

Fascicolo 3/2026

Data di pubblicazione: 12 ottobre 2026

163

Crisi della democrazia rappresentativa e astensionismo elettorale: come *prendere sul serio* il voto come dovere civico?*

di

Paolo Piluso

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Salerno

SOMMARIO: 1. Premessa. La crisi della democrazia rappresentativa e l'ascesa dell'astensionismo elettorale. 2. Il voto come "dovere civico". Dal dibattito pre-repubblicano all'Assemblea Costituente. 3. Il voto come "dovere civico": contributo ad un'interpretazione dell'art. 48, comma 2, secondo periodo, Cost. 4. Come "*prendere sul serio*" l'esercizio del voto come dovere civico?

1. Premessa. La crisi della democrazia rappresentativa e l'ascesa dell'astensionismo elettorale.

L'esperienza dello Stato costituzionale del Secondo Dopoguerra si è storicamente caratterizzata per la presenza di cospicui *presupposti* pre-giuridici: tra questi, in primo luogo, presupposti *politici*, riconducibili alla presenza dei partiti di massa, soggetti autori/attori e reggitori della costituzione in senso materiale – per dirla con la celebre categoria mortatiana¹ – che della costituzione formale rappresenta(va) il substrato.

*Il contributo riprende e sviluppa il testo dell'intervento tenuto in occasione del Convegno Internazionale di Studi sul tema "Dinamiche di sviluppo della democrazia costituzionale nelle istituzioni statali e sovranazionali" (Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale, 29-30 aprile 2026)

¹ Categoria, com'è noto, sviluppata in C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale* (1940), Giuffrè, Milano, 1998, poi adattata al contesto democratico-pluralista della Costituente e della Repubblica in ID., *La Costituente: la teoria, la storia, il problema italiano*, Darsena, Roma, 1945 e C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana)*, voce, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962.

La crescente disgregazione del tessuto sociale e l'acuirsi dei fenomeni di esclusione², correlati alla crisi dello Stato sociale di diritto, hanno gravato in modo particolarmente incisivo proprio su quei soggetti collettivi cui tradizionalmente era affidata la funzione di mediazione tra la società civile e l'ordinamento statale: i partiti politici di massa. Nel caso italiano, in particolare, l'epilogo del sistema partitico seguito alla stagione di Tangentopoli non ha prodotto né una rinascita delle formazioni di massa né, tantomeno, una loro rifondazione su basi nuove, capaci di rinsaldare il rapporto con i territori. Tale incapacità va ricondotta sia alle contraddizioni del sistema politico italiano sia, appunto, ai processi strutturali propri di una società post-industriale e globalizzata, che hanno eroso i presupposti stessi della mediazione politica³. In questa luce, la crisi della rappresentanza si configura non solo come crisi del "rappresentante", ma anche come crisi del "rappresentato"⁴, ormai frantumato nella complessità e nella "liquidità" di un corpo sociale sempre più segmentato⁵. La dissoluzione delle tradizionali strutture partitiche, la progressiva disintermediazione e l'affermarsi di nuove forme di legittimazione carismatica costituiscono fenomeni intimamente connessi, che si intrecciano con l'emergere di pulsioni populiste⁶.

Tra gli aspetti che contraddistinguono questo processo di crisi, v'è certamente anche quanto Pierre Rosanvallon ha descritto in termini di "controdemocrazia"⁷ per delineare un processo di individualizzazione che tuttavia, a ben vedere, pur creando spazi inediti di partecipazione nella società civile, diversi da quelli tradizionali propri delle forme rappresentative, contribuisce a *depoliticizzare* la democrazia, alimentando una diffusa sfiducia verso la politica istituzionale.

² Con la fine di quella "società dei due terzi" descritta a suo tempo da P. GLOTZ, *Il moderno principe nella società dei due terzi*, in *Il Contemporaneo*, n. 8, 28 febbraio 1987, pp. 24-25.

³ Cfr., se si vuole, per questi spunti, P. PILUSO, *Lo Stato costituzionale, i suoi presupposti e la sua crisi. Intervista a Massimo Luciani*, in *La Fionda*, 2/2024, pp. 235 ss.

⁴ Secondo la nota lettura di M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 109 ss.; prospettiva, questa, ripresa ora in ID., *Il mondo vuoto. L'ordine sociale nel crepuscolo del soggetto*, Laterza, Roma-Bari, 2026, *passim*.

⁵ Cfr. almeno Z. BAUMAN, *Modernità liquida* (1999), trad. it. Laterza, Roma-Bari, 2011, *passim*.

⁶ Cfr. A. LAMBERTI, *Democrazia e Costituzione: attualità, disfunzioni, prospettive*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2024, spec. pp. 50-51.

⁷ P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia* (2009), trad. it., Castelvechi, Roma, 2012.

Tale dinamica presenta un carattere intrinsecamente ambivalente: può essere letta tanto come esito estremo della neutralizzazione della politica, quanto come reazione “civica” a tale neutralizzazione. I poteri di sorveglianza, interdizione e giudizio che la società civile rivendica delineano una sorta di “sovranità negativa”, che si esercita prevalentemente nella forma del controllo, del freno o del rifiuto, più che in quella della costruzione⁸.

In quest’ottica, potrebbe essere letto anche il fenomeno del crescente astensionismo elettorale⁹, il quale rappresenta ormai una costante negli Stati di democrazia pluralista¹⁰, ivi compresa l’Italia (che pure aveva costituito, invero, per lungo tempo, una felice eccezione, grazie ai suoi storici tassi elevati di partecipazione al voto).

Già alcuni dati raccolti a livello internazionale nel 2002, difatti, rilevavano che il tasso di partecipazione elettorale era diminuito drasticamente da una media del 73% a metà degli anni Ottanta al 64% alla metà degli anni Novanta¹¹. E i dati IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*) del 2024 confermano che, dal 1945 ad oggi, ben 23 democrazie consolidate su 36 hanno registrato una diminuzione della partecipazione elettorale.

Se consideriamo, invece, i più recenti dati italiani, alle ultime elezioni politiche del 25 settembre 2022, si è recato alle urne il 63,8% degli elettori, la più bassa percentuale dal 1948 (allora, il tasso di partecipazione superava il 92%): il che significa che il tasso di astensione è stato del 36,2%, riguardando oltre un terzo degli aventi diritto (circa diciassette milioni di cittadini). E i dati, com’è noto, sono ancor più gravi per le elezioni amministrative e regionali, nelle quali non di rado non è stata raggiunta neppure la soglia “psicologica” del 50%. Soglia che non è stata

⁸ Cfr., sul punto, G. PRETEROSS, *Ciò che resta della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2015, p. 35 e A. LAMBERTI, *Democrazia e Costituzione: attualità, disfunzioni, prospettive*, cit., p. 51.

⁹ Su astensionismo elettorale e regressione democratica come due “facce della stessa medaglia”; v., di recente, F. CLEMENTI, “Non per amore ma per dovere”: curare l’astensionismo per curare la democrazia, in C. BASSU (a cura di), *L’astensionismo elettorale come regressione democratica? Problemi e prospettive intorno alla rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 2025, pp. 25 ss. e spec. pp. 26-28.

¹⁰ Per una ricostruzione dogmatica e critica della nozione di democrazia pluralista, cfr. V. BALDINI, *La democrazia pluralista nei mutamenti dell’esperienza contemporanea*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2024, pp. 66 ss.

¹¹ Cfr. B. ENGELEN, *Why Compulsory Voting Can Enhance Democracy*, in *Acta Politica*, 2007, 42, p. 23.

superata neanche in occasione delle elezioni europee del 2024 (con la partecipazione fermatasi al 49,7%), in ribasso rispetto al già preoccupante dato del 56,1% del 2019¹².

166

L'astensionismo "dal" voto – ben diverso dal meccanismo di rifiuto che si realizza con l'astensione "nel" voto¹³ – è un indice preoccupante della "duplice" crisi del rappresentante e del rappresentato: del primo, che non è in grado di proporre un'offerta politica adeguata alle complessità della contemporaneità e non esprime un sufficiente radicamento territoriale e ideale; del secondo, sempre più "sfibrato" e frammentato, non riducibile neppure alle "classi" nel senso socio-politico tradizionale, che manifesta il suo dissenso attraverso l'indifferenza, esercitando – per ricorrere alle evocate categorie di Rosanvallon – la sua "sovranità negativa" nella forma elementare del rifiuto.

In questo senso, ben lungi dal rappresentare una forma di virtù politica¹⁴, l'astensione dalle urne – in un clima generale di disaffezione nei confronti delle istituzioni politiche – sembra configurare una particolare "forma di protesta, diretta verso i candidati, il sistema politico o la società nel suo insieme"¹⁵, appunto un esercizio di "sovranità negativa", in un'ottica "controdemocratica" (ma non per questo anti-democratica) à la Rosanvallon.

¹² Per riflessioni critiche sui dati, AA.VV., *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, a cura di G. DELLEDONNE, L. GORI, G. MARTINICO e F. PACINI, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2024.

La preoccupazione del decisore politico nei confronti di questa ormai risalente tendenza è stata manifestata, invero, già nel 2021, quando il Ministro per i rapporti con il Parlamento, Federico D'Incà, nominò una Commissione di esperti, coordinata dal prof. Franco Bassanini, per studiare il fenomeno dell'astensionismo elettorale. Il lavoro culminò nella presentazione del Libro bianco "Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto", pubblicato il 14 aprile 2022. La ricerca ha sottolineato che il trend della partecipazione degli elettori al voto è in costante calo negli ultimi quarant'anni e ha teorizzato la differenza tra astensionismo apparente, reale e involontario. Cfr. almeno, in argomento, A. MAZZOLA, *L'effettività del suffragio tra astensionismo e nuove modalità di espressione alla luce dei principi costituzionali*, in *Consulta Online*, 3/2023, pp. 991 ss.

¹³ Cfr. M. PODETTA, *Astensione "dal" voto, astensione "nel" voto e principi costituzionali*, in *Quaderni Costituzionali*, 4/2025, pp. 815 ss.; epperò, anche l'astensione "dal" voto può realizzarsi, come ricordava F. LANCHESTER, *Il voto obbligatorio da principio a strumento. Un'analisi comparata*, in *Il Politico*, 1/1983, pp. 31 ss. e spec. p. 34, sia attraverso il rifiuto di iscrizione nelle liste elettorali sia attraverso la mancata presentazione alle urne in occasione delle votazioni (di qui la difficoltà, sul piano comparatistico, di individuare una comune definizione di "astensionismo", come osservava A. LANCELOT, *L'abstensionnisme électoral en France*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Parigi, 1968, pp. 249 ss.)

¹⁴ Così sostiene J. BRENNAN, *Ethics of voting*, Princeton University Press, Princeton e Oxford, 2012, pp. 95 ss.; v. pure J. BRENNAN - L. HILL, *Compulsory Voting. For and Against*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, spec. p. 143.

¹⁵ Cfr. P. BODINI, *Liberalismo e voto obbligatorio: un confronto*, in *Archivio Giuliano Marini. Bollettino tematico di filosofia politica*, agosto 2019, par. 19.

Una simile osservazione, d'altronde, può essere confermata anche dalla circostanza che, secondo non poche stime, l'astensionismo è prevalentemente concentrato nelle classi sociali più basse o nel c.d. ceto medio impoverito. Il che, non a caso, ha fatto riflettere non pochi studiosi circa la portata del fenomeno e i suoi effetti "costituzionali", a cominciare dal fatto che – per dirla già con Lijphart – *"low voter turnout means unequal and socio-economically biased turnout"*¹⁶. Vi è, cioè, una tendenziale correlazione tra astensionismo elettorale e diseguaglianze economico-sociali¹⁷, sicché si assiste ad un duplice circolo vizioso: da una parte, la minore partecipazione al voto tende, empiricamente, a corrispondere ad una maggiore *"income inequality"* e, in generale, indebolisce comunque la legittimazione complessiva del sistema; dall'altra, il *turnout* riflette proprio quelle classi sociali più alte, venendo ad essere "socialmente pregiudizievole".

Se, quindi, sul piano dell'osservazione sociologica, può essere considerato sotto una luce negativa l'incremento dei tassi di astensione, ad una simile conclusione si può già pervenire dal punto di vista teorico-generale. A ben vedere, difatti, l'astensione costituisce una forma di comportamento opportunistico, ponendosi come un caso specifico del c.d. problema del *free rider*: pur essendo evidente che la partecipazione collettiva al voto generi benefici per l'intera comunità politica, il singolo elettore cede alla tentazione di non recarsi alle urne. Tale condotta, tuttavia, non è *universalizzabile*: se ogni consociato ragionasse in questi termini, nessuno parteciperebbe al processo elettorale, con la conseguenza che il sistema democratico perderebbe la propria legittimità sino a dissolversi¹⁸. Dunque, la *non universalizzabilità* – verrebbe da dire con echi kantiani – del comportamento astensionistico, può essere riguardata, di per sé, come una prova del suo "disvalore" costituzionale per la *teoria* democratica, anche a prescindere

¹⁶ A. LIJPHART, *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma*, in *American Political Science Review*, 1/1997, p. 2.

¹⁷ Nella letteratura internazionale, cfr. E. KEANEY – B. ROGERS, *A Citizen's Duty: Voter Inequality and the Case for Compulsory Turnout*, Institute for Public Policy Research, disponibile al sito http://www.ippr.org.uk/ecomms/files/a_citizens_duty.pdf; D. C. MUELLER – T. STRATMANN, *The Economic Effects of Democratic Participation*, in *Journal of Public Economics*, 2003, pp. 2129 ss. Per il caso americano, nel quale la descritta torsione è evidente, v. i dati e le riflessioni raccolti da T. UNGER, *Mandatory Voting in Constitutional Context*, in *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review*, 2022, pp. 271 ss.

¹⁸ Cfr. B. ENGELEN, *Why Compulsory Voting Can Enhance Democracy*, cit., p. 30.

dall'eventuale configurazione positiva, nell'ordinamento, dell'esercizio del voto in termini di doverosità.

Nondimeno, tale ricostruzione problematica si scontra con la "questione aperta" circa l'esistenza di una "soglia minima di legittimazione democratica"¹⁹ delle istituzioni rappresentative: "nessuno" – scrive Pasquale Pasquino – "in realtà è in grado di dire al di sotto di quale soglia di partecipazione elettorale venga meno la legittimità del governo rappresentativo"²⁰. Né sul piano teorico, né sul piano dogmatico – difatti –, sembrerebbe possibile pervenire ad una risposta al quesito. Ma i problemi posti "sul piatto", per così dire, dai crescenti tassi di astensionismo elettorale, dalla disaffezione verso i meccanismi della rappresentanza democratica, dal *biased turnout* e dalla conseguente crisi complessiva di legittimazione delle istituzioni, rimangono certamente in piedi.

Eppure, se consideriamo l'ordinamento costituzionale italiano, un possibile "anticorpo" nei confronti di questo fenomeno vi sarebbe, per così dire, "a monte": la doverosità del voto (o, per meglio dire, della partecipazione alle urne²¹). Ed è quanto, appunto, ci si propone in questa sede di indagare.

2. Il voto come "dovere civico". Dal dibattito pre-repubblicano all'Assemblea Costituente.

Prima di esaminare, però, la natura giuridica della "doverosità" del voto nell'ordinamento costituzionale italiano (dove la proposta di "prendere sul serio" il predetto carattere), è opportuno considerare il *coté* politico e intellettuale in cui è maturato il testo dell'art. 48, comma

¹⁹ G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, Bulzoni, Roma, 1988, p. 67.

²⁰ P. PASQUINO, *I partiti politici e la formazione del governo*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2023, pp. 753 ss. e spec. p. 761.

²¹ In questo senso, allora, l'impiego della denominazione "voto obbligatorio" può essere fuorviante, un "*misleading misnomer*", come avverte A. LIJPHART, *The Problem of Low and Unequal Voter Turnout – and What We Can Do About It*, Reihe Politikwissenschaft/ Institut für Höhere Studien, Abt. Politikwissenschaft, 54, 1998, p. 10. Sarebbe perciò più corretto discorrere, secondo le indicazioni di accorta letteratura politologica (B. ENGELEN, *Why Compulsory Voting Can Enhance Democracy*, cit., pp. 23 ss.; E. KEANEY – B. ROGERS, *A Citizen's Duty: Voter Inequality and the Case for Compulsory Turnout*, cit., *passim*), di affluenza obbligatoria o di partecipazione obbligatoria (*compulsory turnout*). Ma già P. BULLIO, *Il voto obbligatorio*, Faro, Roma, 1946, pp. 35 ss., specificava che non già di "obbligo di voto" si dovesse parlare in senso stretto, ma di "obbligo di presentarsi alle urne".

2, Cost., il cui secondo periodo, com'è noto, afferma, per l'appunto, che "Il suo esercizio" (ndr: del voto) "è un dovere civico".

Il problema della configurazione della doverosità del voto, invero, non era "nuovo" nella storia costituzionale italiana²².

Se la relazione Zanardelli del 1880 vi faceva solo un breve cenno, il dibattito parlamentare del giugno 1881 si soffermò con maggiore puntualità sull'argomento, con un confronto serrato tra l'on. Salaris, favorevole all'applicazione di una sanzione penale per gli astensionisti, e lo stesso Zanardelli, il quale, pur considerando l'elettorato alla stregua di un *munus publicum*, era ostile alla previsione di un apparato sanzionatorio²³.

Nel 1891 l'on. Codacci Pisanelli – in una relazione²⁴ avvalorata, poi, dalla posizione di Vittorio Emanuele Orlando²⁵ –, riferendo sull'*Azione popolare penale* al III Congresso giuridico in Firenze, aveva proposto che l'azione popolare si applicasse a perseguire anche il reato di astensione, così da sanzionare penalmente il mancato esercizio del voto. Vi avevano fatto seguito una proposta di legge del sen. Saredo, nel 1901²⁶, verosimilmente preparata per incarico del Presidente del Consiglio, di Rudinì²⁷, che prevedeva un *corpus* variegato e graduato di sanzioni (iscrizione del nome degli astenuti in un albo da affiggersi in luogo pubblico e, in caso di recidiva, la privazione del diritto di concorrere ad incarichi politici ed amministrativi ed alla concessione di pubblici benefici)²⁸, e, soprattutto, il disegno di legge Luzzatti (1910) – che conobbe non poche ostilità nel

²² Anche a causa degli elevati tassi di astensionismo elettorale, pur in un regime di suffragio censitario, che avevano caratterizzato il periodo liberale. I dati raccolti dal 1861 al 1921 sono puntualmente riportati già in P. BULLIO, *Il voto obbligatorio*, cit., p. 166.

Nella letteratura giuspubblicistica, v. almeno G. RACIOPPI, *Le astensioni e il voto obbligatorio*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1890-91, pp. 1011 ss.; L. FERRARINI, *Il voto obbligatorio*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1893, pp. 270 ss. e pp. 379 ss.; L. ROSSI, *Sulla natura giuridica del diritto elettorale politico* (1907), ora in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1941, VI, pp. 66 ss.

²³ Due i rischi che Zanardelli intravedeva nella previsione di sanzioni a carico dei non votanti: "quello di arbitrarie interpretazioni riguardo agli impedimenti che potessero dispensare l'elettore dall'obbligo di voto e quello di fallire completamente lo scopo inducendo nel cittadino un ulteriore motivo di perplessità riguardo alla 'forza' della legge" (G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, cit., p. 10).

²⁴ Ora in A. CODACCI-PISANELLI, *Scritti di diritto pubblico*, Lapi, Città di Castello, 1900, pp. 151 ss.

²⁵ V. E. ORLANDO, *Il diritto pubblico al III Congresso giuridico*, in *Archivio Diritto Pubblico*, 1/1891, pp. 376 ss.

²⁶ In sede scientifica, v. G. SAREDO, *Il voto obbligatorio*, Società editrice laziale, Roma, 1901.

²⁷ Lo ricorda G. BANDINI, *Il voto obbligatorio*, in *Nuova antologia*, 1911, pp. 344 ss. e spec. p. 345, nota 1.

²⁸ Tra i contrari alla proposta Saredo, invece, figuravano Vincenzo Miceli (V. MICELI, *Il voto obbligatorio*, in *Rivista di Roma*, 1901, pp. 465 ss.), Livio Minguzzi (L. MINGUZZI, *Sul voto obbligatorio*, in *Rendiconti dell'Istituto Lombardo di*

dibattito parlamentare – la cui Relazione illustrativa – richiamando altresì le esperienze ordinamentali belga e svizzera e, per le elezioni di secondo grado, alcuni esempi della legislazione di taluni Stati tedeschi – muoveva dal presupposto che, quando l’astensionismo si presenta in larghe proporzioni, “la rappresentanza politica non può veramente considerarsi come il fedele riflessi dei bisogni, di tutti gli interessi, della volontà del Paese”. Il Titolo II (artt. 11-15) del ddl Luzzatti era espressamente rubricato “*Del voto obbligatorio*” e prevedeva un’ammenda per l’astensionista, maggiorata in caso di recidiva, nonché la possibilità che l’azione penale fosse promossa da qualsiasi elettore.

Simili proposte, che erano andate emergendo tra la fine dell’Ottocento e il primo ventennio del Novecento, avevano suscitato non poche riflessioni nella coeva dottrina giuspubblicistica, che, per buona parte, non mostrava ostilità preconcrete nei confronti della configurazione dell’obbligatorietà del voto, muovendosi sovente a partire dal presupposto teorico generale del voto come “funzione”²⁹. Per Orlando, per esempio, lo Stato aveva facoltà di imporre al cittadino

Scienze e Lettere, 1901, pp. 1284 ss.) Ugo Forti [U. FORTI, *Appunti sul diritto di voto (A proposito del voto obbligatorio)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1902, parte quarta, col. 1 e ss.]: cfr., sul punto G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, cit., pp. 15 ss.; i toni e le argomentazioni non erano dissimili da quelli che, nella dottrina tedesca, formulava anche H. TRIEPEL, *Wahlrecht und Wahlpflicht*, Zahn & Jaensch, Dresda, 1900 (per il giurista di Lipsia – come ricordava G. BANDINI, *Il voto obbligatorio*, cit., pp. 355-356 – l’astensione è sintomo di mali profondi dell’organismo sociale, come l’impreparazione politica, l’apatia, la pigrizia, oppure è conseguenza di sistemi elettorali imperfetti; epperò, invece di “escogitare mezzi meccanici per destare l’interesse politico”, per l’A. era preferibile promuovere una “sistematica educazione politica delle masse perché su di essa soltanto si fonda il diritto di voto”).

Sul piano storico-politico, però, non si può sottacere la circostanza che, in Italia, le proposte di introduzione del voto obbligatorio incontravano l’ostilità del mondo cattolico, che all’astensione dalla partecipazione alla vita politica dello Stato unitario era votato in conseguenza del *non expedit* di Papa Pio IX (ne dà conto, ancora, G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, cit., pp. 35 ss.; ma v. già P. BULLIO, *Il voto obbligatorio*, cit., p. 25, che ricorda, all’uopo, un articolo apparso sull’*Osservatore Romano* il 22 dicembre 1910, contrario alla proposta Luzzatti).

²⁹ Cfr. già P. LABAND, *Il diritto pubblico nell’impero germanico* (1911), trad. it. Utet, Torino, 1925, pp. 444 ss.; G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi* (1905), trad. it. Soc. ed. libraria, Milano, 1912, pp. 175 ss. (secondo il quale nell’elettorato si rinveniva l’esercizio di una funzione corrispondente al diritto pubblico soggettivo dell’elettore; all’atto dell’elezione, quindi, il singolo elettore era da intendere alla stregua di un pubblico funzionario che partecipava alla formazione della volontà dello Stato); su queste basi, fu elaborata la teoria dualistica dell’elettorato come diritto soggettivo e come pubblica funzione (v. almeno V. E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, IV ed., 1905, pp. 85 ss.).

La dimensione funzionale del voto è stata valorizzata, nella successiva dottrina italiana, in particolare da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, I, 1975, p. 435 e L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1988, p. 270. *Contra*, v. almeno G. PITRUZZELLA, *Elezioni. II) Elezioni politiche: elettorato* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, vol. XII, Roma, 1989, spec. pp. 2-3, secondo il quale il diritto di voto, nell’ordinamento costituzionale repubblicano, avrebbe cessato di essere “funzione”, per configurarsi alla stregua di un diritto di libertà, ovvero di un “diritto soggettivo di partecipare o anche di astenersi dal partecipare al procedimento elettorale”: “la legittimità

un tale concorso “né più né meno di quando gli impone di sussidiare, come giurato, all'amministrazione della giustizia”; Ferrarini rilevava che l'accresciuta complessità delle funzioni dello Stato moderno imponeva la necessità di “associare il maggior numero di cittadini alla elezione della rappresentanza nazionale affinché questa riesca veramente un riflesso fedele, completo ed energico della coscienza nazionale”; ancora, Saredo affermava che lo Stato, il quale “per altri fini di pubblico interesse e di ordine pubblico ci impone l'obbligo di assumere l'ufficio di tutela, di sedere come giurati, di adempiere il dovere di testimoni in giudizio, di fare parte di commissioni, di pagare tributi, di prestare il servizio militare, ha egualmente la legittima potestà di chiedere che il cittadino si presenti ai comizi e partecipi col suo suffragio alla costituzione delle rappresentanze politiche e amministrative del Regno”³⁰. E la maggior parte degli autori propugnatori dell'obbligatorietà del voto si pronunziava, poi, in favore della previsione di sanzioni pecuniarie in caso di inadempimento (*ammenda*)³¹.

La questione dell'obbligatorietà del voto era stata poi oggetto di serrate discussioni durante l'elaborazione della legge elettorale per l'Assemblea Costituente³². Se, da un lato, il notorio emendamento Mortati proponeva di far conseguire al carattere di obbligatorietà del voto l'applicazione di sanzioni pecuniarie – in particolare, il costituzionalista calabrese proponeva la

e quindi lo stesso regolare funzionamento dell'ordinamento costituzionale riposano sul libero consenso del popolo sovrano”, sicché “il popolo deve poter esprimere non soltanto il suo consenso, ma anche il suo eventuale dissenso nei confronti dello Stato persona, anche per mezzo dell'astensione”.

³⁰ Queste opinioni sono riportate da G. BANDINI, *Il voto obbligatorio*, cit., p. 348.

³¹ Ivi, p. 352.

³² Cfr. E. GROSSO, Art. 48, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 963; v. pure L. TRUCCO, *L'esercizio del voto: “dovere civico” in che senso?*, in *Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, 2/2019, spec. p. 44. Secondo P. BULLIO, *Il voto obbligatorio*, cit., pp. 179 ss., l'affermazione dell'obbligatorietà del voto ai fini dell'elezione dell'Assemblea Costituente sarebbe stata necessaria – non diversamente da alcuni argomenti addotti dal Barthélemy nel '23 (J. BARTHELEMY, *Pour le vote obligatoire*, in *Revue de droit public et de la science politique*, 1923, pp. 101 ss.) – per assicurare prestigio alla nascente Assemblea e all'opera di ricostruzione nazionale che essa, anche attraverso l'adozione della nuova Costituzione, avrebbe dovuto portare avanti. Di simile opinione era anche G. AMBROSINI, *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Scientia, Roma, 1945, pp. 155 ss.: “L'assenteismo, l'astensionismo, la diserzione dalle urne costituiscono uno dei difetti, uno dei mali più pericolosi per la democrazia. È per ciò che la società, e per essa lo Stato, ha il pieno diritto di dettare norme dirette a prevenire questo danno, obbligando gli elettori ad esercitare quel diritto che l'ordinamento giuridico ha ad essi attribuito nell'interesse generale. (...) Il momento storico attuale è estremamente grave. Nessuno deve sottrarsi all'adempimento del dovere civico. Gli elettori debbono essere obbligati a votare anche per venire costretti ad assumere la loro responsabilità di cittadini. Senza l'adozione di questa misura, rischierebbe ormai di restare compromessa od inefficiente la vita stessa del regime democratico rappresentativo”.

configurazione di un *quorum* di validità della consultazione elettorale, con la previsione, in caso di ripetizione della medesima, dell'applicazione della distribuzione a carico dei cittadini inadempienti delle spese pubbliche occorrenti per la convocazione delle nuove elezioni, proporzionalmente al reddito –, dall'altro, invece, le sinistre si opponevano strenuamente, al punto che il segretario del Partito Comunista, Palmiro Togliatti, si era spinto a minacciare l'uscita dei Ministri comunisti dal Governo di unità nazionale nell'ipotesi in cui fosse passato il principio del voto obbligatorio. La visione del Mortati, secondo cui la previsione del voto obbligatorio avrebbe esercitato “una utile azione propulsiva ed educativa nei confronti dell'elettorato”³³, era stata condivisa solo da Guido Astuti. Si è detto, non a caso, che sul tema si era consumata la prima vera battaglia parlamentare del Dopoguerra³⁴, che culminò, in effetti, con una spaccatura, nella votazione da parte della Consulta Nazionale dell'emendamento Merlin³⁵, tra i democristiani, assistiti dal mondo moderato (liberali, demolaburisti, monarchici), e le sinistre.

La soluzione compromissoria fu però ulteriormente “ammorbidita” dal Governo, e consacrata nell'art. 1, commi 3 e 5, del d.lgs.lgt. n. 74 del 1946, con la previsione – in luogo di sanzioni pecuniarie – della (blanda) sanzione, già proposta in seno alla Consulta Nazionale con gli emendamenti Boeri e Reale, dell'esposizione per la durata di un mese nell'albo comunale e la menzione nei certificati di buona condotta, per cinque anni, delle parole “non ha votato”.

In Assemblea Costituente il dibattito fu altrettanto significativo³⁶: mentre la Democrazia Cristiana, i liberali, i demoliberali e i monarchici erano favorevoli al voto obbligatorio, i socialisti, i comunisti, i repubblicani e gli azionisti erano nettamente contrari. È noto, per esempio, che, in occasione della seduta della II Sottocommissione del 10 settembre 1946, Mortati

³³ G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, cit., pp. 82 ss.

³⁴ Comitato nazionale per le celebrazioni del primo decennale della promulgazione della Costituzione (a cura di), *I precedenti storici della Costituzione*, IV, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 18-19.

³⁵ “L'esercizio del voto è obbligatorio e coloro che se ne astengono senza giustificato motivo incorrono nelle sanzioni previste dalla presente legge”

³⁶ Il rilievo del tema è ulteriormente testimoniato dalla circostanza che, nell'ambito della collana di testi e documenti costituzionali promossa dal Ministero per la Costituente, era stato pubblicato un volume dedicato alla legge elettorale belga, che, com'è noto, disciplinava il voto obbligatorio (D. DE' COCCI, *La legislazione elettorale belga*, Sansoni, Firenze, 1946).

e Tosato avevano proposto che l'obbligatorietà del voto fosse espressamente dichiarata nel testo costituzionale³⁷, rimettendo alla legislazione ordinaria soltanto il compito di stabilire le conseguenze sanzionatorie a carico degli astenuti ingiustificati. Tali proposte incontrarono l'ostilità di Amendola, Lussu, Di Giovanni e Lami-Starnuti, che invece ritenevano di dover affidare la risoluzione della questione alla legge elettorale, lasciando "silente" il testo costituzionale.

Fu poi la I Sottocommissione a rinvenire una soluzione compromissoria nell'art. 45 del Progetto, con la dicitura, suggerita da Aldo Moro, secondo la quale il voto era "un dovere civico e morale"; parallelamente, si era rinunciato all'emendamento aggiuntivo, proposto dall'on. Andreotti, secondo il quale il voto, dovere civico e morale, poteva essere "reso obbligatorio dalla legge". In Aula, poi, le parole "e morale" sarebbero scomparse – grazie al "colpo di coda"³⁸ dell'on. Gronchi, che riuscì ad incassare l'eliminazione di questo riferimento come contropartita per la definitiva rinuncia dei democristiani all'esplicita affermazione costituzionale dell'obbligatorietà giuridica del voto, rilanciata con l'emendamento Sullo³⁹ –, portando così all'attuale formulazione dell'art. 48, comma 2, Cost. Soluzione finale, questa, che prevaleva, così, sulle opposte proposte di soppressione dell'intera seconda parte del disposto del comma (on. Giolitti) e di riscrittura della norma limitandosi all'affermazione pura e semplice del diritto di voto (on. Rodi e, prima ancora, on. Lussu).

La legislazione ordinaria, invero, avrebbe attuato solo parzialmente l'art. 48, comma 2, secondo periodo, Cost.: l'art. 90 del T.U. n. 26 del 1948 e l'art. 25 della legge n. 29 del 1948, rispettivamente

³⁷ L'insistenza di Mortati sul voto obbligatorio era stata ribadita anche in sede scientifica, nel suo noto commento alla legge elettorale cecoslovacca (C. MORTATI, *La legge elettorale cecoslovacca*, 1946, rist. Giuffrè, Milano, 2020): la comparazione con quell'ordinamento, difatti, rivelava, agli occhi del costituzionalista calabrese, che due fossero i presupposti necessari per il buon funzionamento di una legge elettorale proporzionale: l'esplicito riconoscimento normativo del ruolo dei partiti politici e, per l'appunto, l'imposizione dell'obbligatorietà del voto. Cfr. anche F. LANCHESTER, *Il voto obbligatorio da principio a strumento. Un'analisi comparata*, cit., p. 46. Spunti mortatiani, a sostegno dell'interpretazione dell'art. 48, comma 2, secondo periodo, Cost., si rinvengono in M. ARMANNO, *La doverosità come chiave interpretativa. Per una lettura costituzionalmente orientata del diritto di voto*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Atti del Seminario del 19 ottobre 2018 all'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli, Quaderni del Gruppo di Pisa, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 81 ss. e spec. p. 97.

³⁸ Così lo definisce M. PODETTA, *Astensione "dal" voto, astensione "nel" voto e principi costituzionali*, cit., p. 824.

³⁹ "Il suo esercizio è obbligatorio. La sanzione è stabilita dalla legge".

riguardanti le elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, confermarono la previsione dell'obbligatorietà del voto, assistita dalle stesse blande sanzioni già stabilite dalla legge elettorale per l'Assemblea Costituente (iscrizione dell'astensionista in elenco esposto al pubblico per 30 giorni e indicazione della menzione "non ha votato" nel certificato di buona condotta). Questo regime giuridico sarebbe stato poi traslato negli artt. 4, 75 e 115 del d.P.R. n. 361 del 1957, sempre per le elezioni politiche⁴⁰ (non già, invece, per il regime giuridico delle elezioni locali e neppure, in seguito, per quelle regionali⁴¹). Queste previsioni, però, com'è noto, non sono più vigenti: l'art. 1 della legge n. 277 del 1993 ha modificato l'art. 4 del d.P.R. n. 361 del 1957, stabilendo che "il voto è un diritto di tutti i cittadini, il cui libero esercizio deve essere garantito e promosso dalla Repubblica", e, soprattutto, ha abrogato le sanzioni di cui all'art. 115 dello stesso d.P.R. Certo, è pur vero che il legislatore, con l'art. 1 della legge n. 270 del 2005, è tornato a definire il voto come "dovere civico e diritto", ma l'enunciazione di principio non è accompagnata dalla designazione di un regime giuridico applicabile in caso di mancato esercizio.

3. Il voto come "dovere civico": contributo ad un'interpretazione dell'art. 48, comma 2, secondo periodo, Cost.

Ciò detto a proposito delle origini storiche della doverosità del voto, sino al dibattito in Assemblea Costituente, rimane però aperta una domanda: come interpretare – specie oggi, in mancanza di una disposizione legislativa ordinaria di attuazione – il "dovere civico" del voto? Come riempire di contenuto la formula costituzionale? E perché, per arrivare infine alle prospettive *de iure condendo*, se ne parla(va) come di un "anticorpo", "a monte", contro il fenomeno dell'astensionismo elettorale?

⁴⁰ Sulla prassi, v. però già l'indagine critica di M. VINCIGUERRA, *Il voto obbligatorio nel Paese dei balocchi*, Volpe, Roma, 1966.

⁴¹ Con l'eccezione dell'art. 53 della legge regionale siciliana n. 29 del 1951 (che prevedeva il solo deposito presso la Segreteria comunale dell'elenco degli astenuti) e degli artt. 5 e 58 della legge della Regione Trentino-Alto Adige n. 24 del 1952 (con analoga previsione).

Orbene, l'art. 48, comma 2, secondo periodo, Cost. ha un suo contenuto normativo precettivo che non può non essere opportunamente valorizzato, che è indipendente dalla presenza di una legge ordinaria che vi dia attuazione prevedendo apposite sanzioni nell'eventualità di una sua violazione, ma che consegue alla "mera qualificazione costituzionale"⁴².

In primo luogo, se è vero che, come si evince dal dibattito in Assemblea Costituente, sono state respinte le proposte (Mortati, Andreotti, Sullo) protese a qualificare con maggior nettezza l'obbligatorietà del voto, è però altrettanto vero che la formulazione finale della disposizione costituzionale discorre di un "dovere civico", non già – semplicemente – di un "dovere morale" o, come nella proposta di Moro, di un "dovere civico e morale". Se così è, si sottende che si tratti, evidentemente, di cosa ben diversa dal mero "dovere morale"⁴³, che invece non ha – per definizione – una portata *stricto sensu* giuridica e, per l'appunto, non è *giuridicamente* assistito da sanzioni. Sebbene l'aggettivo "civico" sia stato utilizzato dai Costituenti in luogo di "giuridico" onde "presentarlo in modo più smorzato", tale circostanza non muterebbe, comunque, "la natura giuridica del dovere"⁴⁴, giacché la parola designerebbe semplicemente ciò che è "proprio del cittadino", semmai rafforzando il suo vincolo alla comunità politica di appartenenza. Lo sforzo dell'interprete, quindi, è quello di dover "riempire di contenuto" una formula che ha una sua consistenza diversa da quella del mero "dovere morale" e che non può non avere un certo contenuto precettivo⁴⁵. Si può sostenere, pertanto, che i Costituenti vollero affermare un

⁴² E. GROSSO, *Art. 48, cit.*, p. 973; di simile avviso anche G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, cit., pp. 94 ss.; M. IACOMETTI, *Sull'obbligatorietà del voto nelle consultazioni popolari dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1/1982, pp. 39 ss. e spec. p. 53; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., p. 435 e II, 1976, p. 1138.

⁴³ Osserva M. PODETTA, *Astensione "dal" voto, astensione "nel" voto e principi costituzionali*, cit., p. 827: "va escluso dunque il mero valore etico-sociale dell'espressione e neppure convince appieno l'idea che essa – essendo «volutamente generica» – non renda «l'esercizio del diritto di voto giuridicamente obbligatorio» (T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 284), così come non pare comunque corretto riconnettere tale portata giuridica solo alla mera possibilità di prevedere sanzioni per le astensioni rimessa alla discrezionalità del legislatore, a maggior ragione se come detto non sembra che tale possibilità sarebbe stata del tutto esclusa persino in caso di silenzio sul punto del Costituente. Allo stesso modo, non pare sufficiente vedere in essa «quasi un invito, al legislatore, ad affermare sostanzialmente nel corpo della legge elettorale un preciso dovere giuridico con corrispondente sanzione» (V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Mondadori, Milano, 1976, p. 155)".

⁴⁴ Così P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione*, Cedam, Padova, 1953, p. 155.

⁴⁵ Ciò avrebbe, si badi, una portata generale, atteso l'impiego del termine "voto" indipendentemente dal riferimento specifico ad una determinata tipologia di votazioni. Altra questione sarebbe il caso in cui all'astensione dal voto sia direttamente una norma costituzionale a ricondurre un determinato effetto giuridico *specifico*. Ci si riferisce alla

principio, aprendo al legislatore la possibilità di configurare l'esercizio del voto come obbligo giuridico, munito di sanzione, ferma restandone la libertà di graduarne variamente i contenuti, sul piano penale o amministrativo⁴⁶.

176

A ciò si aggiunge, naturalmente, anche l'esigenza di dover operare un'interpretazione *magis ut valeat* delle disposizioni costituzionali di principio⁴⁷. Il che vale, evidentemente, anche per il caso dell'art. 48, comma 2, secondo periodo, Cost.: in effetti, non sfugge che una lettura che volesse intendere "l'aggettivo «civico» come un elemento volto a depotenziare il «dovere» e dunque a proiettarlo nella sfera del non giuridico", sarebbe alquanto contraddittoria "rispetto alla natura della fonte che lo contempla"⁴⁸.

Appare ragionevole, perciò, ritenere operante una riserva di legge tacita⁴⁹, rinforzata nel contenuto⁵⁰, nel senso che, dal momento che l'esercizio del voto è "previsto in sede

fattispecie del referendum abrogativo, per il quale l'art. 75 Cost. individua un *quorum* di validità (metà più uno degli aventi diritto al voto). Questa, però, è un'eccezione, per così dire, "interna" allo stesso testo costituzionale – qualificabile in termini di autoderoga (G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, cit., p. 99), *rectius* di autorottura –, che non inficia la portata generale del principio scolpito nell'art. 48, comma 2, Cost.

Nel panorama generale delle consultazioni elettorali, spicca altresì la previsione, di cui all'art. 71, comma 10, del d.lgs. 267/2000, che stabilisce l'invalidità delle elezioni amministrative nei Comuni con meno di 15mila abitanti, nel caso di presentazione o di ammissione di una sola lista, qualora abbia partecipato al voto meno del 50% degli aventi diritto al voto. Come, da ultimo, ha evidenziato M. PODETTA, *Astensione "dal" voto, astensione "nel" voto e principi costituzionali*, cit., pp. 820-821, "non è del tutto chiara la *ratio* di questa regola che in ogni caso costituisce un *unicum* non solo in Italia, ma anche nel panorama internazionale. Si tratta, comunque, di un'ipotesi del tutto residuale, oltre che (...) assai facilmente aggirabile con la presentazione di eventuali liste fittizie. Peraltro, lo stesso legislatore sembra credere talmente poco all'opportunità di prevedere un *quorum* strutturale, persino in questa singola e residuale ipotesi, da essere negli ultimi anni più volte intervenuto con una disciplina derogatoria che *asseconda* la tendenza all'aumento dell'astensione, da un lato, stabilendo la non inclusione nel calcolo degli aventi diritto al voto degli elettori iscritti all'AIRE che non abbiano esercitato il diritto di voto, dall'altro, abbassando il *quorum* partecipativo dal 50 al 40% nel caso di presentazione o ammissione di una sola lista".

⁴⁶ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1967, pp. 311-312.

⁴⁷ Secondo la lezione di V. CRISAFULLI, *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952.

⁴⁸ S. LIETO, *Astensionismo populista e rappresentanza democratica*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2024, pp. 101 ss. e spec. p. 128; cfr. già E. BETTINELLI, *Diritto di voto* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Utet, Torino, 1990, spec. p. 231; A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 26 ss.; *contra*, per la non giuridicità del dovere di voto, v. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 261 (che parla di "affermazione volutamente generica") e, in precedenza, A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 67 e M. RAMAJOLI, *Il reato di istigazione a disobbedire alle leggi in rapporto all'astensione dal voto*, in *Archivio penale*, 1968, pp. 300 ss.; più di recente, nega la giuridicità del dovere di voto G. GRASSO, *I diritti della sfera politica*, in M. BENVENUTI - R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale, I diritti e i doveri costituzionali*, vol. III, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 360 ss.,

⁴⁹ Secondo la tesi di P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione*, cit., p. 155 ss.

⁵⁰ Cfr. M. PODETTA, *Astensione "dal" voto, astensione "nel" voto e principi costituzionali*, cit., p. 828.

costituzionale come dovere, tale vincolo non può legittimamente essere vanificato in sede di legislazione ordinaria”, sicché, se è vero che la legge elettorale è “libera di presidiare con sanzioni di varia natura l’obbligo di voto”, sarebbe però senz’altro illegittima quella legge per la quale “fosse indifferente, sotto il profilo giuridico, il mancato esercizio del voto”⁵¹. È la legge, quindi, lo strumento necessario per mediare il passaggio dei doveri costituzionali nella sfera dei rapporti individuali, determinando il loro imporsi ai cittadini con la maggior forza vincolante dell’obbligo⁵².

Non vi sarebbe contraddizione, in ciò, con l’affermazione del carattere di libertà del voto: sia perché l’obbligo riguarderebbe il solo momento della *partecipazione* al voto – ferma restando la libertà dell’elettore di orientare la sua decisione, eventualmente anche verso un’astensione *nel* voto (attraverso la scheda bianca) –, sia perché non vi osterebbero considerazioni di teoria generale (attesa la non universalizzabilità del comportamento astensionistico in quanto forma specifica del problema del *free rider*).

Per giunta, è bene ricordare che, nell’esperienza weimariana, pur in mancanza di una qualificazione a livello costituzionale della doverosità del voto, non si era affatto mancato di riconoscere la possibilità che una legge ordinaria introducesse il voto obbligatorio⁵³. E, in una prospettiva ancor più generale, è noto che Carl Schmitt, sia pur entro un’impostazione di per sé certamente non sensibile al nascente costituzionalismo democratico-sociale, poteva sostenere che il riconoscimento dei doveri fondamentali toglieva allo Stato il carattere dello Stato borghese di diritto, ché anzi tale affermazione era rivolta espressamente a tale scopo, affiancando ai principi liberal-individualistici l’enunciazione del carattere sociale del *Reich* tedesco⁵⁴: simili considerazioni, a ben vedere, varrebbero *a fortiori* per un ordinamento costituzionale, com’è

⁵¹ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., pp. 340-341.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Per tutti, cfr. la posizione di G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, Stilke, Berlino, 1933, p. 578, nel commentare l’art. 125 RV; tesi ripresa nella dottrina giuspubblicistica tedesca anche a proposito dell’interpretazione dell’art. 38 GG (cfr. F. LANCHESTER, *Il voto obbligatorio da principio a strumento. Un’analisi comparata*, cit., p. 44.)

⁵⁴ C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. it. a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1984.

quello italiano, nel quale i doveri costituzionali sono uno strumento di *integrazione* nel prisma degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.

D'altronde, volendo riprendere la lezione di Giorgio Lombardi, si può affermare che, "dato il manifestarsi sempre più marcato dell'eterogeneità politica e sociale", in conseguenza dell'avvento del suffragio universale e a mano a mano che assume rilievo il criterio proporzionale nella rappresentanza politica, "così acquista concreta portata normativa il principio di solidarietà, di cui all'articolo 2 Cost.: esso, traducendosi sul piano della problematica elettorale, implica che nessuna forza individuale vada perduta nella composizione del volere sociale all'atto dell'elezione, e quindi che, data la massima estensione della titolarità del voto, chi è in grado di esercitarlo sia tenuto a porlo in essere: e questo, tradotto in termini giuridici implica appunto l'obbligatorietà del voto"⁵⁵.

L'interpretazione costituzionale sistematica, quindi, rafforza il rilievo del dovere civico del voto come dovere costituzionale in senso stretto, "che rappresenta l'anello di congiunzione tra il momento individualistico e il principio di solidarietà politica, intesa come partecipazione alla determinazione delle supreme decisioni statali"⁵⁶.

Per questi motivi, non appare particolarmente convincente l'orientamento condiviso dalla Corte costituzionale che, superando la qualificazione del voto come "funzione di interesse pubblico" (sent. n. 39 del 1973) e avallando la "svolta culturale"⁵⁷ del legislatore del '93, avrebbe configurato il non voto alla stregua di una forma di esercizio negativo di un diritto, considerando perciò l'astensione come fatto significante "solo sul piano socio-politico" (sent. n. 173 del 2005⁵⁸). Un "salto" significativo, quindi, rispetto alle originarie posizioni del '73 – allorché la Corte mostrò di condividere una tesi istituzionalista, considerando il "dovere civico" dell'"esercizio del diritto di voto" quale una "fondamentale funzione di interesse pubblico" attinente "all'esercizio della sovranità che l'art. 1 della nostra Costituzione dichiara

⁵⁵ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., pp. 338-339.

⁵⁶ Ivi, p. 339.

⁵⁷ Cfr. L. TRUCCO, *L'esercizio del voto: "dovere civico" in che senso?*, cit., pp. 52-52; per una diversa lettura, v. M. PODETTA, *Astensione "dal" voto, astensione "nel" voto e principi costituzionali*, cit., pp. 828-829.

⁵⁸ Annotata da G. PASSANITI, *Il "non voto" dei friulani all'estero: l'annosa questione del Voto come "dovere civico" all'esame della Corte costituzionale (nota alla sentenza 173 del 2005)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005, pp. 1 ss.

appartenere al popolo»” (sent. n. 39 del 1973, ma v. anche, per il riferimento all’art. 1 Cost., la sentenza n. 16 del 1978) – e del ’74, quando la Corte giudicò conforme a Costituzione una disposizione di una legge della Regione Trentino-Alto Adige che conferiva un’indennità ai cittadini emigrati all’estero che avessero partecipato alle elezioni regionali, osservando che la previsione fosse in armonia con il principio costituzionale che proclama il dovere civico del voto (sent. n. 90 del 1974).

Certo, pur chiarita, nei termini evidenziati, l’interpretazione dell’art. 48, comma 2, secondo periodo, Cost., rimarrebbe aperto un nodo attinente alla “giustiziabilità” del principio costituzionale in esame, considerati gli ampi margini di discrezionalità di cui gode il legislatore ordinario nel prevedere l’obbligo del voto e, soprattutto, nel graduare, eventualmente, le sanzioni in caso di mancato adempimento. È chiaro, ovviamente, che la Corte non potrebbe sostituirsi ad un legislatore, ancorché inerte, nel “riempire” di contenuti il disposto dell’art. 48, comma 2, secondo periodo, Cost. sino al punto di dettare essa stessa le modalità di attuazione del principio costituzionale.

Epperò, si diceva in precedenza, riprendendo la lezione lombardiana, che – “prendendo sul serio” il collegamento sistematico tra l’art. 48 e l’art. 2 Cost. – dovrebbe essere considerata illegittima quella legge per la quale “fosse indifferente, sotto il profilo giuridico, il mancato esercizio del voto”. Una tale affermazione, però, farebbe sorgere il quesito circa l’*an* e il *quomodo* con cui la Corte possa effettivamente pronunziarsi su un’omissione del legislatore⁵⁹.

In termini “pratici”, una prima strada avrebbe potuto essere percorsa all’indomani dell’intervento legislativo del ’93, che eliminò il blando regime sanzionatorio previsto dal Testo Unico del ’57. Quell’abrogazione, in effetti, in mancanza della previsione di un regime sostitutivo che stabilisse le conseguenze del mancato esercizio del voto, avrebbe potuto essere considerata alla stregua di una fattispecie di abrogazione di una norma di legge “a contenuto costituzionalmente vincolato”⁶⁰ – atteso il rilievo costituzionale della riserva di legge tacita – e,

⁵⁹ Sul tema generale, v. il noto saggio di C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore* (1970), in ID., *Problemi di diritto pubblico nell’attuale esperienza costituzionale repubblicana, Raccolta di scritti – III*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 923 ss.

⁶⁰ M. POGETTA, *Astensione “dal” voto, astensione “nel” voto e principi costituzionali*, cit., p. 828.

perciò, in violazione dell'art. 48, comma 2, secondo periodo, Cost.; la declaratoria di incostituzionalità, quindi, avrebbe potuto colpire la norma abrogatrice, consentendo la reviviscenza delle disposizioni previgenti.

180

Tuttavia, la reviviscenza delle disposizioni “sanzionatorie” del Testo Unico – segnatamente, dell'art. 115 – avrebbe potuto porre, e porrebbe, problemi in relazione alla fattispecie della menzione “non ha votato” del certificato di buona condotta, istituito – quest'ultimo – che ha sostanzialmente perduto ogni rilievo pratico e applicativo (come confermato dalla circolare n. 9 del 1993 del Ministero dell'Interno) a seguito di diversi interventi normativi (in particolare, dopo che la legge n. 832 del 1984 aveva eliminato il requisito della buona condotta per l'accesso agli impieghi pubblici).

Ciò non toglie, in ogni caso, che la Corte costituzionale avrebbe potuto – e potrebbe – impiegare tipologie decisorie “collaborative” rispetto all'attività legislativa del Parlamento, a cominciare dalle – pur variamente graduate – “sentenze-monito”, che, nella prassi, ora hanno segnalato puntualmente difetti legislativi sistemici, ora hanno indicato vere e proprie linee guida o di indirizzo per informare la futura disciplina legislativa, sino alle più incisive sentenze additive di principio⁶¹, nelle quali, notoriamente, la declaratoria di illegittimità – in un dispositivo non autoapplicativo – è seguita dall'indicazione del principio o dei principi ai quali la soluzione normativa, la cui individuazione è rimessa al legislatore, dovrà conformarsi.

È vero, comunque, che non si può certo sottacere la circostanza che esse hanno scontato una certa ineffettività nello stimolare il legislatore⁶². Anche perché, a ben vedere, la stessa giurisprudenza non è solitamente “rigorosa nel trarre automaticamente le conseguenze della mancata ottemperanza alle proprie indicazioni”, tendendo essa stessa “a svincolarsi dalla forza obbligatoria dei suoi moniti”⁶³. Ma questa realistica presa d'atto non può, allo stesso tempo,

⁶¹ In argomento, v. almeno G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Giappichelli, Torino, 1996 e P. FALZEA, *Norme, principi, integrazione. Natura, limiti e seguito giurisprudenziale delle sentenze costituzionali a contenuto indeterminato*, Giappichelli, Torino, 2006.

⁶² Cfr. L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento. Sentenze di indirizzo ed attività legislativa*, Cedam, Padova, 1987.

⁶³ Così G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale, II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 253. Non a caso, oggi, lo strumento è di minore impiego: dai 49/50 moniti ogni anno degli anni Ottanta (v. i dati riportati in A. RUGGERI, *Le attività “conseguenziali” nei rapporti fra Corte costituzionale e legislatore*, Giuffrè, Milano, 1988) ai circa 4 o 5 di oggi.

indurci a considerare del tutto “inutile” un intervento in materia della Corte costituzionale, specie a fronte del discutibile tacito avallo, consegnatoci dalla pronunzia del 2005, della scelta culturale del legislatore del '93 di lasciare il “dovere civico” del voto nell’empireo dei principi costituzionali inattuati, non assistito da una pur minima e simbolica sanzione “civile”.

4. Come “prendere sul serio” l’esercizio del voto come dovere civico?

La “presa sul serio” del dovere civico del voto, giustificata alla luce dell’interpretazione sistematica degli artt. 2 e 48, comma 2, secondo periodo, Cost., non dovrebbe passare soltanto attraverso la sua “giustiziabilità”, nelle modalità suggerite, ma, soprattutto, attraverso la sua attuazione in sede di legislazione ordinaria.

Spetterebbe anzitutto al legislatore, quindi, dare attuazione al disposto costituzionale, prevedendo il voto obbligatorio e le relative sanzioni, variamente graduabili, da applicare in caso di inadempimento.

Per contrastare efficacemente gli elevati tassi di astensionismo, il ripristino delle blande sanzioni simboliche previste dal Testo Unico del 1957 potrebbe essere, almeno *prima facie*, ineffettivo.

Un sommario sguardo “comparatistico” alle principali soluzioni adottate dagli ordinamenti che accolgono il principio del voto obbligatorio suggerirebbe l’opportunità dell’introduzione di sanzioni di carattere pecuniario: si spazia dai 20 dollari australiani (in caso di mancata partecipazione al voto: diventano 50 se difetti a monte l’iscrizione alle liste elettorali)⁶⁴ ai 50 pesos argentini⁶⁵, passando per la graduazione rispetto al salario minimo in Brasile (3-10%)⁶⁶ ed Ecuador (10%)⁶⁷. Tra gli ordinamenti europei di democrazia pluralista, spicca il caso del Belgio, nel quale la legge, in attuazione dell’art. 62, terzo comma, Cost. – che prescrive il carattere “obbligatorio e segreto” del voto (ma v. già l’art. 48 Cost., per come modificato nel 1893) –, prevede sanzioni dai 40 agli 80 Euro, sino ai 200 Euro in caso di recidiva⁶⁸. Nel vicino

⁶⁴ Commonwealth Electoral Act 1918; Criminal Code Act 1995, section 245.

⁶⁵ Código Electoral (Decreto N° 2.135, del 18.08.83), art. 125.

⁶⁶ Cfr. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965, Institui o Código Eleitoral, art. 7

⁶⁷ Ley organica electoral y de organizaciones politicas de la Republica del Ecuador, art. 292.

⁶⁸ Inoltre, se un elettore non si presenta alle urne quattro volte in un periodo di 15 anni, verrà cancellato dal registro elettorale per 10 anni.

Lussemburgo, le sanzioni sono più severe (da 100 a 250 Euro per una prima astensione ingiustificata, da 500 a 1.000 Euro in caso di recidiva entro cinque anni dalla prima infrazione), sebbene scontino una tendenziale ineffettività (gli ultimi procedimenti giudiziari risalgono addirittura al 1864 e non viene più neanche compilato l'elenco degli astensionisti su base comunale). Anche in Belgio, nonostante una più radicata tradizione, le sanzioni sono sempre più raramente applicate nella pratica⁶⁹.

Eppure, sebbene l'applicazione *in concreto* delle sanzioni per il mancato esercizio del voto sia sovente ineffettiva, anche negli ordinamenti che le prevedono, nondimeno il loro effetto dissuasivo – a mo' di "spinta gentile"⁷⁰ – sembra essere significativo. Già alcuni studi empirici più risalenti sui dati elettorali evidenziavano che gli ordinamenti caratterizzati dall'obbligatorietà del voto sono contraddistinti da livelli di affluenza più elevati (in media del 10-15%) rispetto agli altri Paesi⁷¹. Anche più recentemente è stato rilevato, in effetti, che, nei 22 Paesi con voto obbligatorio, il *turnout* è sempre superiore all'80%⁷². Per esempio, se consideriamo la media dei dati calcolata su tutte le consultazioni elettorali degli anni 1999-2024, tra i Paesi europei con affluenza molto alta spiccano proprio due ordinamenti caratterizzati dal voto obbligatorio, il Belgio (89,91%) e il Lussemburgo (89,51%)⁷³.

In quest'ottica, anche il paventato rischio che il voto obbligatorio, in ordinamenti democratici "non in buona salute", non riesca a sortire gli effetti sperati⁷⁴, può essere parzialmente

⁶⁹ Cfr., ad es., i dati riportati nella dichiarazione del Ministro della Giustizia Stefaan De Clerck alla Commissione Giustizia della Camera dei Rappresentanti il 3 marzo 2010.

⁷⁰ Secondo la nota categoria di R. H. THALER – C. R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile* (2008), trad. it. Feltrinelli, Milano, 2009.

⁷¹ Cfr. B. ENGELEN, *Why Compulsory Voting Can Enhance Democracy*, cit., p. 26; v., all'uopo, i dati IDEA 2004; v. pure A. LIJPHART, *The Problem of Low and Unequal Voter Turnout – and What We Can Do About It*, in *Political Science Series*, 1998, pp. 1-13 e spec. p. 3.

⁷² BROOKINGS INST. & HARVARD KENNEDY SCHOOL, *Working Group on Universal Voting, Lift Every Voice: the Urgency of Universal Civic Duty Voting*, 12, 2020.

⁷³ Cfr. S. SASSI, *Un'interpretazione giuridica di alcuni dati sull'astensione elettorale in Europa*, in C. BASSU (a cura di), *L'astensionismo elettorale come regressione democratica? Problemi e prospettive intorno alla rappresentanza politica*, cit., pp. 15 ss. e spec. pp. 17.18.

⁷⁴ Così L. TRUCCO, *L'esercizio del voto: "dovere civico" in che senso?*, cit., pp. 55-56. Secondo la diversa prospettiva coltivata dall'A., peraltro, non è da escludere, valorizzando un collegamento ideale tra il dovere civico del voto (art. 48 Cost.) e il dovere di fedeltà alla Repubblica (art. 54 Cost.), che si possa ritenere "che il dovere civico del voto, come esplicazione dello stesso dovere di fedeltà, possa motivare forme di resistenza attraverso il non voto allorché gli stessi principi repubblicani risultino messi a rischio da «atti istituzionali abnormi,

ridimensionato. Proprio il caso belga, in effetti, sembra rappresentare una conferma dell'efficacia del voto obbligatorio, quantunque i processi di crisi della rappresentanza politica non siano certo estranei anche a quel Paese (ove l'ascesa di movimenti populistici, specie nel contesto del nazionalismo fiammingo, pure è stata significativa). Si potrebbe obiettare, invero, che, attraverso una puntuale analisi comparatistica, il voto obbligatorio tendenzialmente riesce a penetrare soprattutto in quegli ordinamenti "attraversati da fratture etniche o religiose che necessitano di una forte partecipazione alle urne delle varie componenti"⁷⁵: tale affermazione appare senz'altro ragionevole, ma ciò non toglie che anche in un contesto come quello italiano – dove le "fratture" sono state e sono di altro tipo (legate, essenzialmente, al clima di polarizzazione politica), ma pur sempre "fratture" – l'introduzione del voto obbligatorio possa contribuire ad elevare i tassi di partecipazione al voto e, con ciò, la legittimazione complessiva del sistema democratico-rappresentativo.

Se è vero che l'astensione "finisce col deformare l'espressione della volontà popolare"⁷⁶, l'introduzione, anche in Italia, di una normativa ordinaria sul voto obbligatorio, assistito da sanzioni pecuniarie, in attuazione dell'art. 48, comma 2, secondo periodo, Cost., significherebbe non soltanto "prendere sul serio" il precetto costituzionale, ma anche individuare una soluzione idonea a contrastare efficacemente il fenomeno dell'astensionismo elettorale.

L'obbligatorietà del voto, quindi, potrebbe garantire un innalzamento dei livelli di partecipazione elettorale, sicché "tutte le voci della società, comprese le più deboli, evidentemente troverebbero spazio nel processo decisionale", rafforzando altresì complessivamente la legittimazione delle istituzioni rappresentative e contribuendo a favorire "un dialogo più profondo e costruttivo tra cittadini e istituzioni"⁷⁷.

antidemocratici, anticostituzionali e liberticidi»: così EAD., *Il diritto-dovere di voto: un ossimoro ancora irrisolto?*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, cit., pp. 41 ss. e spec. p. 57.

⁷⁵ F. LANCHESTER, *Il voto obbligatorio da principio a strumento. Un'analisi comparata*, cit., p. 48.

⁷⁶ P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 135.

⁷⁷ F. CLEMENTI, *"Non per amore ma per dovere": curare l'astensionismo per curare la democrazia*, cit., p. 29. Per l'A. (ivi, pp. 29-30), peraltro, "l'introduzione del voto obbligatorio" spingerebbe "le istituzioni ad investire in modalità accessibili e inclusive per garantire che tutti i cittadini possano esprimere il proprio diritto-dovere, riducendo così le barriere sistemiche alla partecipazione e creando una base sociale ed istituzionale più solida, proteggendole da shock politici. Favorevole alla reintroduzione del voto obbligatorio è, da ultimo, E. LAMARQUE, *Volere o dovere*

Certo, non ci può illudere che una tale soluzione possa essere una sorta di “panacea”. L’astensionismo, si è detto in apertura, è solo *uno* dei fattori del più grave e generale processo di crisi della rappresentanza democratica e dello stesso Stato democratico-costituzionale contemporaneo. L’introduzione del voto obbligatorio interverrebbe, peraltro, su un *effetto* della crisi della democrazia rappresentativa, non già sulle sue cause profonde⁷⁸. E, in ogni caso, questa soluzione *de iure condendo* non dovrebbe affatto prescindere da una riforma elettorale complessiva, che restituisca dignità alla scelta dell’elettore, eliminando quei meccanismi che ne mortificano la piena espressione (*ça va sans dire*: le liste bloccate).

Epperò, rimangono sempre validi il senso e le parole del primo ministro belga Auguste Beernaert nel discorso pronunciato a sostegno dell’introduzione della legge sul voto obbligatorio nel 1893: “*Le regime parlementaire repose sur la volonté nationale, exprimée par ceux qui sont appelés à exercer ce droit. Mais pour que la loi soit l’expression de la volonté nationale, pour que ceux qui ont à la faire la représentent exactement, il faut que cette volonté s’exprime, qu’elle se manifeste, qu’elle soit connue, et évidemment elle ne l’est pas si les électeurs négligent de se rendre au scrutin. Non seulement alors la volonté nationale n’est pas connue, mais de trop nombreuses abstentions peuvent en fausser l’expression en déplaçant la majorité*”⁷⁹.

votare?, in *Consulta Online*, 1/2026, pp. 291 ss. e spec. pp. 298 ss. Più in generale, rimangono attuali il tenore e lo spirito delle riflessioni di G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, cit., p. XI, secondo cui il carattere obbligatorio del voto “si collega ad alcune esigenze proprie degli ordinamenti democratici”: maggiore coesione della comunità, educazione politica dei governanti e dei governati, effettiva partecipazione della maggioranza del corpo sociale alle decisioni.

⁷⁸ Da ultimo, sul punto, v. E. GROSSO, *Art. 48*, in C. F. FERRAJOLI – A. GENTILINI – V. MARCENÒ – G. U. RESCIGNO (a cura di), *La Costituzione inattuata. Un commentario articolo per articolo*, Giuffrè, Milano, 2026, p. 510: “Il problema (...) non riguarda tanto la previsione di specifiche sanzioni che ‘colpiscono’ l’elettore inadempiente, quanto piuttosto le ragioni che hanno alimentato la complessiva e crescente disaffezione dalla politica, che porta un numero sempre più preoccupante di elettori a non riconoscere più nell’esercizio del diritto di voto un irrinunciabile strumento di partecipazione alla cosa pubblica”.

⁷⁹ Il passo è riportato da P. BULLIO, *Il voto obbligatorio*, cit., pp. 13-14.