AIC
Associazione Italiana dei Costituzionalisti
Osservatorio costituzionale

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE
Codice ISSN: 2283-7515
Fasc. 4/2025
Data: 1 luglio 2025

*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**

di **Giuseppe Arconzo** – *Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi di Milano*

TITLE: On the unconstitutionality of legislative provisions restricting the independent exercise of rights by persons with disabilities. Comment on Constitutional Court, judg. no. 3 of 2025

ABSTRACT: L'articolo commenta la sentenza n. 3 del 2025 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme che non consentivano di sottoscrivere digitalmente le liste elettorali, anche alle persone impossibilitate ad apporre la firma autografa per via della loro condizione fisica. L'analisi si sofferma sugli elementi innovativi della decisione, sia in punto di ammissibilità, sia nel merito, come il riferimento al nucleo essenziale dei diritti politici, quale limite alla discrezionalità legislativa, nonché su alcuni passaggi che dimostrano la chiara condivisione da parte del Giudice costituzionale del modello bio-psico-sociale della disabilità.

This article comments on Constitutional Court ruling no. 3 of 2025, which declared unconstitutional certain provisions that did not allow digital signatures on electoral rolls, even for people unable to sign by hand due to their physical condition. The analysis focuses on the

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/.

innovative elements of the decision, such as the reference to the core of political rights as a limit to legislative discretion, as well as on certain passages that demonstrate the Constitutional Court's clear endorsement of the disability's bio-psycho-social model.

KEYWORDS: persone con disabilità, diritti politici, discrezionalità legislativa; persons with disabilities; political rights; legislative discretion

SOMMARIO: 1. L'ordinanza di rimessione. – 2. In punto di ammissibilità. – 3. Il *favor* della Corte per l'introduzione di strumenti digitali nei procedimenti elettorali. – 4. Discrezionalità del legislatore e nucleo essenziale dei diritti politici. – 5. L'autonomia nell'esercizio dei diritti come elemento indispensabile per assicurare la dignità delle persone con disabilità. – 6. L'implicita adesione della Corte costituzionale al modello bio-psico-sociale della disabilità. – 7. Il seguito della sentenza: l'art. 4 del d.l. n. 27 del 2005. – 8. Conclusioni e nuove prospettive.

1. L'ordinanza di rimessione

Con la sentenza n. 3 del 2025, la Corte costituzionale ha aggiunto un altro importante tassello alla sua pluridecennale giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità[1]. Siamo infatti in presenza di una significativa decisione che conferma, ancora una volta, la costante attenzione del giudice costituzionale su questi temi.

Nel novembre del 2022, un cittadino residente nella Regione Lazio – impossibilitato, per via della sua condizione fisica, a sottoscrivere con la firma autografa qualsiasi documento – chiedeva alla stessa Regione di poter utilizzare la firma digitale, che utilizzava abitualmente per le sue quotidiane esigenze, per sottoscrivere una lista di candidati alle elezioni regionali che si sarebbero svolte nel febbraio del 2023. In alternativa, sollecitava la Regione a porre in essere altre azioni che avrebbero potuto in ogni caso garantire il diritto a effettuare tale sottoscrizione senza dover ricorrere all'aiuto di altri.

[1] Si pensi, per tutte, alle sent. n. 215 del 1987, n. 80 del 2010, n. 275 del 2016, sul diritto allo studio; alla sent. n. 167 del 1999 sul tema dell'accessibilità; alla sent. n. 38 del 1960 e n. 88 del 1998 in tema di diritto al lavoro. In dottrina, sulla giurisprudenza costituzionale in materia, cfr. C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020; F. MASCI, *A contribution to the study of disability in the Italian constitutional system*, Napoli, 2024 e, volendo, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020.

A fronte della mancata risposta dell'istituzione regionale, che però aveva notificato un espresso diniego ad analoga richiesta rivoltale dall'Associazione Luca Coscioni, il cittadino, nel febbraio 2023, si rivolgeva al Tribunale di Civitavecchia per sentire riconoscere il diritto di sottoscrivere autonomamente con la propria firma digitale la lista di candidati, eventualmente previa rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, o alla Corte costituzionale, del giudizio sulle previsioni ritenute ostative all'affermazione di tale diritto. Il *petitum* era corredato dalla richiesta di ordinare la cessazione della condotta discriminatoria e di rimuovere gli effetti di tale condotta, nonché di disporre la condanna al risarcimento del danno.

Esaminato il ricorso, il giudice adito riteneva di dover in effetti sollevare previamente questione di costituzionalità su due previsioni che avrebbero impedito l'accoglimento del ricorso. In particolare, le censure del rimettente si sono concentrate sull'art. 9, comma 3, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e sull'art. 2, comma 6, del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale, di seguito CAD), nella parte in cui non prevedevano come alternativa, per quegli elettori impossibilitati ad apporre la firma autografa in ragione di una compromissione fisica, la possibilità di utilizzare la firma digitale, per sottoscrivere il modulo recante il contrassegno di lista e l'elenco dei candidati alle elezioni regionali.

In effetti, l'art. 9, comma 3, della legge n. 108 del 1968 prescrive che «la firma degli elettori deve avvenire su apposito modulo recante il contrassegno di lista, il nome e cognome, il luogo e la data di nascita dei candidati, nonché il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e deve essere autenticata da uno dei soggetti di cui all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53; deve essere indicato il comune nelle cui liste l'elettore dichiara di essere iscritto»; l'art. 2, comma 6, del CAD – che pure dispone all'art. 2 l'applicabilità generale delle misure digitali contenute nello stesso CAD – sancisce che «le disposizioni del presente Codice non si applicano limitatamente all'esercizio delle attività e funzioni […] di […] consultazioni elettorali».

Il giudice rimettente si sofferma in primo luogo sulla rilevanza della questione, evocando l'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale relativa all'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sorte nell'ambito di azioni di accertamento aventi ad oggetto previsioni sul diritto di voto contenute in leggi elettorali.

Per quanto concerne il merito della questione, il giudice *a quo* ricorda preliminarmente che il legislatore ha di recente superato il divieto contenuto in termini generali nell'art. 2, comma 6, del

CAD relativo all'impossibilità di utilizzare la firma elettronica nell'ambito delle consultazioni elettorali. Il riferimento è, in particolare, alle previsioni che hanno consentito il ricorso a tale strumento per la raccolta delle firme necessarie per la richiesta dei *referendum* previsti dagli artt. 75, 132 e 138 Cost., nonché per i progetti di iniziativa popolare previsti dall'art. 71, comma 2, Cost. Come ormai ben noto infatti, l'art. 38-*quater* del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, introdotto dalla legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108, ha consentito che tali firme possano essere raccolte anche in via telematica[2].

Numerosi erano i parametri evocati dal rimettente, che lamentava, pur in modo sintetico, la violazione degli artt. 2, 3, 48 e 49 Cost. In particolare, sotto il profilo dell'art. 3 Cost., veniva prospettata sia la discriminazione subita dall'elettore con disabilità, impossibilitato a esercitare il diritto di sottoscrivere le liste di candidati alle elezioni proprio e soltanto in ragione della sua condizione fisica, sia l'irragionevolezza determinata dall'avere il legislatore comunque consentito l'uso della firma digitale per altri procedimenti in cui pure rilevano «diritti politici aventi lo stesso rilievo nell'architettura dell'impianto costituzionale». Per quanto concerne la violazione degli artt. 2, 48 e 49 Cost., il giudice *a quo*, richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 48 del 2021[3], evidenziava come l'impossibilità di incidere sul procedimento elettorale preparatorio finisse per determinare la violazione dei diritti di elettorato attivo e passivo.

[2] La dottrina ha ampiamente analizzato la genesi e la portata di tale innovazione. Si vedano, *ex multis*, P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica*, in *Nomos*, n. 3, 2021; A. MORRONE, *I referendum abrogativi in chiaroscuro*, in *Federalismi*, n. 14, 2022, 5; A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, in *Quad. Cost.*, n. 3, 2022, in particolare, 505 ss.; N. LUPO, *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, in *Policy Brief Luiss*, n. 31, 2021; F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in *Oss. Cost.*, n. 6, 2021; N. FIANO, *Il legislatore alla prova della digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare e ... per la presentazione delle candidature alle elezioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2023; A. ALBERTI, *Brevi note sulle più recenti problematiche dell'iniziativa referendaria*, in *Federalismi,* n. 22, 2023. Più in generale, sui temi dei rapporti tra partecipazione politica e rappresentanza, cfr. P. VILLASCHI, *Rappresentante e rappresentato al tempo della rivoluzione digitale,* Torino, 2024.

[3] La sentenza citata aveva ad oggetto le previsioni relative al numero minimo di sottoscrizioni che le liste devono raccogliere per potersi presentare alle elezioni alle Camere.

2. In punto di ammissibilità

Non appare senza significato che la Presidenza del Consiglio non sia intervenuta nel giudizio di fronte alla Corte, che ha in effetti condiviso pressoché integralmente la prospettazione del giudice rimettente, ritenendo ammissibile la questione e accogliendo le censure da questi prospettate.

La motivazione sull'ammissibilità della questione – pur in mancanza di specifiche eccezioni dovute all'evocata assenza in giudizio dell'Avvocatura dello Stato – viene condotta dalla Corte alquanto sbrigativamente e lungo binari ormai consolidati nella giurisprudenza costituzionale. Non manca però qualche spunto di novità[4].

È stata in primo luogo riconosciuta la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario. Si tratta di una questione ormai pacifica, per lo meno ogni qualvolta venga in gioco l'accertamento della «pienezza – ossia [del]la conformità ai principi costituzionali – delle condizioni di esercizio del diritto fondamentale di voto»[5].

Il passaggio innovativo, se si vuole, può rinvenirsi nel fatto che la Corte si sia soffermata in questo caso sulla posizione di chi voglia sottoscrivere le liste dei candidati alle elezioni e abbia così riconosciuto esplicitamente tale attività come «strumentale alla formazione dell'offerta elettorale», e, in ragione di ciò, la abbia ricondotta nell'alveo generale dei diritti politici di cui agli artt. 48 e 49 Cost. (cfr. anche punto 4 del cons. in dir.). Si tratta, a quanto consta, di un precedente inedito nella giurisprudenza costituzionale che pure, in qualche circostanza, aveva avuto modo di soffermarsi

[4] Oltre a quanto si dirà nel testo, C. LOTTA, *Verso la digitalizzazione del procedimento elettorale preparatorio?*, *Spunti a partire da C. Cost. n. 3 del 2025,* in *Nomos*, n. 1, 2025, 4, si sofferma sul fatto che per la prima volta l'azione di accertamento è stata utilizzata per valutare la conformità a Costituzione di leggi relative alle elezioni regionali.

[5] Per tutte, cfr. sent. n. 35 del 2017 e n. 48 del 2021. Come ben noto, a seguito di queste decisioni, la dottrina è tornata ad indagare con interesse le questioni legate alla possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'ambito di azioni di accertamento: N. ZANON, *"Stagioni creative" della giurisprudenza costituzionale? Una testimonianza (e i suoi limiti),* in C. PADULA (a cura di), *Una nuova stagione creativa della Corte costituzionale?*, Napoli, 2020, 385-388, E. OLIVITO, *Si può contestare una legge in via diretta davanti al giudice civile? L'ammissibilità delle questioni incidentali sollevate nel corso di azioni di accertamento*, in IBID., 117 ss.; G. D'AMICO, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale,* Napoli, 2018; C. PADULA, *Azioni di accertamento, questioni incidentali di legittimità costituzionale e zona franca*, in *Forum di Quad. Cost.,* n. 2, 2022, 135 ss.; F. DAL CANTO, *L'atto introduttivo dei processi costituzionali a settant'anni dalla legge n. 87/1953*, in G. GRASSO, A. STEVANATO (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale,* Napoli, 2024, 169 ss. Di recente, nella giurisprudenza costituzionale, cfr. anche le sentenze n. 194 del 2021 e n. 238 del 2022, in cui pure sono state sollevate e dichiarate ammissibili questioni di legittimità costituzionale nell'ambito di giudizi di accertamento negativo.

sulla posizione di quanti devono invece raccogliere le sottoscrizioni, riconoscendo tale posizione come espressione del diritto di elettorato passivo[6].

In altre parole, qui la tutela richiesta al giudice ordinario non concerne più "soltanto" direttamente il diritto di elettorato – attivo o passivo – bensì il più ampio spettro dei diritti politici fondamentali[7]. Così, dopo aver riconosciuto sussistente la giurisdizione del giudice ordinario quando l'accertamento riguarda la conformità a Costituzione del diritto di elettorato attivo con la sent. n. 1 del 2014; dopo aver più recentemente affermato, con la sentenza n. 48 del 2021, che tale giurisdizione sussiste anche quando è in esame la "pienezza" del diritto di elettorato passivo; con la sent. n. 3 del 2025 la Corte afferma oggi sussistente la giurisdizione del giudice ordinario anche quando è in gioco la conformità ai principi costituzionali di quelle che la stessa Corte definisce «attività strumentali alla formazione dell'offerta elettorale»[8].

Le altre argomentazioni in punto di ammissibilità appaiono più scontate e meno significative. La Corte ritiene ammissibile la questione anche se il giudizio principale per accertare il diritto della persona con disabilità di sottoscrivere le liste elettorali era stato promosso quando il procedimento di presentazione delle liste stesse si era ormai già concluso[9]. Vengono richiamate a tal proposito le sentenze n. 35 del 2017[10], n. 1 del 2014[11] e, soprattutto, n. 240 del 2021. È in quest'ultima decisione, infatti, che la Corte – nell'affrontare la questione relativa alla legittimità costituzionale

[6] Oltre alla già più volte citata sent. n. 48 del 2021, cfr. ord. n. 79 del 2006 e n. 196 del 2020.

[7] L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021),* in *Giurcost.org*, n. 1, 2021, 283 ss., e M. ARMANNO, *La garanzia dell'elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3, 2021, 111, hanno interpretato nella prospettiva dei diritti politici fondamentali già la sentenza della Corte cost. n. 48 del 2021.

[8] Non convincono del tutto però i riferimenti effettuati dalla Corte costituzionale all'ordinanza della Corte di cassazione, sez. unite civili, 20 ottobre 2016, n. 21262, e alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. II, sent. n. 4577 del 22 maggio 2024. La prima, infatti, accerta la giurisdizione del giudice ordinario in un caso relativo alla richiesta di alcuni elettori umbri di accertare che il loro diritto di elettorato attivo fosse stato leso da un eccessivo premio di maggioranza della legge elettorale regionale. La sentenza del Consiglio di Stato, che pure ha riconosciuto che il giudice amministrativo ha giurisdizione soltanto per le questioni attinenti alla regolarità delle operazioni elettorali relative alle elezioni regionali, aveva ad oggetto invece una questione relativa al diritto di elettorato passivo di un candidato dichiarato ineleggibile. In nessuna delle due decisioni citate dalla Corte, dunque, era in discussione la posizione di un soggetto intenzionato a sottoscrivere una lista elettorale.

[9] In particolare, il termine per il deposito delle liste era fissato al 14 gennaio 2023, mentre il ricorso risaliva all'8 febbraio 2023.

[10] In quell'occasione la Corte aveva ritenuto ammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate nel corso di un giudizio di accertamento sulla portata del diritto di voto relativa ad una legge elettorale non ancora applicabile al momento della stessa azione di accertamento.

[11] Come ben noto, anche in quel caso le elezioni si erano ormai concluse, tanto che la Corte, nella sentenza che pure accolse le questioni sollevate, precisò che nessuna conseguenza ci sarebbe stata sul Parlamento eletto sulla base delle norme dichiarate incostituzionali.

delle previsioni che impediscono di esprimere il voto per il sindaco delle città metropolitane – ha esplicitamente introdotto il concetto della lesione del diritto di elettorato attivo avente "carattere permanente". Come allora, anche nel caso qui in commento, dunque, indipendentemente dalla conclusione della specifica vicenda elettorale, oggetto del giudizio di costituzionalità sono due disposizioni che determinano una limitazione di carattere generale che impedisce in modo continuativo ad alcune persone di esercitare il diritto a sottoscrivere le liste elettorali.

Tanto basta alla Corte per ritenere ammissibile la questione sollevata, anche perché nessun dubbio si pone né sulla necessità di applicare le due disposizioni censurate al caso in esame, né sul fatto che il *petitum* del giudizio di costituzionalità non coincida con quello del giudizio *a quo*, essendo quest'ultimo volto a richiedere il risarcimento del danno subito a seguito dell'asserita discriminazione, nonché la cessazione della condotta discriminatoria e la rimozione degli effetti da essa derivanti[12].

3. Il *favor* della Corte per l'introduzione di strumenti digitali nei procedimenti elettorali

Nel merito, il ragionamento della Corte costituzionale muove innanzitutto dal riconoscimento del rilievo assunto dalle tecnologie digitali nell'ambito della pubblica amministrazione, anche alla luce della normativa vigente contenuta nel CAD, che obbliga le PA a utilizzare con le modalità più appropriate le nuove tecnologie. Tra le poche eccezioni a questo obbligo, evidenzia la Corte, vi sono proprio, per espresso dettato normativo, le consultazioni elettorali, per le quali non opera l'equiparazione tra firma analogica e firma digitale[13].

[12] La possibilità di far valere l'azione antidiscriminatoria da parte delle persone con disabilità *ex* legge n. 67 del 2006 determina evidentemente la possibilità di sollevare pacificamente in quella sede questioni di legittimità costituzionale, come annota anche F. VIVALDELLI, *Disabilità, diritti politici e democrazia digitale. Considerazioni a margine della sent. n.3/2025 della Corte costituzionale,* in *La Rivista del Gruppo di Pisa,* n. 1, 2025, 167. Più in generale, sulle peculiarità dei giudizi antidiscriminatori, cfr. G. PATARINI, *Le peculiarità del procedimento antidiscriminatorio ex art. 28, d. lgs. 150 del 2011 e i rapporti fra norme interne e norme dell'Unione Europea. Nota a Corte cost. sentenza n. 15 del 2024*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5, 2024, 107 ss.

[13] A supporto vengono citate le quattro decisioni dell'Ufficio centrale della Corte di cassazione dell'agosto 2022 che avevano respinto il ricorso promosso da una lista che aveva fatto sottoscrivere in forma digitale le liste dei propri candidati. Sul punto si veda G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti della legislazione elettorale di contorno alla prova delle elezioni del 25 settembre: appunti per la XIX legislatura*, in *Giurcost.org*, n. 3, 2022, 1207-1208.

In realtà, e questo è il secondo passaggio del ragionamento, tale eccezione, nel corso degli anni più recenti, è stata oggetto di una sostanziale riconsiderazione[14].

Dapprima, nel 2017, si è registrato il tentativo fallito di cancellare il divieto relativo all'uso della firma elettronica per le sottoscrizioni delle liste elettorali per le elezioni politiche nazionali[15]. Successivamente, come già accennato, con il d.l. n. 77 del 2021, a far data dal luglio 2021, l'utilizzo della firma digitale è stato ammesso, oggi ormai in termini definitivi[16], sia per la raccolta delle firme relative alle iniziative referendarie, sia per i progetti di legge di iniziativa popolare.

Ciò premesso, la Corte ricorda però che la discrezionalità del legislatore in materia elettorale è particolarmente ampia: ciò che preclude al giudice costituzionale di estendere in via generalizzata la possibilità di utilizzare la firma digitale anche per la sottoscrizione di liste in altre competizioni elettorali.

Si badi, una siffatta preclusione non ha impedito comunque alla Corte di esprimere, pur con qualche cautela, un chiaro *favor* verso una simile soluzione. Circostanza, questa, che pare importante da sottolineare, anche perché rappresenta un passaggio argomentativo certamente non indispensabile per la decisione, considerando che, come visto sopra, neppure il *petitum* del giudice *a quo* si spingeva a richiedere una così ampia manipolazione delle previsioni censurate.

---

[14] Per approfondimenti rispetto a quanto sinteticamente riportato di seguito nel testo, oltre agli autori citati *sub* nota 2, si veda la puntuale ricostruzione effettuata da F. VIVALDELLI, *Disabilità, diritti politici e democrazia digitale,* cit., 160 ss.

[15] Il riferimento è all'art. 3, comma 7, della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali), che aveva rinviato ad un successivo decreto interministeriale, però mai adottato, la definizione delle modalità con cui consentire, almeno in via sperimentale, la raccolta delle sottoscrizioni con modalità digitale «anche attraverso l'utilizzo della firma digitale e della firma elettronica qualificata». Sul punto cfr. C. MARCHESE, *Il voto elettronico in Italia. riflessioni alla luce delle recenti sperimentazioni e dell'esperienza comparata*, in A. DE NICOLA, V. DE SANTIS (a cura di), *Prospettive di superamento del voto tradizionale*. *Modelli di voto alternativi alla prova della compatibilità costituzionale*, Napoli, 2024, 125 ss.; C. LOTTA, *Verso la digitalizzazione del procedimento elettorale preparatorio*, cit., 11 ss.

[16] Con il d.P.C.M. 18 luglio 2024 (Attestazione dell'operatività della piattaforma per la raccolta delle firme espresse nell'ambito dei referendum, di cui all'articolo 1, commi 341 e seguenti, della legge 30 dicembre 2020, n. 178) è diventata operativa la piattaforma prevista dall'art. 1, comma 341, della legge n. 178 del 2020. Conseguentemente è cessata la vigenza della misura transitoria di cui all'art. 38-*quater* del d.l. n. 77 del 2021, che aveva comunque consentito la raccolta delle firme elettroniche già dal luglio 2021. Alla piattaforma si accede dal *link* https://firmereferendum.giustizia.it/referendum/open. Sul punto, si veda la ricostruzione effettuata da P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione*, cit., 1 ss., che sottolinea in particolare come il citato art. 38-*quater* abbia anche determinato un mutamento della *ratio* della previsione contenuta in origine nella legge n. 178 del 2020: secondo questa prospettiva, lo scopo dell'intervento, «dal fine dell'inclusione partecipativa delle persone svantaggiate, transita ad un più generico obiettivo di facilitazione e snellimento delle procedure in questione».

La Corte spiega dunque come l'utilizzo della firma digitale non solo non entrerebbe in contrasto con gli obiettivi di assicurare una certa consistenza e un minimo di consenso a quanti intendano candidarsi, ma, anzi, potrebbe probabilmente consentire di ridurre quella «crescente disaffezione all'esercizio del diritto di voto» che caratterizza l'attuale contesto sociale.

Vero che la Corte sottolinea come comunque spetti al legislatore vagliare e bilanciare «le opportunità offerte dalla modernità non solo con i rischi che questa può, in ipotesi, comportare, ma anche con l'esigenza di una partecipazione politica il più possibile meditata e consapevole». Ciononostante, la Corte sembra svelare il proprio *favor* nei confronti degli strumenti digitali quando, nel contrapporre questi alle forme tradizionali di partecipazione alla vita politica, ragiona dei primi come di «indubbie facilitazioni»[17], mettendo al contrario in evidenza come quella «liturgia repubblicana»[18], che certamente ha favorito negli anni la partecipazione popolare al voto, da tempo non sia però più in grado di ridurre la già citata crescente disaffezione al voto stesso.

4. Discrezionalità del legislatore e nucleo essenziale dei diritti politici

Se dunque l'ampia discrezionalità del legislatore in materia elettorale ha impedito alla Corte di dichiarare l'incostituzionalità delle disposizioni che non consentono in via generale l'uso della firma elettronica per la sottoscrizione delle candidature[19], tale discrezionalità ha dovuto comunque

[17] A tal proposito, la Corte costituzionale cita la comunicazione della Commissione europea sugli indirizzi per l'evoluzione digitale dell'Europa entro il 2030, e il Libro bianco sulla partecipazione dei cittadini alla vita politica italiana del 14 aprile 2022, elaborato dalla Commissione istituita con decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento. In particolare, la Corte si sofferma su quest'ultimo documento, evidenziando come in esso emerga la proposta di digitalizzare alcuni aspetti del processo elettorale proprio al fine di rimuovere gli ostacoli che si frappongono a quello che si definisce «astensionismo involontario», legato alle difficoltà di spostamento dai luoghi di lavoro o di studio a quelli di residenza. In generale, su questi profili, si vedano i diversi saggi contenuti nel volume A. DE NICOLA, V. DE SANTIS (a cura di), *Prospettive di superamento del voto tradizionale*, cit.

[18] Come ricorda S. CATALANO, *Il voto elettronico,* in G. FERRI (a cura di), *Diritti costituzionale e nuove tecnologie,* Napoli*,* 2022, 263-264, il riferimento alla «liturgia repubblicana» in merito alla partecipazione alle operazioni elettorali era già stato utilizzato in Francia dal *Conseil Constitutionnel*, nel *Bilan du second tour et décision de proclamation* del 10 maggio 2010, in merito alle elezioni presidenziali del 2007: «la partecipazione alle operazioni che si svolgono in un seggio elettorale […] associa i cittadini a una sorta di liturgia repubblicana». Viceversa, l'introduzione del voto elettronico «priva i cittadini di tutto questo. Rende opaco ciò che era visibile. Toglie loro un rito collettivo. Mette fine a una "comunione civica". Priva l'elettorato del controllo collettivo delle operazioni in cui si incarna il suffragio universale. Rompe il legame sensoriale e simbolico che la pratica "manuale" del voto e del loro conteggio aveva creato».

[19] La risposta della politica è stata sorprendentemente rapida: a meno di due mesi dalla pubblicazione della sentenza, già con il d.l. 19 marzo 2025, n. 27, il Governo ha infatti dato seguito alla sollecitazione della Corte. L'art. 4 del citato

fare i conti con il controllo di non manifesta irragionevolezza e con il rispetto del nucleo essenziale dei diritti fondamentali che, nel caso oggetto della questione, sono i diritti politici sanciti dagli artt. 48 e 49 Cost.[20] – e tra i quali viene annoverato «senz'altro» il diritto di sottoscrivere una lista elettorale – di cui sono titolari anche le persone con disabilità[21].

In altre parole, la Corte afferma che impedire di sottoscrivere le liste elettorali con la firma elettronica a quanti convivono con una patologia che impedisce loro di apporre le firme autografe costituisce una violazione del nucleo essenziale dei diritti politici garantiti dalla Costituzione.

Il riferimento al nucleo essenziale dei diritti quale limite alla discrezionalità del legislatore si rinviene con una certa frequenza nelle decisioni relative ai diritti delle persone con disabilità. La Corte costituzionale ha infatti introdotto per la prima volta il riferimento a tale concetto già nella sentenza n. 251 del 2008, in tema di accessibilità e barriere architettoniche. In quel caso, però, la Corte non fece applicazione del principio affermato, che invece ha trovato ampio spazio nelle sentenze n. 80 del 2010, n. 275 del 2016 e n. 83 del 2019, con riferimento al diritto allo studio, nonché nella sentenza n. 152 del 2020 con riferimento al diritto al mantenimento e all'assistenza sociale di cui all'art. 38, primo comma, Cost.[22].

Il tema è stato poi ripreso in senso più ampio – e non soltanto con riferimento alle persone con disabilità – nella nota sentenza n. 192 del 2024 sul regionalismo differenziato: in quella occasione (punto 14 del *cons. in dir.*) la Corte ha operato una opportuna distinzione tra i livelli essenziali delle

d.l., infatti, ha generalizzato - «in occasione delle consultazioni elettorali», e dunque senza circoscrivere l'ambito delle stesse consultazioni – la possibilità di sottoscrivere con lo strumento digitale le liste dei candidati.

[20] Si noti, per inciso, che la libertà di associarsi in partiti politici sancita dall'art. 49 Cost. in dottrina non è da tutti considerata come un diritto politico: ad esempio, A. PACE, *Problematica della libertà costituzionali. Parte generale,* Padova, 1990, 50-51, la fa rientrare tra i diritti di libertà che attengono alla sfera pubblica del soggetto. In senso analogo, G. E. VIGEVANI, *Art. 49,* in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova, 2008, 496-497, secondo cui il riconoscimento della funzione dei partiti avviene «attraverso l'affermazione di un diritto di libertà dei singoli, di cui essi sono strumento per l'esercizio della sovranità popolare». In posizione parzialmente diversa, P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali,* Bologna, 1984, 401 ss. sembra maggiormente attento alla configurazione di diritto politico dell'art. 49 Cost., pur dando anche conto (p. 415) del «profilo individuale della libertà di associazioni in partiti».

[21] La Corte, nel passaggio citato, fa riferimento a «situazioni caratterizzate da particolare vulnerabilità». A parere di chi scrive il concetto di vulnerabilità appare alquanto generico e, soprattutto, rischia di mettere in crisi l'approdo che, con riferimento alle persone con disabilità, cui si è giunti con il modello bio-psico-sociale. Non è ovviamente questa la sede per affrontare nel dettaglio una questione tanto complessa: basti però pensare che il concetto di vulnerabilità tende a mettere in secondo piano, se non a eliminare del tutto, il ruolo spesso decisivo - come pure si dirà di seguito nel testo – che le barriere sociali, culturali e ambientali possono avere nel non garantire i diritti delle persone con disabilità.

[22] Volendo, su queste decisioni, cfr. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020. Il riferimento al nucleo essenziale è stato evocato anche dal giudice amministrativo, con riferimento al diritto alla salute: si veda a tal proposito L. BUSATTA, *Oltre i vincoli di bilancio: il nucleo essenziale del diritto alla salute del disabile*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, n. 4, 2020, 879 ss.

prestazioni e quello che appunto costituisce il nucleo indefettibile dei diritti (che la Corte definisce in questa decisione «nucleo minimo del diritto»). Tale nucleo, a differenza dei LEP che costituiscono atti di indirizzo politico[23], è da considerarsi come «un limite derivante dalla Costituzione [che] va garantito anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario». Alla luce di ciò, la sentenza in oggetto contribuisce quindi ad ampliare il novero di quei diritti fondamentali delle persone con disabilità caratterizzati da un nucleo incomprimibile che non può essere in nessun caso inciso dal legislatore.

Potrebbe chiedersi se in questo caso fosse davvero necessario scomodare la categoria del nucleo essenziale dei diritti, oppure se non fosse sufficiente rifarsi al forse più tradizionale, e in un certo senso meno impegnativo, schema della violazione del principio di eguaglianza. Credo che in realtà la posizione della Corte costituzionale sia da condividere. Qui non si tratta infatti soltanto di assicurare l'eguaglianza nell'esercizio di un determinato diritto. Nella sentenza in commento, quello che assume valenza costituzionale, ed anche questo non era mai stato messo in evidenza tanto nitidamente, è la possibilità – per le persone con disabilità – di esercitare ogni diritto in modo autonomo tutte le volte in cui ciò sia possibile.

5. L'autonomia nell'esercizio dei diritti come elemento indispensabile per assicurare la dignità delle persone con disabilità

La parte più convincente della sentenza è dunque quella contenuta nel punto 4.2 del *considerato in diritto*. Si rinvengono infatti alcuni passaggi che denotano – in continuità con la giurisprudenza costituzionale, da sempre particolarmente attenta sul tema dei diritti delle persone con disabilità – una piena consapevolezza del giudice costituzionale rispetto al compito che la Costituzione richiede alla società nei confronti delle persone con disabilità.

[23] G. RIVOSECCHI, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico,* in *www.lecostituzionaliste.it;* sul punto cfr. A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia Insieme,* secondo cui la «tutela minima ovvero sufficiente di un diritto (*right security*)» sarebbe «consustanziale alla nozione stessa di diritto, sicché mancando la tutela del contenuto minimo non c'è neppure un diritto»; viceversa, la tutela essenziale di un diritto (*right safety*) presupporrebbe che la tutela minima sia stata soddisfatta e implicherebbe «una garanzia del diritto adeguata in ragione della natura del diritto (civile o sociale, individuale o collettivo), e del contesto di riferimento (sociale, economico, politico)». Sul punto cfr. anche, P. TORRETTA, *La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, in *Federalismi.it,* n. 13, 2025.

In primo luogo, va molto apprezzata l'interpretazione in qualche modo evolutiva del contesto normativo di riferimento: non va infatti dimenticato che era già presente nell'ordinamento una soluzione che avrebbe consentito alle persone con disabilità impossibilitate «per fisico impedimento» ad apporre la firma autografa, di poter esprimere comunque il sostegno alle liste elettorali. Si trattava però di recarsi dal notaio o dal segretario comunale con due testimoni e di rendere una dichiarazione a voce che sarebbe stata poi verbalizzata e allegata alla lista[24].

La possibilità di seguire questa procedura avrebbe potuto portare la Corte costituzionale a ritenere di fatto inesistente la discriminazione, potendosi astrattamente ritenere che l'ordinamento consentiva comunque alle persone con disabilità di ottenere il risultato desiderato, ovvero di sottoscrivere e sostenere la lista elettorale.

Ma, in modo pienamente condivisibile, sia alla luce dello «sviluppo tecnologico», sia in ragione della necessità di garantire alle persone con disabilità di poter esercitare «autonomamente» ogni aspetto della propria vita, la Corte costituzionale ha ritenuto che la soluzione alternativa appena citata non fosse sufficiente per ritenere infondata la questione di legittimità costituzionale.

Come si accennava, proprio il riferimento alla autonomia delle persone con disabilità è uno dei passaggi più interessanti di questa decisione. La Corte, infatti, collega – e anche questo è un inedito – la possibilità di svolgere autonomamente le attività quotidiane con il principio personalista di cui all'art. 2 Cost., e, soprattutto, al concetto di dignità umana che tale principio richiama[25].

«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».nQuesto, alla luce di quanto visto sopra, si configura come il presupposto – da considerare tutelato a livello costituzionale, e alla stregua di nucleo indefettibile di ogni diritto – per l'esercizio di ogni situazione soggettiva[26].

[24] Così l'art. 28, comma 4, d.p.R 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), che può essere applicato alle elezioni regionali in virtù del rinvio contenuto nell'art. 1, sesto comma, della legge n. 108 del 1968.

[25] Volendo, per una riflessione sul rapporto tra dignità e pieno sviluppo della persona, G. ARCONZO, *Il pieno sviluppo della persona umana nella giurisprudenza costituzionale: un bilancio a partire dalla monografia di Beniamino Caravita sull'art. 3, comma 2., Cost.* in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, vol. III, Napoli, 2024, 2330 ss.

[26] Nella prospettiva adottata da C. LOTTA, *Verso la digitalizzazione del procedimento elettorale preparatorio*, cit., 13 ss., il riferimento alla dignità andrebbe letto anche in correlazione con il principio di sussidiarietà.

6. L'implicita adesione della Corte costituzionale al modello bio-psico-sociale della disabilità

Ma c'è anche un altro passaggio, sempre all'interno del punto 4.2 del *cons. in dir.*, che va sottolineato. L'impossibilità di utilizzare la firma digitale per sottoscrivere le liste delle candidature – afferma la Corte – «trasforma […] in inabile» il cittadino che, invece, senza tale divieto ben potrebbe provvedere «autonomamente».

Riecheggia qui, in modo chiaro, anche se la Corte non la cita esplicitamente, la definizione di disabilità contenuta nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità adottata nel 2006, e che, in virtù del d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62, è stata di recente esplicitamente adottata anche dal nostro ordinamento: «la disabilità è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri». Così afferma la lettera *e)* del Preambolo della Convenzione ONU e, in termini analoghi, dispone il nuovo testo dell'art. 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone con disabilità), come modificato dal citato d.lgs. n. 62 del 2024[27].

A ben vedere, la questione risolta dalla Corte costituzionale con la sentenza in commento costituisce un esempio tipico in cui è quindi proprio la presenza di una barriera – o un ostacolo, se si vuole utilizzare il linguaggio della nostra Costituzione – a determinare l'impossibilità di partecipare su base di eguaglianza alla vita sociale e politica per una persona che pure convive con una compromissione fisica. Nel riconoscere l'effetto discriminatorio determinato dalle barriere presenti nell'ordinamento e nella società, la Corte mostra dunque di condividere l'affermazione del modello bio-psico-sociale della disabilità che, come ben noto, costituisce uno dei più significativi e rivoluzionari approdi cui è giunta la citata Convenzione ONU.

Altrimenti detto, siamo di fronte a una vicenda che rappresenta in modo emblematico come non sia la sola menomazione a impedire che il diritto in questione possa essere esercitato in condizione

[27] Secondo il novellato art. 3 della legge n. 104 del 1992, «È persona con disabilità chi presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri, accertate all'esito della valutazione di base». È noto che l'entrata in vigore del d.ls. n. 62 del 2024 sta incontrando notevoli problemi: sul punto G. ARCONZO, *L'incerto avvio delle riforme in tema di disabilità previste dalla legge n. 227 del 2021*, in *Federalismi*, n. 16, 2025.

di uguaglianza con le altre persone: alla menomazione si aggiunge, in modo decisivo, una barriera che lo stesso ordinamento italiano, conservando la preclusione all'utilizzo della firma digitale, ha innalzato. Di conseguenza, è necessario – ma allo stesso tempo sufficiente – che la Corte proceda alla rimozione dell'ostacolo per far venire meno l'incostituzionalità delle previsioni in esame e per consentire così anche alla persona con una importante compromissione fisica di esercitare il diritto di partecipare in autonomia e in condizioni di eguaglianza alla vita politica.

7. Il seguito della sentenza: l'art. 4 del d.l. n. 27 del 2005

La sentenza si conclude poi con due precisazioni. La prima relativa ai soggetti che potranno utilizzare la firma digitale, la seconda allo strumento con cui tale firma potrà essere apposta.

Quanto al primo aspetto, la Corte precisa – forse con un eccesso di precauzione – che i destinatari della decisione non sono soltanto coloro che possono esercitare il voto domiciliare, cioè quanti, secondo l'art. 1 del d.l. 3 gennaio 2006, n. 1, hanno infermità talmente gravi da essere per loro impossibile uscire dal luogo in cui dimorano. A costoro si devono infatti aggiungere tutti coloro che potranno vedersi certificata l'impossibilità di apporre – per «un grave impedimento fisico» – una firma autografa.

A tal proposito, il già citato art. 4 del d.l. 27 del 2025, oltre a generalizzare tale possibilità per tutte le consultazioni elettorali[28], ha confermato la possibilità di usare lo strumento digitale da parte di tutti quanti non sono «in grado di apporre una firma autografa, per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico di cui all'art. 55, secondo comma[29]» del T.U. delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati (d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361) o perché «si trova[no] nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare».

[28] Cfr. quanto evidenziato *sub* nota 18. Sul punto anche F. VIVALDELLI, *Disabilità, diritti politici e democrazia digitale,* cit., 175 ss. e M. GIANNELLI, *L'inclusione attraverso l'innovazione digitale. Dalla Corte costituzionale una "spinta gentile" verso un ripensamento delle regole del procedimento elettorale preparatorio?*, in *www.lecostituzionaliste.it*

[29] Tale disposizione prevede che «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».

Quanto al secondo aspetto, la Corte riconosce nella «firma elettronica qualificata cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi» lo strumento sufficiente per garantire sia l'esigenza che vengano rispettati i requisiti temporali previste dalle diverse norme che regolano la fase pre-elettorale, sia la certezza dell'autenticità della sottoscrizione. Anche su questo aspetto è intervenuto l'art. 4 del d.l. n. 27 del 2025, precisando che la sottoscrizione può essere effettuata secondo quanto prevede l'art. 20, comma 1-*bis* del CAD[30] e che il documento informatico, con la relativa sottoscrizione digitale, deve essere consegnato su supporto digitale agli uffici preposti alla ricezione delle candidature, corredandolo con una certificazione medica attestante il grave impedimento fisico o la condizione per esercitare il voto domiciliare.

8. Conclusioni e nuove prospettive

In conclusione, deve ribadirsi l'importanza della sentenza in commento, soprattutto con riferimento alla consapevolezza dimostrata dalla Corte costituzionale in relazione al fatto che sono le scelte (o, in questo caso, la mancata adozione di determinate scelte) da parte dei decisori politici e della società complessivamente intesa a poter determinare effetti discriminatori nei confronti delle persone con disabilità, al di là delle compromissioni e le menomazioni fisiche con le quali esse devono convivere.

Non meno significativo è il peso che la Corte attribuisce alle modalità con cui i diritti possono essere esercitati. L'autonomia, per le persone con disabilità, diventa in questa prospettiva decisiva. Non basta poter ottenere il bene della vita in questione. Conta anche, con lo stesso rilievo, se quel bene può essere raggiunto e ottenuto in modo da soddisfare quell'esigenza di dignità che trova espressione negli artt. 2 e 3 Cost.

Infine, e in una prospettiva futura, questa decisione consente di ipotizzare anche ulteriori sviluppi, innanzitutto nell'ambito dei diritti di partecipazione politica per le persone con disabilità. Si pensi in particolare all'esercizio del diritto di elettorato attivo: considerando le tecnologie ormai disponibili, fino a quando potrà considerarsi conforme a Costituzione una previsione, come quella di cui al citato art. 55 del d.P.R. n. 361 del 1957, che consente alle persone impossibilitate a

[30] Sul rilievo di questa previsione, cfr. P. VILLASCHI, *Rappresentante e rappresentato*, cit., 288.

esprimere il loro voto nelle urne in autonomia perché cieche, o per altre menomazioni, di votare soltanto facendosi accompagnare da un'altra persona? Non si tratta, anche in questi casi, di individuare modalità che possano consentire a questi soggetti di esprimere, con maggiore dignità, nonché segretamente e liberamente, il loro voto?

La sentenza della Corte in commento, se lascia al legislatore il non facile compito di trovare le soluzioni del caso, consente però di dire che siamo di fronte ad una esigenza non più eludibile. È un merito di non poco conto.

Ma vi è di più. Questa decisione reca con sé un'altra grande questione di carattere generale: se poter utilizzare lo strumento digitale per sottoscrivere le liste risolve il *vulnus* discriminatorio nei confronti delle persone con disabilità, un'estensione generalizzata di tale possibilità per tutti gli elettori e le elettrici non rappresenterebbe – come spesso capita con la progettazione universale – una soluzione vantaggiosa per tutta la collettività?

Sul punto, la questione deve ritenersi aperta, dovendosi tale soluzione confrontare con quelle esigenze già espresse dalla giurisprudenza della Corte costituzionale[31], in merito alla capacità che lo strumento digitale possa assicurare quell'effettiva «serietà delle candidature» che rappresenta l'obiettivo cui mirano le raccolte di sottoscrizioni a sostegno delle candidature stesse. Rimane il fatto che, in generale, la sottoscrizione autografa delle liste, a fronte delle possibilità aperte dallo sviluppo della tecnologia, sembra doversi ormai inquadrare, per usare il linguaggio evocato dalla Corte, in una liturgia repubblicana non più così adeguata a tempi in cui siamo tutti ormai abituati a firmare ogni documento con gli strumenti digitali.

[31] Cfr. da ultimo la già più volte citata sent. n. 48 del 2021.