

INTRODUZIONE

Il diritto di voto è un tema classico del diritto costituzionale, che ha impegnato la dottrina per lunghi anni. In Italia, soprattutto sul finire dell'esperienza dello stato liberale e in seguito all'entrata in vigore della Costituzione.

Una riflessione sulla sua natura giuridica nei moderni ordinamenti democratici conduce necessariamente ad affrontare le complesse tematiche inerenti l'allocatione della sovranità e la strutturazione della rappresentanza. Assieme al riconoscimento dei diritti, esse costituiscono infatti il nucleo su cui il costituzionalismo moderno è nato e si è strutturato¹.

Senza la pretesa, velleitaria, di mettere in discussione autorevoli apporti dottrinali o di rileggere ricostruzioni storiche già consolidate, l'obiettivo del volume è tentare di sistematizzare il tema del diritto di voto nel contesto attuale con la metodologia dell'analisi giuridica, impiegando i preziosi apporti della storia, della filosofia del diritto e della scienza politica, solo laddove necessario alla ricostruzione del diritto.

Quello che in questa sede ci si propone è, dunque, analizzare i confini e la natura giuridica del voto, al fine di individuare le caratteristiche che il nostro ordinamento gli attribuisce, alla luce anche delle esperienze europee più affini.

Il fulcro centrale del lavoro riguarderà perciò la modalità per legittimare il potere negli ordinamenti statuali e per, nel corso del tempo, configurarlo, affrontando ambedue i profili che emergono dall'esegesi dell'art. 48 Cost.: il profilo soggettivo e quello di merito. Da un lato dunque ci si concentrerà sui soggetti che possono essere ricompresi all'interno del corpo elettorale nel nostro ordinamento, dall'altro su quali siano le tutele che devono essere garantite nell'esercizio della funzione elettiva e quali le caratteristiche del voto stesso.

A partire dalla configurazione del principio democratico e da quello della sovranità popolare, ci si concentrerà sui modi con cui quest'ultima si esprime e dunque sulle votazioni aventi natura pubblicistica².

La trattazione riguarderà, di conseguenza, il diritto di elettorato attivo e

¹ V. A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari, ed. 2015.

² Sulle votazioni di tipo privatistico v. invece F. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione*, il Mulino, Bologna, 2007.

non anche quello passivo, pur costituendo i due temi diverse facce della stessa medaglia: l'obiettivo di questo lavoro è infatti individuare chi sceglie i rappresentanti e con quali strumenti, e stabilire quali siano le garanzie e le modalità con cui vengono prese le altre decisioni con cui la sovranità popolare può esprimersi.

Non si intende, peraltro, presentare un'opera dedicata ai sistemi elettorali, alle loro caratteristiche e ai loro effetti, poiché questo profilo riguarda solo una parte della configurazione del diritto e cioè quella che inerisce il modo con cui il voto viene espresso, per di più solo con riferimento alle votazioni di tipo elettivo.

Ciò non significa tuttavia che non verranno analizzati gli aspetti tecnici che li caratterizzano: quando necessari alla declinazione concreta del diritto, si cercherà di verificare la compatibilità con i principi costituzionali e con la giurisprudenza della Corte costituzionale, ad esempio, di taluni meccanismi introdotti, siano essi inerenti la formula elettorale, sia la disciplina elettorale di contorno ovvero di analizzare il funzionamento di meccanismi tecnici che necessitano di una esplicitazione nel contesto del presente lavoro.

Il diritto di voto verrà analizzato per come si è andato caratterizzando nelle dottrine classiche e nella concreta evoluzione dello stato moderno, in particolare nel delicato passaggio dallo stato liberale allo stato democratico pluralista e sino ai nostri giorni.

Si tenterà dunque di ricostruire la natura giuridica del voto, a partire dalle sistematizzazioni dottrinali che lo hanno considerato prima come un diritto, poi come una funzione, sino a giungere ad elaborazioni più mature che hanno coniugato i due profili, tentando in parallelo di contestualizzarle rispetto alle evoluzioni degli ordinamenti costituzionali del tempo.

In questo senso, nel presente volume troverà spazio prima di tutto un'analisi teorica e storica – corrispondente al Capitolo primo – finalizzato alla definizione del contesto necessario per affrontare, nei capitoli successivi, i diversi tagli di approfondimento utili per ricostruire i singoli profili di interesse.

Ciò premesso, il Capitolo secondo sarà dedicato ad un primo filone di indagine, costituito dalla definizione di corpo elettorale e dalla delimitazione dei suoi confini e dunque dall'individuazione di quali siano i soggetti titolari del diritto di voto e quali, invece, risultino esclusi, all'interno della nostra comunità politica.

Nella forma di stato liberale, il suffragio aveva una natura ristretta e censitaria, poiché si riteneva che solo coloro che avessero determinate caratteristiche e un interesse nella gestione della cosa pubblica potessero parteciparvi direttamente. Nel corso del tempo, i limiti al suffragio sono stati gradualmente eliminati, sino a giungere alla generalizzazione del diritto di voto nel secondo dopoguerra.

Con il termine dell'esperienza degli stati liberali e l'avvento dello stato democratico-pluralista, il principio del suffragio universale si è andato dunque assestando e configurando a livello internazionale come un requisito generale di

democraticità ed è divenuto una delle principali modalità attraverso cui si esplica il principio democratico.

Se lo stato democratico pluralista affonda le sue radici proprio sull'abbandono del principio del suffragio limitato e sul riconoscimento del pluralismo sociale e politico, uno studio sul tema dovrà concentrarsi, a differenza del passato, più che sul rapporto fra cittadini inclusi nel corpo elettorale e cittadini esclusi, su un quesito ulteriore.

Ci si può oggi, infatti, chiedere se il requisito della cittadinanza possa ancora essere considerato come parametro di riferimento assoluto per l'attribuzione dei diritti politici in generale e del diritto di voto in particolare – a livello nazionale come a livello regionale o locale – oppure se non siano individuabili ulteriori declinazioni, alla luce delle evoluzioni che hanno caratterizzato le esperienze statuali nel corso degli ultimi anni.

Basta uno sguardo ad altre esperienze costituzionali affini, agli sviluppi che hanno già investito il nostro ordinamento sia dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht o, ancora, all'impatto crescente delle dinamiche migratorie sulla composizione della società italiana, per suggerire la necessità di un ulteriore approfondimento. Una rilettura del legame classico fra cittadinanza e diritto di voto eventualmente potrebbe contemplare la possibilità di considerare anche il requisito della residenza ai fini dell'inclusione nella comunità politica.

Il secondo profilo di indagine – cui sarà dedicato il Capitolo terzo – riguarda invece direttamente il modo con cui la nostra Costituzione disciplina il diritto di voto e lo colloca all'interno del circuito democratico che essa disegna, ai fini dell'individuazione delle sue caratteristiche sia singolarmente intese sia nel contesto in cui si trovano ad esplicitare i loro effetti.

Dal punto di vista dell'indagine giuridica, molto si è detto in passato sui requisiti positivi del diritto, quindi sulle garanzie di cui deve essere circondato e sulle caratteristiche che deve assumere. Ma due aspetti risultano tutt'ora non definitivamente messi a fuoco.

Il primo è la collocazione del diritto di voto all'interno del circuito democratico e rappresentativo che il nostro testo costituzionale disegna, ai fini di una più compiuta definizione della sua natura giuridica. Si tenterà, quindi, di ricostruire i singoli istituti e di coniugare gli approcci teorici con la lettura sistematica delle disposizioni costituzionali.

In questo senso, infatti, le interrelazioni fra le votazioni e il concreto funzionamento delle assemblee rappresentative e della forma di governo sono ormai un solido assunto del diritto costituzionale contemporaneo, ma pare utile soffermarsi ulteriormente su come le regole per la formazione della rappresentanza si connettono con quelle per la sua strutturazione, già a partire dal modo con cui il testo costituzionale specifica le modalità di esercizio della sovranità da parte del popolo, ai sensi dell'articolo 1.

E quindi si tenterà di analizzare le caratteristiche che devono assumere e le tutele di cui devono essere circondate le diverse tipologie di votazioni presenti nel nostro ordinamento, in un contesto non più limitato al concreto momento dell'espressione del voto, o tutt'al più alla formazione della volontà dell'elettore, ma anche ai suoi concreti effetti nella composizione delle assemblee rappresentative e nella determinazione dell'indirizzo politico.

Il secondo aspetto di rilievo investe le caratteristiche che i sistemi elettorali devono presentare per essere considerati pienamente in armonia con le previsioni costituzionali.

Prima di tutto verranno dunque ricostruite le garanzie di cui il voto deve essere circondato e le caratteristiche che deve assumere nel nostro ordinamento a partire dai principi di segretezza, libertà, eguaglianza e personalità sanciti dall'articolo 48, comma secondo, Cost., sia attraverso un'analisi delle disposizioni costituzionali, sia attraverso la sua integrazione con le disposizioni attuative.

Inoltre, verrà presentato un inquadramento tematico della giurisprudenza costituzionale, anche alla luce dei numerosi contributi dottrinali che sono intervenuti su recenti – e rilevanti – sentenze della Corte in materia di sistemi elettorali e diritto di voto. Piuttosto che offrire una mera rassegna della giurisprudenza in materia di formule elettorali, tale sforzo tenterà di fornire una possibile chiave di lettura sulle scelte fondamentali che possono essere effettuate in materia, alla luce del ruolo che la nostra Costituzione assegna al voto e della sua natura giuridica.

Con l'estensione del suffragio universale, infatti, la caratterizzazione del voto come diritto viene a trovare una compiuta stabilizzazione, mentre sul versante funzionale l'attenzione deve essere posta sempre meno sulle potenziali limitazioni dell'elettorato attivo e sempre più sulle concrete modalità con cui esso si esprime.

Si è tentato dunque di coniugare le interpretazioni inerenti la natura giuridica del voto – nel suo carattere ambivalente di diritto *e* di funzione che la dottrina ha lungamente indagato – con i compiti fondamentali che la Costituzione assegna ad esso, alla luce delle garanzie di cui deve essere circondato e delle caratteristiche che deve assumere.

In questo quadro, si è ritenuto utile approntare anche alcune riflessioni specificamente dedicate alle peculiarità del nostro ordinamento costituzionale e delle sue evoluzioni recenti.

È il caso, in particolare, del tema della configurazione del voto come dovere – che rimane una particolarità nel panorama comparato –, delle frontiere che il diritto costituzionale sarà chiamato ad affrontare in ragione dell'affermazione delle nuove tecnologie – dal voto elettronico alle campagne elettorali – sino alla compatibilità con il nostro testo costituzionale di modalità di elezione indirette, in seguito, in particolare, al dibattito recente riguardante la trasformazione delle province in enti di secondo grado.

Il terzo e ultimo approfondimento – corrispondente al Capitolo quarto – riguarda il modo con cui il diritto di voto è stato declinato anche a livello sovranazionale, sia al fine di delineare possibili tendenze comuni, sia per capire se, alla luce di queste, non sia possibile individuare dei possibili sviluppi per la configurazione del diritto di voto anche nel nostro ordinamento.

Il diritto di voto, e con esso la necessità che nei paesi di consolidata tradizione democratica vengano assicurati degli *standard* minimi relativi al modo come esso viene garantito, costituisce infatti un filone di indagine che è stato affrontato in maniera crescente sin dalla seconda metà del secolo scorso dal dibattito costituzionalistico ed istituzionale, sino ad essere stato riconosciuto direttamente dalle carte dei diritti sovranazionali.

Per dar conto di questi sviluppi, si è ritenuto utile delineare due tagli di approfondimento principali per lo sviluppo del filone di indagine cui è dedicato il presente lavoro.

Il primo è rivolto all'interpretazione dell'art. 3 del Protocollo I della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Le decisioni inerenti il diritto di elettorato attivo, dai rapporti della Commissione sino alle sentenze della Corte di Strasburgo, costituiscono infatti l'esperienza più significativa di tutela dei diritti politici nel continente europeo.

Il secondo, invece, vuole dar conto del contenuto del Codice elettorale di buona condotta in materia elettorale, nonché di quello in materia di *referendum*, elaborati dalla Commissione di Venezia, per il crescente impatto nella strutturazione delle regole democratiche dei paesi di recente democratizzazione che hanno assunto, fungendo altresì da punti di riferimento anche per molte delle decisioni prese nel contesto di esperienze democratiche più mature.

Non da ultimo, essi sono spesso impiegati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per fondare le sue decisioni, se non altro per modulare il margine di apprezzamento rispetto a questioni specifiche: pur non trattandosi di regole di natura prescrittiva per il nostro ordinamento, contribuiscono tuttavia a delineare i contorni di un contenuto minimo del diritto di voto nel panorama europeo.

In estrema sintesi, il volume tenterà, alla luce delle ricostruzioni teoriche sulla natura giuridica del diritto di voto e dal modo in cui si è andato caratterizzando nel nostro ordinamento (Capitolo primo), di individuare *chi* vota oggi, secondo quali ragioni e con quali prospettive (Capitolo secondo), per poi chiedersi qual è la funzione del voto, *come* si vota e quali sono gli obiettivi cui un sistema elettorale deve essere indirizzato (Capitolo terzo), per concludere con una panoramica non solo su come si vota negli altri paesi, ma anche su quali caratteristiche il diritto stia assumendo nello spazio giuridico europeo (Capitolo quarto).

Desidero ringraziare tutti coloro che hanno fatto sì che questo volume venisse alla luce, visionandolo, criticandolo e commentandolo nelle sue diverse versioni.

Ringrazio, dunque, Augusto Barbera, per l'attenzione con cui segue le vicende del mio fare ricerca sin dai tempi del Dottorato in Diritto Costituzionale di Bologna e Licia Califano, per la cura e la presenza costante con cui indirizza il mio impegno accademico e scientifico presso l'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, e non solo.

Un ringraziamento va a Carlo Fusaro e Stefano Ceccanti, per i consigli che non mi hanno mai fatto mancare, per questo e per altri lavori, sin dai tempi della laurea.

Un grazie particolare devo a Fabio Arcese, Paolo Aquilanti, Carla Ciuffetti, Annibale Ferrari, Daria Perrotta e Roberto Traversa, per i preziosi consigli e per aver voluto, in modi e forme diversi, condividere la loro esperienza parlamentare e di governo.

Un ringraziamento di cuore va anche a Francesca Rosa e Antonio Iannuzzi, perché hanno trovato il tempo non solo di leggere ma anche di ascoltare le tesi di questo volume, a Valentina Fiorillo e Matteo Timiani, per avermi supportato (e, soprattutto, sopportato) per tutto questo tempo, nonché a Simone Calzolaio, amico e compagno di viaggio.

I consigli di tutti loro hanno contribuito a rendere migliore questo lavoro. Il suo contenuto e le sue imprecisioni sono, invece, di mia intera responsabilità.

CAPITOLO PRIMO

ALLE ORIGINI DEL DIRITTO DI VOTO TRA TEORIA E STORIA

Sommario: 1. Profili ricostruttivi. – 2. La natura giuridica del diritto di voto nelle dottrine liberali. – 3. Il suffragio ristretto in Italia. – 3.1. Lo stato liberale: i fondamenti e la struttura del diritto di voto. – 3.2. Dal suffragio censitario al suffragio universale maschile. – 4. La fase autoritaria e la rappresentanza organica. – 5. La generalizzazione del diritto di voto.

1. Profili ricostruttivi

La definizione della natura del diritto di voto ha impegnato la dottrina sin dalle prime forme statuali moderne. Allo stesso tempo, e in stretta connessione con la tematica appena richiamata, la letteratura scientifica ha lungamente indagato il tema della estensione del corpo elettorale e dunque della ammissibilità e legittimità di interventi limitativi del diritto di voto. Ambedue questi profili di indagine non possono essere scissi dal dibattito sull'allocazione della sovranità all'interno dello stato e a quello, successivo, ma dirimente ai nostri fini, delle regole per la formazione e la strutturazione della rappresentanza.

Risulta quindi di primaria importanza collocare un'analisi sul diritto di voto nel contesto storico entro cui si è andato configurando nel corso del tempo, concentrandoci su quale struttura abbia assunto nelle prime forme statuali sino all'esperienza liberale e leggendone le caratteristiche alla luce delle ricostruzioni dottrinali dell'epoca.

Embrioni di modelli rappresentativi si riscontrano sin dalle esperienze feudali¹ e in epoca precedente alla Pace di Westfalia del 1648, cui comunemente si fa risalire la nascita dello stato moderno. In quel modello organizzativo, tuttavia, non era individuabile un vero e proprio diritto di voto inteso in senso moderno, poiché non trovava spazio neanche un concetto di cittadinanza riferito

¹ Cfr. G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 4 ss. Sul riconoscimento dei diritti nell'età medioevale, v. invece G.F. FERRARI, *Le libertà. Profili comparatistici*, Giappichelli, Torino, 2011, in particolare, pp. 21 ss.

al singolo. La società era suddivisa in corporazioni, le quali venivano ad essere configurate, dinnanzi ai diversi soggetti titolari del potere, come gli unici centri di imputazione di diritti (anche) di partecipazione.

Il frazionamento dei centri di decisione tipico dell'ordinamento feudale venne invece a trovare una istanza di unità con l'avvento dello stato moderno, in particolare in quella che viene comunemente definita la forma di stato assoluta, che si affermò a partire dal riconoscimento e dallo sviluppo del concetto di sovranità², sia con riferimento al profilo esterno nei confronti di potenze straniere e sovranazionali, sia con riguardo al monopolio dell'uso della forza all'interno dei confini territoriali³.

La sede della sovranità venne ad essere considerata come incarnata nella figura del monarca assoluto il quale, per ragioni divine e poi sulla base di sofisticate elaborazioni filosofiche basate sull'idea di «contratto sociale»⁴ – in particolare, come si vedrà fra breve (§ 2), negli scritti di Hobbes e Locke – si trovò ad essere al contempo l'incarnazione dello stato e del volere della popolazione.

Nello stato assoluto, dunque, il concetto principale attorno a cui ruotava la struttura statale era la sovranità, di natura assoluta e indivisibile, attribuita al monarca. Il concetto di cittadinanza inteso in senso individualistico continuava a non essere considerato centrale, poiché i singoli membri della comunità erano piuttosto sudditi. I loro diritti individuali erano tutelati in quanto coincidenti con l'interesse pubblico, fatto salvo il riconoscimento di talune, limitate, situazioni giuridiche di vantaggio, riferite in particolare alla sfera personale.

È invece dal passaggio dalla forma di stato assoluto alla forma di stato liberale che ci si pone il problema della definizione del concetto di sovranità non solo con riferimento alle istanze centrali ma anche con riguardo al ruolo dei singoli membri della comunità. Nella suddetta fase di transizione trovò spazio il tema dell'individuazione di specifici diritti in capo ai singoli e, fra questi, il riconoscimento dei diritti politici ebbe una rilevanza centrale, ai fini della definizione degli assetti sociali e istituzionali degli stati.

La prima metà del diciottesimo secolo vide poi l'affermarsi della nuova classe borghese, la quale aveva come obiettivo proprio quello di porsi come soggetto politico omogeneo capace di rendersi interprete della volontà generale⁵. La

² Su cui v. le elaborazioni di J. BODIN, *I sei libri dello stato*, orig. 1576, trad. it., Utet, Torino, 1987-1997 e, almeno N. MATTEUCCI, *Sovranità*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004, pp. 909 ss. e relativa bibliografia citata.

³ Sulla differenziazione fra sovranità esterna e sovranità interna dello stato v. almeno, nella manualistica, A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2014 e G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, pp. 4 ss.

⁴ N. MATTEUCCI, *Contrattualismo*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004, pp. 241 ss.

⁵ G. CHIARA, *Titolarità del voto*, cit., pp. 21 ss.

borghesia si collocava, dunque, in una posizione distinta sia dalla totalità della popolazione, sia dal re e dalle prerogative ad esso attribuite.

Questo cambiamento maturato all'interno della società – come si vedrà fra breve (§ 2) – condusse gli studiosi ad elaborare il concetto di nazione, sviluppata sul ruolo e sulle ambizioni della classe borghese e concepita come l'unico soggetto, oltre al sovrano, deputato alla gestione degli interessi pubblici.

La nazione, dunque, divenne il pilastro principale su cui la forma di stato liberale poggiava: solo coloro che fossero in possesso di un determinato censo o di una specifica capacità venivano considerati degni di rappresentare gli interessi collettivi e di partecipare alla gestione della cosa pubblica. Gli altri venivano ritenuti non idonei in quanto versavano in una condizione di soggezione economica o sociale.

Nella loro concreta declinazione, tuttavia, le esperienze dello stato liberale mostrarono sfumature molto variegata⁶, in ragione soprattutto del fatto che la classe borghese presentava caratteristiche molto diverse da stato a stato sia considerata come entità autonoma, sia calata nel contesto delle relazioni sociali.

In Inghilterra, ad esempio, la borghesia era economicamente forte ed indipendente e lo stato liberale si sviluppò proprio con l'obiettivo di un graduale riconoscimento non solo di diritti ma anche di una forza che la classe borghese già possedeva in via fattuale. In Germania e Italia⁷, invece, la borghesia scontava una posizione di maggiore debolezza, poiché risultava compressa sia dall'aristocrazia terriera sia da quella militare, a fronte di un livello di sviluppo industriale decisamente più arretrato. Si poteva riscontrare dunque la presenza di una pluralità di centri di potere, che *élites* politiche si proposero, in modi e forme differenti, di superare⁸.

In Francia, per contro, essa si era sviluppata all'interno di un sistema caratterizzato da corporazioni forti e da una burocrazia accentrata e pervasiva: un contesto che presentava le caratteristiche ideali per quei movimenti di rottura attraverso cui essa tentò, a più riprese, di liberarsi dai vincoli entro cui si trovava a svilupparsi⁹.

⁶ Sul tema delle forme di stato v. almeno M. VOLPI, *Libertà e autorità*, Giappichelli, Torino, ed. 2004, C. PINELLI, *Forme di stato e forme di governo*, Jovene, Napoli, 2007, nonché, con riferimento anche all'evoluzione delle forme di governo C. MORTATI, *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973 e, sul pensiero del medesimo A., v. M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007.

⁷ Si opera qui una semplificazione a fini espositivi, che tuttavia non muta la sostanza del tema affrontato. Germania e Italia furono infatti esperienze che trovarono una loro forma statale unitaria successivamente rispetto a Francia e Inghilterra anche se, in forme diverse, sperimentarono modelli organizzativi di matrice liberale.

⁸ P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, ed. 2009, p. 76.

⁹ G. AMATO, F. CLEMENTI, *Forme di stato e forme di governo*, il Mulino, Bologna, ed. 2006, pp. 39 ss.

Le diverse manifestazioni dello stato liberale, dunque, si diversificarono, anche in maniera netta, sia per quanto riguarda la struttura degli organi sia con riferimento alle ideologie a loro fondamento, incentrandosi talvolta sulla nazione (in Inghilterra e Francia) talaltra sullo stato (in Germania e Italia), in un contesto di riallocazione del potere politico dal monarca a classi sociali emergenti o in corso di rafforzamento.

Rispetto ad una forma di stato interamente strutturata su un concetto di sovranità appannaggio esclusivo del monarca, nel contesto liberale ad esso venne affiancato il concetto di rappresentanza, incarnato nei parlamenti, che invece erano espressione, in particolare, della classe sociale al tempo egemone.

Il modello rappresentativo liberale risultò, di conseguenza, caratterizzato da una fisionomia variabile, dipendente, in particolare, dalla forza e dalla natura della classe borghese interessata: se forte e strutturata, il titolare della sovranità sarebbe stata la nazione e la rappresentanza si sarebbe basata pienamente sulla classe sociale egemone; dinnanzi ad una classe borghese debole o frammentata, l'apparato pubblico si sarebbe retto sul concetto di sovranità dello stato e dunque su forme di rappresentanza caratterizzate da concezioni più oligarchiche.

Lo stato liberale è, dunque, un modello che ha mostrato caratteri di decisa instabilità, poiché è risultato intrinsecamente caratterizzato da un forte dualismo nell'allocazione dei poteri, venendosi a contrapporre il principio di legittimazione antico (quello del sovrano) con quello moderno (che trovava la sua sede all'interno delle assemblee rappresentative) con modalità peculiari e specificamente determinate¹⁰.

Le ambiguità inerenti l'individuazione del soggetto titolare della sovranità tipico della teoria delle forme di stato erano dunque connaturate a tale modello, il che si riverberò nelle modalità di distribuzione del potere politico all'interno dello stato stesso. L'impatto sulla forma di governo delle virtualità di cui si è detto è stato infatti decisivo, poiché in quel contesto l'esecutivo si trovava a metà strada tra il Capo dello Stato e il Parlamento, ma non poteva contemporaneamente dipendere, se non per momenti brevissimi¹¹, da entrambi. La misura della prevalenza dell'uno o dell'altro nelle determinazioni assunte dal governo derivava infatti, in ultima istanza, dalla forza e dalle caratteristiche della classe sociale dominante.

Il modello di forma di stato liberale entrò inesorabilmente in crisi con la

¹⁰ L'impatto delle dinamiche storiche della forma di stato liberale nella individuazione di diversi modelli di forma di governo si può apprezzare in S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 1997.

¹¹ V. l'attenta ricostruzione in M. DUVERGER, *La VI République et le régime présidentiel*, Arthème Fayard, Paris, 1961.

progressiva diversificazione sociale e con le rivendicazioni, avanzate da un crescente numero di soggetti, di diritti (anche) di partecipazione. A partire della necessità di trovare una sintesi complessiva che tenesse conto di interessi sociali da rappresentare sempre più numerosi, furono due i punti di snodo che determinarono l'erosione del modello basato sulla sovranità della nazione, e dunque sul riconoscimento dei diritti di partecipazione politica a coloro che disponessero di un interesse concreto e diretto alla gestione della cosa pubblica: l'avvento dei partiti politici di massa, che si posero come soggetti intermedi volti a sintetizzare e ad organizzare attorno a diverse ideologie le differenti istanze presenti nella società, e l'estensione dei soggetti ammessi al suffragio, in stretta conseguenza, spesso, con la crescita e l'affermazione dei primi.

Lo stato democratico-pluralista si fondava infatti sul riconoscimento e sulla garanzia dell'accesso alle istituzioni delle istanze espressione del pluralismo sociale e per ciò, *in primis*, sull'allargamento dei soggetti titolari del diritto di voto anche a membri di quelle parti della società che ne erano rimaste precedentemente escluse¹².

L'estensione graduale del diritto di elettorato attivo è, dunque, da leggere in stretta connessione con il riconoscimento anche a soggetti «socialmente ed economicamente dipendenti»¹³ di una serie crescente di diritti pubblici soggettivi che sino a quel momento erano appannaggio solamente di coloro che detenevano autonomamente risorse proprie, derivanti in genere dal commercio.

Si può, in questo contesto, osservare un ribaltamento rispetto al passato per quanto concerne i soggetti da ricomprendere all'interno del corpo elettorale. Tramite il voto, infatti, si assicurò non solo a coloro che fossero in possesso di ingenti risorse la possibilità di affermare la propria autonomia attraverso scelte libere, ma anche a coloro che non erano economicamente indipendenti. Coloro che si trovavano in una condizione di soggezione economica, dunque, non vennero più considerati incapaci di decidere, poiché subordinati e, in ultima istanza, sottoposti all'altrui volontà. Al contrario, è proprio attraverso la libera scelta dei loro rappresentanti che essi avrebbero potuto contribuire a rafforzare la loro libertà e ad impedire prevaricazioni nei confronti dei loro diritti.

È dunque a partire dal concetto moderno di rappresentanza che si svilupparono le teorie sul voto e la sua configurazione come diritto, inteso nel senso di modalità attraverso cui una pluralità di soggetti sceglie i propri rappresentanti in seno alle istituzioni, per l'appunto, rappresentative.

¹² La fase di passaggio dalla forma di stato liberale a quella democratico-pluralista si caratterizza per un complesso intreccio di aspetti che non è qui possibile riassumere con la dovuta attenzione. V. invece *amplius* M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit.

¹³ E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale. Principi generali*, vol. I, Cedam, Padova, 1976, pp. 172 ss.