

Misure e strumenti per agevolare la partecipazione al voto dei cittadini italiani

Le proposte del Libro Bianco della Presidenza del Consiglio¹

di Franco Bassanini

Vorrei innanzi tutto premettere che (come è già stato ricordato) nel funzionamento di una democrazia i problemi della partecipazione democratica e della rappresentatività delle istituzioni non sono meno importanti dei problemi di stabilità dei governi e di efficacia della loro azione, anche se in questo momento sono soprattutto questi ultimi al centro dell'attenzione. Quando la partecipazione democratica declina e quando le istituzioni non riescono ad essere (e ad essere sentite) come effettivamente capaci di rappresentare i cittadini, anche i governi più stabili hanno difficoltà ad ottenere sulle loro scelte quel consenso e quella partecipazione diffusa che sono decisive nell'attuazione di un programma di governo. Partecipazione democratica e rappresentatività sono dunque problemi almeno altrettanto importanti della stabilità dei governi; ma sono più difficili da affrontare, perché non si può pensare che per risolverli bastino soltanto alcune riforme costituzionali o legislative.

Il libro bianco di cui vi devo parlare affronta uno degli aspetti di questi problemi, quello della partecipazione alle elezioni. Il compito che era stato assegnato alla Commissione che lo ha redatto non era quello di trovare risposte a tutto tondo alla crisi di partecipazione e di rappresentatività delle istituzioni. Il nostro mandato era limitato al problema dell'astensionismo elettorale, anche se alla fine del libro bianco abbiamo accennato anche ad alcune proposte che riguardano il rinnovamento del ruolo dei partiti, le forme della comunicazione politica, il coinvolgimento dei cittadini, in particolare dei giovani, nella formazione delle scelte politiche; ma sono proposte abbastanza periferiche perché non direttamente attinenti al mandato che ci aveva dato il governo del Presidente Draghi. Tengo a dire però che lo stesso astensionismo elettorale, alla radice, non può essere del tutto superato senza risolvere i problemi della crisi della politica, senza recuperare una maggiore rappresentatività dei partiti, senza ridare un ruolo di maggiore partecipazione del parlamento e delle altre assemblee elettive alle scelte politiche. Occorrono dunque anche leggi elettorali che effettivamente consentano ai cittadini di scegliere chi li rappresenta; occorre rivedere i

¹ Testo della relazione al convegno su *Per la partecipazione dei cittadini: uniti contro l'astensionismo elettorale*", organizzato dal Consiglio regionale del Piemonte, dalla Città metropolitana di Torino e dalla Associazione ex Parlamentari della Repubblica, tenuto a Torino il 13 novembre 2023

regolamenti parlamentari che oggi sviscerano il ruolo delle assemblee elettive e dunque degli eletti (per esempio consentendo al Governo, senza esclusioni o limiti, di porre la questione di fiducia su maxiemendamenti proposti dal Governo); e occorre più in generale affrontare il tema dell'eccesso di disintermediazione che è cresciuto negli ultimi anni, non dimenticare che la ricca trama delle comunità intermedie che innervano il pluralismo sociale rappresenta una risorsa importante per garantire una partecipazione più attiva, più convinta e più consapevole dei cittadini alle scelte della politica, alla formazione delle scelte democratiche. Su questo potrei rinviare a una serie di ricerche sul tema del ruolo delle comunità intermedie che la fondazione Astrid (che io dirigo insieme a Giuliano Amato) ha realizzato in questi anni insieme alla Fondazione per la Sussidiarietà.

Vengo però più direttamente a quello che è stato il centro del lavoro che ha portato a questo libro bianco: ricordo che è stato svolto da una Commissione di studio istituita dal governo Draghi che ho avuto l'onore di coordinare; ne facevano parte tra gli altri l'allora Presidente dell'ISTAT Giancarlo Blangiardo, la dirigente del servizio studi della Camera Cristina De Cesare, il Prefetto Orano che era allora il direttore centrale per il servizio elettorale del Ministero dell'Interno, il consigliere Donzelli che era capo del Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio, alcuni valenti giovani costituzionalisti come Lorenzo Spadaccini, Adriana Apostoli, Elisabetta Lamarque, e autorevoli politologi come Leonardo Morlino e Paolo Feltrin,. Il compito assegnato a questa commissione era di analizzare l'astensionismo e proporre misure per fronteggiarlo.

Il libro bianco chiarisce innanzitutto una distinzione importante, quella tra astensionismo reale e astensionismo apparente. Noi abbiamo tra gli iscritti nelle liste elettorali (che quindi fanno parte a tutti gli effetti dell'elettorato attivo), circa 5 milioni di italiani residenti all'estero, che possono votare per corrispondenza solo per le elezioni politiche del Parlamento nazionale. Per le elezioni regionali e locali (e per i referendum) gli italiani residenti all'estero possono votare soltanto se rientrano nella città di origine della loro famiglia, che spesso è in realtà la città dove sono nati, prima di emigrare, solo i loro bisnonni; non di rado si tratta di nostri concittadini che non hanno messo mai piede in questa città, e che ovviamente non hanno alcun interesse a partecipare ad esprimere il governo della città o della regione di origine della loro famiglia. Dunque abbiamo circa 5 milioni di elettori che sono conteggiati come astensionisti nelle elezioni regionali e locali, ma dovremmo escluderli dal conteggio, perché partecipare al voto comporterebbe per loro costi elevati a fronte di un interesse al voto modesto o nullo: dovrebbero infatti ritornare dall'Argentina o dall'Australia per eleggere un Consiglio comunale o un Consiglio regionale, un Sindaco o un Presidente

di Regione che si occuperanno di questioni che non investono in alcun modo la loro vita, le loro attività, la loro famiglia.

Una prima proposta che il libro bianco avanza è dunque che si dia conto dei dati dell'astensionismo, almeno nel caso di elezioni regionali e locali e dei referendum, al netto della componente relativa alla partecipazione degli italiani all'estero: gli italiani all'estero vanno correttamente conteggiati nel corpo elettorale soltanto nel caso di elezioni politiche per il Parlamento nazionale perché in quel caso hanno la facoltà di votare per corrispondenza (ma anche in questo caso sarebbe comunque utile fornire i dati sulla partecipazione al voto in duplice versione, al netto e al lordo della partecipazione degli italiani all'estero).

La seconda distinzione importante è tra l'astensionismo volontario e l'astensionismo involontario; l'astensionismo volontario va fronteggiato con misure, riforme o iniziative del tipo di quelle a cui ho accennato di sfuggita qualche all'inizio del mio intervento, innanzitutto mediante un'azione di rinnovamento dei partiti che consenta ad essi di recuperare un effettivo radicamento nel corpo sociale (anche attraverso la riattivazione del dialogo tra partiti e corpi intermedi) e mediante riforme delle leggi elettorali che consentano di rendere effettiva la scelta da parte dei cittadini dei loro rappresentanti.

L'astensionismo involontario è il problema su cui più nel libro bianco ci siamo soffermati, pervenendo a definire a una serie di proposte significative. Sottolineo che esse sono state approvate all'unanimità dalla Commissione, che pure aveva una composizione molto articolata e variegata sia dal punto di vista delle competenze che dal punto di vista degli orientamenti culturali e politici.

Il primo dato che è emerso da un'analisi accurata del funzionamento dei principali ordinamenti democratici – ne abbiamo esaminati più di venti – è che tutti gli altri Paesi hanno meccanismi e strumenti per agevolare la partecipazione al voto che l'Italia non ha. E' un dato molto rilevante. Proprio perché la democrazia si fonda sulla partecipazione dei cittadini alla formazione delle istituzioni rappresentative, come chiarisce la Costituzione già a partire dal suo primo articolo, proprio perché è la partecipazione al voto che garantisce la legittimazione delle istituzioni (degli eletti) ad adottare le decisioni politiche e di governo, proprio per questo ci è sembrata particolarmente grave la constatazione del il nostro Paese fa molto meno di tutti gli altri per favorire e agevolare la partecipazione al voto.

Occorre certo tener conto del fatto che molti degli strumenti previsti in altri paesi per agevolare la partecipazione al voto non sono utilizzabili in Italia; e ciò perché la nostra Costituzione è molto più rigorosa, probabilmente non a torto, nello stabilire le condizioni per l'esercizio dell'elettorato attivo, richiedendo che in ogni caso siano

assolutamente assicurate la libertà, la personalità e la segretezza del voto. Questo fa sì che sia impossibile (la Corte Costituzionale lo ha ricordato chiaramente sia pure attraverso un *obiter dictum*), consentire il voto per corrispondenza, che pure è utilizzato in diversi Paesi democratici come per esempio gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Germania, il Canada, l’Austria, l’Australia. È ben vero che il voto per corrispondenza è ammesso anche nella legislazione italiana per il voto degli italiani all’estero nelle elezioni politiche. Ma la Corte Costituzionale ha sancito che si tratta, per così dire, di un’eccezione che conferma la regola. Data l’impossibilità di attrezzare all’estero un numero sufficiente di seggi “fisici” per l’esercizio del diritto di voto, la Corte ha ritenuto di dover procedere in quel caso a una sorta di bilanciamento tra il diritto all’elettorato attivo di quei cittadini e le garanzie costituzionali della libertà, segretezza e personalità del voto. Nel caso degli elettori residenti in Italia (e anche per i residenti all’estero per i referendum e le elezioni regionali e locali), resta fermo invece che il voto per corrispondenza non può essere previsto, per la difficoltà di assicurare in ogni caso il rispetto dei principi di libertà, segretezza e personalità del voto; si pensi per esempio ai condizionamenti della libera espressione del voto che potrebbero verificarsi nelle aree in cui è forte la presenza della criminalità organizzata, non di rado interessata a orientare l’esito delle competizioni elettorali a favore di propri candidati; o anche alla persistenza, all’interno di una parte delle famiglie italiane, di culture patriarcali in forza delle quali il pater familias si ritiene legittimato a controllare l’esercizio del diritto di voto dei suoi famigliari, in specie della moglie e delle figlie.

Analogo ostacolo presenta il voto elettronico da remoto, di cui pure è difficile controllare l’effettiva libertà, personalità e segretezza; a cui si aggiunge l’impossibilità – secondo gli esperti da noi consultati – di garantire al cento per cento che l’esito del voto elettronico non possa essere manipolato mediante l’intervento di pratiche di hackeraggio; ricordo che c’è un altro principio, implicito nel sistema costituzionale, che va rispettato, che è quello del corretto e veritiero conteggio dei voti espressi.

Vi sono però altri strumenti in uso all’estero che potrebbero invece essere utilmente importati in Italia e che potrebbero contribuire molto efficacemente a ridurre l’astensionismo involontario cioè l’astensionismo di necessità. Su questi vorrei per qualche minuto soffermarmi perché mi pare il contributo più utile e costruttivo che il libro bianco offre al legislatore.

Preciso innanzitutto che nell’astensionismo involontario rientrano diverse categorie di elettori. Secondo dati Istat, quasi 5 milioni di elettori si trovano nel giorno del voto, per ragioni di studio, di lavoro o altro, lontani dal Comune nel quale dovrebbero votare nel loro seggio elettorale naturale, nel senso che sono addirittura al di fuori dei confini della provincia nella quale dovrebbero votare; di questi una quota importate, maggioritaria, più di 3 milioni, si trovano, per ragioni di studio, di lavoro, di turismo

o altro, addirittura a più di 240 chilometri di distanza dal seggio elettorale nel quale dovrebbero votare; quindi per votare dovrebbero affrontare (complessivamente tra andata e ritorno) un viaggio superiore ai 480 chilometri, in qualche caso addirittura molto di più. È evidente che qui c'è una quota di astensionismo importante che potrebbe essere superato se si trovasse il modo di agevolare la partecipazione al voto di questi "fuori sede".

Una seconda categoria di astensionisti involontari sono gli anziani con gravi difficoltà motorie, che sono, sempre secondo l'Istat, quasi 3 milioni. Quindi 5 più 3 fa 8 milioni di potenziali astensionisti involontari o di necessità, che rappresentano oltre il 15% del corpo elettorale.

La nostra proposta consentirebbe a gran parte di loro di votare senza difficoltà. E come? Noi proponiamo innanzi tutto che la scheda elettorale sia sostituita da un'apposita App da caricare per esempio sul telefono portatile, così come la App che ha consentito in un certo periodo della nostra vita di verificare se eravamo vaccinati contro il Covid o no. Naturalmente chi preferisce potrà anche stampare la scheda elettronica per averla in forma cartacea, e addirittura stamparla in più copie in modo da non rischiare più di smarrirla. E comunque ogni elettore dotato di uno smartphone l'avrà anche sul proprio telefono. Primo vantaggio di questa innovazione: nessuno più si troverà, il giorno delle elezioni, ad accorgersi di avere perduto, o comunque di non essere in grado di trovare la propria scheda elettorale e quindi a dovere decidere se andare a recuperarne una copia all'ufficio elettorale comunale oppure rinunciare a votare.

Questa prima innovazione ne abiliterebbe un'altra assai più importante che potrebbe contribuire in maniera molto significativa a ridurre sia l'astensionismo involontario derivante dalla distanza dell'elettore rispetto al proprio seggio naturale, sia quello derivante dalle difficoltà motorie di molti anziani. Proponiamo che in ogni ufficio postale, a partire da 20 giorni prima della data delle elezioni, sia costituito un seggio elettorale, nel quale chiunque possa votare, nei giorni precedenti la data delle elezioni, scegliendo il giorno, l'ora e l'ufficio postale per lui più comodo (quello del luogo dove si trova in quei giorni per ragioni di lavoro, di studio o di turismo, o quello del luogo nel quale l'anziano non autosufficiente può più facilmente venire accompagnato da parenti o badanti). Abbiamo studiato l'attuabilità della proposta con i vertici di Poste italiane. In pratica, in ogni ufficio postale sarà installata una cabina elettorale; tra il ventesimo e il terzo giorno precedenti la data delle elezioni, l'elettore potrà presentare all'ufficiale postale la propria tessera elettorale elettronica; l'ufficiale postale, dotato di apposito lettore, accerterà il diritto dell'elettore a votare, e scaricherà dal web un esemplare della scheda elettorale del collegio nel quale l'elettore avrebbe dovuto votare il giorno delle elezioni; scaricherà altresì una busta che recherà prestampato il numero

e l'indirizzo del seggio elettorale naturale dell'elettore; munito della scheda e della busta, l'elettore si recherà nella cabina, esprimerà il voto, chiuderà la scheda nella busta, sigillandola, e la riconsegnerà all'ufficiale postale che apporrà il suo timbro sulla chiusura della busta e la inoltrerà al presidente del seggio naturale nel quale l'elettore avrebbe dovuto votare il giorno delle elezioni. I rappresentanti di lista sarebbero legittimati ad avere accesso agli uffici postali, quando e se lo ritengano opportuno per sorvegliare queste votazioni anticipate.

Il presidente del seggio naturale di appartenenza riceverà le buste sigillate dagli elettori iscritti nel seggio ma che hanno votato fuori sede, aprirà le buste davanti ai rappresentanti di lista e ai componenti dell'ufficio elettorale del seggio, e infilerà le schede, senza aprirle, dentro all'urna in modo che si confondano con quelle degli elettori che invece avranno votato nel seggio naturale e in modo che possano essere scrutinate insieme a quelle, garantendo la segretezza del voto.

Questa proposta presenta una serie di vantaggi: il primo è che consente di votare nel luogo nel quale l'elettore si trova per lavorare o per studiare, dunque offre una comoda alternativa rispetto al ritorno nella città o nel paese dove l'elettore è iscritto nelle liste elettorali; il secondo che consente di scegliere il giorno nel quale è più facile per ciascuno trovare il tempo per recarsi a votare; il terzo che non viene però alterata la ripartizione territoriale degli elettori, dunque non c'è il rischio che elettori si spostino da un collegio elettorale all'altro per favorire l'elezione di questo o di quel candidato (cosiddetto turismo elettorale). Se noi consentissimo invece di votare in altre città ma sulle schede elettorali di quella città, potrebbe essere consentito a un partito di spostare i suoi elettori, fingendo per esempio una gita turistica, da collegi elettorali in cui ha poche chances di conquistare un seggio oppure ha una maggioranza scontata comunque molto ampia, di spostarli invece dove i risultati delle votazioni sono più in bilico aumentando artificialmente il numero di voti che quella forza politica può conquistare in quel seggio. Col meccanismo che noi proponiamo invece i voti vengono sempre conteggiati sulle liste e quindi ai fini dei risultati elettorali nel collegio elettorale in cui l'elettore avrebbe votato se fosse stato in condizione di votare nel suo seggio naturale il giorno delle elezioni.

Questa è la proposta principale che noi facciamo: risolve il problema dell'astensionismo involontario dei fuori sede, e renderebbe più facile per gli anziani con difficoltà motorie trovare un amico o un parente che lo porti a votare. E' una proposta che potrebbe avere un notevole impatto perché si tratta come dicevo di qualcosa più del 15% degli elettori, una buona parte dei quali c'è da supporre che voterebbe se fosse messa in condizioni di poterlo fare agevolmente. Non si risolverebbe così del tutto il problema dell'astensionismo perché resterebbero gli astensionisti volontari (ora intorno al 20-30% a seconda delle elezioni); l'astensionismo volontario dovrebbe essere affrontato

con le azioni più complesse che ricordavo all'inizio, innanzitutto migliorando l'offerta politico-elettorale mediante il rinnovamento dei partiti e la riforma delle leggi elettorali e promuovendo l'educazione civica dei ragazzi. Ma combinando la proposta che vi ho illustrata con una comunicazione dei dati sulla partecipazione al voto al netto degli astensionisti apparenti, cioè degli elettori italiani all'estero per le elezioni nelle quali non possono votare per corrispondenza, avremmo comunque non soltanto assicurato la partecipazione di un 15% di astensionisti involontari, ma disporremmo anche di un dato complessivo dell'effettivo astensionismo ridotto a circa la metà di quello attuale. Questo non consentirebbe soltanto di avere una rappresentazione più corretta dell'astensionismo effettivo. Ma potrebbe influire anche sulle scelte di diversi degli attuali astensionisti volontari. Una cosa è infatti astenersi dal voto in un paese o in una città dove la partecipazione al voto nelle precedenti elezioni è stata del 40-45-50%, un'altra cosa è farlo invece quando la partecipazione al voto è stata del 70-75-80%. Nel primo caso molti elettori possono pensare: "va beh, chi me lo fa fare, la maggioranza dei miei concittadini non va a votare, non ci vado neanche io"; nel secondo caso invece l'elettore astensionista sa che la maggioranza dei propri cittadini ritiene necessario e utile partecipare al voto e quindi può avere qualche ragione in più per dubitare delle ragioni della sua scelta astensionista.

Il mio tempo è finito. Naturalmente ho potuto riassumere molto sinteticamente solo una parte delle oltre 270 pagine del libro bianco; chi vi avesse interesse può trovarvi anche altre proposte di contorno che sono utili a completare il quadro delle misure e degli strumenti utili ad agevolare e favorire la partecipazione al voto dei cittadini.