



OSSERVATORIO DI DIRITTO ELETTORALE
3 DICEMBRE 2025

Forma di stato inclusiva e diritti elettorali

di Lucia Busatta

Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Trento



Forma di stato inclusiva e diritti elettorali*

di Lucia Busatta

Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Trento

Abstract [It]: Il contributo esplora il rapporto tra forma di Stato repubblicana, democratica, pluralista e inclusiva e diritti elettorali. Partendo dalla centralità dei principi supremi connotanti la forma di stato (il principio personalista, quello di eguaglianza e la sovranità popolare), ci si propone di evidenziare quanto la materia elettorale e la relativa disciplina siano fondamentali al fine di garantire la tenuta dei caratteri essenziali della Repubblica. Vengono a tal fine presi in considerazione tre specifici ambiti, considerati particolarmente paradigmatici: quello della promozione della parità di genere nell'elettorato passivo, le misure per garantire l'accesso al voto delle persone con disabilità e le recenti innovazioni a tutela dell'identità di genere nelle procedure elettorali. Le conclusioni puntano a dimostrare come gli interventi in tali ambiti, pur disomogenei, non sempre coordinati e potenzialmente migliorabili, contribuiscano a rafforzare il carattere inclusivo della Repubblica e a preservare la tenuta della forma di Stato di fronte alle importanti transizioni sociali e tecnologiche che caratterizzano l'era contemporanea. L'effettività dei diritti elettorali emerge come parametro essenziale per misurare la qualità della democrazia.

Title: Inclusive form of government and electoral rights

Abstract [En]: This paper explores the relationship between a republican, pluralistic and inclusive form of state and electoral rights. Departing from the centrality of the supreme principles that characterise the Italian form of state (the person, equality and popular sovereignty), the aim is to highlight how the electoral discipline can ensure that the essential characteristics of the Republic are upheld. To this end, three specific and particularly paradigmatic areas are considered: the promotion of gender equality among the passive electorate, measures to ensure access to voting for people with disabilities, and recent innovations to protect gender identity in electoral procedures. The conclusions aim to demonstrate how interventions in these areas, although uneven, not always coordinated and potentially improvable, contribute to strengthening the inclusive character of the Republic and preserving the stability of the state in the face of the important social and technological transitions that characterise the contemporary era. The effectiveness of electoral rights emerges as a crucial parameter for assessing the quality of democracy.

Parole chiave: diritto di voto; diritti elettorali; forma di stato; inclusione; democrazia

Keywords: right to vote; electoral rights; form of state; inclusion; democracy

Sommario: 1. Introduzione: democrazia e voto. 2. I caratteri della forma di stato pluralista e inclusiva repubblicana e i suoi riflessi sui diritti elettorali. 2.1. L'inclusione "storica": dal voto alle donne alla doppia preferenza di genere. 3. Diritti elettorali e disabilità. 3.1. Esperimenti di inclusione virtuosa e prospettive di miglioramento: il caso della firma digitale per il sostegno delle liste elettorali, dalla Corte al legislatore. 4. Diritti elettorali e affermazione di genere. 5. Conclusioni: l'inveramento di pluralismo e inclusione attraverso il paradigma dell'effettività.

* Articolo sottoposto a referaggio. Mail: lucia.busatta@unitn.it. Contributo redatto nell'ambito del progetto Prin MUR PNRR 2022 T.R.A.N.S., *Transsexuals' Rights and Administrative Procedure for Name and Sex Rectification*, finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU. PRIN 2022 PNRR prot. n. P2022AAERA. I punti di vista e le opinioni espresse sono tuttavia solo quelli degli autori e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione europea o della Commissione europea. Né l'Unione europea né la Commissione europea possono essere ritenute responsabili per essi.

1. Introduzione: democrazia e voto

Antico e profondo è il legame tra lo Stato e il voto, tanto che l'essenza del primo connota la definizione del secondo e, viceversa, le modalità di garanzia del diritto di voto contribuiscono a caratterizzare la forma di Stato. Se il pensiero giuridico si interroga sulle dinamiche relazionali fra i due concetti sin dalla nascita dello Stato moderno, le declinazioni che tali questioni assumono, oggi, nel poliedrico articolarsi dello stato costituzionale di democrazia pluralista costituiscono fattori di analisi e di valutazione delle evoluzioni dello Stato contemporaneo, nel suo misurarsi con la continua trasformazione del corpo sociale.

Tutto ciò appare particolarmente evidente nel frangente attuale, a fronte di una pressione esercitata da istanze sociali sempre più marcate e in continuo e perpetuo movimento e di un progresso tecnologico che non manca di far percepire il proprio impatto anche nelle modalità tradizionali di esercizio dei poteri. Tutto ciò sta, ad esempio, determinando una piuttosto diffusa e preoccupante disaffezione del corpo elettorale dal voto tradizionale, che si accompagna a crescenti istanze per la previsione di modalità di esercizio dei diritti elettorali attraverso le tecnologie¹.

Alla "apparente" democraticità di internet e alla diffusione delle tecnologie digitali, inoltre, si abbina frequentemente una percezione "distorta" dei principi che reggono l'ordinamento democratico, tanto che ad antiche questioni tradizionali sulla "crisi" della democrazia rappresentativa si uniscono, oggi, tematiche assai più delicate, legate alla democrazia diretta, alla disaffezione elettorale e ad uno iato ormai sempre più profondo tra rappresentanti e rappresentati.

Questi andamenti premono sugli ordinamenti giuridici, sollecitando contestualmente la giurisdizione e il legislatore ad aggiustamenti e adeguamenti funzionali a rispondere ai mutamenti sociali e alle innovazioni tecnologiche da cui nessuna istituzione può restare immune. Si tratta – vale la pena di sottolinearlo subito – di evoluzioni, talvolta piccole e silenziose, altre volte più "rumorose" e di maggior impatto che assolvono anche la funzione di mantenere l'assetto normativo e l'articolato novero dei diritti elettorali allineati alle caratteristiche della forma di stato. Ciononostante, nessuno di questi interventi è di per sé risolutivo e il quadro di insieme rimane comunque denso di criticità.

Alla luce di questo contesto, il presente contributo si propone di indagare, da una prospettiva costituzionalistica, alcuni fattori sintomatici che, nella disciplina elettorale, contribuiscono a caratterizzare la forma di stato costituzionale di democrazia pluralista e a mantenerla al passo con i tempi. In particolare, dopo una breve premessa teorica sulla relazione tra forma di stato di democrazia pluralista e inclusiva e diritto di voto, si prenderanno in esame alcuni specifici ambiti nei quali, per via giurisprudenziale o

¹ In argomento cfr. recentemente A. DI NICOLA, V. DESANTIS (a cura di), *Prospettive di superamento del voto "tradizionale"*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024.

legislativa, è stato modificato in modo maggiormente inclusivo l'assetto normativo dei diritti elettorali. Fra questi, segnatamente, si dimostrano particolarmente paradigmatici gli strumenti per promuovere la parità di genere nell'elettorato passivo, l'adozione di una serie di accorgimenti per assicurare l'esercizio del voto ai disabili, nonché alcuni recenti interventi in tema di eguaglianza di genere nel diritto di voto. La finalità del saggio non è tanto quella di fornire una complessiva valutazione dell'effettività o della tenuta dei diritti elettorali nel nostro ordinamento, quanto piuttosto quella di dar conto di alcuni passaggi che hanno contribuito a rimuovere – in attuazione dei principi costituzionali – alcuni ostacoli che, di fatto, limitavano l'esercizio dei diritti elettorali. La sistematizzazione delle strategie che, negli ambiti paradigmatici selezionati, si è dimostrata funzionale a migliorare una disciplina complessa e granulare come quella elettorale può servire lo scopo di indicare possibili percorsi da seguire, nella prospettiva del superamento delle altre e numerose criticità che affliggono il sistema.

2. I caratteri della forma di stato pluralista e inclusiva repubblicana e i suoi riflessi sui diritti elettorali

Nell'esperienza costituzionale italiana, la scelta della forma di stato democratica e repubblicana costituisce il fondamento del nuovo ordinamento giuridico che si andava costituendo a partire dal referendum istituzionale del 2 giugno 1946². La democrazia è al contempo modo d'essere e qualità dello Stato e si esprime sia attraverso la sua attribuzione alla Repubblica, quale attributo intrinseco («L'Italia è una Repubblica democratica...»), sia per mezzo del principio della sovranità popolare. Essa, quindi, si connota quale prerogativa e presupposto dello Stato, architrave di sostegno dell'intero disegno costituzionale e veicolo della «transizione» che, a partire dal 2 giugno 1946, si andava realizzando. L'articolo 1 Cost. «*prescrive* la democrazia quale formula politica e ideologica dello Stato italiano» e realizza un profondo mutamento che, «attraverso la formalizzazione giuridica dell'innovazione, affida la tutela del nuovo assetto non solo all'efficacia simbolica e dichiarativa della Costituzione ma anche alla sua forza di fonte suprema»³.

Non si tratta, insomma, di una formula neutra: la scelta repubblicana determina una cesura netta con il passato (da un'Italia prerепubblicana e non democratica) e impone un disegno per il presente e per il futuro. Nell'ordinamento repubblicano la sovranità è affidata al popolo, è limitata (dal perimetro tracciato dalla Costituzione stessa), si esercita secondo meccanismi prevalentemente rappresentativi (e solo

² Come ci ricorda L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2006, p. 1: «La sovranità popolare ha costituito fin dall'inizio il fondamento del sistema costituzionale repubblicano che si andava a costruire, ha orientato l'intero disegno, ispirato ogni concreta proposta».

³ R. TONIATTI, *La democrazia costituzionale repubblicana*, in C. CASONATO (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 36.

occasionalmente diretti), è ispirata e orientata alla promozione della persona e alla tutela dei diritti fondamentali.

La democrazia, dunque, è la forma di stato nella quale, secondo la definizione kelseniana, «la volontà generale o, senza tante metafore, l'ordine sociale, vengono realizzati da chi è a quest'ordine sociale sottomesso, cioè il popolo», in un circuito virtuoso nel quale la democrazia si autoalimenta, poiché democrazia «significa identità di governanti e di governati, di soggetto e di oggetto del potere, governo del popolo sul popolo»⁴. Se questa è una delle possibili definizioni di democrazia nello Stato contemporaneo, del tutto peculiare e unica è la specificità della democrazia repubblicana italiana, che si “colora” attraverso il principio personalistico, connotandosi quale democrazia pluralista, in senso inclusivo e promozionale.

La triade dei principi supremi espressi nell'*incipit* della Carta fondamentale (sovranità popolare, centralità della persona ed eguaglianza) fonda un nuovo concetto di democrazia e di popolo, che supera le concezioni ottocentesche e liberali di sovranità, proiettando l'ordinamento repubblicano nelle inedite dinamiche che il riconoscimento e la garanzia dei diritti fondamentali hanno affrontato nella seconda metà del ventesimo secolo e che si dispiegano anche in questo primo scorcio di terzo millennio.

L'unità del popolo non è più (non più solo) una finzione giuridica⁵, ma diviene una realtà, poiché le differenziazioni e le diversità che contraddistinguono la natura umana (quelle diversità e le molteplicità distinte che lo renderebbero un agglomerato dis-unitario di persone) divengono l'elemento fattuale caratterizzante la comunità statale. Le distinzioni, in altre parole, divengono fattori di arricchimento; la caleidoscopica essenza dell'umanità e i molteplici modi d'essere della persona sono un elemento fondativo nello stato costituzionale di democrazia pluralista, ne costituiscono la ricchezza e diventano pertanto anche l'obiettivo di azione dei pubblici poteri. Promuovere e coltivare il pluralismo rientra, infatti, tra gli obiettivi dello Stato, in quanto elemento fondativo della forma di stato.

Grazie al progetto costituzionale, il popolo, uno e plurale, non si definisce solamente in termini giuridici di assoggettamento delle persone all'ordinamento statale e di riconoscimento dei diritti elettorali, in quanto membri della comunità statale. Per effetto dei principi di solidarietà ed eguaglianza, l'adempimento dei doveri inderogabili e l'esercizio dei diritti inviolabili, quale endiadi inscindibile, non spettano solamente alla persona in quanto tale, ma si traducono anche nel veicolo di partecipazione attiva,

⁴ H. KELSEN, *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1995 (trad. it. di *Vom Wesen un Wert der Demokratie*, Tübingen, J.B.C. Mohr, 1929), p. 57-58.

⁵ Ci si riferisce sempre a H. KELSEN, *La democrazia*, cit., 58: «[...]come comunità di pensieri, di sentimenti e di volontà, come solidarietà di interessi, l'unità del popolo rappresenta un postulato etico-politico che l'ideologia politica assume come reale con l'aiuto di una finzione tanto universalmente accettata che ormai non si pensa più di criticare».

inclusiva ed effettiva della persona alla vita della Repubblica e consentono a ciascuno di influire – più o meno direttamente – nella gestione dello Stato e, dunque, alimentare la democrazia⁶.

Se queste sono le caratteristiche della forma di stato di democrazia pluralista e inclusiva (nel senso ad esse attribuito dal principio personalista, ossia del pieno sviluppo della persona), il carattere democratico della Repubblica sigilla e completa tale descrizione. Attribuire la sovranità al popolo, infatti, non solo – come si è già accennato – connota la forma di stato, ma esprime anche il *modo* di realizzazione di questa, ossia degli obiettivi complessivi che lo stato si dà. Quando il primo articolo della Costituzione afferma che il popolo esercita la sovranità nelle forme e nei limiti da essa stessa delineati, individua «l'origine, il punto di partenza e, al contempo, la fonte di legittimazione del circuito rappresentativo del nostro sistema democratico»⁷. Il circuito democratico si completa, dunque, non solo attraverso la triade iniziale della Carta fondamentale, ma anche attraverso le previsioni sul diritto di voto, sulla rappresentanza e sulla democrazia diretta⁸.

Di conseguenza, ai fini della tenuta dell'ordinamento repubblicano e della coerenza complessiva del sistema rispetto alla forma di stato disegnata dalla Costituzione, i diritti collegati al voto, ai meccanismi rappresentativi e alla democrazia diretta devono mantenersi allineati alle caratteristiche qui descritte.

Da questo punto di vista, il progressivo ampliamento del corpo elettorale che ha contraddistinto la maturazione degli stati liberali può essere letto sia quale graduale estensione dell'eguaglianza in senso formale che caratterizza quella fase storica, sia quale prodromo determinante non solo per il progresso dell'ordinamento giuridico, ma per l'evoluzione stessa della forma di stato.

È anche grazie all'allargamento della base elettorale, infatti, che determinate tematiche sono approdate nel discorso politico o hanno cominciato ad essere affrontate con maggiore efficacia, sino al compimento di un effettivo e profondo mutamento della stessa forma di stato⁹. Si pensi, solo per fare alcuni esempi, a come le questioni “sociali” (welfare, prestazioni e regolamentazione del mercato del lavoro) abbiano assunto un peso via via crescente nel discorso politico parallelamente al progressivo raggiungimento del suffragio elettorale maschile a cavallo tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo; oppure a quanto e come la presenza femminile in Parlamento abbia impresso il proprio segno nelle politiche legislative e nei contenuti delle singole previsioni normative¹⁰.

⁶ Così anche L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, cit., 7.

⁷ M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, p. 37.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Danno conto dell'evoluzione del voto nella forma di stato e si riferisce in parte anche a queste tematiche G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 29 ss.; M. RUBECCHI, *Il diritto di voto*, cit., p. 22 ss.

¹⁰ FONDAZIONE NILDE IOTTI (a cura di), *Le leggi delle donne che hanno cambiato l'Italia*, Ediesse, Roma, 2013; in argomento cfr. B. PEZZINI, La qualità fondativa e fondante della cittadinanza politica femminile e dell'antifascismo: tra mitologia e attualità, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea costituente*, FrancoAngeli, Milano, 2018, pp. 335 ss.

Di fronte alle complessità dell'era contemporanea, alle sue irriducibili contraddizioni e alla velocità dell'evoluzione tecnologica e del sentire sociale, per l'ordinamento giuridico è necessario mantenere la configurazione del corpo elettorale allineata a queste trasformazioni. Questo consente tanto di assicurare l'allineamento tra l'identità del corpo sociale e la sua proiezione nei circuiti rappresentativi e negli istituti democratici, quanto di coltivare la tenuta dei caratteri della forma di stato pluralista e inclusiva attraverso norme che tengano in considerazione esigenze particolari, rimuovano ostacoli o barriere e promuovano l'eguaglianza.

Dinanzi a questo contesto, dunque, ci si propone di indagare le modalità attraverso le quali i caratteri della forma di stato che si sono descritti risultano non solo confermati, ma in termini più ampi mantenuti e alimentati da alcune riforme normative (quasi sempre veicolate dalla giurisprudenza) che incidono sui *diritti elettorali*.

Con questa espressione si fa riferimento al novero di posizioni giuridiche attinenti alla sfera elettorale che non si limitano al mero diritto di voto, ma che lo presuppongono, lo integrano e contribuiscono a garantirne l'effettività. Oltre al diritto di votare e di essere votati, intesi in senso classico, quindi, trattando di *diritti elettorali* si intendono anche le regole relative alle modalità di esercizio del voto (ad esempio, il voto elettronico, da remoto o per posta, oltre al voto "classico") o di espressione delle preferenze elettorali (si pensi alle regole relative alla c.d. doppia preferenza di genere per promuovere le pari opportunità), taluni requisiti individuali dell'elettore (i.e. l'età per l'espressione del voto) e altri atti che incidono sul procedimento elettorale, pur non condizionando direttamente il diritto di voto (come, ad esempio, la possibilità di apporre la firma digitale in luogo di quella autografa sulle liste elettorali, su cui *infra*). Se, dunque, la forma di stato repubblicana è democratica, personalista, pluralistica e inclusiva, questi caratteri non possono che riverberarsi sui diritti elettorali, nutriente principale della democrazia stessa.

2.1. L'inclusione "storica": dal voto alle donne alla doppia preferenza di genere

All'interno del perimetro di ricerca che si è definito, è facile intuire la ragione per la quale il punto di partenza per la valutazione del grado di inclusività che i diritti elettorali esprimono rispetto alla forma di stato pluralista non possa che riguardare la tematica del voto alle donne e degli strumenti per agevolare la componente femminile negli organismi rappresentativi¹¹.

Come è noto, in Italia, il suffragio femminile si ottenne a conclusione del secondo conflitto mondiale; ciò che, forse, è meno noto riguarda la modalità con cui il diritto venne, finalmente, riconosciuto. Il decreto

¹¹ Il tema delle discriminazioni nei confronti delle donne è, infatti, non solo banco di prova, ma necessario punto di avvio per ogni ragionamento concernente l'eguaglianza. A riguardo, è stato infatti rilevato come riguardo alle «vicende fondate sulla discriminazione come rottura dei valori dell'eguaglianza [...] la matrice originaria risiede proprio nella questione femminile», F. BILANCIA, *Le donne e la permanente lotta per l'eguaglianza quale paradigma culturale della libertà, della giustizia e della democrazia*, in *indiscipline*, n. 1, 2021, p. 26.

legislativo luogotenenziale n. 23 del 1 febbraio 1945, infatti, prescriveva che il «diritto di voto esteso alle donne», operando un rinvio all'allora testo unico elettorale per i requisiti per l'elettorato attivo, senza però nulla dire circa l'elettorato passivo¹². La lacuna venne colmata solamente in seguito, con il decreto contenente le norme per l'elezione dell'Assemblea costituente¹³ e superata, poi, definitivamente, dagli articoli 48 e 51 della Costituzione. A riguardo, è curioso osservare che il testo normativo escludeva le prostitute dal diritto di voto¹⁴.

La svolta fu epocale, non solo per l'allargamento universale (o quasi) e definitivo della base elettorale, ma anche per il momento storico-istituzionale in cui tale riconoscimento fu, finalmente, sancito e per gli effetti che, da allora in poi, esso produsse. Come si accennava *supra*, infatti, è attraverso gli organismi rappresentativi che si esercita la sovranità popolare, che si scrivono le leggi e che si mantiene in vita l'ordinamento giuridico¹⁵. La forma di stato, perciò, si alimenta e trova conferma anche nelle scelte legislative che il corpo elettorale compie e, dunque, ben si può comprendere come il popolo alimenti la democrazia e come i percorsi democratici e i contenuti della forma di stato siano realizzati e inverati grazie ai meccanismi rappresentativi.

All'epoca, l'ampliamento della base elettorale determinò subito un sensibile e significativo impulso al mutamento del volto del Paese. Non si trattò solo della partecipazione femminile alla fase costituente; l'apporto delle 21 Madri Costituenti è tutt'ora riconosciuto e citato per la sua importanza ai fini della scrittura del testo costituzionale¹⁶. A loro si devono interventi non solo in ambiti di diretto interesse femminile o tradizionalmente riconosciuti come “femminili” (ad esempio, la famiglia), ma anche

¹² Vedasi il combinato disposto da decreto legislativo luogotenenziale n. 23 del 1 febbraio 1945 e dal Regio Decreto 2 settembre 1919, n. 1495, «Che approva il testo unico della legge elettorale politica in sostituzione di quello approvato con R. decreto 26 giugno 1913, n. 821».

¹³ Art. 7, Decreto Legislativo Luogotenenziale del 10 marzo 1946, n. 74, Norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea costituente.

¹⁴ Per una ricostruzione del percorso che ha portato al riconoscimento del voto femminile, cfr. F. RUSSO, *Il diritto di voto alle donne*, in FONDAZIONE NILDE IOTTI (a cura di), *Le leggi delle donne che hanno cambiato l'Italia*, cit., p. 17.

¹⁵ In argomento, la letteratura è ricchissima, soprattutto con riguardo al legame principio rappresentativo e sistema elettorale. Ciò che preme qui evidenziare riguarda, però, le criticità del legame tra rappresentanza e vita istituzionale, dal momento che sono le persone elette a alimentare la vita della Repubblica e forgiare l'ordinamento, modificandone – se si vuole – anche il volto, per mezzo delle leggi e delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Camere e al Parlamento. Svolgono osservazioni di carattere critico a riguardo P.A. CAPOTOSTI, *Regole elettorali e sistema costituzionale italiano*, disponibile all'indirizzo web https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Capo/Capotosti_Riforma_elettorale-Astrid.pdf, secondo cui «la stretta connessione tra il profilo elettorale, quello istituzionale e quello sociale non sembra sufficientemente avvertita». Sul punto cfr. anche L. CARLASSARE, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2007, p. 2; per una ricostruzione strutturata del dibattito, cfr. inter multis, A. GIGLIOTTI, *Sui principi costituzionali in materia elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, pp. 1 ss.; C. SPINIELLO, *Carte costituzionali e legislazioni elettorali: le ragioni di un inesauribile rapporto. Riflessioni sparse, in chiave comparata, a partire da alcuni recenti studi sul tema*, in *Nomos*, n. 1, 2021, pp. 1 ss.

¹⁶ M. D'AMICO, *La Costituzione al femminile. Donne e Assemblea costituente*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 17 ss.

significative e determinanti prese di posizione durante i dibattiti che avrebbero poi forgiato gli articoli su cui è costruito il DNA del nostro ordinamento, non ultimo l'articolo 3¹⁷.

Da allora è iniziato un lungo, lento (e mai terminato) cammino verso la progressiva attribuzione di una piena eguaglianza elettorale alle donne. Come è noto, infatti, al riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo femminile non è in alcun modo seguito l'inveramento di una piena eguaglianza a livello rappresentativo. Al contrario, la costante sottorappresentazione delle donne ha sollecitato negli anni un ampio dibattito che è sfociato nell'adozione, da parte del Parlamento e dei legislatori regionali, di una serie di strumenti volti a favorire la presenza delle donne negli organismi elettivi. Tali tentativi hanno sortito alterni successi dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale e risultano, anche oggi, complessivamente deludenti dal punto di vista della loro effettività e concreta efficacia.

Dal punto di vista quantitativo, prendendo in considerazione solo Camera e Senato, si può osservare come le percentuali di rappresentanza delle donne siano sempre state poco generose, se non addirittura infelici. Se per decenni non si è riusciti a superare la barriera del 10%, con qualche eccezione dalla X legislatura in poi, è solamente in seguito alla riforma dell'art. 51 Cost. che si può osservare una crescita nel *trend*, anche se la percentuale più ampia di rappresentanza femminile mai raggiunta resta quella della XVIII legislatura (2018-2022), sia per la Camera (35,7%) che per il Senato (34,9%)¹⁸.

Si tratta di problematiche note e discusse da tempo: l'eguaglianza del voto non si è tradotta efficacemente in eguaglianza della rappresentanza in quasi nessuna parte del mondo. Laddove una parità si è raggiunta, è stata il frutto di rivoluzioni culturali, prima ancora che di riforme giuridiche.

Il diritto, tuttavia, può contribuire ad alimentare le trasformazioni sociali, soprattutto ove esso si esprima attraverso norme promozionali, incentivi e, come nel caso del voto alle donne, azioni positive. Si tratta, complessivamente, di strumenti atti a promuovere ed alimentare l'eguaglianza, che intervengono in settori nei quali sussistono oggettivi svantaggi. Da intendersi quali misure dirette «a ristabilire condizioni in cui l'eguaglianza formale possa essere di nuovo sufficiente e funzionale, ed a garantire con ciò l'eguaglianza sostanziale», le azioni positive si prefiggono la finalità di abolire «quegli impedimenti sociali ed economici che mettono le donne fuori gioco, cioè la rimozione di quelle condizioni sfavorevoli che hanno origine nelle particolari identità sociali, o in barriere artificiali e contingenti al fine di garantire a ciascuno pari opportunità di conseguire formazione e capacità professionali»¹⁹.

Nell'ordinamento italiano, il percorso verso un elettorato passivo maggiormente inclusivo nei confronti delle donne è noto ed ha radici ormai risalenti. Le riforme elettorali dell'inizio degli anni '90 tentarono

¹⁷ Cfr. M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, Raffaello Cortina, Milano, 2020, pp. 53 ss.

¹⁸ CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, seconda edizione Dossier n° 26 - Schede di lettura 31 luglio 2024.

¹⁹ L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza, donne e diritto*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 208.

alcuni meccanismi correttivi per favorire l'elezione delle candidate donne, adottando il meccanismo delle cosiddette "quote"²⁰.

A ciò seguì una presa di posizione non favorevole da parte della Corte costituzionale che, nella sentenza n. 422 del 1995, giudicò incostituzionale la riserva di quote per l'uno e per l'altro sesso nelle liste elettorali, considerando tale meccanismo lesivo del principio di eguaglianza e della parità dei sessi nell'accesso alle cariche pubbliche elettive (art. 51 Cost.): secondo il giudice delle leggi, le norme impugnate non potevano essere considerate quali strumenti per promuovere l'eguaglianza sostanziale, poiché «esse non si propongono di "rimuovere" gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi»²¹. La misura si poneva in contrasto con la Costituzione proprio perché, pur avendo una formulazione neutra dal punto di vista del genere, produceva direttamente l'effetto desiderato, «finendo per creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate»²².

Per la sua impostazione rigida e per una lettura forse troppo letterale della Carta costituzionale, la pronuncia generò un fervente dibattito sia nella comunità scientifica che a livello politico²³. Il punto della questione riguarda proprio l'oggetto dell'indagine che si sta qui sviluppando: quali sono le modalità efficaci e compatibili con l'ordinamento per promuovere e assicurare l'inclusione anche dei gruppi sottorappresentati nelle assemblee elettive? Nella considerazione dei caratteri della forma di stato, della sua ispirazione egualitaria ma profondamente promozionale, è corretto "forzare" i meccanismi elettivi sino ad orientarne i risultati, sino a mutare il volto finale dell'organismo? Come impatta tutto ciò sull'eguaglianza e la libertà del voto?

Se ci si pensa, si tratta di profili su cui la Corte costituzionale non ha mai smesso di tornare, sebbene non necessariamente in collegamento con la parità di opportunità tra i sessi. Si rifletta, a tale proposito, sulle osservazioni sviluppate con riguardo alla previsione delle liste bloccate nella legge elettorale del 2005, come sviluppate all'interno della sentenza n. 1 del 2014²⁴. Ancora una volta, risulta evidente quanto e

²⁰ In argomento si vedano i ricchi e autorevoli contributi pubblicati in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003.

²¹ Corte cost., sent. n. 422/1995, punto 6 del considerato in diritto.

²² *Ibidem*.

²³ Per tutte, si vedano, per l'epoca, le considerazioni di G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità conseguenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 1995, p. 3272; successivamente L. CARLASSARE, *Il diritto alle pari opportunità a 60 anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale*, in www.csm.it, Roma, 2008. Per una lettura più recente di quel percorso, A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2016, p. 1; G. SULPIZI, *Donne e rappresentanza politica: la prospettiva comparata per valorizzare la differenza di genere*, in *Consulta Online*, n. III, 2020, p. 732, nonché M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 87.

²⁴ Si veda in particolare l'argomentazione della Corte con riferimento alla disciplina delle liste bloccate e di come essa condizioni la libertà del voto, Corte cost., sent. n. 1 del 2014, punto 5.1 del considerato in diritto: «Le condizioni stabilite dalle norme censurate sono, viceversa, tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la

come le modalità di espressione del voto e gli strumenti adottati per orientarne l'espressione finiscano per impattare non solo sull'esercizio dei diritti costituzionali, ma più ampiamente sulla tenuta stessa della forma di stato, nei termini di cui sopra si è detto.

Proprio nel solco dell'impatto sulla forma di stato – tornando al dibattito sulle quote degli anni '90 – vale la pena di rammentare come si superò l'impasse determinata dalla forzatura interpretativa della Corte costituzionale: per consentire l'introduzione nell'ordinamento di correttivi necessarie e richiesti – di fatto – anche a livello internazionale per ovviare alla cronica e inaccettabile sottorappresentazione femminile negli organismi elettivi, iniziò un percorso che condusse alla riforma dell'articolo 51 della Costituzione, realizzatasi, infine, nel 2003²⁵. A seguito di questi mutamenti, alla Corte giunge nuovamente una questione di legittimità sulle c.d. “quote rosa” e, ora, in un quadro costituzionale espressamente diverso, il Giudice delle leggi è costretto a mutare orientamento: «ribadito che il vincolo resta limitato al momento della formazione delle liste, e non incide in alcun modo sui diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori e sulla parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale, né sul carattere unitario della rappresentanza elettiva, la misura disposta può senz'altro ritenersi una legittima espressione sul piano legislativo dell'intento di realizzare la finalità promozionale espressamente sancita dallo statuto speciale in vista dell'obiettivo di equilibrio della rappresentanza»²⁶.

A fronte, quindi, di un'evoluzione in senso inclusivo e promozionale del quadro costituzionale, si possono registrare i primi adeguamenti da parte dei legislatori regionali, cui è seguito l'avvallo da parte del giudice delle leggi. Apripista fu la sentenza n. 4 del 2010, sulla legge elettorale calabra, con cui per la prima volta la Corte ricondusse al combinato disposto dall'art. 51 Cost. novellato, dal principio di eguaglianza sostanziale e dall'art. 117, comma settimo, Cost., la costituzionalità dello strumento della doppia preferenza di genere, in quanto «misura promozionale, ma non coattiva», evidenziando come essa renda «maggiormente possibile il riequilibrio», senza imporlo²⁷. Per le Regioni a statuto ordinario, la transizione si è infine compiuta con la legge n. 20 del 2016²⁸, che ha previsto, tra i principi fondamentali del sistema

libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost».

²⁵ Non si tratta, come è noto, dell'unica “rivoluzione” normativa in materia.

Nello stesso arco temporale, altre modifiche intervennero aprendo l'ordinamento all'adozione di azioni positive e misure correttive per la rappresentanza femminile. Si pensi, in particolare all'art. 117, comma settimo, Cost. («Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive»), all'art. 2 della legge cost. n. 1/2002 che per conseguire «l'equilibrio della rappresentanza dei sessi» prevede che la legge regionale promuova «condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali», nonché l'art. 23 della Carta di Nizza, all'epoca non ancora vincolante sulla parità e sulle misure per l'equità nella rappresentanza.

²⁶ Corte cost., sent- n. 49 del 2003, punto 5 del considerato in diritto.

²⁷ Corte cost., sent. n. 4 del 2010, punto 3.3. del considerato in diritto.

²⁸ Legge 15 febbraio 2016, n. 20, Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali.

elettorale regionale, l'adozione di misure specifiche per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive. Più in concreto, le liste devono essere redatte in modo che i candidati del genere più rappresentato non superino il 60% del totale della lista e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, delle quali una riservata di genere diverso.

Simili meccanismi sono stati adottati anche nella disciplina delle elezioni per il Parlamento europeo. Più specificamente, la legge n. 65 del 2014 dispone la composizione paritaria delle liste, che i primi due candidati in lista siano di sesso diverso e la tripla preferenza di genere. In parallelo, anche la disciplina delle elezioni comunali è stata adeguata alla revisione in senso promozionale della Costituzione: con la legge n. 215/2012 sono state infatti modificate le previsioni del Testo unico degli enti locali relative alle elezioni del Sindaco e del Consiglio comunale, con la previsione, per tutti i Comuni con più di 5.000 abitanti, che nelle liste nessun genere possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi e con la doppia preferenza di genere²⁹.

A conferma della trasformazione dell'ordinamento in senso promozionale e del fatto che, dunque, le descritte transizioni, incidendo anche sulla forma di stato, finiscono per orientare il contenuto delle leggi e della loro compatibilità costituzionale, la Corte costituzionale, interpellata sull'esclusione dei piccoli Comuni dal vincolo di rappresentanza di genere nelle liste elettorali, ha rafforzato ulteriormente la portata inclusiva della disciplina impugnata. Con la sentenza n. 62 del 2022 è stata infatti dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni promozionali che non si applicavano ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, sostenendo come tale esclusione fosse irragionevole e finisse per tradursi in una discriminazione su due livelli. Da un lato, infatti, non veicolava un riequilibrio della rappresentanza in alcuni territori, tradendo lo spirito stesso della legge n. 215/2012, dall'altro finiva – paradossalmente – per favorire il genere sottorappresentato (sino ad oggi, ovviamente, quello femminile) nei Comuni più grandi, discriminando le donne che si candidano in quelli piccoli.

Più problematica (e non ancora del tutto compiuta) è stata, invece, la trasformazione in senso inclusivo della disciplina elettorale per le due Camere. La legge del 2005 (c.d. *porcellum*), purtroppo – e molto gravemente – non conteneva alcuna disposizione in materia di parità di genere. Essa presentava, inoltre, numerose e non trascurabili criticità proprio in riferimento all'esercizio del diritto di voto, in particolare riguardo alla libertà e all'eguaglianza dello stesso, con particolare riferimento agli strumenti delle liste bloccate e del premio di maggioranza. Si è già fatto cenno al destino che la l. n. 270/2005 ha avuto quando finalmente è giunta all'attenzione della Corte costituzionale. La storica pronuncia del 2014, pur non

²⁹ La legge n. 215/2012 prevede un diverso livello di "intensità" delle descritte misure a seconda della popolazione comunale, suddividendo il regime sanzionatorio per la violazione della composizione per genere delle liste elettorali per scaglioni demografici. In argomento cfr. S. GARDINI, *Equilibri di genere negli organi di rappresentanza politica*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 1, 2017, p. 551. Più ampiamente A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Giappichelli, Torino, 2012.

occupandosi di eguaglianza di genere (e non potendo nemmeno farlo, evidentemente), ha però offerto moltissime indicazioni sulla disciplina elettorale e sui diritti ad essa connessi, anche in rapporto con le caratteristiche democratiche della forma di stato.

La vigente legge elettorale per Camera e Senato (l. n. 165 del 2017) prevede un sistema elettorale misto, con collegi uninominali da assegnare con formula maggioritaria e collegi plurinominali proporzionali³⁰. In entrambi i casi sono state, però, introdotte disposizioni per promuovere la parità di genere nelle liste e nella rappresentanza. In particolare, nelle liste dei collegi plurinominali, i candidati devono essere collocati secondo un'alternanza di genere e, per i collegi uninominali, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60%; tale previsione si estende anche all'indicazione dei capilista. Nonostante la transizione normativa si sia ormai compiuta, tuttavia, non si può non rilevare come la trasformazione culturale ed effettiva debba ancora fare pienamente il proprio corso, dal momento che una piena parità nella rappresentanza numerica non si è ancora raggiunta. Anzi, i dati delle più recenti elezioni nazionali presentano addirittura un'inversione di tendenza³¹.

La strada, dunque, è ancora lunga e tortuosa per raggiungere pienamente l'inveramento dei principi costituzionali, per realizzare l'eguaglianza. Le norme e i principi promozionali e inclusivi per la parità di genere nei diritti elettorali hanno, però, ormai tanto permeato e intriso l'ordinamento giuridico da essere divenuti parte coesistente e caratteristica della forma di stato personalista e pluralista, tanto da non ammettere arretramenti.

3. Diritti elettorali e disabilità

Le considerazioni sinora sviluppate portano a verificare se la permeazione nella sfera dei diritti elettorali dei principi promozionali e inclusivi che contraddistinguono la forma di stato di democrazia pluralista repubblicana sia tale da estendersi anche ad altri ambiti, oltre a quello della rappresentanza di genere.

Un buon terreno sul quale testare questa ipotesi riguarda i diritti elettorali delle persone con disabilità, sia per le evidenti necessità di riconoscimento e inclusione che scaturiscono dall'esercizio dei diritti elettorali, sia per la connaturata varietà di situazioni individuali che si possono verificare e che, inevitabilmente, comportano significative sfide per l'ordinamento.

³⁰ Le prime previsioni sulla parità di genere per le elezioni di Camera e Senato furono, invero, inserite nella riforma precedente, ossia nella legge n. 52/2015.

³¹ La percentuale di donne attualmente presenti in Senato è del 36,59% e alla Camera è del 32,75 % (dati della XIX legislatura, aggiornati a luglio 2025). Nella legislatura precedente erano 35,12 % al Senato e 36,83% alla Camera. Per un grafico sull'andamento della rappresentanza femminile in Parlamento, dalla I alla XVIII legislatura, cfr. la scheda di lettura *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, 7 marzo 2022, disponibile all'indirizzo web https://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/AC0340.htm?_1624764103530.

Da questo punto di vista, il punto di partenza per ogni riflessione circa l'esercizio dei diritti fondamentali e la garanzia della loro effettività da parte delle persone con disabilità riguarda un quadro complessivo decisamente promozionale che contraddistingue l'ordinamento italiano. Il principio fondamentale della centralità della persona che caratterizza la forma di stato ha, infatti, da sempre – e sin da prima della ratifica da parte dell'Italia della Convenzione ONU del 2006 sui diritti delle persone con disabilità – favorito un approccio olistico alla tutela dei diritti delle persone con disabilità, consentendo la transizione dal modello medico (che contraddistingueva il tradizionale sistema di garanzie per l'universo delle disabilità) al modello bio-psico-sociale attraverso un processo graduale e naturale³².

Non più schiacciata da una visione patologizzante, assistenzialista e paternalistica, la persona viene considerata nella sua completezza e integrità, valorizzata nelle proprie caratteristiche. In linea con il principio costituzionale di eguaglianza sostanziale, l'ordinamento si impegna per rimuovere le barriere o gli ostacoli che possono limitare o impedire il pieno esercizio dei diritti. Non essendo più considerata "oggetto" di tutela, la persona diventa piena protagonista dei propri diritti; tale mutamento di visione – già pienamente in linea con i principi costituzionali e progressivamente permeato nella coscienza sociale e nell'ordinamento – si inverte pienamente dal punto di vista giuridico con la ratifica della Convenzione ONU, che rende tale approccio giuridicamente vincolante.

Il cambiamento di paradigma e l'attenzione globale ad un pieno dispiegarsi della persona e della sua personalità non possono che proiettarsi anche sull'esercizio dei diritti elettorali, attraverso un lento e non sempre costante adattamento del tessuto normativo alle multiformi ed eterogenee esigenze delle persone con disabilità.

Un fattore di distinzione che, intuitivamente, può presentare profili d'interesse, da questo punto di vista, riguarda le disabilità fisiche e quelle cognitive, per la diversa incidenza che tali condizioni hanno sulla garanzia del diritto di voto e sulle modalità del suo esercizio. Il quadro normativo elettorale, pur confermando una inevitabile distinzione tra le due categorie, offre una prima conferma della reciproca permeazione tra disposizioni promozionali e inclusive e le descritte caratteristiche della forma di stato che si sono sinora tratteggiate. Come ora si vedrà, l'ordinamento italiano si distingue per soluzioni (almeno astrattamente) assai inclusive quanto all'esercizio dei diritti elettorali per le persone con disabilità: vi sono infatti numerose disposizioni volte ad assicurare l'accessibilità degli edifici ove si vota o per il superamento di barriere che possono ostacolare l'esercizio del diritto; sul fronte delle disabilità intellettive o cognitive, non sono previste limitazioni di sorta all'esercizio del voto.

³² Sul punto cfr. M.G. BERNARDINI, *Disabilità, giustizia e diritto*, Giappichelli, Torino, 2016; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, FrancoAngeli, Milano, 2020; E. VIVALDI, *Disabilità mentali e vita indipendente*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023; se si vuole anche L. BUSATTA, *Empowerment e disabilità: lavoro e istruzione quali veicoli di realizzazione della persona*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2025, p. 198.

L'articolo 48 della Costituzione, dopo aver enunciato gli attributi del voto, dispone che il diritto di voto non possa essere «limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge». La natura della norma è, evidentemente, solo eventuale, non andando a creare un obbligo in capo al legislatore³³, ma lasciando aperta la discrezionalità riguardo all'*an* e al *quomodo* della limitazione all'interno del ristretto margine di ipotesi elencate nella Costituzione. Proprio a dimostrazione di ciò, il limite dell'incapacità civile è divenuto lettera morta in seguito alla c.d. riforma Basaglia. Sino al 1978, infatti, il testo unico elettorale³⁴ prevedeva che sono elettori tutti i cittadini di maggiore età³⁵, tranne «gli interdetti e gli inabilitati per infermità di mente» (art. 2) e «i ricoverati negli istituti psichiatrici», per i quali l'esercizio del diritto di voto era sospeso (art. 3). Con la legge n. 180 del 1978, queste disposizioni sono state abrogate, con il risultato che, ad oggi, nell'ordinamento non vi è alcuna norma che preclude l'esercizio del diritto di voto alle persone che abbiano perso la capacità di agire o che abbiano qualche limitazione³⁶.

La modifica introdotta con la riforma della disciplina sulla salute mentale sicuramente ha posto rimedio a soprusi e violazioni non infrequenti all'epoca dell'ordinamento manicomiale³⁷. Non può dunque sfuggire come tale riforma abbia lasciato uno spazio aperto circa l'esercizio del diritto di voto da parte delle persone con disabilità cognitiva oppure che, a causa di una patologia o per un decadimento cognitivo, soffrono una limitazione parziale della capacità. A queste persone l'ordinamento non nega il diritto di esprimere la propria preferenza di voto, a conferma della natura del voto quale diritto soggettivo inviolabile di partecipazione al circuito democratico³⁸.

La lettura combinata del testo costituzionale e della normativa citata non può che condurre, ancora una volta, ad una interpretazione in senso inclusivo, pluralistico e promozionale della disciplina dei diritti elettorali, nel tessuto della forma di stato democratica repubblicana. Se avessero voluto, infatti, i Costituenti avrebbero potuto escludere espressamente dal diritto di voto le persone prive di capacità, ma scelsero di non farlo: l'opzione in Assemblea costituente fu quella di porre una limitazione minima alla libertà fondamentale enunciata, vincolando il legislatore in maniera tale che questi non potesse, per il solo

³³ M. RUBECHI, *Art. 48*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 320.

³⁴ Decreto del Presidente Della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali, art. 1, 2 e 3.

³⁵ Circa questo aspetto, e sempre a conferma delle caratteristiche della forma di stato inclusiva e promozionale che si inverano nelle leggi elettorali, il testo originario del DPR del 1967 prevedeva che i cittadini con diritto di voto fossero quelli che avevano compiuto il ventunesimo anno di età. Con la legge n. 39 del 1975, di modifica della maggiore età e della capacità di agire, la norma è stata modificata con l'indicazione del diciottesimo anno di età.

³⁶ Art. 11, Legge 13 maggio 1978, n. 180.

³⁷ F. DALLA BALLA, *I labili confini del voto assistito*, in A. DI NICOLA, V. DESANTIS (a cura di), *Prospettive di superamento del voto tradizionale*, cit., p. 86.

³⁸ Per una ricostruzione anche in chiave storica della natura del diritto di voto e delle sue caratteristiche cfr. F. LANCHESTER, voce *Voto (diritto di)* (*dir. pubbl.*), in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Utet, Torino, 1993, pp. 1107 ss.

dato contingente di un orientamento politico prevalente in un dato momento storico, scegliere di escludere alcune persone dal voto³⁹.

Il perimetro tracciato dall'art. 48 Cost. è, dunque, quanto più inclusivo possibile e questa impostazione ha orientato il legislatore, che non ha adottato alcuna disposizione per escludere persone con una limitata capacità dall'esercizio del voto. Si tratta di una scelta che, rispetto all'epoca in cui fu adottata, ha collocato il nostro Paese all'avanguardia, con largo anticipo rispetto agli altri ordinamenti europei, nel riconoscimento dei diritti delle persone con malattia mentale o disabilità intellettiva e che può essere considerata come un approdo storico per una democrazia pluralista e matura.

A conferma di ciò, si consideri che, nel 2010, la Commissione di Venezia, in una dichiarazione interpretativa riguardante il Codice di buone pratiche in materia elettorale adottato nel 2002, ha affermato che «Nessuna persona con disabilità può essere esclusa dal diritto di voto attivo o passivo sulla base della sua disabilità fisica o mentale, salvo che l'esclusione dal diritto di votare o di essere eletto sia imposta da una decisione giudiziaria individuale in ragione di una disabilità mentale accertata» (II.1.2)⁴⁰. Il documento dell'organismo interno al Consiglio d'Europa era stato sollecitato dalla *Alajos Kiss v. Hungary*, resa nello stesso anno, nella quale la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha affermato che l'ampio margine d'apprezzamento riconosciuto agli Stati in materia elettorale non è tale da consentire l'esclusione dal diritto di voto di una intera categoria di persone, quella delle persone con disabilità, già di per sé vulnerabile e storicamente esposta a pregiudizi e discriminazioni⁴¹. La portata della sentenza è stata tale da costringere l'Ungheria a riformare la propria Costituzione per riconoscere il diritto di voto delle persone con disabilità intellettiva⁴².

Il nobile approdo del legislatore italiano di cui si sta dando conto non è però esente da una serie di problematiche applicative non trascurabili, che si riverberano sull'effettività del diritto stesso. Non vi sono, infatti, nell'ordinamento norme specifiche che promuovano in termini di effettività l'esercizio del diritto di voto per persone con disabilità cognitive o malattie psichiatriche.

³⁹ Si veda, in particolare, il dibattito svoltosi in Assemblea costituente sul testo dell'articolo 48 Cost. in data 12 settembre 1946, disponibile all'indirizzo www.nascitadellacostituzione.it.

⁴⁰ Commissione Europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), *Codice di buona condotta in materia elettorale*, Parere n° 190/2002. La dichiarazione interpretativa è il documento n. CDL-AD(2010)036, Study no 584/2010. In argomento v. P. DE STEFANI, *Il diritto di voto delle persone con disabilità: "overinclusiveness is better than underinclusiveness"*, 2011, disponibile all'indirizzo <https://unipd-centrodiritiumani.it/it/temi/il-diritto-di-voto-delle-persone-con-disabilita-overinclusiveness-is-better-than-underinclusiveness>.

⁴¹ Corte EDU, Sentenza *Alajos Kiss v. Hungary*, ric. no. [38832/06](https://www.corte-europea.it/decisions/38832/06), del 28 maggio 2010.

⁴² Cfr. G. RAGONE, *Prime note in materia di diritto di voto delle persone con disabilità intellettiva: dal riconoscimento della titolarità al sostegno nell'esercizio*, in https://www.anffas.net/dld/files/Dott_ssa%20Ragone_Prime%20note%20in%20materia%20di%20diritto%20di%20voto%20delle%20persone%20con%20disabilit%C3%A0%20intellettiva%20dal%20riconoscimento%20della%20titolarit%C3%A0%20al%20sostegno%20nell%E2%80%99esercizio.pdf.

Il quadro normativo è, invece, piuttosto completo – al netto di qualche inevitabile impedimento che l’esperienza dei casi concreti può certamente testimoniare – per quanto attiene agli strumenti di facilitazione dell’esercizio di voto per le persone con disabilità fisiche o limitazioni. In questi casi soccorrono, in particolare, gli strumenti del voto assistito⁴³, del voto domiciliare⁴⁴ o del voto nel luogo di ricovero⁴⁵. A queste vanno ad aggiungersi tutte le previsioni sull’accessibilità delle sedi elettorali (legge 15/1991, Norme intese a favorire la votazione degli elettori non deambulanti e art. 29 della legge n. 104/1992).

Si tratta di disposizioni che, presidiate da una serie di accorgimenti di carattere formale e procedurale (il termine temporale per proporre la relativa istanza, a cura dell’interessato, l’annotazione sulla tessera elettorale, ecc.), assolvono la fondamentale funzione di promuovere e agevolare l’esercizio del diritto di voto per le persone alle quali, a causa di un impedimento di natura fisica o logistica o a motivo di una condizione di disabilità, sarebbe altrimenti preclusa la possibilità di recarsi ai seggi oppure di esprimere validamente il proprio voto sulla scheda elettorale.

Gli strumenti enunciati si pongono sicuramente nella direzione di confermare il carattere promozionale e inclusivo dei diritti elettorali, quali caratteristiche connotanti la forma di stato repubblicana. Ciononostante, la prova dell’esperienza e l’infinita variabilità delle situazioni concrete dimostrano frequentemente l’insufficienza di tali misure e la loro parziale ineffettività per promuovere, nei fatti, l’esercizio dei diritti elettorali⁴⁶.

Anzi tutto, le relative discipline non sono uniformi, né nel linguaggio, né nell’utilizzo delle categorie, poiché sono il frutto di un progressivo stratificarsi di modifiche normative e interventi del legislatore svolti in momenti storici e politici differenti, oltre che con finalità non sempre sovrapponibili.

A tal proposito, duole rilevare come la cospicua riforma veicolata dalla legge delega n. 222/2021 per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di disabilità⁴⁷ non tenga in considerazione i profili attinenti

⁴³ Come introdotto dalla legge n. 17 del 2003, Nuove norme per l’esercizio del diritto di voto da parte degli elettori affetti da gravi infermità, che ha modificato l’art. 55 secondo comma, D.P.R. n. 361/1957, Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati: «I ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità esercitano il diritto elettorale con l’aiuto di un elettore della propria famiglia o, in mancanza, di un altro elettore, che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore, purché l’uno o l’altro sia iscritto in un qualsiasi Comune della Repubblica».

⁴⁴ Art. 1 del Decreto-Legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito con modificazioni dalla L. 27 gennaio 2006, n. 22, Voto domiciliare per elettori affetti da infermità che ne rendano impossibile l’allontanamento dall’abitazione.

⁴⁵ Art. 42 DPR 16 maggio 1960, n. 570.

⁴⁶ Si vedano, ad esempio, le sentenze citate in F. DALLA BALLA, *I labili confini del voto assistito*, cit., pp. 79 ss.

⁴⁷ Legge delega cui sono seguiti tre decreti legislativi attuativi: il d.lgs. 13 dicembre 2023, n. 222, Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l’inclusione e l’accessibilità, in attuazione dell’articolo 2, comma 2, lettera e), della legge 22 dicembre 2021, n. 227, il d.lgs. 5 febbraio 2024, n. 20, Istituzione dell’Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, in attuazione della delega conferita al Governo, e il d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62, Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l’elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato.

all'esercizio dei diritti elettorali né consideri un riordino della disciplina in questo specifico ambito. Purtroppo, la difficile "maneggiabilità" del quadro normativo di riferimento non ha solo l'effetto di rendere i relativi diritti difficilmente conoscibili *in primis* ai diritti destinatari, ma provoca anche la conseguenza di minare significativamente l'effettività di quanto viene riconosciuto e la relativa applicazione da parte dei soggetti cui l'ordinamento attribuisce funzioni rilevanti (i.e. i presidenti di seggio o i funzionari degli uffici elettorali).

Il carattere particolarmente dispersivo della disciplina e l'elevato livello di specialità delle relative disposizioni rendono il quadro di riferimento assai frastagliato e di difficile ricostruzione immediata, esponendo chi è chiamato ad applicare tali norme ad un elevato rischio di violazione dei diritti elettorali delle persone interessate che – come si è già riscontrato – possono subire svantaggi a causa motivo di una condizione di vulnerabilità oppure possono essere più frequentemente soggetti a discriminazioni.

3.1. Esperimenti di inclusione virtuosa e prospettive di miglioramento: il caso della firma digitale per il sostegno delle liste elettorali, dalla Corte al legislatore

Al netto di questi rilievi, si può, invece, rilevare un episodio di tempestiva (e positiva) reattività del legislatore rispetto agli approdi giurisprudenziali relativi all'effettività dell'esercizio dei diritti elettorali per le persone con disabilità. Il decreto-legge n. 27/2025⁴⁸ ha infatti previsto la possibilità di sottoscrizione con firma digitale delle liste di candidati da parte degli elettori impossibilitati ad apporre la firma autografa, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 3 del 2025⁴⁹.

La pronuncia traeva origine da una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Civitavecchia ed aveva ad oggetto l'art. 9 della legge n. 108/1968, recante Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale, insieme all'art. 2, co. 6, del Codice dell'amministrazione digitale. Il giudizio era stato promosso da un cittadino, affetto da sclerosi laterale amiotrofica, impossibilitato ad apporre la propria firma autografa, che voleva sottoscrivere una lista di candidati in vista delle imminenti elezioni regionali nel Lazio. Egli chiedeva di essere ammesso a utilizzare la propria firma digitale, in vece di quella autografa. Non essendo tale ipotesi prevista nel quadro normativo menzionato, ma profilandosi un evidente e irragionevole disparità di trattamento, il giudice aveva rinviato gli atti alla Corte costituzionale che, con un efficace giudizio di ragionevolezza, ha dichiarato

⁴⁸ Decreto-Legge n. 27/2025, convertito con modificazioni dalla l. 15 maggio 2025, n. 72, recante Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025.

⁴⁹ La rilevanza della pronuncia sia per la materia elettorale che per la garanzia dei diritti delle persone con disabilità è tale che la stessa è già stata oggetto di attenzione dalla dottrina. Fra i primi commenti cfr. G. ARCONZO, *Sull'incostituzionalità di previsioni che non consentono l'esercizio autonomo dei diritti delle persone con disabilità. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 3 del 2025*, in *Osservatorio AIC*, n. 4, 2025, p. 1; C. LOTTA, *Verso la digitalizzazione del procedimento elettorale preparatorio? Spunti a partire da C. cost. n. 3 del 2025*, in *Nomos*, n. 1, 2025, p. 1; F. VIVALDELLI, *Disabilità, diritti politici e democrazia digitale. Considerazioni a margine della sent. n. 3/2025 della Corte costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2025, p. 157.

L'incostituzionalità della disciplina impugnata nella parte in cui preclude l'utilizzo della firma digitale all'elettorale che, per un grave impedimento fisico o perché di trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, sia impossibilitato ad apporre la propria firma autografa.

Accanto al risultato in concreto raggiunto con la declaratoria di incostituzionalità – e al suo successivo e tempestivo recepimento normativo – ciò che è interessante della sentenza riguarda i principi enucleati dal giudice delle leggi, all'intersezione tra tutela e promozione dei diritti delle persone con disabilità, esercizio dei diritti elettorali e principi democratici. Ribadendo l'alto tasso di politicità della materia elettorale e, quindi, la necessaria deferenza che la Corte deve al legislatore in questo particolare ambito, il giudice delle leggi rileva però la violazione del limite della manifesta irragionevolezza, quale spazio consentito all'intervento censorio⁵⁰.

Dal punto di vista del rispetto del principio di eguaglianza sostanziale, la Corte osserva come la disciplina impugnata non solo costituisca un ostacolo che impedisce, di fatto e senza ragionevole motivo, il godimento dei diritti della persona, ma vada – anzi – a costruire una ulteriore barriera, introducendo un «aggravio né necessario, né proporzionato rispetto all'esigenza di verificare l'autenticità e la genuinità della sottoscrizione della lista di candidati». La persona sarebbe, infatti, costretta a rendere una dichiarazione verbale davanti a due testimoni e a un soggetto abilitato a verbalizzarla (dall'art. 28, quarto comma, del d.P.R. n. 570 del 1960). Ciò confligge con il principio personalista e, come si è già sostenuto ampiamente, con i caratteri inclusivo e pluralista che informano la nostra forma di stato: «Questa dinamica normativa contrasta con il principio personalista (art. 2 Cost.), che impone di rilevare che la dignità umana è compromessa ogni volta in cui è lo stesso ordinamento giuridico che trasforma, in forza di un suo divieto o di una sua previsione, in inabile e bisognosa di assistenza una persona che, invece, sarebbe in grado, con propri mezzi, di provvedere a compiere una determinata attività»⁵¹.

La portata della pronuncia è assai ampia, se si considerano le indicazioni di principio in essa contenute e la direzione che la tecnica decisoria imprime alla garanzia dei diritti delle persone con disabilità⁵². I diritti elettorali devono essere assicurati *in toto* ai cittadini e, per le persone con disabilità, l'ordimento deve impegnarsi a rimuovere ogni barriera che ne impedisca il pieno esercizio, individuando gli strumenti idonei ad assicurarne l'effettività.

⁵⁰ Corte cost., sent. n. 3 del 2025, punto 3.2. del considerato in diritto, ove la Corte, *inter alia*, afferma: «a materia elettorale, per sua natura, è caratterizzata da un alto tasso di politicità, per cui, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, al legislatore deve essere riconosciuta una ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza [...]. Su un piano generale, quindi, i tempi e le modalità di un eventuale, generalizzato, superamento del divieto derivante dalla previsione dell'art. 2, comma 6, CAD, rimangono rimessi alla valutazione discrezionale del legislatore».

⁵¹ Corte cost., sent. n. 3 del 2025, punto 4.2. del considerato in diritto

⁵² Sull'esegesi della tecnica decisoria utilizzata e sulle alternative che la Corte avrebbe potuto percorrere cfr. F. VIVALDELLI, *op.cit.*, p. 178.

Il legislatore, nel raccogliere con (ormai rara) tempestività il testimone della Corte costituzionale, ha adottato una soluzione – fra le molteplici possibili – solo parzialmente ampliativa rispetto al risultato concreto raggiunto nella sentenza del giudice delle leggi: mentre la norma impugnata trovava applicazione solo nelle elezioni elettorali, con l'art. 4 del d.l. n. 27 del 2025 la possibilità di sottoscrizione con firma digitale delle liste elettorali è stata estesa a tutte le consultazioni elettorali. Rimane, però, limitata alle sole persone che non sono in grado di apporre firma autografa per un grave impedimento fisico o perché si trovano nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare.

Un piccolo e cauto passo avanti nell'allargamento delle modalità di esercizio dei diritti elettorali che sicuramente va accolto con favore e produce immediati ed effettivi risultati nei confronti delle persone con disabilità. Tuttavia, un approccio più coraggioso da parte del legislatore avrebbe consentito di estendere a tutta la collettività – secondo un modello pienamente inclusivo e pluralista – la possibilità di sottoscrivere digitalmente le liste elettorali, offrendo un significativo contributo alla tradizione digitale di una porzione della materia elettorale⁵³. Ciò avrebbe contribuito, a beneficio di tutti, all'aggiornamento di una «liturgia repubblicana» rimasta forse un po' troppo legata a riti e formalismi di altri tempi.

4. Diritti elettorali e affermazione di genere

Un ulteriore e sfidante canale di verifica della tenuta delle caratteristiche della forma di stato inclusiva e pluralista rispetto all'esercizio dei diritti elettorali riguarda una tematica particolarmente delicata, che incrocia le istanze di autodeterminazione e di affermazione della persona e il suo riconoscimento da parte del corpo sociale e dell'ordinamento⁵⁴. Ci si riferisce all'affermazione di genere, argomento che – riguardando ovviamente anche le modalità di accertamento dell'identità della persona – non è affatto distante dalle questioni legate all'esercizio dei diritti elettorali e alla loro effettività.

Ci si riferisce a persone che, non riconoscendosi nel sesso anagrafico loro assegnato alla nascita, intraprendano un percorso *gender affirming*, volto a modificare i propri connotati esterni, per allinearli alla propria percezione individuale, e che chiedano, poi, all'ordinamento giuridico il riconoscimento della propria identità. Secondo quanto previsto dalla legge n. 164/1982 e dall'art. 31 del d.lgs. 150/2011, possono infatti adire il tribunale ordinario per chiedere al giudice una sentenza che autorizzi la persona

⁵³ Sostiene questa tesi anche G. ARCONZO, *Sull'incostituzionalità di previsioni che non consentono l'esercizio autonomo dei diritti delle persone con disabilità*, cit., p. 16.

⁵⁴ La tematica ha notevoli elementi di rilevanza costituzionale, sia per i profili attinenti al diritto all'autodeterminazione e alla tutela della salute, sia per quanto concerne l'esercizio, da parte della persona trans, di tutti i diritti che l'ordinamento riconosce. In argomento cfr. A. LORENZETTI, *Diritti in transito*, FrancoAngeli, Milano, 2014; più recentemente si vedano i contributi pubblicati in *Biolaw Journal*, n. 3, 2024, nonché il volume N. POSTERARO, L. BUSATTA, A. MAGLIARI (a cura di), *Identità di genere e diritto. Percorsi di ricerca*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025, in corso di pubblicazione.

ad un (ormai solo eventuale) intervento chirurgico sugli organi genitali e disponga la rettificazione del sesso anagrafico, ordinando all'ufficiale di stato civile la modifica del registro e la variazione del nome⁵⁵. Una persona che stia affrontando il percorso di affermazione di genere, senza aver (ancora) ottenuto la sentenza che dispone la rettificazione anagrafica dal Tribunale (o che non intenda chiederla), può presentare connotati esteriori non corrispondenti al sesso anagrafico risultante dai documenti di identità. Di conseguenza, ogni momento – formale o meno – in cui alla persona sia chiesto di identificarsi attraverso la prova della propria identità con un documento può diventare una situazione di potenziale esposizione a domande invadenti, richieste di spiegazione o – nella peggiore delle ipotesi – trattamenti poco rispettosi, discriminazioni o stigmatizzazioni. Si ponga mente alla quantità di situazioni in cui, nella quotidianità, l'identificazione personale documentale possa essere richiesta: dal check-in alberghiero ai controlli di sicurezza in aeroporto, dagli appelli agli esami universitari ad un occasionale controllo da parte delle forze dell'ordine.

Anche i diritti elettorali non sono esenti da queste procedure, poiché per ciascuna delle operazioni connesse a tali posizioni soggettive la legge prescrive il necessario riconoscimento attraverso la presentazione di un documento. Si spazia dal rilascio, rinnovo o aggiornamento della tessera elettorale – sulla quale viene naturalmente riportato il nome anagrafico (che però potrebbe non essere già più corrispondente al nome d'elezione normalmente utilizzato dalla persona) – all'apposizione della propria firma a sostegno delle liste elettorali, fino al momento del formale riconoscimento della persona ai seggi, appena prima dell'espressione del voto. In tutte queste circostanze, all'ovvia – e forse anche banale – esigenza pubblica di assicurare la verifica dell'identità della persona al momento dell'espressione del voto o di atti preliminari ad esso può corrispondere – per la persona trans – il rischio di esposizione a circostanze imbarazzanti, domande poco gradite o situazioni addirittura peggiori.

Per quanto riguarda il momento identificativo ai seggi elettorali, nel maggio 2024, la Rete Lenford⁵⁶ aveva inviato al Garante per la Protezione dei Dati Personali una segnalazione relativa alla potenziale violazione

⁵⁵ La giurisprudenza di legittimità e costituzionale ha da tempo affermato che, ai fini della rettificazione anagrafica, l'intervento chirurgico non è più necessario, rimettendo alla persona stessa la scelta se effettuarlo o meno. Cfr. Cass. civ., sez. I, 20 luglio 2015, n. 15138; Corte cost., sent. n. 221/2015 e n. 180/2017. In commento alle menzionate sentenze I. RIVERA, *Le suggestioni del diritto all'autodeterminazione personale tra identità e diversità di genere. Note a margine di Corte Cost. n. 221 del 2015*, in *Consulta Online*, n. I, 2016, pp. 175 ss.; P.I. D'ANDREA, *La sentenza della Corte costituzionale sulla rettificazione anagrafica del sesso: una risposta e tanti nuovi interrogativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2016, pp. 263 ss.; L. FERRARO, *La Corte costituzionale e la primazia del diritto alla salute e della sfera di autodeterminazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2015, pp. 2054 ss.; A. LORENZETTI, *Corte costituzionale e transessualismo: ammesso il cambiamento di sesso senza intervento chirurgico ma spetta al giudice la valutazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2015, pp. 1006 ss.; C.M. REALE, *Corte costituzionale e transgenderismo: l'irriducibile varietà delle singole situazioni*, in *BioLaw Journal*, n. 1, 2016, pp. 283 ss.; più recentemente F. DALLA BALLA, *Cosa resta della legge n. 164/1982? Diritti e fonti della transizione di genere*, in *Biolaw Journal*, n. 3, 2024, pp. 57 ss.

⁵⁶ Si tratta di un'associazione di promozione sociale, che si occupa di promuovere la diffusione della cultura e del rispetto dei diritti delle persone lesbiche, gay, bisessuali, trans ed intersex (LGBTI+) ed è impegnata in attività di prevenzione e

della normativa nazionale ed europea sulla privacy a causa della divisione per genere, con file separate per uomini e donne, all'interno dei seggi⁵⁷. Dopo un'accurata ricostruzione della disciplina di riferimento, in larga parte precedente alla Costituzione, evidenziava la potenziale violazione dell'art. 5 Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (GDPR, Reg. UE 679/2016), quanto alla finalità del trattamento e al principio di minimizzazione (il genere anagrafico è del tutto irrilevante rispetto all'esercizio del diritto di voto). Per le persone transgender o non binarie, in particolar modo, l'esigenza di disporsi in file "per genere" determina la costrizione ad esporsi e a rendere palese a tutte le altre persone presenti l'assegnazione ad un sesso anagrafico difforme dalla propria identità di genere. L'Associazione chiedeva quindi al Garante di adottare idonei provvedimenti volti a tutelare la riservatezza delle persone durante le operazioni elettorali⁵⁸.

Forse anche in reazione a tale iniziativa, nel decreto-legge elettorale del 2025 già menzionato, il legislatore ha introdotto una disposizione, l'articolo 2-bis, destinata ad avere un impatto significativo sull'esercizio di voto di tutte le cittadine e tutti i cittadini, senza distinzioni e che, per quanto qui di interesse, contribuisce ad aggiungere un tassello verso la connotazione inclusiva e pluralista dei diritti elettorali. Sopra a tutto, la novella legislativa rimuove alcune previsioni dell'ordinamento elettorale diventate ormai non solo anacronistiche, ma potenzialmente foriere di occasioni di discriminazione o stigmatizzazione. Anzi tutto, si supera – finalmente – l'indicazione, sulle liste elettorali, del cognome del marito per le donne coniugate o vedove⁵⁹. Per effetto di questa abrogazione, viene espunta dall'ordinamento una norma giuridica desueta e contrastante con il principio costituzionale di eguaglianza fra i coniugi e con il diritto alla riservatezza della donna, contribuendo ad allineare la legislazione vigente ai principi costituzionali e ai caratteri della forma di stato qui in parola.

La seconda – forse più rivoluzionaria – novità riguarda la compilazione delle liste elettorali, stilate dai Comuni ogni anno⁶⁰. Sino al D.L. n. 27/2025, le liste elettorali erano organizzate in ordine alfabetico e

tutela nel campo della lotta alla discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere. Cfr. <https://www.retelenford.it/chi-siamo/>.

⁵⁷ Il documento è disponibile all'indirizzo <https://www.retelenford.it/wp-content/uploads/2024/05/Segnalazione-art.-144-d.-lgs.-196-2003-16.05.2024.pdf>.

⁵⁸ A quanto consta, il Garante non si è ancora pronunciato in merito.

⁵⁹ A partire dalla data di entrata in vigore del Decreto-legge, infatti, le liste elettorali saranno compilate in ordine alfabetico, indicando per ogni iscritto: «a) il nome e cognome; b) il luogo e la data di nascita; c) il numero, la parte e la serie dell'atto di nascita; [...] f) l'abitazione» (art. 5 del Testo unico per l'elettorato attivo e delle liste elettorali, D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223).

⁶⁰ Le liste elettorali riportano l'elenco delle persone iscritte nel registro della popolazione residente di ciascun Comune, inclusi i neo-diciottenni (art. 8 Testo unico per l'elettorato attivo e delle liste elettorali). Il Testo unico prevede due finestre temporali annuali entro le quali i Comuni devono aggiornare le liste elettorali: entro il 15 febbraio ed entro il 15 agosto. La *ratio* è naturalmente quella di espungere dalle liste le cittadine e i cittadini che abbiano cambiato residenza, aggiungere coloro che, invece, si siano trasferiti nel territorio comunale, nonché le elettrici e gli elettori divenuti maggiorenni.

suddivise per sesso; ora la distinzione «per uomini e donne» è stata abrogata. D'ora in avanti, quindi, ai seggi non ci saranno i registri per «elettori» ed «elettrici», ma un unico elenco alfabetico.

La novità è di non poco conto tanto sotto il profilo organizzativo, quanto in termini sostanziali: attraverso la semplice rimozione di questa regola, si supera infatti una problematica che, come si è visto, è già da tempo oggetto di attenzione da parte delle associazioni attive nella tutela dei diritti LGBTQ+. La distinzione delle liste per genere può, per alcune persone, diventare un momento di esposizione a rischi di stigmatizzazione o trattamenti discriminatori. Si pensi, ad esempio, ad una donna trans, che, per affermare il genere femminile, abbia modificato i propri caratteri sessuali, ma che non abbiamo ancora abbia presentato l'istanza giurisdizionale per la rettificazione anagrafica, oppure l'abbia presentata, ma sia in attesa del relativo provvedimento da parte del giudice. Nonostante la propria identità di genere affermata e la propria estetica, questa persona mantiene ancora i documenti anagrafici riportanti il sesso attribuito alla nascita e, in base alla precedente normativa, per votare era costretta ad allinearsi nella fila degli «elettori» maschi.

È intuitiva la potenziale esposizione di una persona in questa situazione a eventuali commenti e giudizi poco appropriati o addirittura a stigmatizzazioni e discriminazioni, solo quale conseguenza dell'adempimento dell'obbligo giuridico di identificarsi per mezzo dei documenti di identità. Nella prospettiva della tutela dei diritti costituzionali e dell'inveramento, in ogni momento della «liturgia repubblicana» dei principi che ispirano la forma di stato democratica inclusiva e pluralista, appare evidente il cortocircuito che la disposizione ora abrogata creava.

La novella legislativa di cui si è dato conto rappresenta, quindi, un importante passo avanti nella garanzia di una porzione di diritti elettorali che contribuisce alla promozione e alla valorizzazione della persona e del libero sviluppo della personalità.

5. Conclusioni: l'inveramento di pluralismo e inclusione attraverso il paradigma dell'effettività

L'analisi sviluppata ha posto in evidenza il legame intrinseco e caratterizzante tra la forma di stato e i diritti elettorali ed ha preso le mosse da una premessa essenziale, ossia la connotazione della forma di stato repubblicana in senso personalista, pluralista e inclusivo. Se la forma di stato costituisce il punto di sintesi tra «insieme delle influenze e delle correlazioni fra clima e contesto storico» e «criteri e modi con cui risultano [...] esercitate le funzioni del diritto»⁶¹, allora appare chiaro come l'esercizio dei pubblici poteri e la garanzia dei diritti e libertà siano forgiati sulla base di questi fattori e da essi siano ispirati.

In questo perimetro, la centralità della persona, l'eguaglianza formale e sostanziale e il principio di sovranità popolare rappresentano l'archetipo fondativo dell'ordinamento, i principi supremi che

⁶¹ G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 11.

connotano l'identità dell'ordinamento e che ne orientano i fini e ne caratterizzano, quindi, la forma di stato. Perciò, ben si può comprendere la centralità del tritico persona-eguaglianza-sovranià per la tenuta dell'assetto stesso della Repubblica; ne segue che le modalità, i diritti e il correlato sistema di garanzie procedurali e formali che pongono in collegamento gli elementi di questa triade assumono una rilevanza tutt'altro che contingente nello studio degli andamenti della democrazia contemporanea.

Adottare, quindi, l'angolo visuale dei diritti elettorali quale parametro di verifica della tenuta dei caratteri fondativi del nostro ordinamento consente di analizzare la solidità del sistema alla prova delle evoluzioni del sentire sociale, della composizione del corpo sociale⁶² e del progresso tecnologico. Il suffragio universale va, quindi, considerato, a buon diritto, un principio fondamentale del nostro ordinamento dal momento che il principio democratico si esprime attraverso «la generalizzazione del diritto di voto, poiché viene considerato una delle caratteristiche di base su cui gli stati democratico-pluralisti si sono fondati»⁶³. Ne segue che il voto e le sue modalità di espressione non solo stanno al centro della democrazia, ma costituiscono altresì il perno della forma di stato. Di conseguenza, non solo il diritto di votare, ma tutto il sistema di posizioni giuridiche individuali che presuppongono, accompagnano e assicurano l'esercizio del diritto di voto contribuiscono a informare i connotati della Repubblica e, dall'altro verso, devono allinearsi alla direzione promozionale e personalista dello stato.

Una volta chiarite queste premesse e stabiliti i tratti del perimetro per lo svolgimento dell'analisi, lo studio si è posto, quindi, l'obiettivo verificare, a fronte delle significative transizioni (sociali, valoriali e tecnologiche) che la società contemporanea sta vivendo, quanto e i diritti elettorali mantengano la corrispondenza con le finalità generali della Repubblica e in quali termini essi possano, a loro volta subire trasformazioni o aggiornamenti per ri-allineare le modalità di esercizio di questi diritti ai descritti caratteri della forma di stato.

Sono stati, a tal fine, presi in considerazione alcuni specifici fattori, considerati particolarmente efficaci soprattutto in termini di inveroamento del principio personalista e funzionali a dimostrare che l'effettività del diritto di voto può realizzarsi attraverso la garanzia di altre porzioni di diritti elettorali. Così, l'evoluzione delle modalità per promuovere le pari opportunità nella rappresentanza di genere nelle assemblee elettive, la garanzia del voto per i disabili e le ultime aperture in tal senso offerte dall'ordinamento, così come gli strumenti recentemente adottati per promuovere l'eguaglianza di genere nel diritto elettorale sono sembrati particolarmente utili a avvalorare lo stretto legame tra la garanzia di questi diritti e la tenuta della forma di stato.

⁶² Sono interessanti, a riguardo, le distinzioni tradizionalmente operate in dottrina, tra popolo, da intendersi quale insieme dei cittadini, e corpo elettorale, ossia l'insieme delle persone che hanno diritto di voto e che – intese quale collettività – danno voce all'espressione della sovranità popolare, determinando l'elezione dei rappresentanti e alimentando il circuito democratico. Cfr. per tutti, in termini generali F. LANCHESTER, *op. cit.*

⁶³ M. RUBECCHI, *Il diritto di voto*, cit., p. 37.

I diritti elettorali sono, però, ben più ampi e le possibili declinazioni o garanzie individuali e collettive da indagare avrebbero potuto estendersi anche in altri ambiti, altrettanto interessanti, quali, ad esempio, quello relativo alle modalità per assicurare il diritto di voto anche alle persone residenti in altri Comuni (c.d. voto dei fuori sede), oppure la controversa tematica del voto dei cittadini italiani residenti all'estero⁶⁴. Sempre in questa prospettiva, non sono da trascurare nemmeno le affascinanti questioni relative alla transizione verso modalità digitali o elettroniche di espressione del voto, rispetto alle quali una prima apertura verso la sottoscrizione digitale delle liste elettorali potrebbe essere considerata, forse con un ottimismo per certi versi eccessivo, un piccolo preludio⁶⁵.

Sullo sfondo di tutto ciò si staglia, non senza altrettanti profili di interesse, naturalmente, il tema della cittadinanza e delle modalità del suo riconoscimento, così come quello della residenza e del legame forma della persona con un territorio, quali presupposti essenziali e necessari all'espressione del voto.

L'indagine svolta ha consentito di evidenziare, in linea con le premesse, lo stretto e inscindibile legame tra la garanzia dei diritti elettorali e la tenuta della forma di stato repubblicana inclusiva e pluralista. Ciò che pare emergere, quale punto di contatto tra i diversi ambiti presi in considerazione riguarda l'esigenza di una piena effettività nella garanzia di questo articolato e denso novero di diritti, in maniera tale che ciascuna posizione individuale o condizione soggettiva risulti adeguatamente e appropriatamente considerata dall'ordinamento per mettere la persona nelle condizioni di poter esprimere validamente il proprio voto.

La concreta applicazione dei principi di cui all'art. 48 Cost., ossia la garanzia di eguaglianza, segretezza, personalità e libertà del voto transita attraverso gli strumenti che il legislatore appresta per assicurare l'esercizio dei diritti elettorali; la potenziale o effettiva mancata tutela anche soltanto di una piccola porzione di questi diritti, oppure la carenza di effettività rispetto ad alcune specifiche posizioni individuali comporta l'effetto di compromettere un pieno esercizio del diritto di voto da parte della persona, andando a minare – in definitiva – la tenuta della triade persona-eguaglianza-sovrantà che, come si è visto, informa e ispira la forma di stato repubblicana.

Il vero punto di interesse che l'analisi ha posto in luce riguarda il fatto che questo equilibrio non è – e non potrà mai essere – fisso. Il voto è infatti espressione della volontà popolare; questa viene raccolta attraverso l'esercizio dei diritti elettorali da parte del corpo elettorale che, in quanto porzione giuridicamente connotata e rilevante della società, è inevitabilmente in trasformazione. Recepire, anche nel diritto elettorale, le evoluzioni sociali, sfruttando a tal fine anche la tecnologia, diviene quindi un

⁶⁴ Su cui cfr. la recente monografia di D. PARIS, *Il diritto di voto preso sul serio*, Egeea, Milano, 2025.

⁶⁵ Se ne è fatto cenno con riguardo all'impatto della sentenza della Corte costituzionale n. 3/2025 e al suo recepimento normativo ad opera del D.L. n. 27/2025.



mandato costituzionale, necessario alla “manutenzione” quotidiana della forma di stato, nutrimento essenziale della democrazia.