maniera automatica³⁸, sulla base del *quantum* di pena, l'interdizione temporanea o perpetua dai pubblici uffici promuove il disconoscimento della persona detenuta dalla comunità politica³⁹. Dalla lettera dell'art. 29 c.p. è intuibile come la pena accessoria sia rivolta alla maggior parte dei soggetti reclusi, così provocando una sostanziale sommersione del diritto di voto: in effetti, la condanna alla reclusione per un tempo non inferiore ai tre anni importa l'interdizione temporanea dai pubblici uffici della durata di cinque anni; la condanna all'ergastolo e alla reclusione per un tempo non inferiore a cinque anni, la dichiarazione di abitualità o di professionalità nel delitto ovvero di tendenza a delinquere importa l'interdizione perpetua. Si deduce, *a contrario*, che sono ammessi all'esercizio del diritto in esame solo i cittadini sottoposti alla custodia cautelare in carcere o condannati ad una pena inferiore a tre anni.

Inoltre, non può evitarsi di sottolineare che l'interdizione perpetua, determinando la perdita permanente del diritto di voto, trascenda le semplici esigenze punitive e i meccanismi di "prigionizzazione", traducendosi in uno stigma che accompagna l'individuo anche al termine del suo percorso detentivo⁴⁰.

Vi è di più. Dovrà infatti essere lo stesso soggetto a manifestare la propria intenzione di estinguere la pena accessoria ed essere reintegrato nella posizione giuridica goduta prima della sentenza di condanna, attraverso la richiesta di riabilitazione⁴¹. Quest'ultima, tuttavia, potrà essere concessa subordinatamente alla sussistenza di specifiche condizioni che coinvolgono, ancora una volta, la regola-

³⁷ D'altronde, come rilevato da PEPE, *I limiti all'elettorato attivo*, cit., 110, proprio nella natura della pena accessoria «il principio di retribuzione etica si realizza pienamente come castigo».

³⁸ A partire dal profilo dell'applicazione automatica, molti penalisti hanno iniziato a dubitare della compatibilità costituzionale della disciplina della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici sotto il profilo delineato dagli artt. 3, primo comma, Cost. e 27, primo e terzo comma, Cost. Su tutti, si veda S. LARIZZA, *Le pene accessorie*, Padova 1986, 364 ss.

³⁹ Diversamente da quanto espressamente disposto dalla regola n. 88 delle *Standard Minimum Rules for the Treatment of the Prisoners (Mandela Rules)*: «The treatment of prisoners should emphasize not their exclusion from the community, but their continuing part in it».

⁴⁰ In questi termini, C. BLASI, *Il riconoscimento della dignità di cittadino oltre lo stigma della pena: il diritto di voto ai detenuti*, in AA.Vv., *Norme e pratiche di tutela dei diritti fondamentali in carcere*, cur. P.A. Allegri, M. Miravalle, D. Ronco, G. Torrente, in *Rivista Antigone. Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, 2021, 1, 96.

⁴¹ Ai sensi dell'art. 179 c.p., la riabilitazione può essere concessa solo dopo il decorso di un determinato periodo di tempo dall'esecuzione o estinzione della pena principale: esso corrisponde generalmente a tre anni, ma sarà di otto anni o dieci anni se si tratta, rispettivamente, di recidivi oppure di delinquenti abituali, professionali o per tendenza.

rità dei comportamenti della persona⁴². Anche a voler tralasciare i costi e i tempi della procedura, i quali potrebbero già agire in funzione deterrente, sorprende, da un lato, la forma di continuativa osservazione *extra moenia* che viene a generarsi e, dall'altro, la revoca di diritto della sentenza di riabilitazione, nel caso in cui la persona riabilitata commetta entro sette anni un delitto non colposo, per il quale sia inflitta la pena della reclusione per un tempo non inferiore a due anni o un'altra pena più grave⁴³.

Potenzialmente, quindi, le attuali previsioni dell'ordinamento italiano potrebbero favorire una ciclica riacquisizione e perdita del diritto di voto, così generando una "schizofrenica presenza" della persona nel contesto sociopolitico, con gravi conseguenze anche sul piano del sentimento di appartenenza alla comunità e sulle opportunità di risocializzazione imposte dall'art. 27, terzo comma, Cost.

Ugualmente costellata di difficoltà è la situazione di coloro che hanno la possibilità di esercitare – almeno formalmente – il proprio diritto all'elettorato attivo nonostante lo stato di restrizione della libertà personale. Alle già esposte criticità che emergono dalle "cedevolezza" dell'art. 48, quarto comma, Cost. e dal Codice penale si aggiunge, infatti, un complesso *iter* burocratico, comunale e penitenziario⁴⁴, che aggrava la sommersione dell'esercizio del diritto nella prassi. Gli articolati adempimenti richiesti si traducono, nella maggior parte dei casi, in un chiaro impedimento al voto, il quale, benché formalmente riconosciuto in capo ai soggetti condannati a pene brevi o in custodia cautelare, risulta perciò scarsamente esercitato.

In proposito occorre rilevare che gli adempimenti necessari per l'espressione del voto delle persone ristrette sono disciplinati dagli artt. 8 e 9 della legge 23 aprile 1976, n. 136⁴⁵, i quali prevedono, per gli aventi diritto, la costituzione di un seggio speciale da effettuarsi il giorno che precede le elezioni, contemporaneamente all'insediamento dell'ufficio elettorale di sezione.

Tuttavia, per votare, gli interessati dovranno altresì far pervenire al Sindaco del Comune nelle cui liste elettorali sono iscritti, una dichiarazione che attesti la loro volontà di esprimere il voto nel luogo di detenzione, non oltre il terzo giorno antecedente la data della votazione. La dichiarazione, che deve espressamente indicare il numero della sezione alla quale l'elettore è assegnato, deve a sua volta recare in calce l'attestazione del direttore dell'istituto comprovante

⁴² Tali condizioni possono essere così riassunte: il decorso del tempo; aver dato prove effettive e costanti di buona condotta; non essere stati sottoposti a misure di sicurezza, ad eccezione dell'espulsione dello straniero dallo Stato e della confisca; aver adempiuto alle obbligazioni civili derivanti dal reato.

⁴³ Cfr. art. 180 c.p.

⁴⁴ Evidenzia nettamente questa problematica P. GONNELLA, *Il diritto di voto*, cit., 364.

⁴⁵ "Riduzione dei termini e semplificazione del procedimento elettorale".

la detenzione dell'elettore. Il Sindaco provvederà così ad includere i nomi dei richiedenti in appositi elenchi distinti per sezioni e ne rilascerà un'attestazione.

Il seggio speciale dovrà, successivamente alla votazione, raccogliere le schede e consegnarle alla sezione elettorale affinché possano essere inserite nell'urna.

Dalla normativa in estrema sintesi esposta ben si comprende come le difficoltà gestionali-organizzative si sommino ad un insieme di cause quali, ad esempio, il forte disinteresse nei confronti della politica e i deboli contatti con la realtà esterna⁴⁶, concretizzandosi in un elevatissimo tasso di astensionismo.

A tal proposito, è interessante rilevare l'assenza di raccolte di dati e di studi volti ad una approfondita conoscenza della declinazione del fenomeno. Basti pensare che le ultime rilevazioni ufficiali del Ministero della Giustizia risalgono alle elezioni politiche del 2013, a cui ha preso parte circa il 10% delle persone ristrette aventi diritto⁴⁷. Neppure il Libro bianco "*Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*", elaborato nel 2022 da una Commissione di esperti «con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto», ha tenuto conto della preoccupante situazione delle carceri italiane sul tema.

Alla luce del lungo processo di riforma inaugurato dall'entrata in vigore della Costituzione, si conferma, dunque, la scarsa attenzione rivolta all'ambito dell'esecuzione penale e la contestuale volontà, *in primis* del legislatore, di non intervenire sull'attribuzione del diritto di voto e sull'effettività del suo esercizio in favore delle persone detenute.

Ecco che, alla luce di quanto esposto, risulta arduo il tentativo di una lettura combinata delle limitazioni contemplate dall'art. 48, quarto comma, Cost. e dei meccanismi legislativi di marginalizzazione del soggetto *in vinculis* con i principi di umanizzazione delle pene e risocializzazione del condannato consacrati nell'art. 27, terzo comma, Cost. In effetti, la messa al bando dalla partecipazione politica derivante dalle "deviazioni" di natura penale e morale fanno emergere ulteriori questioni di rilevanza costituzionale in relazione al principio supremo della libertà-dignità della persona⁴⁸, al principio di eguaglianza formale e sostanziale e al principio di sovranità popolare che rappresenta l'architrave della Costituzione.

Allo stato dei fatti, la situazione di immobilismo cui assistiamo sembra poter essere sbloccata soltanto dall'intervento delle Corti sovranazionali, in particolare, della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale ha avuto modo di pro-

⁴⁶ La questione emerge con chiarezza nell'indagine di C. BLASI, *Il riconoscimento della dignità*, cit., 94., svolta nel 2016 presso la Casa Circondariale Lorusso e Cutugno di Torino.

⁴⁷ Il riferimento alle rilevazioni ufficiali, rielaborate dall'Associazione Antigone, è presente in nota in P. GONNELLA, *Il diritto di voto*, cit., 364.

⁴⁸ Dalla lettura in combinato disposto degli artt. 2 e 3 della Costituzione. F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1995, 107.

nunciarsi in diverse occasioni sul tema delle limitazioni al diritto di voto riguardanti le persone recluse; tuttavia, per ciò che in questa sede interessa, il mancato consolidamento di un orientamento giurisprudenziale stabile ha indebolito la tutela del diritto a libere elezioni garantito dall'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, il quale non menziona, peraltro, restrizioni in riferimento ad alcuna categoria di soggetti.

A partire dal caso *Hirst c. Regno Unito* (n. 2) del 2005⁴⁹, la Corte ha condannato gli Stati che prevedevano un'automatica e indiscriminata limitazione del diritto di voto sulla base della mera condanna alla reclusione, senza tener conto di altri criteri, come la natura del reato o la lunghezza della pena. Tale impostazione pareva configurare l'esclusione del diritto in parola come una rara eccezione, da prevedere soltanto in casi di particolare gravità.

Tuttavia, già nella nota sentenza *Scoppola c. Italia* del 2012, la Corte ha arretrato i suoi *standard* di tutela "salvando" il sistema legislativo italiano che, nell'ipotesi dell'interdizione perpetua, prevede l'esclusione permanente dalla partecipazione al momento elettorale. Sulla scorta di questa tendenza la Corte EDU, nel più recente caso *Kalda c. Estonia* (n. 2) del 2022, è giunta persino a non accertare la violazione dell'art. 3 del Protocollo, ritenendo proporzionata l'applicazione della privazione del diritto di voto per le particolari circostanze del ricorrente, pur in presenza di una legislazione che esclude in maniera automatica il condannato dal voto.

La giurisprudenza della Corte EDU, dunque, anche a causa delle resistenze opposte da alcuni Stati Parte, non sembra aver svolto pienamente – almeno sinora – quel ruolo propulsivo, orientato a favorire una profonda opera riformatrice, che si era inizialmente auspicato⁵⁰.

Non rimane, allora, che tentare l'elaborazione di alcune proposte che possano ispirare il legislatore nazionale nella direzione di un suffragio realmente "universale" anche nei confronti delle persone private della libertà personale.

5. *L'astensionismo che non c'è. Proposte o miraggi?* – La storia statutaria e repubblicana, brevemente ripercorsa, della correlazione tra le conseguenze della

⁴⁹ La stessa linea è stata confermata dalla Corte in altre successive sentenze. Senza pretesa di esaustività si richiamano, tra gli altri, i casi *Anchugov e Gladkov c. Russia* (2013), *Söyler c. Turchia* (2013) e *Kulinski e Savev c. Bulgaria* (2016).

⁵⁰ Non può essere ridimensionato, ad ogni modo, il merito di alcune decisioni che si sono inserite in un contesto politico-istituzionale assai complesso. Basti pensare alle ripetute sentenze con cui la Corte EDU ha accertato la violazione dell'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU da parte del Regno Unito, anche a seguito dell'inottemperanza alla sentenza-pilota *Greens e M.T. c. Regno Unito* (2010), quali, ad esempio, *Firth e altri c. Regno Unito* (2014), *McHugh e altri c. Regno Unito* (2015) e *Miller e altri c. Regno Unito* (2019). Rilevano altresì le sentenze *Anchugov e Gladkov c. Russia* (2013) e *Isakov e altri c. Russia* (2017), in cui la Corte è intervenuta a fronte di una esplicita previsione impeditiva contenuta nell'art. 32, terzo comma, della Costituzione russa.

condanna penale e il diritto all'elettorato attivo rende problematico lo sviluppo di una qualsivoglia riflessione sulle prospettive future che potrebbero delinearsi e la formulazione di proposte. Nelle diverse tappe che, in epoche successive, hanno segnato una progressione verso il raggiungimento del suffragio universale – inteso nel suo più ampio e complesso significato⁵¹ – può, infatti, individuarsi una costante: non mai è stato esperito un serio tentativo per interrompere tale nesso.

Siano consentite, allora, delle brevi considerazioni. Il silenzio del Libro bianco in ordine al diritto di voto delle persone detenute invita a suggerire un'integrazione del documento, finalizzata ad affiancare all'astensionismo reale e a quello apparente le classificazioni dell'astensionismo *imposto* e dell'astensionismo *agevolato*.

Nella prima categoria potrebbero rientrare coloro che, in forza di una sentenza penale irrevocabile, sono privati del diritto all'elettorato attivo in maniera permanente o temporanea.

Com'è stato posto in luce, la preclusione del coinvolgimento elettorale del condannato, prevista nella Carta fondamentale e a livello legislativo, si pone in contraddizione con l'assenza di limitazioni contemplata dai trattati internazionali sui diritti umani (fatta salva l'eccezione basata sull'età) e sembra porsi come ontologico impedimento al suffragio universale.

Pertanto, sarebbe necessario non tanto elaborare delle strategie volte ad attenuare la portata delle previsioni in oggetto, quanto piuttosto procedere ad una loro rimozione.

Due sono gli scenari che potrebbero profilarsi. Da un lato, occorre ragionare su un'eventuale modifica dell'art. 48 della Costituzione. Sul punto, può registrarsi il precedente dell'introduzione del terzo comma, volto a garantire l'effettività dell'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. Allo stesso modo, la salvaguardia del diritto all'elettorato attivo tramite la soppressione dei requisiti negativi e la contestuale espansione delle previsioni contenute nel primo e nel secondo comma gioverebbe all'obiettivo della piena attuazione dei principi costituzionali. Il processo di costruzione delle regole democratiche arricchirebbe, infatti, di senso quel catalogo di principi che rischia di essere di fatto logorato dalla permanenza, nel nostro ordinamento, delle incapacità elettorali.

Dall'altro lato, potrebbe auspicarsi la scomparsa della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, che sembra delinearsi come un residuo della funzione retributiva riconosciuta alla pena sino alla "rivoluzione" garantista operata dalla sentenza n. 313 del 1990 della Corte costituzionale. Ciò potrebbe avvenire su impulso del legislatore oppure attraverso una dichiarazione d'inco-

⁵¹ Cfr. *supra*, par. 2.

stituzionalità della norma del Codice penale, nella parte dedicata alla disciplina dell'istituto.

Tuttavia, si è consapevoli che le soluzioni sinora esposte possano apparire, in larga parte, poco realistiche in virtù della loro drasticità e della scarsa propensione all'attribuzione generalizzata della titolarità del diritto all'elettorato attivo che ha caratterizzato sino ad ora il sistema italiano.

Sembra dunque necessario spostare il *focus* sulla categoria dell'astensionismo *agevolato*, legato cioè all'aspetto dell'effettivo esercizio del diritto da parte di coloro che mantengono la capacità elettorale, ma non riescono ad esprimere il voto per motivi legati al contesto di restrizione della libertà personale in cui si trovano. In questo caso, peraltro, le criticità derivanti dalla quotidianità penitenziaria si accompagnano ad un elemento di volontarietà nella rinuncia, da parte del detenuto, a manifestare la preferenza, che contribuisce a favorire l'esclusione del soggetto ristretto dalla partecipazione politica.

Una possibile soluzione potrebbe essere rappresentata da un'azione proattiva della società civile e dell'Amministrazione penitenziaria, volta, in primo luogo, a colmare il *gap* informativo e comunicativo con l'esterno. Specialmente a ridosso del periodo elettorale, dovrebbero essere incrementati i flussi di notizie e l'organizzazione di incontri per sensibilizzare le persone ristrette sui temi oggetto del dibattito pubblico. Dovrebbe, inoltre, essere favorito lo scambio con i candidati e con le personalità politiche, nell'ottica di una discussione relativa, tra i temi oggetto del programma elettorale, anche alle condizioni degli Istituti di pena nonché incentivate, in carcere, le occasioni di dibattito sulle tematiche politiche, attraverso una valorizzazione della vita associativa.

In seconda battuta, appare centrale il ruolo dell'informazione, nel senso di una comunicazione puntuale delle modalità di esercizio del diritto di voto e della documentazione da esibire al momento della votazione, al fine di semplificare la comprensione dei complessi adempimenti richiesti dalla normativa. A tal proposito, di grande utilità sarebbe la presenza in Istituto di un funzionario comunale, come, del resto, suggerito dalla Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario con la proposta di modifica dell'art. 4 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (ord. penit.)⁵².

Inoltre, al di là di tali accorgimenti, ciò che appare necessario è un intervento legislativo che operi in due direzioni: per un verso con l'inserimento, nell'art. 15 ord. penit., della partecipazione elettorale tra gli elementi positivi del trattamento; per l'altro, con la modifica delle modalità di espressione del voto, ispirate ad un maggior grado di flessibilità, che non comprometta i caratteri costituzionali della personalità, della libertà e della segretezza del voto⁵³.

⁵² La Commissione, istituita con d.m. 13 settembre 2021 dalla Ministra della Giustizia Marta Cartabia e presieduta dal Prof. Marco Ruotolo, ha terminato i lavori il 17 dicembre 2021 con la presentazione di una relazione finale.

⁵³ Per un interessante spunto, può guardarsi all'esperienza delle elezioni presidenziali francesi

Tuttavia, la prospettiva di un intervento normativo, tanto per quanto concerne la categoria dell'astensione *imposta* quanto dell'astensione *agevolata*, sembra, allo stato, lontana dal potersi realizzare. Le considerazioni sin qui condotte tengono conto di tale dato di realtà, e si propongono, auspicabilmente, quale motore di una più ampia riflessione in ordine alla necessità di accendere un dibattito sul persistente legame tra lo stato di detenzione e l'infettivo esercizio del diritto di voto negli Istituti penitenziari, nella direzione di valorizzare il detenuto sempre più come soggetto politico e non più – soltanto – come oggetto della propaganda politica.

del 2022, ove l'introduzione del voto per corrispondenza ha garantito la partecipazione di circa tredicimila persone su un totale di circa settantamila reclusi. In ogni turno, i detenuti hanno votato nelle rispettive strutture carcerarie; le relative schede – integrate tra i risultati del primo *arrondissement* di Parigi – sono state poi inviate al Ministero della Giustizia per il conteggio finale.

