



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2026

**Contributo alla perimetrazione  
del diritto politico  
e dovere civico di voto**

di Omar Makimov Pallotta

EDITORIALE SCIENTIFICA

# CONTRIBUTO ALLA PERIMETRAZIONE DEL DIRITTO POLITICO E DOVERE CIVICO DI VOTO

di Omar Makimov Pallotta

Ricercatore in *tenure track* di Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Foggia

SOMMARIO: 1. DIRITTI DI LIBERTÀ E DIRITTI POLITICI: TRATTI COMUNI; 2. *SEGUE*: TRATTI DIFFERENZIALI; 3. LA NATURA *ZWEISEITIG* DEL VOTO; 4. SOVRANITÀ POPOLARE E RIPERCUSSIONI SULLA NATURA DEL VOTO; 5. CRITICA: SOVRANITÀ POPOLARE COME PARTECIPAZIONE LEGITTIMANTE E VOTO COME DIRITTO POLITICO-FUNZIONALE: 5.1. LA (NUOVA) FUNZIONE DEL VOTO NELLA FORMA DI STATO DI DEMOCRAZIA PLURALISTA; 6. IL DOVERE CIVICO DI VOTO NEL DIBATTITO IN SENO ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE; 7. IL DOVERE CIVICO DI VOTO COME DOVERE GIURIDICO; 8. OPERATIVITÀ DEL DOVERE CIVICO DI VOTO: LE ELEZIONI PER IL RINNOVO DEL PARLAMENTO; 9. *SEGUE*: IL REFERENDUM ABROGATIVO; 10. *SEGUE*: IL REFERENDUM COSTITUZIONALE; 11. CONCLUSIONI.

## 1. Diritti di libertà e diritti politici: tratti comuni

I diritti di libertà e i diritti politici hanno certamente alcuni tratti in comune. Parte di questi attengono alla *natura* della situazione giuridica soggettiva: entrambi, infatti, sono diritti soggettivi pubblici o – se si vuole aderire alle tesi che reputano ormai recessiva la categoria dei *subjektive öffentliche Rechte*<sup>1</sup> – diritti costituzionali fondamentali; posizioni giuridiche, cioè, riconosciute dalla Costituzione e che il singolo

---

<sup>1</sup> Tra questi, ad es., E. CASSETTA, *Diritti pubblici subbiettivi* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, 1966, pp. 791 ss., ma anche A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Roma, 1989, pp. 1 ss. (ora anche in ID., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997). Critiche alla teoria dei diritti pubblici soggettivi sono mosse anche da P. RIDOLA, *Diritti costituzionali* (voce), in S. MANGIAMELI (a cura di), *Diritto costituzionale*, Milano, 2008, p. 396, il quale osserva come detta teoria avesse dato vita «ad una ricostruzione delle garanzie dei diritti costituzionali in perfetta sintonia con un quadro ancora ispirato dall'idea di fondo dell'indifferenza del diritto costituzionale alle articolazioni del tessuto pluralistico della società».

vanta nell'ambito del rapporto che intrattiene con lo Stato<sup>2</sup>. Anche la loro *struttura* presenta alcuni tratti in comune: entrambi si sostanziano in una pretesa che, ove illegittimamente disattesa, permette al titolare di ricorrere all'autorità giudiziaria al fine di ottenere tutela.

Ulteriori elementi che accomunano diritti di libertà e diritti politici hanno a che vedere con la loro *origine* e con la loro *funzione* all'interno della forma di Stato democratico-pluralista: quanto al primo aspetto, ambedue sono indiscutibilmente prodotto tipico del costituzionalismo quale dottrina politico-giuridica che ha fondato (e tuttora fonda) la lotta contro ogni forma di assolutismo<sup>3</sup>; basti pensare, a questo proposito, alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, che, ad esempio, accanto all'*habeas corpus* (art. 7), riconosce a tutti i cittadini il «*droit de concourir*», personalmente o mediante rappresentanti, alla formazione della legge, espressione della volontà generale (art. 6)<sup>4</sup>.

Quanto, invece, al secondo aspetto, non vi è dubbio che l'esercizio dei diritti di libertà (o meglio: di buona parte di essi) e dei diritti politici contribuisca complessivamente alla costruzione democratica di una comunità politica<sup>5</sup>: d'altronde, la vitalità di una democrazia liberale si

<sup>2</sup> E talvolta anche con altri soggetti privati: si tratta della c.d. teoria dell'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali (*Drittwirkung der Grundrechte*). Cfr. *ex plurimis* P.F. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, II ed., Torino, 1991, p. 284.

<sup>3</sup> Si tratta, chiaramente, del costituzionalismo che nasce dai moti rivoluzionari di fine Settecento e che pone la legge al centro del sistema. Cfr. a tal proposito M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, 2014, p. 71: «(...) si è liberi perché si è governati in modo *non arbitrario*, perché in materia di diritti e di libertà non può più valere la volontà di un uomo contro quella di un altro, perché sono abolite le *dominazioni di carattere personale*, perché solo la legge può disporre di noi medesimi» (corsivo testuale). L'A. fa riferimento, nella stessa p. citata, esattamente alle «libertà civili, cosiddette "negative"» e alle «libertà politiche, cosiddette "positive"».

<sup>4</sup> Sul punto, può vedersi diffusamente G. JELLINEK, *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (Die Erklärung der Menschen und Bürgerrechte)*, III ed., 1919), trad. it., a cura di D. Nocilla, Milano, 2002, *passim*.

<sup>5</sup> Proprio muovendo da tale constatazione, un autorevole giurista quale Piero Calamandrei preferiva riferirsi ai diritti di libertà e ai diritti politici ricorrendo all'espressione «libertà politiche». Cfr. P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà* (1946), Giulianova, 2018, *passim*; v. spec. p. 57, ove, con specifico riguardo alle origini dei diritti di libertà e dei diritti politici, afferma: «le *libertà politiche* dei cittadini sono state reclamate in odio all'assolutismo del monarca, e strappate dopo lunghe lotte alla resistenza di un'autorità che trovava il titolo della sua legittimazione nel diritto divino» (corsivo non testuale). Vi è anche chi si spinge oltre, annoverando tra i diritti politici anche «diritti apparentemente lontanissimi da tale categoria, poiché funzionali all'eser-

misura anche dall'abitudine dei consociati di fruire attivamente delle situazioni di vantaggio loro riconosciute. Non va, però, sottaciuto un aspetto non secondario: il contributo reso dai diritti all'edificazione di una matura società democratica resta comunque sempre «un fatto *esterno* e del tutto *accidentale* all'esistenza del diritto, essendo sempre libero l'individuo di non fornire alcun contributo a tale costruzione e a tale svolgimento»<sup>6</sup>; ciò posto, è bene ricordare come soltanto una delle "classi" prese in esame, ovvero quella dei diritti politici, possa vantare un collegamento diretto con funzioni pubbliche indispensabili alla vita di uno Stato di democrazia pluralista (innanzitutto la funzione elettorale)<sup>7</sup>; per questa ragione, se è certamente revocabile in dubbio il fatto che l'isolato esercizio di un diritto di libertà sia effettivamente utile al consolidamento della società democratica, così non è per l'isolato esercizio di un diritto politico, che è sempre idoneo ad attivare la "macchina" dello Stato e a mantenerla collegata con i moti che attraversano la società; inoltre, come è stato da più parti evidenziato, i diritti politici operano altresì quale presidio indiretto delle libertà, giacché non vi è dubbio che queste riescano a trovare idonea salvaguardia soltanto nel contesto di ordinamenti autenticamente democratici<sup>8</sup>.

## 2. *Segue: tratti differenziali*

I tratti che distinguono i diritti di libertà dai diritti politici sono

---

cizio di libertà politiche. Ad esempio (è un luogo comune ma val la pena di ripeterlo), le disponibilità patrimoniali di un soggetto incrementano l'effettività del suo diritto di elettorato passivo e, quindi, sono foriere di diseguaglianze nelle competizioni elettorali: così ragionando, anche le libertà economiche potrebbero essere considerate diritti politici»; così M. SICLARI, *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2016, pp. 1-2.

<sup>6</sup> E. DI SALVATORE, *Calamandrei e le libertà*, in P. CALAMANDREI, *op. cit.*, p. 24 (corsivo testuale).

<sup>7</sup> Cfr. quanto si dirà *infra*, spec. § 3.

<sup>8</sup> *Ex plurimis*, v. M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, II ed., Torino, 2020, p. 552. Al contempo, è innegabile vi sia un nesso funzionale che lega i diritti di libertà ai diritti politici, come già faceva notare V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Rassegna Giuliana di diritto e giurisprudenza*, 1954, ora in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 129: «(...) a che cosa si ridurrebbero il diritto elettorale, il diritto di referendum e di iniziativa legislativa, senza libertà di stampa, di riunione, di associazione?».

certamente più evidenti. Innanzitutto, è differente l'*interesse* che la situazione giuridica soggettiva intende tutelare: nel primo caso, si tratta sempre di un interesse connesso con lo svolgimento della personalità dell'individuo<sup>9</sup>. I diritti di libertà sono riconosciuti e garantiti dallo Stato «all'uomo come tale e a vantaggio dell'uomo», in ragione di «ciò che essi rappresentano per esso singolo nelle sue qualità universali o per l'appagamento egoistico dei suoi bisogni e desideri individuali»<sup>10</sup>; in altre parole, essi hanno a che vedere con «attività (...) in sé e per sé private»<sup>11</sup> esercitate dagli individui: sono, cioè, diritti tipicamente individuali<sup>12</sup>. Non così per quanto concerne il secondo caso, ovvero i diritti politici, che non sono concessi per scopi privati (nel senso sopra evidenziato), bensì a fini pubblici, ovvero con l'obiettivo di permettere la partecipazione della "parte attiva" del popolo ai processi decisionali del Paese<sup>13</sup>: lo Stato, in altri termini "si serve" dei diritti politici per far sì che la potestà d'imperio possa essere concretamente esercitata<sup>14</sup>. Per

<sup>9</sup> Che l'interesse possa costituire il contenuto della situazione giuridica soggettiva fu affermato – com'è noto – da R. von Jhering; sebbene con impostazione affatto diversa (in special modo collegata ad un criterio di carattere materiale), ciò, tuttavia, non fu del tutto alieno neppure alla dottrina di G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi (System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1892), trad. it., a cura di G. Vitagliano, Milano, 1912, pp. 76 ss.; per una critica alla tesi dello Jhering, v. A. LEVI, *Teoria generale del diritto*, II ed., Padova, 1967, pp. 277-279 e, prima ancora, H. Kelsen, *Problemi fondamentali della dottrina del diritto statale esposti a partire dalla dottrina della proposizione giuridica (Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze*, 1911), trad. it., a cura di A. Carrino, Soveria Mannelli, 2022, pp. 579-594.

<sup>10</sup> C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, p. 8.

<sup>11</sup> S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, 1945, p. 120.

<sup>12</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 1990, p. 40. È appena il caso di rammentare che taluni diritti di libertà sono sì attribuiti al singolo, ma il loro esercizio non può che svolgersi congiuntamente ad altri titolari della medesima situazione giuridica soggettiva. Si tratta, come noto, delle c.d. libertà collettive (di riunione e di associazione). Autorevole dottrina evidenzia come, in relazione ad esse, l'interesse protetto dalla norma possa essere talvolta anche «politico», sebbene spesso (e a differenza di quanto accade con i diritti politici propriamente detti) esso sia «meramente individuale (...) o comunque non politico, perché non inerente alla posizione di membro della collettività popolare del cittadino, titolare del rispettivo diritto di libertà costituzionalmente garantito». Così V. CRISAFULLI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>13</sup> L. ROSSI, *Sulla natura giuridica del diritto elettorale politico*, Bologna, 1908, p. 8: «I diritti politici (...) non appartengono all'individuo per svolgere la sua personalità giuridica, bensì per svolgere la vita della collettività politica, dello Stato».

<sup>14</sup> La questione del rapporto tra i diritti politici (e, in particolare, il diritto di voto) e

questo, la dottrina più autorevole li annovera fra i diritti funzionali, ovvero tra quelle posizioni giuridiche attribuite al singolo «nella sua specifica qualità di membro o di partecipe di determinate comunità, per le funzioni che in esse (...) debba esplicare»<sup>15</sup>; è evidente che la comunità cui occorre in questa sede far riferimento è quella popolare (composta dall'universalità dei cittadini di uno Stato).

Quanto appena detto consente di esaminare un ulteriore tratto differenziale tra le due classi di diritti, che attiene al piano della *titolarità* degli stessi. Essendo i diritti di libertà riconosciuti, come si è visto, al preciso fine di permettere lo sviluppo della personalità di ogni uomo, essi spettano tendenzialmente a tutti<sup>16</sup> e sin dalla nascita<sup>17</sup>; non così nel caso dei diritti politici, i quali sono attribuiti – anche qui, in linea di massima<sup>18</sup> – ai soli membri “attivi” della comunità di riferimento,

---

la sovranità statale sarà affrontata più diffusamente *infra*. Ad ogni modo, sul punto v. almeno G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, cit., pp. 153-154: «La potestà individuale di volere può essere (...) fornita allo Stato mediante la legge o speciali rapporti obbligatori, che creino l'obbligo di prestare un pubblico servizio; ovvero lo Stato può mettere gli individui in grado di agire nel pubblico interesse, attribuendo ai medesimi determinate capacità. (...) Non si restringe, cioè, la sfera dell'individuo mediante la imposizione di un obbligo, ma si allarga invece la di lui capacità giuridica di agire».

<sup>15</sup> C. ESPOSITO, *op. loc. ult. cit.* e, sulla scia del Maestro, A. PACE, *op. loc. ult. cit.*, il quale rinviene il tratto caratteristico dei diritti politici nella loro «incidenza immediata e diretta sul funzionamento dello Stato e dell'organizzazione amministrativa» (p. 67).

<sup>16</sup> È vero che la Costituzione italiana concede alcuni diritti di libertà ai soli cittadini, ma è noto come le Carte internazionali dei diritti umani abbiano indotto il giudice delle leggi ad estendere la portata di molte di queste disposizioni anche agli stranieri, facendo leva in particolare sull'art. 3 Cost. Vedasi, ad es. Corte cost., sent. 26 giugno 1969, n. 104, p.to 4 *Cons. dir.*: «Il principio di eguaglianza, pur essendo nell'art. 3 della Costituzione riferito ai cittadini, de[ve] ritenersi esteso agli stranieri allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale» (si richiama qui la sent. 23 novembre 1967, n. 120).

<sup>17</sup> Cfr. P.F. GROSSI, *op. cit.*, p. 211: «I diritti di libertà (...) si acquistano tutti, in base al diritto positivo, sin dalla nascita, indipendentemente dalla volontà e da qualsiasi attività del loro titolare, in virtù del semplice riconoscimento della capacità giuridica che ne costituisce il logico presupposto, anziché in vari momenti successivi e condizionatamente al verificarsi di determinate fattispecie».

<sup>18</sup> Essendo ormai numerosi i casi di estensione del diritto politico di voto agli stranieri, sebbene nel solo ambito regionale e locale. Sul punto, v. ad es. B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei “non cittadini”. Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AA.Vv., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari, 2009*, Napoli, 2010, spec. pp. 133 ss. A questo proposito, è nota la tesi di coloro che distinguono i diritti politici fondamentali e inviolabili previsti in Costituzione (spettanti ai soli cit-

ovvero ai cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età. La scelta di riservarli a costoro si giustifica proprio nell'ottica dell'interesse sotteso al riconoscimento del diritto, ovvero quello dello Stato a "far propria" l'espressione di volontà degli individui. Non di tutti, però, ma solo di coloro che: 1) sono membri della collettività sulla quale l'esercizio della sovranità si ripercuote<sup>19</sup>: appartenenza che si evince ancora attraverso la verifica del possesso dello *status* di cittadino<sup>20</sup>; 2) si presume abbiano l'«attitudine a tutelare l'interesse pubblico», ovvero l'interesse generale<sup>21</sup>: di qui la necessità che si sia raggiunta la maggiore età, la quale dovrebbe costituire garanzia sufficiente di ponderazione e capacità di discernimento.

Infine, una differenza sostanziale, dirimente, attiene all'*oggetto della pretesa* in cui il diritto si sostanzia. Infatti, nel caso del diritto di libertà, tale oggetto è dato dall'astensione dello Stato da ogni atto di ingerenza entro la sfera di libertà dell'individuo (lo *status libertatis* è uno *status negativus*); diversamente, nel caso del diritto politico, l'oggetto della pretesa si sostanzia nella partecipazione ai processi decisionali statuali (per questo si parla di *status activae civitatis*)<sup>22</sup>; esso ha «per contenuto un'attività positiva del cittadino» che lo Stato deve accettare e riconoscere<sup>23</sup>, per alcuni un potere a tutti gli effetti<sup>24</sup>. Un

---

tadini) dai diritti politici legislativi (estendibili agli stranieri); v. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica di diritto privato*, 1992, p. 225.

<sup>19</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione (Verfassungslehre)*. 1928), trad. it., a cura di A. Caracciolo, Milano, 1984, p. 227, il quale afferma che i diritti politici «non valgono naturalmente per gli stranieri, poiché altrimenti cesserebbe l'unità e la comunità politica e cadrebbe il presupposto essenziale dell'esistenza politica, la possibilità di distinzione tra amico e nemico».

<sup>20</sup> Sebbene non manchino proposte volte a superare il criterio della cittadinanza, nell'ottica di una sempre maggiore integrazione politica dello straniero. Vedasi a questo proposito A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, 2006, *passim*, ma spec. pp. 155 ss.

<sup>21</sup> F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, Milano, 1993, p. 1117. Sulla distinzione tra interesse individuale e interesse generale e sull'opportunità di sostituire «nella terminologia giuridica» l'espressione «ambigua» "interesse pubblico" con quella «più chiara» di "interesse generale", v. diffusamente G. JELLINEK, *Sistema*, cit., pp. 78 ss., ma anche pp. 127 ss.

<sup>22</sup> Cfr. G. JELLINEK, *Sistema*, cit., pp. 153-154: «Lo *status* attivo costituisce l'esatto contrapposto dello *status* negativo. In forza dell'ultimo, l'individuo è liberato dalla soggezione verso lo Stato, in forza del primo agisce per lo Stato».

<sup>23</sup> Cfr. D. DONATI, *Elementi di diritto costituzionale*, III ed., Padova, 1932, p. 32.

<sup>24</sup> Cfr. A. PACE, *op. cit.*, p. 67: «I diritti politici hanno generalmente per contenuto

abisso separa gli *Abwehrrechte* dai *Teilnahmerechte*: i diritti di difesa possono essere esercitati – e trovano quindi tutela – anche per inerzia (non manifestando il proprio pensiero, non circolando, non professando alcuna fede religiosa e così via). D'altronde il senso del loro riconoscimento sta nella protezione contro le indebite ingerenze statali, siano esse di carattere limitativo o costrittivo. Non così per i diritti di partecipazione, che non si esercitano mai per omissione: non si può votare *non* partecipando alla consultazione elettorale<sup>25</sup>. Ovviamente, trattandosi di un diritto, il titolare può legittimamente decidere di non goderne, ma non per questo può concludersi che il mancato esercizio di un diritto politico equivalga ad esercizio di un diritto di libertà<sup>26</sup>.

### 3. La natura *zweiseitig* del voto

Tra i meccanismi che permettono il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali pubblici, il voto riveste certamente un ruolo centrale, giacché per mezzo di esso il popolo è chiamato ad eleggere o

---

dei poteri e non delle facoltà (...). Conseguentemente, lo Stato è obbligato a conformarsi o comunque a prendere in considerazione il risultato, giuridicamente rilevante, dell'esercizio di questi diritti».

<sup>25</sup> Non possono, quindi condividersi le conclusioni alle quali perviene il giudice delle leggi in Corte cost., sent. 4 maggio 2005, n. 173, p.to 3 del *Cons. dir.*, ove si afferma che «il non partecipare alla votazione costituisce una forma di esercizio del diritto di voto significativa solo sul piano socio-politico», giacché la non-partecipazione al voto, come si vedrà *infra* (§ 9), rappresenta solo un voto inesistente.

<sup>26</sup> Cfr. A. PACE, *Sovranità popolare e mass media*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladini. Atti del Convegno di studio per celebrare la casa editrice CEDAM nel 1° centenario dalla fondazione (1903-2003)*, Padova, 2004, p. 78, ove l'illustre A., discorrendo della differenza che intercorre tra diritti di libertà e diritti politici, afferma, con riguardo ai secondi, che «l'individuo non si muove, nell'esercizio di essi, altrettanto liberamente come con i primi». Qualifica i diritti politici, e in particolare quello di voto, come diritti di libertà ad es. C. MARCHESI, *Il diritto di voto e la partecipazione politica. Studio di diritto comparato*, Napoli, 2019, pp. 192 ss.: «Il diritto [di voto] appare collocabile nel novero dei diritti di libertà in considerazione della piena rispondenza ai caratteri di questi ultimi. Il carattere della personalità (...), così che non solo non risultano possibili fenomeni di trasmissione e di alienazione, ma altresì non è consentita la rappresentanza (...). In piena rispondenza ai caratteri dei diritti di libertà, il diritto di voto non presenta carattere patrimoniale né inerenza ad un bene. Ancora, esso è imprescrittibile (...). Infine, si connota quale diritto *erga omnes*».



a deliberare, rinnovando la composizione degli organi rappresentativi o incidendo sulle dinamiche ordinamentali.

La dottrina si è a lungo interrogata sulla natura giuridica del voto, pervenendo, nel corso del tempo, ad esiti sempre nuovi<sup>27</sup>. All'alba del costituzionalismo moderno, due diverse concezioni furono affacciate: l'una, di stampo giusnaturalistico e profondamente debitrice della riflessione illuminista, considerava il voto quale diritto innato dell'uomo<sup>28</sup>; l'altra, "figlia" dello statalismo tedesco del secolo XIX, annoverava il voto tra quelle situazioni giuridiche soggettive considerate semplici "effetti riflessi" (*Reflexwirkungen*) dei limiti che lo Stato poneva alla sua azione<sup>29</sup>. Fu Georg Jellinek a "temperare" quest'ultima tesi, riconoscendo in capo agli appartenenti ad una data comunità politica uno *status activae civitatis* che si risolveva nella capacità di divenire a tutti gli effetti un organo dello Stato, esercitando, per conto di quest'ultimo, la funzione elettorale<sup>30</sup>.

L'affermarsi, nel Secondo dopoguerra, dello Stato costituzionale, ha indotto gli studiosi a tornare ad interrogarsi sul voto e sulla sua natura. Coerentemente con la rinnovata attenzione nei riguardi delle garanzie dei diritti fondamentali, buona parte della dottrina della seconda metà del XX secolo ha sposato la tesi della natura *zweiseitig* del voto: al contempo un diritto individuale, politico e quindi funzionale alla garanzia di partecipazione dei cittadini, ma anche una funzione pubblica, esercitata collettivamente dal corpo elettorale<sup>31</sup>; secondo autorevole dottrina, i due "volti" del voto, sebbene chiaramente distinguibili, vanno sempre considerati unitariamente, giacché si tratterebbe,

<sup>27</sup> Le diverse tesi sono approfonditamente riportate in pressoché tutti i più recenti principali lavori monografici dedicati al diritto di voto. *Ex plurimis*, v. almeno E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, 2001, pp. 4 ss.; M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016, pp. 13 ss.

<sup>28</sup> Cfr. J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social* (1762), in ID., *Scritti politici*, trad. it., a cura di P. Alatri, Torino, 1970, p. 811: «Il diritto di votare in ogni atto di sovranità [è un] diritto che niente può togliere ai cittadini».

<sup>29</sup> Cfr. C.F. VON GERBER, *Lineamenti di diritto pubblico tedesco (Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 1865)*, in ID., *Diritto pubblico*, trad. it., a cura di Pier Luigi Lucchini, Milano, 1971, p. 130, nonché, successivamente, sebbene in termini parzialmente differenti, P. LABAND, *Das Staatsrechts des deutschen Reiches* (1883), 5. Aufl., Tübingen, 1911, p. 148.

<sup>30</sup> Cfr. *supra*, nt. 14.

<sup>31</sup> Cfr. ancora *supra*, nt. 15.

in definitiva, di un diritto che ha «per contenuto l'esercizio di una pubblica funzione»<sup>32</sup>.

#### 4. Sovranità popolare e ripercussioni sulla natura del voto

Come sovente accade, la tesi poc'anzi esposta non ha goduto di consenso unanime. In particolare, una parte della dottrina ritiene che l'accoglimento del principio della sovranità popolare nell'art. 1, secondo comma, Cost. sia stato in grado di determinare, a tutti gli effetti, una "trasfigurazione" del voto<sup>33</sup>. Questo, infatti, sarebbe ora da considerarsi un diritto di libertà, ovvero un «diritto soggettivo di partecipare o anche di astenersi dal partecipare al procedimento elettorale», senza che più rilevi «la vecchia teoria dell'elettorato-funzione». Questo perché, con l'accoglimento del principio in questione, «la legittimità e quindi lo stesso regolare funzionamento dell'ordinamento costituzionale riposano sul libero consenso del popolo sovrano»; pertanto, «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». In altri termini, essendo sovrano, il popolo

---

<sup>32</sup> Così P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, IX ed., Milano, 1979, p. 96, il quale peraltro estende tale definizione a tutti i diritti politici.

<sup>33</sup> Più in generale, l'accoglimento del principio di sovranità popolare in Costituzione ha indotto più d'uno ad interrogarsi sull'impatto dello stesso su alcuni diritti di prima e di seconda generazione, *in primis* quello di voto. Ad es., v. F. LANCHESTER, *op. cit.*, p. 1118: «Alla fine del secolo XX, quando il suffragio universale viene oramai riconosciuto come la base degli ordinamenti di democrazia pluralistica, si ripropone (...) il problema di situare il diritto in questione, coordinando le sue giustificazioni con il concetto prevalente della sovranità popolare»; E. GROSSO, *Articolo 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, p. 966: «Lo stesso concetto di sovranità dello Stato, sul quale era stato costruito il diritto pubblico europeo del secolo XIX e sul quale si reggeva l'impostazione del voto come funzione pubblica, è entrato irreversibilmente in crisi nelle società pluraliste attuali, segnate dalla presenza di molteplici gruppi sociali portatori di interessi, ideali e progetti differenziati. Anzi, proprio l'esercizio concreto dei diritti politici – e principalmente del diritto di voto – e la progressiva estensione della loro titolarità simboleggiano il passaggio dalla sovranità dello Stato a quella del popolo». Similmente, M. RUBECHI, *op. cit.*, pp. 43-44: «La concezione monolitica e unitaria della società e dello Stato venne infatti sempre più a essere messa in discussione (...). L'attribuzione della sovranità al popolo e la collocazione del momento del voto all'interno di un circuito rappresentativo che contempla anche la presenza e il ruolo dei partiti politici rimettono (...) in discussione le tradizionali categorie».

godrebbe di una libertà giuridica di voto, frutto dell'emancipazione definitiva di questa «dalle potestà e dalle funzioni proprie del corpo elettorale»<sup>34</sup>.

La summenzionata tesi pare muovere, tuttavia, da una concezione della sovranità popolare non totalmente al riparo da critiche. Lungi dal voler riproporre le superate teorie sull'assenza di valore normativo della statuizione di cui all'art. 1, secondo comma, Cost.<sup>35</sup>, si proverà di qui in avanti ad inquadrare la disposizione che attribuisce al popolo la titolarità della sovranità entro una cornice che non svaluti la dirompenza della previsione, senza per questo cadere in una pregiudiziale (e nondimeno comune) "statofobia".

## 5. Critica: sovranità popolare come partecipazione legittimante e voto come diritto politico-funzionale

Non vi sono dubbi sul fatto che la scelta del Costituente si giustifichi alla luce della volontà unanime di favorire il transito definitivo dello Stato italiano alla democrazia, ovvero ad un sistema ove ogni decisione espressione della suprema potestà di governo potesse essere ricondotta al popolo. La sovranità di quest'ultimo consiste, quindi, in un titolo di legittimazione del potere: detto altrimenti, in una forma di Stato democratico-pluralista non può esservi cittadinanza per atti autoritativi che non si fondino sul benessere concesso «nelle forme e nei limiti della Costituzione» dal popolo<sup>36</sup>. Di qui l'assoluta necessità

<sup>34</sup> Le citazioni testuali sono tratte da G. PITRUZZELLA, *Elezioni. II) Elezioni politiche: elettorato*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XII, Roma, 1989, pp. 2-3.

<sup>35</sup> Invero molto comuni nel primo decennio successivo all'approvazione della Costituzione repubblicana. Posizioni contrarie al valore normativo della previsione *de qua* si ritrovano, ad es., in P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Lo Stato democratico moderno*, Milano, 1946, p. 58, nonché in R. MONACO, G. CANSACCHI, *La nuova Costituzione italiana*, VII ed., Torino, 1957, p. 23.

<sup>36</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, VIII ed., Padova, 1969, p. 141. Secondo l'illustre A., la disposizione che afferma l'appartenenza della sovranità al popolo sta ad indicare «la permanenza dell'esercizio di questa nel popolo, come contrassegno essenziale ed ineliminabile del regime democratico che si intendeva instaurare. (...) Il popolo (...) è sovrano per volontà della Costituzione ed a condizione che agisca per i fini e secondo i procedimenti da essa predisposti. La dichiarazione di appartenenza della sovranità al popolo non è che la conseguenza della forma democratica dello Stato (...)». Poco prima (pp. 97 s.), l'A. afferma che le teorie sulla sovranità

di predisporre meccanismi che permettano all'universalità dei cittadini (*recte*: alla parte "attiva" di questi, ma senza più limitazioni di genere e, chiaramente, di censo o alfabetizzazione) di partecipare e concorrere «alla formazione, all'esplicazione ed all'attuazione della potestà medesima, unitariamente considerata»<sup>37</sup>. Pertanto, può ben dirsi che la sovranità appartiene al popolo perché ad esso spetta conferire il crisma della legittimità agli atti espressione della potestà d'imperio. Tuttavia, ciò non basta a privare lo Stato dell'"abito" che lo ha reso per lungo tempo riconoscibile.

Può essere d'aiuto ricorrere in questa fase dell'analisi alla distinzione tra Stato-ordinamento (da un lato) e Stato-apparato contrapposto a Stato-comunità (dall'altro). Se per Stato-ordinamento si intende lo

---

popolare rappresentano una possibile risposta al problema non già del *fondamento giuridico* della sovranità, bensì a quello (diverso) della *giustificazione* della sovranità: «della risposta cioè da dare all'interrogativo sul *perché* di un'autorità che si impone a noi, e del *come* debba venire formata per apparire degna di ubbidienza» (corsivo non testuale). Similmente, P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, II ed., Torino, p. 112: «L'art. 1.2 della Costituzione repubblicana (...) introduce un nuovo principio di legittimazione del potere, in base al quale l'esercizio delle funzioni che fanno capo agli organi dello Stato (...) ha la sua fonte prima nel popolo. (...) La Costituzione prevede, infatti, che l'esercizio delle fondamentali funzioni dello Stato non possa avvenire se non in seguito all'attivazione di istituti che chiamano in causa direttamente il popolo o, più precisamente, il corpo elettorale».

<sup>37</sup> È d'altronde lo stesso Vezio Crisafulli, ovvero l'artefice della piena valorizzazione normativa dell'art. 1, secondo comma, Cost., a qualificare comunque l'intervento del popolo sovrano nei termini di una "partecipazione" e di un "concorso" all'esercizio della potestà di governo (che quindi deve necessariamente trovare la sua sede altrove e non presso il popolo stesso). Cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., p. 122 (dal quale è tratta la citazione riportata nel corpo del testo). Cfr. a questo proposito G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 328: «"Prendere parte" presuppone da un lato che vi siano canali e momenti attraverso cui si può influire in qualche misura sul processo decisionale e, dall'altro, però, che il processo decisionale sia guidato e determinato anche (e spesso prevalentemente) da altri: *i poteri pubblici*, cioè, *decidono*, *i partecipanti hanno il diritto e il potere di influire su tali decisioni, nei modi e nelle forme ammesse*» (corsivo testuale). Similmente, v. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016, p. 23, ove si discorre delle «vie attraverso le quali il popolo può *partecipare* in modo organizzato alla formazione della volontà statale» (corsivo nostro). Più di recente, vedasi, apparentemente nel medesimo senso, D. PARIS, *Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche*, Milano, 2025, p. 13, il quale, interrogandosi sul voto dei cittadini residenti all'estero, si chiede «se, e in che termini, l'assenza dal "luogo della sovranità statale" possa influire sulla *partecipazione* di una parte del popolo all'esercizio della sovranità stessa» (corsivo parimenti non testuale).

Stato nell'integralità dei suoi elementi (tra i quali, come noto, figura il popolo stesso), esso semplicemente non può non essere *superannus*<sup>38</sup>, giacché la sovranità è semplicemente il suo modo d'essere<sup>39</sup>, è «la qualità della sua organizzazione»<sup>40</sup>, capace di congiungere l'elemento territoriale e l'elemento personale «in un circuito giuridico chiuso ed astratto»<sup>41</sup>, qualificandosi «come indipendente, autosufficiente, *sibi ipsi princeps*» (sovranità *dello Stato*)<sup>42</sup>.

Le cose cambiano – ma solo in parte – se ci si spinge ad osservare le dinamiche interne allo Stato-ordinamento, facendo ricorso alla distinzione ormai consolidatasi tra Stato-apparato (o soggetto o persona, che dir si voglia) e Stato-comunità (o popolo)<sup>43</sup>. Si tratta in questo caso di verificare la spettanza della peculiare funzione della sovranità che consiste nella suprema potestà d'imperio; essa non può che spettare allo Stato-apparato<sup>44</sup>, giacché il comando supremo deve promanare giocoforza da un soggetto abilitato ad operare nel mondo del diritto, che abbia cioè personalità giuridica<sup>45</sup>; il popolo, come noto, non è soggetto di diritto (è, semmai, una pluralità disomogenea di soggetti di

<sup>38</sup> C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*: «La potestà sovrana (...) non può competere ad altri che non sia il complessivo ordinamento statale, cioè lo Stato nell'integralità di tutti i suoi elementi». Sulle origini del termine "sovranità" si rinvia a E. CORTESE, *Sovranità (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1985, p. 212.

<sup>39</sup> Sebbene, come fa notare G. JELLINEK, *Sistema*, cit., p. 38, «i modi di essere non possono stipulare trattati, né muovere guerra!»

<sup>40</sup> F. MODUGNO, *La dicotomia "Stato ordinamento" - "Stato soggetto" nel pensiero dei tre maestri*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare*, cit., p. 41.

<sup>41</sup> G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, III ed., Padova, 1994, p. 93.

<sup>42</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, II ed., Padova, 1970, p. 65.

<sup>43</sup> Distinzione ormai unanimemente accolta dalla dottrina, ma anche dalla giurisprudenza costituzionale, che ne fa da tempo largo uso. Tra le molte, può qui citarsi la pronuncia del 1977 in tema di segreto di Stato, ove i giudici evidenziano come gli interessi da preservare mediante l'apposizione del segreto debbano «attenere allo Stato-comunità e, di conseguenza, rimangono nettamente distinti da quelli del Governo e dei partiti che lo sorreggono». Così in Corte cost., sent. 24 maggio 1977, n. 86, p.to 5 *Cons. dir.*

<sup>44</sup> Non per nulla tale funzione è nota proprio come *Staatsgewalt*. Sulla distinzione tra *Souveränität* e *Staatsgewalt* si rinvia a E. DI SALVATORE, *Il territorio dello Stato e lo spazio come problema giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2025, pp. 1 ss., spec. pp. 14 ss.

<sup>45</sup> Cfr. G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Roma, 1913, p. 17: «(...) la sovranità, in quanto esplica la capacità dello Stato, non può che derivare da un concetto giuridico, il quale si può legare ad una persona morale, non

diritto)<sup>46</sup>. Non potendosi ammettere il concorso di plurime volontà sovrane in seno ad un ordinamento *superiorem non recognoscens*, il popolo dovrà allora considerarsi un organo statale<sup>47</sup>, chiamato a svolgere una funzione pubblica *nelle vesti* di corpo elettorale<sup>48</sup>. Quest'ultimo non può intendersi, dunque, come organo del popolo<sup>49</sup>, ma dello Stato, perché solo una persona giuridica può esternare la propria volontà per mezzo di organi<sup>50</sup>.

Anche quando i cittadini, attraverso il corpo elettorale, esercitano una funzione deliberativa, non possono comunque prescindere dall'ineludibile interposizione dello Stato-apparato (che predispone mezzi

---

mai al popolo, che in nessun tempo e in nessuna parte del mondo ha potuto e potrà mai assumere personalità ai fini del diritto».

<sup>46</sup> È noto il tentativo di Vezio Crisafulli di superare il problema considerando il popolo non già come soggetto di diritto, ma come figura giuridica soggettiva. Cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., p. 120: «Dire che il popolo è, nell'ordinamento costituzionale vigente, una figura giuridica soggettiva (...) non equivale affatto a dire che è un soggetto giuridico, d'accordo; ma rappresenta già un passo innanzi più che notevole verso un definitivo superamento delle tradizionali argomentazioni ed obiezioni».

<sup>47</sup> Tra i sostenitori della teoria del corpo elettorale come organo dello Stato anche nel periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana figurano ad es. C. MORTATI, *op. cit.*, pp. 437 ss. e U. PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo*, Milano, 1954, *passim*.

<sup>48</sup> Così da poter essere «ordinato ad unità», per ricorrere alle parole di O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, vol. I, Napoli, 1912, p. 119.

<sup>49</sup> A sostegno della tesi che vede nel corpo elettorale un organo del popolo si esprimono V. CRISAFULLI, *op. ult. cit.*, p. 126 e G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1962, pp. 98 ss., spec. p. 103. Per una critica sia alla tesi del corpo elettorale come organo dello Stato, sia a quella che lo considera organo del popolo, v. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, 1998, pp. 270-271.

<sup>50</sup> Cfr. G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, p. 16: «(...) non potendosi qualificare come soggetto per carenza della sua unità, il popolo non può quindi avere un suo organo». L'organo, come noto, è quell'«ufficio particolarmente qualificato da una norma come idoneo ad esprimere la volontà della persona giuridica e ad imputarle l'atto e i relativi effetti», secondo le parole di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, III ed., Milano, 1993, p. 142. In altre parole, si tratta dello strumento attraverso il quale la persona giuridica agisce e opera nel mondo del diritto. Sul punto v. già O. v. GIERKE, *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtssprechung*, Berlin, 1877, che fu tra i primi a identificare l'organo con la persona fisica o il complesso di persone agenti per la persona giuridica. Ritene che sia errata in generale la qualificazione del corpo elettorale come organo G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, XI ed., Bologna, 2007, p. 340: «Parlare del corpo elettorale come organo è mistificatorio per questa sola e semplice ragione: non è un organo perché non è un soggetto».

e procedure indispensabili per pervenire al risultato desiderato e che decide come dare concreta esecuzione alla deliberazione); tanto che la migliore dottrina ha da tempo abbandonato l'uso dell'espressione "democrazia diretta", preferendo quella di "democrazia partecipativa"<sup>51</sup>.

Dunque, la sovranità dello Stato-popolo si traduce nella sua imprescindibile *partecipazione* alla formazione della volontà dello Stato-soggetto<sup>52</sup>; la sovranità di quest'ultimo, invece, si risolve in quella che Vittorio Emanuele Orlando definì la «capacità di volere»<sup>53</sup>, ovvero la *potestà d'imperio* «che si indirizza agli individui (e agli organi dello Stato), così come alle azioni (o alle omissioni) da essi poste (o non poste) in essere»<sup>54</sup>.

Ciò premesso, non si può condividere la posizione di chi ritiene che la sovranità popolare abbia portato con sé il capovolgimento della consolidata dinamica che vedrebbe lo Stato "servirsi" del popolo ai suoi fini. Secondo i fautori di questa lettura, il popolo sovrano "si servirebbe", oggi, dello Stato per esercitare la sua (del popolo) potestà d'imperio<sup>55</sup>. Si è visto più sopra, tuttavia, come un'interpretazione di tal genere presti il fianco a più d'una critica. Lo Stato-soggetto, unico abilitato ad esercitare la *Gewalt* all'interno dell'ordinamento, continua

---

<sup>51</sup> M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare*, cit., pp. 183-184: «Nelle società pluralistiche (...) una *interpositio* fra il popolo e la decisione politica è, anche quando quella decisione viene imputata al popolo medesimo e ad una sua "diretta" manifestazione di volontà, inevitabile. (...) È per questo, per una necessaria opera di pulizia (non solo terminologica, ma) concettuale, che è bene abbandonare ogni riferimento alla democrazia diretta per quegli istituti di partecipazione popolare che, come i nostri *referendum*, sono inseriti in alcune costituzioni rappresentative. Non di democrazia "diretta", bensì "partecipativa", insomma, si dovrebbe parlare».

<sup>52</sup> Sul rapporto tra volontà individuali e volontà statale (che le prime concorrono a determinare), v. almeno H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia (Vom Wesen und Wert der Demokratie, 1920)*, trad. it., a cura di A. Carrino, Napoli, 1994, pp. 9 ss., spec. p. 14.

<sup>53</sup> V.E. ORLANDO, *Prefazione*, in Id. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milano, 1900, p. 22.

<sup>54</sup> E. DI SALVATORE, *op. ult. cit.*, pp. 12-13. E d'altronde, come ben sottolineano A. BARBERA, C. FUSARO, C. CARUSO, *Corso di diritto costituzionale*, VII ed., Bologna, 2024, p. 311, «attribuire la sovranità al popolo non vuol dire che lo Stato come persona giuridica non mantenga la sua posizione di supremazia all'interno dell'ordinamento».

<sup>55</sup> Posizione, questa, invero molto diffusa. *Ex plurimis*, v. ad es. F. LANCHESTER, *op. cit.*, p. 1121, per il quale «lo Stato apparato costituisce l'organizzatore della struttura servente che permette al popolo (attraverso il corpo elettorale) di esprimersi, selezionando decisioni elettive e deliberative».

invero a “servirsi” del popolo, ma non più, come in passato, semplicemente al fine di assicurarsi la corretta formazione degli organi decisionali (Parlamento *in primis*), ma per dar seguito alla disposizione costituzionale che, sancendo l’appartenenza della sovranità al popolo, impone che quella (*Staats*)*gewalt* sia legittimata, a monte, dalla *partecipazione* popolare.

Si può così tornare all’idea, criticata in apertura di paragrafo, per la quale la sovranità popolare avrebbe favorito una metamorfosi del voto: non più diritto politico (e quindi funzionale), ma diritto di libertà esercitabile anche “per inerzia”. Le considerazioni svolte più sopra hanno disvelato la fragilità delle fondamenta sulle quali poggia tale tesi. Se, da un lato, è certamente corretto tenere ben distinto il piano del diritto da quello della pubblica funzione, l’uno esercitato dal singolo cittadino, l’altra dal corpo elettorale, dall’altro lato non si vede perché debba considerarsi “trasfigurato” il diritto in questione, il quale rimane una situazione soggettiva attribuita ai cittadini innanzitutto al fine di permettere l’esercizio della funzione (pubblica) elettorale, fondamentale – in uno Stato costituzionale – al fine di legittimare democraticamente il potere. Se si accogliesse la tesi del voto come diritto esercitabile anche per mezzo dell’astensione, verrebbe meno il senso stesso del suo riconoscimento, che nell’ordinamento repubblicano è quello di garantire *proprio* la sovranità popolare (ovvero la *partecipazione* del popolo alla formazione della volontà statale)<sup>56</sup>.

Non regge, *a fortiori*, l’idea per la quale il diritto di voto si traduca nell’espressione di consenso o dissenso «nei confronti dello Stato-persona»; quest’ultimo, infatti, esercita la potestà d’imperio a seconda delle direttive che il popolo fornisce *proprio* nel momento in cui partecipa per il tramite del voto; al di là di (pur plausibili) situazioni patologiche, che legittimerebbero semmai il ricorso alla resistenza, non vi sarebbe ragione, quindi, per esprimere dissenso nei riguardi dello Stato-soggetto. Il popolo è chiamato a partecipare e, in quella sede, esso può acconsentire o dissentire – questo sì – alle singole proposte sulle quali è chiamato a decidere (siano esse di natura elettiva o deliberativa).

---

<sup>56</sup> Peraltro, come è stato giustamente notato, la natura pienamente funzionale del diritto di voto è confermata anche «dai requisiti (...) che il nostro ordinamento richiede che i membri del corpo elettorale presentino per poter partecipare alle elezioni». Così M. RUBECHI, *op. cit.*, p. 52.



### 5.1. *La (nuova) funzione del voto nella forma di Stato di democrazia pluralista*

Il transito alla sovranità popolare sembrerebbe aver inciso non tanto sulla natura del diritto di voto, quanto, semmai, sulla sua funzione. Infatti, essendo strumentale al mantenimento della forma di Stato democratica<sup>57</sup>, il voto, oggi, non è più soltanto un diritto pubblico soggettivo, ma – come evidenziato dallo stesso giudice delle leggi<sup>58</sup> – è un diritto “fondamentale”; esso a tutti gli effetti concorre, nei suoi attuali contorni (personalità, eguaglianza, libertà, segretezza ecc.) «a definire la forma stessa dello Stato italiano»<sup>59</sup>; in quanto tale, il diritto di voto deve altresì considerarsi inviolabile<sup>60</sup>, ovvero – a seconda della lettura cui si aderisce – sottratto alla revisione costituzionale<sup>61</sup> o comunque insopprimibile<sup>62</sup>.

## 6. Il dovere civico di voto nel dibattito in seno all’Assemblea Costituente

L’art. 48 della Costituzione repubblicana considera l’esercizio del voto, ancor prima che un diritto, un «dovere civico»: un dovere, cioè,

<sup>57</sup> Cfr. F. LANCHESTER, *op. cit.*, p. 1119: «Non si tratta di un ripiegamento nel territorio del diritto naturale, ma piuttosto del riconoscimento delle qualità insite degli ordinamenti democratici. Questi si fondano, infatti, su precisi valori di dignità ed autodeterminazione del singolo, la cui negazione comporta la fuoriuscita dai confini idealtipici della forma di Stato».

<sup>58</sup> Cfr. Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, p.to 2 *Cons. dir.*: «(...) un diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione, il diritto di voto, che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme» (corsivo non testuale).

<sup>59</sup> Questa sarebbe la cifra comune a tutti i diritti fondamentali accolti in Costituzione secondo M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 5.

<sup>60</sup> Cfr., seppur indirettamente (ovvero in relazione al diritto politico di cui all’art. 51 Cost.), Corte cost., sent. 14 dicembre 1990, n. 539. Più di recente, v. di nuovo Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, p.to 2 *Cons. dir.*, ove si discorre espressamente di «tutela del diritto inviolabile di voto» (poi ripresa anche da Corte cost., sent. 9 febbraio 2017, n. 35, p.to 3.3 *Cons. dir.*).

<sup>61</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, cit., pp. 1 ss., spec. pp. 29 ss.

<sup>62</sup> In questo (garanzia di esistenza) consisterebbe l’invulnerabilità dei diritti che non sono qualificati espressamente come tali dalla Costituzione, secondo P.F. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972, pp. 158 ss. Invece, quelli che godono della qualifica espressa non potrebbero, secondo l’illustre A., neppure essere modificati *in peius* (irriducibilità).

che ciascun cittadino è chiamato ad adempiere. La scelta del Costituente non può considerarsi certo eccentrica, costituendo essa l'esito di un lungo dibattito che aveva tenuto impegnata la dottrina a cavallo tra il XIX e il XX secolo<sup>63</sup>. L'ipotesi di rendere il voto obbligatorio era stata avanzata già all'alba dell'unificazione del Paese, per il timore che un astensionismo generalizzato potesse minare sin da subito le fondamenta del neonato Stato unitario, e fu riproposta in seno all'Assemblea Costituente per ragioni non dissimili: occorreva trovare un modo per far sì che tutti partecipassero alla vita politica della Repubblica, la quale, altrimenti, avrebbe mosso i suoi primi passi già con un pericoloso *deficit* di legittimazione<sup>64</sup>.

Tuttavia, la scelta di qualificare il voto come «dovere civico» non trovò tutti d'accordo, anzi; la contesa fu particolarmente aspra e si giocò principalmente su un piano giuridico: come intuibile, i detrattori del binomio voto-funzione contestarono la proposta, preferendo che nell'articolato figurasse esclusivamente il voto-diritto. In realtà, come da più parti giustamente rilevato, l'elegante duello serviva a nascondere un diverbio tutto politico tra i partiti di ispirazione socialista, contrari al dovere di voto perché forti di una proverbiale capacità di mobilitazione, e le altre forze politiche rappresentate in Assemblea (Democra-

---

<sup>63</sup> Si vedano, ad es., G. BANDINI, *Il voto obbligatorio*, in *Nuova Antologia*, serie V, vol. 151, 1911, pp. 345 ss.; L. MINGUZZI, *Il voto obbligatorio*, in *Rendiconti. Reale Istituto lombardo di scienze e lettere*, vol. XLIV, 1911, pp. 737 ss. Il dibattito si riaccese in quel torno di tempo (1910-1912), giacché il Parlamento fu impegnato nella discussione del disegno di legge sul suffragio universale maschile proposto dal governo Luzzatti, il quale prevedeva, tra le altre cose, proprio l'obbligatorietà del voto (che venne tuttavia stralciata dal testo definitivo).

<sup>64</sup> Sul punto, v. F. PALLANTE, *Il dovere che non c'è più? Sull'abolizione delle sanzioni all'obbligo di voto in Italia*, in C. FUMAGALLI, V. OTTONELLI (a cura di), *Votare o no. La pratica democratica del voto, tra diritto individuale e scelta collettiva*, Milano, 2022, pp. 33-34. Il timore di una delegittimazione si percepisce con evidenza negli scritti dell'epoca dedicati alla questione del voto obbligatorio. Si v., ad es., G. AMBROSINI, *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, 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».

zia cristiana *in primis*)<sup>65</sup>, che vedevano nella previsione uno strumento indispensabile per portare alle urne un elettorato più “pigro” e, in particolare, le donne, da poco cittadine “attive” a pieno titolo e certamente sensibili alla propaganda cristiano-democratica<sup>66</sup>. Si optò infine per l’inserimento della locuzione «dovere civico» nella disposizione dedicata al voto, da un lato scongiurando l’evocazione di inopportuni obblighi morali, dall’altro lato accompagnando la previsione del dovere col richiamo alla dimensione civica<sup>67</sup>.

## 7. Il dovere civico di voto come dovere giuridico

Come accaduto con riguardo alla genesi di altre disposizioni costituzionali – si pensi all’inserimento della parola «programmi» anziché «piani» nell’art. 41 – la soluzione di compromesso ha finito per rappresentare un espediente linguistico utile al raggiungimento di un accordo<sup>68</sup>, ma che non è servita ad arginare le potenzialità espansive di una formula che, al netto degli accomodamenti lessicali, non può dirsi certo enigmatica. La connotazione civica del dovere di voto non vale a mutarne la natura, che è pienamente ed ineludibilmente giuridica<sup>69</sup>:

<sup>65</sup> *Ex plurimis*, v. M. MAZZIOTTI DI CELSO, G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, VII ed., Padova, 2018, p. 291, ove si discorre di «equivoco compromesso fra le forze moderate e quelle di sinistra nell’Assemblea Costituente».

<sup>66</sup> Cfr. M. RUBECHI, *Il diritto di voto*, cit., p. 129.

<sup>67</sup> In seno all’Assemblea Costituente si presero altresì in considerazione le seguenti ipotesi: «dovere pubblico» (on. Merlin, II Sottocommissione, seduta del 15 novembre 1946); «dovere civile» (on. Di Giovanni, seduta del 20 maggio 1947).

<sup>68</sup> Si veda a questo proposito l’intervento dell’on. Sullo nella seduta di martedì 20 maggio 1947, ove si mette in guardia dall’utilizzo incauto di una «formula di equilibrio su qualche aggettivo, di equilibrio naturalmente molto instabile, di cui in realtà sarebbe bene fare a meno con una specificazione più chiara di quello che si vuole dire. (...) Se noi dobbiamo trovare il nostro punto d’incontro soltanto su un vocabolo che poi nella interpretazione subiettiva potrà essere interpretato in un senso o nel senso opposto è un conto; ma se invece dobbiamo trovarlo su qualche termine che anche in questo momento possa avere un significato univoco, dobbiamo parlarci sinceramente, chiaramente». Similmente, nella medesima seduta, l’on. Giolitti, il quale discorre di vere e proprie «acrobazie, alle quali è stato necessario ricorrere per sostenere l’obbligatorietà del voto».

<sup>69</sup> *Contra*, di recente, 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, pp. 360 ss., ove si discorre di «doverosità civica, non morale, né giuridica, dell’esercizio del diritto di voto (...)» (corsivo non testuale). Più avanti, l’A. aggiunge che «la doverosità del diritto di voto non ha mai significato considerare il voto, inteso

esso è «civico» perché proprio di ogni cittadino<sup>70</sup>, chiamato ad attivarsi per far sì che la sovranità statale sia legittimata dall'assenso popolare. Il richiamo al civismo non vale soltanto a ricordare la valenza solidaristica del dovere di voto<sup>71</sup>, ma potrebbe anche considerarsi una sintetica enucleazione dell'interesse – quello all'attivazione della sovranità da parte dei cittadini<sup>72</sup> – in ragione del quale il legislatore è autorizzato a comprimere la libertà di voto<sup>73</sup>. Il fatto che la previsione del dovere non sia immediatamente accompagnata da sanzioni non vale certo a

---

come il recarsi alle urne per votare il giorno delle elezioni, un vero e proprio obbligo giuridico per i cittadini». Similmente, E. CAMPPELLI, *Il voto obbligatorio: tra libertà individuale e responsabilità democratica*, in C. Bassu (a cura di), *L'astensionismo elettorale come regressione democratica?*, Milano, 2025, pp. 83 ss., spec. p. 91, il quale considera il voto «solo moralmente e socialmente incoraggiato».

<sup>70</sup> Cfr. P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, II ed., Padova, 1976, p. 130: «e poiché “civico” vuol dire “del cittadino”, l'aggettivo non muta di certo la natura giuridica del dovere». Depone per il «contenuto normativo e non solo esortativo» della locuzione anche E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Torino, 1990, p. 230.

<sup>71</sup> Che infatti molti considerano pienamente annoverabile tra i doveri inderogabili di solidarietà politica menzionati, come noto, dall'art. 2 Cost. Tra costoro figura, ad es., 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*, Napoli, 2019, p. 87. L'espressione del voto costituisce indubbiamente una decisione che si assume “solidalmente” anche per conto di coloro che in un dato momento non possono partecipare, anche semplicemente perché (ancora) non titolari del relativo diritto. Vi è, poi, chi pone enfasi sullo stretto collegamento che intercorre tra i diritti/doveri previsti in Costituzione (in particolare il lavoro, l'istruzione e il voto) e il duplice obiettivo del pieno sviluppo della persona umana e dell'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese di cui all'art. 2 Cost. Così F. PALLANTE, *op. cit.*, p. 41.

<sup>72</sup> Cfr. Corte cost., sent. 12 aprile 1973, n. 39, in part. il p.to 2 del *Cons. dir.*, ove si afferma chiaramente che il dovere civico di voto «ha una fondamentale funzione di *interesse pubblico*, in quanto attiene all'esercizio della *sovranità* che l'art. 1 della nostra Costituzione dichiara appartenere al popolo» (corsivo non testuale).

<sup>73</sup> Cfr. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, p. 13, il quale osserva che le situazioni di diritto e di dovere «postulano entrambe la persona umana – o, comunque, un soggetto o una “figura soggettiva” – le une per garantirne la sfera di privata autonomia, le altre per comprimerla e circoscriverla, in funzione *dei superiori interessi della collettività*» (corsivo non testuale). La tesi di Lombardi sul voto è netta: si tratterebbe di un «dovere costituzionale in senso stretto», tale per cui la mancata previsione di sanzioni in Costituzione lascerebbe il legislatore libero di decidere solo la tipologia delle stesse (non potendo invece incidere sull'*an*). Così sempre *ivi*, pp. 336-343.

relegare la situazione soggettiva oltre i confini del giuridico: d'altronde già autorevoli Maestri chiarirono come la coercibilità mediante sanzione sia elemento «tendenziale e normale, ma non costante né necessario del dovere giuridico»<sup>74</sup>.

La formula adottata dall'art. 48 Cost. è dunque pienamente idonea a porre un vincolo a carico dei cittadini, ma si rivolge al contempo al legislatore per quanto concerne la determinazione delle sanzioni, le quali costituiscono, pertanto, elemento accessorio ed eventuale del dovere civico di voto<sup>75</sup>. Che quest'ultimo abbia carattere giuridico a tutti gli effetti lo dimostra, a posteriori, il fatto stesso che esso sia stato storicamente accompagnato da sanzioni (le quali non potrebbero ammettersi in presenza di un "semplice" diritto<sup>76</sup>, di un dovere solo morale o, come pure si è detto, di un mero «principio di etica politica»)<sup>77</sup>.

## 8. Operatività del dovere civico di voto: le elezioni per il rinnovo del Parlamento

Sebbene sia parte della dottrina<sup>78</sup>, sia la giurisprudenza<sup>79</sup> si siano a

<sup>74</sup> Così E. BETTI, *Dovere giuridico (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Milano, 1965, p. 58. Sul dovere in senso stretto come situazione giuridica che prescinde dalla sussistenza di un «rapporto giuridico con singole cose o singole persone» (caratteristica, questa, tipica invece dell'obbligo), v. S. ROMANO, *Doveri, obblighi*, in *Id.*, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, pp. 104 ss.

<sup>75</sup> La vicenda delle sanzioni (amministrative) dirette a colpire gli astensionisti, in particolare in occasione delle elezioni politiche, non è stata tra le più lineari della storia repubblicana: dapprima previste, poi di fatto inapplicate (tanto da indurre più d'uno a discorrere di inefficacia per desuetudine), sono state infine del tutto eliminate nel 1993. Le diverse "fasi" sono sinteticamente ripercorse da M. RUBECHI, *Il diritto di voto*, cit., p. 130.

<sup>76</sup> E. GROSSO, *Articolo 48*, cit., p. 973.

<sup>77</sup> Qualifica in tal senso il dovere civico di voto G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 2.

<sup>78</sup> G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992, pp. 97 ss.: «Tanto il diritto di partecipare alla consultazione referendaria, quanto il diritto a partecipare alla consultazione elettorale, sono espressione dell'unico e complessivo diritto di voto; quindi i principi (...) e le garanzie (...) costituzionalmente determinati dall'art. 48 comma 2 e 3 in tema di diritto di voto, devono trovare attuazione in entrambe le predette forme di consultazione popolare. (...) Del resto il parallelismo posto nel secondo comma dell'art. 48 cost. tra diritto e dovere di voto, dovrebbe logicamente trovare applicazione in ogni forma di voto: come l'ordinamento è tenuto a predisporre norme che facilitino e tutelino la formazione e l'espressione del diritto di voto in ogni sua manifestazione, così il cittadino deve sentire il dovere civico e morale di esprimere il voto, sia esso elettivo che referendario».

<sup>79</sup> Cfr. Corte cost., sent. 10 luglio 1968, n. 96, in part. il p.to 3 del *Cons. dir.*, in

più riprese chiaramente espresse sulla portata *universale* dei caratteri del voto come enunciati dal secondo comma dell'art. 48 Cost., tuttora si riscontrano profonde divergenze sui "confini" del dovere civico. Il maggiore tasso di concordia si registra con riguardo alla sua operatività in relazione alle elezioni per il rinnovo del Parlamento: un'ipotetica astensione generalizzata provocherebbe la paralisi del sistema, dacché le Camere non potrebbero formarsi e la democrazia rappresentativa ne risulterebbe fatalmente neutralizzata. Di qui l'esigenza costituzionale di imporre ai cittadini la partecipazione alle votazioni c.d. elettive, volte cioè a selezionare i deputati e i senatori della Repubblica<sup>80</sup>. L'astensione in occasione delle elezioni politiche è stata, di fatto, l'unica forma di mancata partecipazione al voto espressamente sanzionata per legge nel corso della storia repubblicana.

## 9. Segue: il referendum abrogativo

Prive di sanzioni sono rimaste le altre votazioni e, in specie, quelle c.d. deliberative, in cui non è richiesto di scegliere tra più candidati, ma di esprimere una volontà capace di determinare un impatto diretto sull'ordinamento giuridico «in una o più questioni politiche di importanza essenziale»<sup>81</sup>. Si tratta dei referendum popolari abrogativi (art. 75 Cost.) e costituzionali (art. 138 Cost.).

Nel primo caso, l'inoperatività del dovere civico di voto è stata argomentata principalmente muovendo dalla presenza del *quorum* strutturale dal quale dipende la validità della consultazione referendaria. Il Costituente, infatti, ha previsto che «la proposta soggetta a referendum è approvata *se ha partecipato* alla votazione la maggioranza degli aventi

---

cui si afferma chiaramente quanto segue: «In materia di elettorato attivo l'art. 48, secondo comma, della Costituzione ha, poi, *carattere universale* ed i principi, con esso enunciati, vanno osservati *in ogni caso* in cui il relativo diritto debba essere esercitato» (corsivo non testuale).

<sup>80</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, p. 570: «Facciamo l'ipotesi (...) che nemmeno un solo avente diritto partecipi alle elezioni politiche. In tal caso, è evidente, l'intera forma di governo sarebbe incapace di funzionare. Se lo stesso accadesse in una consultazione referendaria, non è meno evidente, le conseguenze non sarebbero così radicali. Questo per la semplice ragione che le elezioni non possono non esserci, mentre il referendum è una semplice opportunità».

<sup>81</sup> Così P. BARILE, *op. cit.*, p. 228.

diritto». L'inserimento di una soglia siffatta è stato spesso interpretato come una forma di legittimazione dell'astensione<sup>82</sup>: la mancata partecipazione costituirebbe secondo taluni addirittura una modalità di esercizio del diritto di voto<sup>83</sup> o, addirittura, l'esercizio di un vero e proprio diritto all'astensione<sup>84</sup>.

Come si è visto più sopra, il diritto di voto ha natura politica giacché sempre funzionale all'attivazione della sovranità; come tale, non può essere trattato alla stregua di un diritto di libertà e, quindi, neppure può ammettersi un suo esercizio "per inerzia": la mancata partecipazione alla consultazione (elettorale o referendaria che sia) costituisce semplicemente un non-voto e mai una forma di voto<sup>85</sup>. Anche per questa ragione, sembrerebbe scorretto attribuire all'astensione un significato *politico* univoco<sup>86</sup>.

In più, la lettura degli atti dell'Assemblea Costituente restituisce un quadro diverso in relazione alla *ratio* del *quorum* strutturale: la sua previsione, infatti, rispondeva (e risponde) all'esigenza di favorire una

---

<sup>82</sup> La previsione del *quorum* è ritenuta da alcuni una vera e propria causa di giustificazione del comportamento astensionistico. Così, ad es., G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, Roma, 1988, p. 90.

<sup>83</sup> In questi termini è tornata, anche assai di recente, ad esprimersi la dottrina. Ad es., v. T.E. FROSINI, *La libertà di votare e la fedeltà alla Costituzione*, in *Il Mattino*, 3 giugno 2025: «Votare i referendum non è un dovere civico. È una libertà, che ognuno può legittimamente esercitare anche rinunciando a votare». E anche in apertura: «Votare è un diritto di libertà, che si può esercitare oppure no. È affidato alla libera scelta del cittadino».

<sup>84</sup> Così, ad es., M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 569, sebbene in termini dubitativi: «(...) sembra potersi ricavare (...) forse l'esistenza di un vero e proprio diritto di non votare, connesso alla forma del referendum abrogativo, che è ad iniziativa popolare, e dunque l'inoperatività del versante doveroso del diritto di voto, limitatamente al referendum».

<sup>85</sup> Come si è fatto notare, astensione «significa proprio il contrario di partecipazione al voto e cioè non partecipazione»; così F. COSENTINO, *Astensione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/1959, p. 95. Similmente, L. GALATERIA, *Astensione (diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, 1958, p. 944.

<sup>86</sup> In questo senso, sono utili ed esplicative le parole dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, ord. 7 dicembre 1999: «(...) tale mancata partecipazione non conduce ad alcuna espressione di voto, ma sta a denotare soltanto che si è verificata una situazione in cui il corpo elettorale non ha potuto validamente esprimersi». Ciononostante, sono in tanti a ritenere l'astensione «un mezzo con cui gli elettori manifestano il loro dissenso dall'iniziativa». Così G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 3. Similmente, più di recente, M. ARMANNI, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2018, p. 29.

partecipazione quanto più ampia possibile, al fine di impedire che «una minoranza attiva» potesse «sovvertire una decisione del Parlamento»<sup>87</sup>. Il *quorum* strutturale è, quindi, strumento atto semmai ad incentivare il voto, non a legittimare l'astensione; quest'ultima, ad ogni buon conto, rimane una condotta *lecita*<sup>88</sup>, poiché non accompagnata da sanzioni, e giuridicamente rilevante, giacché idonea ad invalidare il referendum<sup>89</sup>. Il deputato Paolo Rossi, cui si deve la proposta di innalzare la soglia inizialmente fissata ai due quinti degli aventi diritto, chiarisce il punto in un suo intervento, ove il *quorum* viene congiunto all'esigenza di combattere la «stanchezza» e l'«indifferenza pubblica» che il popolo potrebbe, in certi casi, manifestare<sup>90</sup>.

L'invalidità della consultazione conseguente al mancato raggiungimento della soglia prevista potrebbe ben considerarsi, come si è fatto notare in dottrina, la *sanzione* che colpisce l'intero corpo referendario, dimostratosi incapace di adempiere al dovere che la Costituzione gli impone<sup>91</sup>. L'astensione dal voto della maggioranza degli elettori fa sì che la volontà dei cittadini resti inespressa e, in definitiva, che la sovranità popolare, per come sopra delineata, rimanga inesplorata.

---

<sup>87</sup> A. BARBERA, C. FUSARO, C. CARUSO, *op. cit.*, p. 314.

<sup>88</sup> Sulla liceità dell'astensione sotto il profilo punitivo, v. C. MARCHESI, *op. cit.*, p. 205.

<sup>89</sup> Si conviene quindi con G. GRASSO, *op. cit.*, p. 362, laddove si evidenzia il «rilievo costituzionale dirimente» attribuito all'astensione dall'art. 75 Cost.

<sup>90</sup> Vedasi l'intervento dell'on. Paolo Rossi in Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947.

<sup>91</sup> A. MORRONE, *L'invito a disertare le urne, tra storia, costituzione e regole di correttezza costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2003, pp. 621-622. L'A. ritiene dunque il *quorum* un «sucedaneo del voto obbligatorio». Vi è chi ritiene «incomprensibile» che «grazie» alla violazione del dovere di voto si possa contribuire a «porre nel nulla l'esercizio di un diritto (dovere) costituzionale». Così M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 570. In altre parole, si ritiene incomprensibile che la Costituzione «faccia vincere» gli inadempienti a scapito di coloro che hanno adempiuto al loro dovere di voto. Tale ragionamento pare fondarsi sul presupposto per cui intenzione degli astensionisti sia sempre e comunque quella di «far fallire» un referendum, provocandone l'invalidità. Quest'ultima, forse, più che una «vittoria» degli astensionisti, andrebbe letta come una «sconfitta» (e quindi, per certi versi, una sanzione) per il popolo intero, che, in ragione della sua tendenziale inerzia, viene privato della possibilità di esprimersi sull'abrogazione, sia in senso negativo, sia in senso positivo.



## 10. *Segue*: il referendum costituzionale

Pur in assenza di un *quorum* strutturale, è stata sostenuta da parte della dottrina l'inoperatività del dovere civico di voto anche con riguardo al referendum costituzionale di cui all'art. 138 Cost., muovendo, questa volta, dalla natura *oppositiva* della consultazione in questione, quale «strumento di difesa della Costituzione nelle mani delle minoranze»<sup>92</sup>. Non va sottaciuto, peraltro, un uso sempre più distorto di tale strumento nella prassi<sup>93</sup>: dapprima *impiegato* a fini *confermativi* dalle stesse maggioranze promotrici delle revisioni costituzionali, è stato di recente *piegato* a fini addirittura *plebiscitari*, previa menzione delle riforme nei programmi di governo<sup>94</sup>. Secondo la dottrina richia-

<sup>92</sup> M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 569, nt. 14: «(...) è la già vista natura oppositiva del referendum, con la sua connotazione di strumento di difesa della Costituzione nelle mani delle minoranze, che spiega la non doverosità del voto». Depone nel senso dell'inoperatività del dovere civico anche M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, 1982, pp. 94 ss., potendosi discorrere, secondo l'A., soltanto di «onere che grava sugli elettori nel caso che vogliano annullare le decisioni prese dagli organi rappresentativi con legge ordinaria o costituzionale». Sul referendum costituzionale come strumento di tutela della Costituzione affidato alle minoranze, v. di recente L. RONCHETTI, *Referendum costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, pp. 1 ss.

<sup>93</sup> Sul progressivo discostamento «dallo spirito del dettato costituzionale» nella prassi operativa del referendum costituzionale, v. E. TIRA, *Referendum costituzionale e suo uso politico nella prassi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, pp. 1 ss., spec. pp. 21 ss. Sul punto si rinvia altresì alle recenti considerazioni di R. ROMBOLI, *La Costituzione ha voluto un referendum oppositivo, non confermativo*, in *Giustizia insieme*, 18 gennaio 2026, spec. pp. 8 ss.

<sup>94</sup> Sul possibile uso plebiscitario dello strumento referendario, anche in contesti democratici, v. già G. PASQUINO, *Plebiscitaria, Democrazia*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il dizionario di politica*, Torino, 2004, p. 700. Con specifico riguardo al referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, v. sempre Id., *Referendum costituzionali, forse: plebiscito, no*, in *Il Mulino*, n. 4/2016, pp. 635 ss. Vedasi anche C. GALLI, *Democrazia senza popolo: cronache dal Parlamento sulla crisi della politica italiana*, Milano, 2017, il quale, sempre riferendosi al referendum costituzionale del 2016, discorre di «ultimatum plebiscitario che collegava il Capo alla “sua” riforma». Con riguardo, invece, al referendum costituzionale del 22 e 23 marzo 2026 sulla separazione delle carriere dei magistrati, si rinvia alle considerazioni di C. DE FIORES, *Un nuovo ordine repressivo con l'inganno del garantismo*, in *Il Manifesto*, 15 marzo 2026: «Nato con un'impronta marcatamente oppositiva, concepito come strumento di resistenza costituzionale, oggi il referendum viene trasformato dal Presidente del Consiglio in un vero e proprio plebiscito sulla sua persona (pure senza assumersene fino in fondo le conseguenze)».

mata in apertura di paragrafo, non sussisterebbe il dovere di voto, giacché se tutti fossero tenuti a partecipare, verrebbe meno la possibilità per le minoranze di decidere il “destino” di una legge costituzionale o di revisione della Costituzione approvata con maggioranza inferiore ai due terzi.

Tuttavia, che questa fosse la chiara intenzione del Costituente non è del tutto pacifico. Certamente, le minoranze trovano una esplicita salvaguardia nel momento della *richiesta* del referendum, poiché, come noto, la presentazione della domanda è riservata esattamente a gruppi “minoritari”: un quinto dei membri di una Camera, cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La mancata previsione del *quorum* non può giustificarsi, però, in base alla supposta volontà di affidare *tout-court* nelle mani delle minoranze la decisione finale sulla legge approvata dalle Camere; essa si spiega, piuttosto, alla luce della *funzione* stessa del referendum costituzionale, che non mira ad abrogare una legge vigente, ma a decidere definitivamente sulle sorti di un provvedimento non ancora entrato in vigore, ma già approvato a maggioranza dalle Camere; inoltre, l’assenza di *quorum* si giustifica altresì alla luce dell’esigenza di evitare che la Costituzione possa essere modificata, integrata o derogata a colpi di astensione<sup>95</sup>. Di qui la scelta di non prevedere alcuna soglia, facendo così in modo che la consultazione fosse sempre valida e che il suo esito fosse sempre un “sì” o un “no” alla legge votata dal Parlamento. Certo, si è in tal modo accettato il rischio che l’approvazione o la reiezione definitiva della legge costituzionale fosse rimessa, per avventura, alla partecipazione soltanto di una minoranza del corpo elettorale; nondimeno, l’intenzione del Costituente

---

<sup>95</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell’esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell’art. 138 Cost.*, in S. Gambino, G. D’Ignazio (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, 2007 pp. 108 ss. Coerentemente con la natura oppositiva del referendum, in caso di previsione di un *quorum*, «il mancato raggiungimento dello stesso non potrebbe che avere l’effetto contrario alle finalità che si prefiggono coloro che hanno richiesto la consultazione referendaria. In altri termini, così come, logicamente, il mancato raggiungimento del *quorum* nel referendum abrogativo dell’art. 75 Cost. ha l’effetto di rendere non valida la consultazione e quindi di determinare la permanenza in vigore della legge o parte di legge oggetto del quesito referendario, altrettanto dovrebbe valere per il referendum costituzionale oppositivo, nel senso che il mancato raggiungimento del *quorum*, determinando la non validità della consultazione, dovrebbe comportare la promulgazione e l’entrata in vigore della legge costituzionale».

era quella di far sì che sulle revisioni non ampiamente condivise potesse pronunciarsi *tutta* la “parte attiva” del popolo; una vasta adesione sulla quale non si può dire che i Costituenti seriamente dubitassero, in ragione sia della fiducia che si riponeva sull’effettività del dovere civico, sia della consapevolezza della futura sanzionabilità di un suo inadempimento.

## 11. Conclusioni

Con il presente contributo si è tentato di tracciare i confini del voto come diritto e come dovere. In particolare, si è provato a dimostrare come l’attribuzione della sovranità al popolo non sia stata in grado di mutare la natura del voto, che era e rimane un diritto politico e funzionale, ovvero una situazione giuridica soggettiva attribuita ai cittadini al fine di permettere l’esplicazione della sovranità dello Stato e, dal 1948 in poi (pienamente dal 1970), di conferire il crisma della legittimità all’esercizio della suprema potestà d’impero. Neppure si tratterebbe di un diritto di libertà, giacché non esercitabile “per inerzia”: l’astensionista, infatti, non può mai considerarsi votante. La Costituzione repubblicana qualifica il voto altresì come dovere civico. Le considerazioni svolte più sopra depongono per un’ampia operatività di siffatta previsione, da non considerarsi limitata al solo caso delle elezioni politiche, ma estendibile anche al referendum abrogativo e a quello costituzionale.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il presente lavoro si propone di tracciare i confini del voto come diritto e come dovere, argomentando nel senso della sua annoverabilità fra i diritti politici e funzionali. In particolare, muovendo da una riflessione sul rapporto tra popolo e sovranità statale, si esclude che il voto possa considerarsi un diritto

di libertà. Da ultimo, ci si sofferma sulla portata del dovere civico di voto previsto dall'art. 48 Cost., deponendo per un'ampia operatività dello stesso, non limitata alle sole elezioni politiche.

EN

This paper aims to outline the boundaries of voting as a right and a duty, arguing that it should be considered a political and functional right. In particular, starting from a reflection on the relationship between the people and state sovereignty, it excludes the possibility that voting can be considered as a freedom right. Finally, attention is paid to the scope of the civic duty to vote provided for in Article 48 of the Italian Constitution, arguing for its broad application, not limited to political elections alone.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*