

PER LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI

Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto



Dipartimento per le riforme istituzionali

Sintesi dei contenuti del Libro bianco

Per la partecipazione dei cittadini

Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto

Relazione della Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto, istituita con decreto del Ministro per i rapporti col Parlamento con delega alle riforme istituzionali on. Dott. Federico D'Incà.

Introduzione

Il buon funzionamento di una democrazia, la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche, l'effettiva rappresentatività delle istituzioni stesse dipendono, in primo luogo, dalla partecipazione dei cittadini alle elezioni (e ai *referendum*).

Un sistema è democratico, infatti, se le decisioni pubbliche (leggi, decreti, altri provvedimenti) sono deliberate direttamente dai cittadini (nei *referendum*) o da persone che essi hanno scelto, con il loro libero voto, per rappresentarli (nelle elezioni, politiche e amministrative).

Quest'ultima modalità (elezioni) è ovviamente quasi sempre prevalente, dal momento che il numero e la complessità delle decisioni da prendere e delle scelte da fare non consente di considerare il *referendum* come lo strumento ordinario per la adozione della gran parte delle decisioni pubbliche. In ogni caso, nell'una o nell'altra di queste due forme – democrazia rappresentativa e democrazia diretta – in principio sta sempre la libera scelta dei cittadini, attraverso la partecipazione ad elezioni e *referendum*. È la partecipazione democratica che legittima le istituzioni, che ne assicura la derivazione dalla sovranità popolare.

Dunque, la partecipazione è non soltanto un valore democratico da sostenere e affermare, ma anche lo strumento concreto del funzionamento reale della democrazia, le cui istituzioni sono sostenute e rispettate da cittadini che credono e possono riconoscersi in esse. E ci credono tanto più quanto più hanno contribuito a forgiarle, direttamente o indirettamente.

In ogni democrazia, conseguentemente, le istituzioni cercano, di norma, di fare tutto il possibile per sostenere, agevolare e favorire la partecipazione dei cittadini alle elezioni e ai *referendum*: in altri termini cercano di fare tutto il possibile per rimuovere ogni ostacolo che possa spingere all'astensione tutti coloro che vogliono esercitare, con il voto, il loro diritto politico a partecipare alle scelte democratiche del Paese.

In Italia, la partecipazione al voto, un tempo altissima, è venuta progressivamente declinando ed è cresciuto il fenomeno dell'astensionismo, sintomo e causa insieme di una progressiva crisi di rappresentatività delle istituzioni.

Da qui muove il Libro bianco. Esso contiene, innanzitutto, un'analisi empirica del fenomeno e delle sue motivazioni, che solo in parte discendono – come si vedrà – da una deliberata e consapevole scelta degli elettori. L'area dell'astensionismo involontario è risultata, infatti, essere molto ampia; anche perché, come il Libro bianco dimostra, l'Italia ha finora fatto assai meno degli altri principali Paesi democratici per eliminare ostacoli alla (e favorire la) libera partecipazione dei cittadini alle elezioni e ai *referendum*, e dunque per rimuovere le cause dell'astensionismo involontario.

Il Libro bianco delinea conseguentemente una serie di proposte e strumenti utili per agevolare la partecipazione elettorale e per ridurre l'area dell'astensionismo, e in ispecie dell'astensionismo involontario. Sono proposte tratte per la maggior parte dall'esperienza degli altri Stati democratici e, dunque, già sperimentate sul campo.

Ovviamente non spetta agli estensori del Libro bianco, ma ai decisori politici valutare queste proposte ed eventualmente approvarle: spetta in primo luogo al Parlamento, quanto alle proposte che comportano modifiche legislative, e al Governo, sotto il controllo del Parlamento, laddove esse comportino misure organizzative e attività meramente amministrative.

Nel loro insieme, queste proposte rappresentano un contributo alla piena attuazione di tre principi fondamentali della Costituzione, contenuti – non a caso – proprio nei primi tre articoli della nostra Carta fondamentale.

Si tratta, innanzitutto, del principio democratico (art. 1: *“L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”*).

Si tratta, poi, del riconoscimento dei diritti dell'uomo, tra i quali i diritti politici (art. 2: *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*), che impone corrispondenti doveri (sempre art. 2: *“La Repubblica... richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica”*).

Si tratta, infine, del fondamentale compito delle istituzioni di favorire l'esercizio effettivo dei diritti e l'adempimento dei doveri, compresi i diritti e i doveri politici, rimuovendo gli ostacoli al loro esercizio (art. 3: *“È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che...impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica... del Paese”*).

Il confronto con quanto prevedono, al riguardo, gli altri principali Paesi democratici dimostra, come già si è accennato, che in Italia si è fatto finora poco per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione dei cittadini alle elezioni e ai *referendum* e per ridurre conseguentemente l'area dell'astensionismo: quindi per dare attuazione ai tre principi costituzionali appena ricordati.

Colmare questa lacuna è dunque un obbligo costituzionale. Da qui discende l'opportunità di provvedere con urgenza, pur in un momento nel quale drammatiche emergenze assorbono l'attenzione delle istituzioni e dei loro rappresentanti. Le forme e i modi di questa iniziativa di attuazione della Costituzione saranno determinati, ovviamente, dal Parlamento e dal Governo. Il Libro bianco vuole offrire elementi conoscitivi e propositivi utili per questa valutazione.

1. L'astensionismo e le sue cause: una ricostruzione empirica del fenomeno

La ricerca di cui il Libro bianco sintetizza i risultati è stata innanzitutto dedicata alla ricostruzione empirica delle dimensioni del fenomeno dell'astensionismo e delle sue motivazioni.

La partecipazione al voto è in calo da molto tempo - specialmente a partire dai primi anni Ottanta del secolo scorso - in tutti i tipi di competizione elettorale, in misura maggiore o minore a seconda della salienza delle scadenze e del tipo di elezioni.

1.1. Astensionismo reale e astensionismo apparente

Il Libro bianco distingue innanzitutto tra astensionismo apparente e astensionismo reale. Il primo è in larga misura legato all'incidenza degli elettori iscritti all'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero) sul calcolo delle percentuali di affluenza al voto. Gli elettori residenti all'estero iscritti all'AIRE, infatti, nelle elezioni politiche sono considerati elettori nella Circostrizione Estero e possono votare per corrispondenza, mentre nelle elezioni regionali e amministrative sono considerati elettori nel rispettivo Comune di iscrizione elettorale e non possono votare per corrispondenza. La divergenza tra astensionismo reale e apparente ha inizio, infatti, dopo il dicembre 2001, quando è stata approvata la legge che regola il voto degli italiani all'estero, ed è andata crescendo in relazione al progressivo aumento degli elettori iscritti all'AIRE (che sono passati da circa 2,3 milioni del 2001 a circa 5,5 milioni nel 2020).

Per quanto riguarda la dimensione del fenomeno dell'astensionismo apparente, nelle più recenti elezioni comunali nei capoluoghi di Regione, la partecipazione reale al voto risulta essere quasi il 5% più alta di quella apparente, unicamente in ragione del conteggio degli iscritti all'AIRE nel corpo elettorale di quei Comuni. La divergenza tra astensionismo reale e apparente è ancor più rilevante in molti Comuni medi (sopra i 15.000 abitanti), dove l'astensionismo apparente supera il 10% e, soprattutto, in migliaia di Comuni piccoli (sotto i 15.000 abitanti); in questi ultimi, peraltro, l'astensionismo apparente può avere effetti molto importanti, considerato che la legge prevede il *quorum* del 50% per la validità delle elezioni, nel caso (non infrequente nei piccoli Comuni) in cui sia stata presentata una sola lista. Nelle elezioni regionali del 2020, infine, la differenza tra astensionismo apparente e astensionismo reale è risultata pari al 5,5%, dunque di poco superiore a quella registrata nelle elezioni dei Comuni di grande dimensione.

Meno rilevante, nel determinare la divergenza fra astensionismo reale e apparente, è risultato essere un altro fattore, connesso al grado di accuratezza dei registri anagrafici, sulla cui base, come noto, i Comuni effettuano con cadenza semestrale l'aggiornamento delle liste elettorali. In particolare, sulla base dei dati del censimento

permanente 2020, è stato stimato che le persone che non manifestano “segnali di vita” diretti o indiretti negli archivi amministrativi (e quindi sono considerate parte della sovracopertura delle anagrafi comunali) sono pari a circa l’1,3% della popolazione maggiorenne di cittadinanza italiana residente nei Comuni: si tratta, in ogni caso, di un’ulteriore quota di astensionisti apparenti, da sommare agli elettori residenti all’estero (*rectius*: agli elettori residenti all’estero che non siano ritornati in Italia per partecipare al voto nelle elezioni comunali e regionali).

Nell’ambito dell’astensionismo reale, con riferimento alle motivazioni esplicite o implicite alla base della decisione di non recarsi alle urne, si distinguono:

- l’astensionismo involontario, che dipende dall’impossibilità materiale di recarsi alle urne a causa di impedimenti fisici o materiali, o di altro genere. È il caso, ad esempio, dei grandi anziani, dei malati in casa, delle persone con disabilità, ma anche degli elettori impossibilitati a votare a causa di soggiorni temporanei fuori dal Comune di residenza per motivi di studio, lavoro, vacanza, o altro;
- l’astensionismo per disinteresse verso la politica;
- l’astensionismo di protesta.

1.2. L’astensionismo involontario

Il Libro bianco dedica un’approfondita analisi all’astensionismo involontario, grazie alla collaborazione con l’Istat. Sotto questo profilo, rilevano anzitutto le caratteristiche demografiche dell’elettorato. Come noto, infatti, la popolazione italiana mostra un progressivo e consistente processo di invecchiamento. La classe degli anziani di 75 anni e più, nell’arco di settant’anni è passata da 1,2 milioni ad oltre 7 milioni, con un’incidenza quadruplicata sul totale dei residenti (dal 2,6% nel 1952 all’11,9% a inizio 2020). Una parte di questa popolazione anziana soffre di patologie che possono rappresentare un ostacolo alla partecipazione al voto (in particolare, gli anziani che hanno gravi difficoltà motorie sono pari a 2,8 milioni).

L’astensionismo involontario riguarda inoltre, in misura rilevante, gli elettori che svolgono la propria attività lavorativa o frequentano corsi di studio scolastici o universitari in luoghi diversi dalla Provincia o Città metropolitana di residenza, che sono stati stimati in circa 4,9 milioni (pari al 10,5% del corpo elettorale). Di questi, solo per fare un esempio gli elettori, che per rientrare al luogo di residenza impiegherebbero oltre 4 ore (tra andata e ritorno) attraverso la rete stradale, sono 1,9 milioni, pari al 4% degli aventi diritto.

Infine, l’assenza dal luogo di residenza per motivi di turismo ed escursionismo riguarda invece una percentuale di elettori stimata in circa l’1%.

L’astensionismo può, inoltre, essere influenzato dalla frequenza delle occasioni elettorali, un fenomeno in crescita negli ultimi anni. L’incidenza della frequenza delle

consultazioni elettorali sulla partecipazione al voto, ancorché probabile, non è tuttavia quantificabile con esattezza.

1.3. L'astensionismo volontario

Il Libro bianco analizza infine il fenomeno dell'astensionismo volontario, stimando la componente di "alienazione" e protesta in circa il 15-20% degli elettori, mentre quella di indifferenza in circa il 10-15%. Si tratta, come è evidente, di una componente dell'astensionismo difficilmente riducibile mediante misure e strumenti di promozione della partecipazione elettorale di carattere istituzionale, come quelle oggetto di proposta in questa sede.

2. Cosa si fa nel mondo per promuovere la partecipazione elettorale

Una seconda parte della ricerca è stata dedicata alle esperienze di un ampio campione di Stati democratici che hanno adottato strumenti e misure per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione al voto, intervenendo sui fattori che sono alla base dell'astensionismo involontario.

La ricerca comparata ha preso in considerazione 19 Paesi ritenuti confrontabili con l'Italia perché caratterizzati da ordinamenti e sistemi politici liberaldemocratici, come quello adottato dalla Costituzione italiana. Si tratta di Australia, Austria, Belgio, Canada, Estonia, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera.

La ricerca ha analizzato i seguenti profili:

- le modalità di voto ulteriori rispetto a quella in presenza presso il seggio nel giorno delle elezioni;
- le liste elettorali, l'attestazione dello *status* di elettore e la digitalizzazione;
- le misure di informazione e promozione;
- gli edifici adibiti a seggio elettorale;
- i giorni e gli orari delle votazioni.

Quadro sinottico delle modalità di voto nei Paesi oggetto di ricognizione (elezioni nazionali)¹

Paese	Voto per delega	Voto su internet	Voto per corrispondenza	Voto anticipato presidiato nel luogo di residenza	Voto anticipato presidiato in altro luogo	Voto in luogo diverso da quello di residenza il giorno delle elezioni	Voto per particolari categorie
<i>Italia</i>							✓
<i>Australia</i>			✓	✓*	✓*	✓	✓
<i>Austria</i>			✓*			✓*	✓
<i>Belgio</i>	✓*						✓
<i>Canada</i>			✓	✓	✓		✓
<i>Danimarca</i>				✓	✓		✓
<i>Estonia</i>		✓		✓	✓	✓	✓
<i>Francia</i>	✓						✓
<i>Germania</i>			✓			✓	✓
<i>Irlanda</i>			✓*				✓
<i>Norvegia</i>				✓	✓		✓
<i>Paesi Bassi</i>	✓					✓	✓
<i>Portogallo</i>				✓	✓		✓
<i>Regno Unito</i>	✓*		✓				✓
<i>Repubblica Ceca</i>						✓	✓
<i>Slovacchia</i>						✓	✓
<i>Spagna</i>			✓				✓
<i>Stati Uniti²</i>			✓	✓			✓
<i>Svezia</i>				✓	✓	✓	✓
<i>Svizzera</i>	✓		✓				✓

Con il simbolo ✓ sono indicate le modalità di voto previste per la generalità dei cittadini sul territorio nazionale.

Con il simbolo ✓* sono indicate le modalità di voto previste in casistiche ampie, al ricorrere di condizioni quali ad esempio assenza per ragioni di studio, di lavoro e vacanza.

¹ Sono considerate le modalità di voto previste per i residenti sul territorio nazionale e, con riguardo al voto elettronico, le sole forme di voto a distanza su internet.

² Negli Stati Uniti le modalità di voto differiscono da Stato a Stato in ragione della specifica legislazione: il voto per corrispondenza è presente in tutti gli Stati; il voto anticipato è previsto in 44 Stati su 50 (fonte: [National Conference of State Legislatures](#)).

I risultati della ricerca sono sintetizzati nel *Quadro sinottico delle modalità di voto nei Paesi oggetto di ricognizione (elezioni nazionali)*. Come si vede, è risultato che tutti i Paesi considerati prevedono modalità di votazione che consentono a coloro che sono lontani dal luogo di residenza, o hanno comunque difficoltà a recarsi al seggio a loro assegnato, di esercitare il diritto di voto nel giorno previsto per la votazione. Si tratta di modalità di voto alternative utilizzabili in alcuni Paesi in via generale, in altri soltanto al ricorrere di condizioni specificamente individuate quali ad esempio la difficoltà di recarsi al seggio assegnato per ragioni di salute, di disabilità, di studio, di lavoro.

La modalità alternativa più diffusa è il voto per corrispondenza, previsto in quindici Paesi (in dieci casi sia per i residenti sul territorio nazionale che per i residenti all'estero, nei restanti cinque solo per i residenti all'estero). Diversi Paesi hanno previsto al riguardo misure integrative tendenti a mitigare i rischi che il voto per corrispondenza può rappresentare ai fini del rispetto dei principi di libertà, personalità e segretezza del voto (principi sanciti, oltre che dalla Costituzione italiana, da diverse altre Costituzioni democratiche, anche se non espressamente da tutte quelle dei Paesi considerati).

Cinque Paesi prevedono il voto per delega ossia la facoltà, per l'elettore impossibilitato a recarsi al proprio seggio nel giorno delle elezioni, di delegare un altro elettore ad esprimere il voto per suo conto e in suo nome.

Il voto elettronico, inteso come voto a distanza espresso attraverso *internet*, è consentito unicamente in Estonia (ne è stata di recente annunciata l'adozione in Russia, la quale non è tuttavia tra i Paesi oggetto della ricerca).

Nove Paesi prevedono la possibilità del voto anticipato presidiato, ossia la possibilità di votare in giorni diversi da quelli previsti per la votazione, in seggi allestiti nella località di residenza ovvero anche in località diverse da quelle di residenza. Nella maggior parte dei casi, all'elettore è data la possibilità di votare non solo nel luogo di residenza, ma anche in un luogo diverso compreso nel territorio nazionale.

Otto Paesi consentono agli elettori di votare in un luogo diverso da quello di residenza il giorno stesso delle elezioni. In molti casi, questa facoltà è associata al possesso di specifici documenti rilasciati su richiesta dalle autorità elettorali (tessere/certificati elettorali variamente denominate).

Alcune delle modalità sopra elencate, come il voto per delega e il voto per corrispondenza, sono intese a favorire innanzitutto l'esercizio del diritto di voto per le persone disabili, anziane o malate. A ciò si aggiungono le ulteriori specifiche misure adottate dai Paesi e rivolte agli elettori disabili, che comprendono, ad esempio, la predisposizione di seggi privi di barriere architettoniche, urne mobili, assistenza al voto, ecc..

Con riferimento agli aspetti connessi alla gestione delle liste elettorali, dalla ricognizione emerge una distinzione di fondo tra i Paesi in cui è prevista una registrazione per il voto a carico dell'elettore, e quelli nei quali la predisposizione dei registri elettorali e il loro aggiornamento sono effettuati d'ufficio dalle autorità competenti. Si evidenziano, inoltre, alcune esperienze di digitalizzazione di particolare interesse: la lista elettorale elettronica prevista in Estonia, la cui introduzione ha dato la possibilità agli elettori di votare in un seggio a loro scelta all'interno del distretto elettorale; la tessera elettorale digitale, prevista dal 2021 in Norvegia, che può essere utilizzata sullo *smartphone* e scansionata al seggio elettorale per la registrazione dell'elettore che si reca a votare.

La ricognizione in chiave comparata ha, inoltre, messo in evidenza il ruolo di primo piano affidato, in molti Paesi, alla diffusione di campagne informative sullo svolgimento delle elezioni e sulle relative modalità, accompagnate da iniziative di sensibilizzazione sull'importanza del voto, rivolte in primo luogo alle categorie per le quali risulta minore la propensione alla partecipazione elettorale. In tale quadro, una particolare attenzione è rivolta ai giovani, anche alla luce delle iniziative presenti in alcuni Paesi che hanno portato ad un abbassamento dell'età di voto e dell'esigenza di un maggiore coinvolgimento delle nuove generazioni nella vita democratica e istituzionale.

Quanto alla collocazione dei seggi elettorali, dalla ricerca emerge che i seggi elettorali sono collocati, di norma, in edifici pubblici, in particolare nelle scuole, centri culturali e nelle sedi comunali, ma anche presso edifici di culto, biblioteche, Uffici postali, palazzetti dello sport, con l'evidente intento, in molti casi, di evitare o ridurre l'interferenza con le normali attività scolastiche. In taluni Paesi, le votazioni possono avere luogo anche in centri commerciali e luoghi di ristorazione (questi ultimi per i Comuni di minori dimensioni) con la finalità – particolarmente avvertita negli ultimi anni – di individuare soluzioni che consentano la massima flessibilità nel raggiungimento della sede di votazione da parte degli elettori, così da favorirne la partecipazione.

3. La cornice costituzionale

L'analisi dell'ampio ventaglio di misure e di strumenti che gli altri Paesi democratici hanno adottato per promuovere la partecipazione democratica e contrastare l'astensionismo ha rappresentato il punto di partenza per la elaborazione delle proposte che il Libro bianco propone alla valutazione delle autorità istituzionali italiane (Parlamento e Governo). Avvalendosi, naturalmente, della possibilità di verificare, sul campo, i risultati ottenuti dai Paesi che quelle misure e quegli strumenti hanno in funzione già da anni.

Nel valutare la possibilità di “copiare” esperienze straniere, occorre ovviamente tener conto delle peculiarità del contesto italiano, in termini culturali, socioeconomici, politici, partendo, innanzitutto, dai principi e dalle regole stabilite in materia dalla Costituzione.

Da un’interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali e dall’analisi dei lavori preparatori emerge la conferma del ruolo fondamentale della partecipazione democratica dei cittadini, elemento imprescindibile della qualificazione della nostra forma di governo come democratica, a mente dell’art. 1 della Costituzione. Il voto dei cittadini è, nel nostro ordinamento, tanto “diritto inviolabile” quanto “dovere inderogabile di solidarietà politica” ai sensi dell’art. 2 e dell’art. 48 Cost.; al di là della sua classificazione come mero diritto o anche come dovere, e indipendentemente dalla sua natura elettiva o deliberativa, esso è una delle forme più importanti di “partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. In questa prospettiva, va ribadito che l’art. 3, secondo comma, Cost. - imponendo all’insieme dei pubblici poteri di rimuovere ogni ostacolo “di ordine economico e sociale” che impedisca la “partecipazione all’organizzazione politica del Paese” - richiede che la “libertà e l’eguaglianza dei cittadini” siano garantite anche nel momento, cruciale, dell’esercizio del loro voto, in modo da portare gli elettori in una posizione di eguaglianza sostanziale per quanto riguarda tutte le elezioni e i referendum.

Lo esplicita l’art. 48 Cost., prescrivendo che “il voto è personale ed eguale, libero e segreto”: requisiti particolarmente stringenti e severi sia in assoluto, sia in confronto a ciò che stabilisce a livello costituzionale la maggior parte degli altri ordinamenti. Essi tendono a garantire contemporaneamente tanto il diritto dell’elettore quanto la funzione democratica della votazione elettiva e referendaria, e quindi si presentano come indisponibili da parte dello stesso titolare del diritto.

Nel prevedere il requisito della libertà del voto, la Costituzione intende assicurare che l’elettore possa compiere la propria scelta, nelle elezioni o nel referendum, esclusivamente seguendo la propria coscienza, cioè al riparo da minacce, da coazioni fisiche o psicologiche o comunque da condizionamenti che lo inducano a un determinato comportamento elettorale allo scopo di evitare conseguenze negative o, al contrario, di ottenere benefici.

La segretezza del voto è la prima e necessaria forma di tutela della effettività della libertà dell’elettore, ed è ad essa funzionale; essa garantisce la libertà dell’elettore da ogni condizionamento anche contro la sua stessa volontà.

Il requisito della personalità del voto implica che l’elettore non possa essere sostituito da altri nell’atto del votare; è dunque sicuramente vietato in Italia il voto per delega o per procura.

Vi è, infine, un vincolo costituzionale che riguarda direttamente il conteggio dei voti espressi, ma che ha indirettamente effetti anche sulle modalità di espressione del voto. Ed è quello che impone di garantire, nella disciplina dell'intero procedimento elettorale (e del procedimento referendario) l'affidabilità e non manipolabilità dei risultati delle votazioni. È un vincolo implicito nel principio democratico (art. 1 Cost.) e in quello della uguaglianza del voto (art. 48 Cost.). Vale ad escludere la costituzionalità di procedimenti di conteggio dei voti che si prestino a interferenze o manipolazioni; ma anche di modalità di votazione che presentino gli stessi rischi: è il caso, per esempio, del voto elettronico da remoto nelle elezioni e nei *referendum*, se non fosse possibile (o finché non sarà possibile) individuare, per l'espressione, trasmissione e conteggio dei voti espressi, meccanismi a prova di hackeraggio.

4. Proposte per promuovere la partecipazione e contrastare l'astensionismo

Il Libro bianco contiene una serie di proposte di misure e interventi che la Commissione ritiene utili per favorire la partecipazione al voto e contrastare l'astensionismo, soprattutto involontario. L'analisi del fenomeno e delle sue motivazioni ha consentito di identificare gli ostacoli da rimuovere per favorire la più ampia partecipazione al voto; la ricognizione delle esperienze internazionali ha fornito un ampio ventaglio di strumenti e misure già sperimentate in altri Paesi democratici. Sotto il primo profilo, è emersa l'evidente utilità di concentrare gli interventi su quella componente rilevante dell'astensionismo reale rappresentata dall'astensionismo involontario, che dipende non da una decisione dell'elettore di non partecipare al voto, ma dalla impossibilità materiale di recarsi alle urne a causa di impedimenti di vario genere (come gli anziani con difficoltà motorie, i malati in casa, le persone con gravi disabilità, ma anche agli elettori impossibilitati a votare a causa di soggiorni temporanei fuori dal Comune di residenza per motivi di lavoro, studio, vacanza o per altre ragioni).

Sotto il secondo profilo, la ricognizione internazionale ha evidenziato che tutti i Paesi hanno previsto modalità di votazione e altri strumenti idonei a consentire e favorire l'esercizio del diritto di voto anche a coloro che sono lontani dal luogo di residenza e/o hanno, comunque, difficoltà di recarsi al seggio. Questi strumenti e questi modelli sono stati analizzati dalla Commissione, innanzitutto sotto il profilo della loro compatibilità con i principi e i vincoli stabiliti in materia dalla Costituzione italiana, la quale, come già si è notato, è tra le più esigenti nel garantire la personalità, la segretezza e la libertà del voto e l'affidabilità e non manipolabilità dei meccanismi elettorali e referendari.

4.1. Semplificare il voto agli elettori con l'*election pass* e l'*election day*

Il Libro bianco definisce alcune condizioni abilitanti necessarie per potere più agevolmente introdurre, nel rispetto dei principi costituzionali, nuove modalità di voto atte a disinnescare le cause dell'astensionismo involontario. Si tratta della **digitalizzazione della tessera e delle liste elettorali** (*election pass*) e della **concentrazione delle scadenze elettorali in due soli appuntamenti annuali** (*election day*): entrambe hanno anche un diretto impatto sulla propensione all'esercizio del diritto di voto, consentendo, da una parte, di evitare il rischio di smarrimento della tessera elettorale (e la conseguente necessità di trovare il tempo per richiederne un duplicato) e, dall'altra, di evitare la stanchezza dell'elettore quando gli viene richiesto, come oggi non di rado avviene, di recarsi alle urne più volte nello stesso semestre, nonché il rischio di astensionismo "per disinformazione" non infrequente soprattutto nel caso di elezioni suppletive in uno o pochi collegi.

Si propone l'introduzione di un **certificato elettorale digitale** per tutti i cittadini in sostituzione delle tessere elettorali cartacee, **c.d. *election pass***, utilizzando la tecnologia ampiamente sperimentata con il *green pass*. Presupposto di questa innovazione è l'integrazione delle liste elettorali nell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), prevista dal decreto-legge cd. "Semplificazioni-bis" (articolo 39 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108). L'*election pass* potrà essere scaricato sul proprio *smartphone* (o stampato in forma cartacea) e sarà verificato in tempo reale al seggio attraverso una apposita *app*: i cittadini non dovranno più preoccuparsi dello smarrimento della loro tessera elettorale né di rinnovarla una volta esaurita. Inoltre, l'*election pass* potrebbe rendere facilmente praticabili nuove modalità di espressione del voto, in particolare il voto anticipato presidiato presso strutture autorizzate o il voto presso un altro seggio elettorale nel giorno delle elezioni (all'interno della medesima circoscrizione/collegio).

La concentrazione delle date di voto dei diversi tipi di elezioni (*election day*) rappresenta uno strumento essenziale per favorire la partecipazione dei cittadini al voto e ha effetti positivi sulla riduzione dei costi e dei disagi per le famiglie determinati dalle interruzioni delle attività didattiche. Al contempo, costituisce un elemento necessario per rafforzare l'efficacia delle proposte del Libro bianco. Il sistema che si propone prevede infatti **due "appuntamenti" elettorali all'anno, predeterminati**, uno in primavera e uno in autunno.

La proposta prevede un intervento normativo volto a coordinare, a fronte di un quadro fortemente differenziato, le tempistiche dell'indizione delle elezioni nei diversi livelli di governo, tenendo conto dei vincoli costituzionali e sovranazionali. Questo intervento si fonda sull'introduzione di un principio generale e fondamentale di

concentrazione di tutte le scadenze elettorali (come principio generale dell'ordinamento giuridico o norma fondamentale di riforma economico-sociale) da applicare anche alle Regioni a Statuto ordinario.

Infine, si prevede di includere nell'*election day*, oltre alla domenica, la giornata del lunedì fino alle ore 15:00.

4.2. Le nuove modalità di voto per favorire la partecipazione

Il Libro bianco analizza le **nuove modalità di voto** tratte dall'esperienza degli Stati democratici considerati nella ricerca: si procede dalle modalità che presentano maggiori problemi di compatibilità con i principi costituzionali fino a quelle che invece non ne presentano o ne presentano di facilmente risolvibili. Nel caso delle prime sarà ovviamente il legislatore (con il controllo di legittimità della Corte costituzionale) che valuterà se e come si possa trovare soluzioni che consentano di risolvere i problemi di costituzionalità: in altri termini (per usare il linguaggio della giurisprudenza della Corte costituzionale) se e con quali garanzie e strumenti si possa aprire la strada a un bilanciamento positivo tra incentivazione e promozione della partecipazione al voto e principi e garanzie costituzionali di personalità, segretezza, libertà del voto, nonché affidabilità del relativo conteggio.

4.2.1. Il voto elettronico da remoto: il rinvio ai lavori dell'apposita Commissione

Riguardo al **voto elettronico da remoto**, la Commissione ha preso in esame le diverse esperienze esistenti a livello internazionale, evidenziando sia le potenzialità, sia le problematiche ancora esistenti relative, innanzitutto, all'affidabilità e alla sicurezza dei sistemi. Particolare attenzione è stata dedicata alle disposizioni della legge di bilancio 2020 (legge 27 dicembre 2019, n. 160) e del successivo decreto-legge n. 77 del 2021 (c.d. "Semplificazioni-bis"), che prevedono la sperimentazione di modelli che garantiscano il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un Comune di una Regione diversa da quella del Comune nelle cui liste elettorali risultino iscritti. Per l'attuazione di queste disposizioni, che prevedono anche una fase di simulazione, è al lavoro un apposito gruppo interministeriale. Il Ministero dell'interno ha già proceduto all'elaborazione dello studio di fattibilità e alla definizione dei requisiti tecnici del sistema di voto elettronico, ma sono ancora in corso ulteriori approfondimenti tecnici sui potenziali rischi e le possibili mitigazioni, anche alla luce dell'attuale situazione di politica internazionale (che non consente di escludere tentativi di hackeraggio). Nel prendere atto di tale significativo impegno, la Commissione ha ritenuto di poter utilmente rinviare alle attività in corso presso il Ministero dell'interno, ove opera il

citato gruppo di lavoro e dove gli aspetti tecnologici e di cybersicurezza sono adeguatamente valutati, con il concorso delle amministrazioni competenti.

4.2.2. Il voto per delega: l'incompatibilità con i principi della Costituzione

Il voto per delega, previsto in alcuni Paesi come la Francia e il Belgio, è la modalità di voto che presenta le maggiori problematiche di compatibilità con i principi costituzionali e, in particolare, con il principio di personalità del voto di cui all'articolo 48 Cost. e, di conseguenza, non è oggetto di alcuna proposta da parte della Commissione.

4.2.3. Il voto per corrispondenza: il difficile bilanciamento costituzionale

Una complessa questione di bilanciamento tra i principi costituzionali si pone con riguardo **al voto per corrispondenza**. Si tratta di una modalità di voto molto diffusa nei Paesi oggetto di studio e prevista nell'ordinamento italiano per i cittadini residenti all'estero per l'elezione delle Camere e per i *referendum*. Il voto per corrispondenza è idoneo, in astratto, a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione elettorale per gli elettori che hanno difficoltà a raggiungere il seggio elettorale. Tuttavia, esso presenta profili di criticità, rilevati dalla stessa Corte costituzionale, in relazione ai requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto, stabiliti dall'articolo 48 della Costituzione. Questo bilanciamento non può prescindere dalla valutazione delle situazioni di fatto e delle caratteristiche sociali, culturali, geografiche ed economiche dell'Italia. In particolare, i rischi di fenomeni di "inquinamento" del voto sul territorio nazionale (del tipo di quelli sopra accennati per il voto elettronico) sconsigliano l'estensione generalizzata del voto per corrispondenza in Italia.

Alla luce di tali considerazioni, la Commissione ha convenuto di non formulare proposte di estensione a livello nazionale del voto per corrispondenza, ma di offrire al decisore politico un'ampia base informativa, anche ai fini dell'eventuale bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti (che sarebbe comunque soggetto al vaglio, se adita, della Corte costituzionale).

4.2.4. Il voto anticipato presidiato: ridurre l'astensionismo involontario rispettando la Costituzione

La Commissione sottopone alla valutazione del legislatore una modalità di voto alternativa al voto per corrispondenza in grado di rimuovere gli ostacoli alla partecipazione elettorale dei cittadini residenti sul territorio nazionale e di ridurre il fenomeno dell'astensionismo involontario, senza porsi in tensione con i citati principi

costituzionali di personalità segretezza e libertà del voto. Si tratta del **voto anticipato presidiato**, una modalità di espressione del voto che è in grado di intervenire efficacemente sulle cause che sono alla base dell'astensionismo involontario, ma minimizzando i rischi di incompatibilità costituzionale. Da un lato, esso presenta i vantaggi propri del voto per corrispondenza, in quanto consentirebbe di votare a distanza agli elettori che non possono recarsi al proprio seggio nel giorno delle elezioni (gli elettori che dimorano abitualmente per ragioni di studio o di lavoro fuori dalla provincia di residenza sono 4,9 milioni; di questi il 38% dimora ad oltre 4 ore di distanza); dall'altro, trattandosi di una forma di voto presidiato, consente di garantire la personalità, libertà e segretezza del voto di cui all'art. 48 della Costituzione.

Il voto anticipato presidiato consentirebbe infatti all'elettore che prevedesse di avere difficoltà a recarsi al seggio nei giorni previsti per la votazione di potere esercitare il suo diritto di voto nei giorni precedenti l'*election day* in qualunque parte del territorio nazionale, ma con le garanzie proprie del tradizionale procedimento elettorale. La proposta prevede che il voto avvenga in apposite cabine elettorali collocate presso gli uffici postali (che hanno una diffusione capillare sul territorio) e, eventualmente, presso altri uffici pubblici come gli uffici comunali o circoscrizionali. Il presupposto è, come detto, l'introduzione del certificato elettorale digitale (*election pass*), che consentirebbe una immediata registrazione del voto, ovunque esso sia espresso, precludendo la possibilità di un doppio voto. Grazie ad una apposita *app*, il funzionario incaricato potrà accertare il diritto dell'elettore al voto, e identificare il seggio elettorale di residenza dell'interessato. La stessa *app* consentirà all'incaricato dell'Ufficio abilitato di provvedere, seduta stante, alla stampa delle schede elettorali associate all'elettore per la specifica tornata elettorale. Attraverso una apposita procedura, il voto espresso dall'elettore sarà inserito in apposite buste e spedito al seggio "naturale" dell'elettore, affinché sia scrutinato insieme agli altri voti espressi nel seggio.

4.2.5. Il voto in un seggio diverso nel giorno delle elezioni

Molto utile potrebbe essere, ad avviso della Commissione consentire **il voto**, nel giorno delle elezioni, **in seggi diversi dal proprio**, ma collocati nella stessa circoscrizione o collegio elettorale. Si agevolerebbe così il voto di elettori diversi da quelli avvantaggiati dal voto anticipato presidiato, perché in questo caso il problema non sarebbe la distanza dal Comune di residenza, ma ragioni diverse (per es. un anziano temporaneamente ospitato per assistenza a casa dei figli, oppure la presenza di barriere architettoniche nel proprio seggio "naturale"). La proposta prevede, grazie all'introduzione dell'*election pass*, la possibilità di votare il giorno delle elezioni in qualunque seggio del proprio Collegio/Circoscrizione/Comune. All'elettore basterà

esibire il certificato elettorale digitale per essere identificato, l'avvenuta votazione sarà registrata elettronicamente in modo da impedire la possibilità di un doppio voto.

4.2.6. Agevolare il voto delle persone anziane e disabili

Per agevolare la partecipazione al voto di **persone anziane o diversamente abili** (gli *over 65* con difficoltà nella mobilità sono 4,2 milioni, di cui 2,8 milioni con gravi difficoltà motorie), si propone, oltre alle due modalità di voto precedentemente illustrate (voto anticipato presidiato e voto in altro seggio nel giorno delle elezioni), una serie di altre misure, tra cui: la pubblicazione dell'elenco dei seggi privi di barriere architettoniche; il rafforzamento e la valorizzazione del servizio di trasporto pubblico gratuito per consentire il raggiungimento del seggio elettorale; il potenziamento e la semplificazione del voto a domicilio, oggi limitato ai malati intrasportabili, per coloro che non sono in grado di recarsi al seggio, sulla base di una certificazione del medico di base.

4.3. Promuovere la cultura della partecipazione al voto

4.3.1. Informazione e comunicazione

Anzitutto le misure di **informazione e comunicazione**. Sull'esempio delle migliori esperienze internazionali, la Commissione propone l'adozione, da parte di tutti gli attori istituzionali coinvolti, di misure che – affiancandosi a quelle tradizionali – consentano di coinvolgere attivamente tutti gli aventi diritto al voto, anche mediante i più recenti strumenti dei *social network* e delle piattaforme multimediali. Nell'ambito di queste misure, si propone di prevedere la pubblicazione dei programmi elettorali dei singoli partiti e movimenti politici, accompagnati da una breve scheda esplicativa, predisposta dai partiti stessi. Si propone anche di organizzare, ad opera dei soggetti pubblici istituzionalmente competenti, la spedizione di mail o sms per ricordare l'appuntamento elettorale e di istituire *call center* per le informazioni sulle modalità di partecipazione al voto nel giorno delle elezioni e in quelli immediatamente precedenti.

4.3.2. Misure rivolte ai giovani

L'analisi comparata delle esperienze internazionali evidenzia la rilevanza, nell'ambito delle campagne finalizzate a promuovere la partecipazione al voto, delle iniziative rivolte alle **giovani generazioni** e, in particolare, l'importanza del ruolo svolto dalla scuola e dai media.

Si propone, dunque, di sviluppare anche in Italia con maggiore forza e continuità iniziative di carattere generale, a livello nazionale e territoriale, come la *National Voter Education Week* americana volte a fornire “*gli strumenti, le informazioni e la fiducia*” di cui i giovani elettori hanno bisogno per presentarsi con convinzione agli appuntamenti elettorali, integrando anche, con iniziative specifiche e mirate, i contenuti delineati dalle Linee guida del Ministero dell’istruzione per l’insegnamento dell’educazione civica.

4.3.3. Indicazioni sulle sedi dei seggi

Si propone di rafforzare le iniziative (art. 23-*bis* del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69), volte a promuovere l’individuazione di **sedi alternative agli edifici scolastici** (oggi l’88% dei seggi) al fine di ospitare i seggi elettorali. Come emerge dall’analisi delle esperienze degli altri Paesi, la ricerca di sedi alternative alle scuole, oltre a ridurre l’impatto delle elezioni sulla continuità dell’attività didattica, può consentire la localizzazione di seggi in luoghi più facilmente raggiungibili dagli elettori (quali i centri culturali, le biblioteche, gli uffici postali, ed anche strutture temporanee idonee, sulla falsariga dell’esperienza fatta con gli *hub* vaccinali per il Covid-19).

4.3.4. L’astensionismo apparente. Proposte per una corretta valutazione

Infine, il Libro bianco propone alcune misure che riguardano il fenomeno dell’astensionismo apparente che, come già evidenziato, dipende in larga misura dall’incidenza degli elettori iscritti all’AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all’Estero) sul calcolo delle percentuali di affluenza al voto nelle elezioni regionali e amministrative. È una questione che non va sottovalutata, perché la presenza nelle liste elettorali degli italiani all’estero (9% circa del corpo elettorale) anche nelle elezioni per le quali non possono votare per corrispondenza, offre un’immagine dell’astensionismo molto distorta, e può anche alterare i *quorum* per la validità di elezioni comunali (piccoli Comuni dove è presentata una sola lista). Superfluo sottolineare che un’immagine distorta, sopravvalutando l’astensionismo, genera maggiore sfiducia nella rappresentatività delle istituzioni e può anche generare qualche effetto di trascinamento di nuovi astensionisti (“se il 50 per cento non vota, perché devo votare io?”).

Tra le diverse misure proposte: 1) comunicare i dati sull’affluenza alle urne evidenziando l’incidenza degli elettori residenti all’estero nelle elezioni regionali e comunali, e innanzitutto distinguendo in modo chiaro la partecipazione al voto dei cittadini residenti in Italia da quella dei residenti all’estero (e le relative distinte

percentuali di astensione); 2) approfondire la possibilità di migliorare la qualità delle liste degli aventi diritto al voto con riferimento agli elettori iscritti all'AIRE e alle Anagrafi consolari, in modo da evitare presenze di elettori irreperibili all'estero; 3) migliorare l'aggiornamento delle liste elettorali, promuovendo la loro dematerializzazione; 4) rendere permanente la norma che abbassa al 40% il *quorum* di validità dell'elezione nei Comuni di minori dimensioni ove si presenti una sola lista elettorale, e comunque non considerare nel calcolo della percentuale di affluenza ai fini della validità delle elezioni gli elettori residenti all'estero che non si sono recati a votare.

Conclusioni

La Commissione è ben consapevole che le proposte contenute nel Libro bianco non sono esaustive né possono esserlo, a fronte dell'estrema varietà dei fenomeni e delle grandi trasformazioni tecnologiche, demografiche, sociali ed economiche in atto nel Paese. In altri termini: queste proposte – se Governo e Parlamento le approveranno – potranno dare un contributo importante al raggiungimento dello scopo di ridurre l'astensionismo e favorire la partecipazione democratica (in attuazione della Costituzione). La Commissione è consapevole che altre proposte possono essere individuate e soprattutto che occorrerà verificare l'adeguatezza nel tempo di quelle man mano approvate e sperimentate, con un monitoraggio costante.

Si auspica, quindi, che il Libro bianco contribuisca non solo all'adozione di una serie di misure e strumenti concreti per ottenere subito risultati nel senso indicato, ma spinga anche ad avviare un dibattito, che potrebbe prevedere anche forme di consultazione dei cittadini, come recentemente avvenuto in Francia. Come è vero in generale per la democrazia, così la partecipazione al voto (che ne è uno strumento) è un bene prezioso, che non si può considerare acquisito una volta per tutte. Per questa ragione la Commissione ritiene essenziale che l'attività di monitoraggio, valutazione delle criticità ed elaborazione di proposte prosegua e si rafforzi. Come organizzare questo monitoraggio è questione che la Commissione lascia doverosamente al Governo e al Parlamento, indicando nel testo solo alcune ipotesi sulla base delle esperienze straniere più importanti.

In conclusione. Come nel testo si cerca di dimostrare, è in gioco l'attuazione di alcuni fondamentali principi costituzionali e, in qualche modo, la stessa legittimità sostanziale delle nostre istituzioni che si fondano sulla partecipazione dei cittadini. Ovviamente, le forme e i modi di questa iniziativa di attuazione della Costituzione saranno determinati dal Parlamento e dal Governo, che ne hanno le competenze e i poteri. Il Libro bianco si limita – ma non doveva né poteva fare altro – ad offrire gli elementi conoscitivi e propositivi utili per questa valutazione.

Prospetti conclusivi

Prospetto n. 1: Astensionismo involontario. Tipologie di elettori con maggiori difficoltà e misure proposte

Tipologie di elettori	Numero di elettori (circa)	% sugli aventi diritto (circa)	Misure per favorire la partecipazione elettorale
1. Elettori anziani (+65 anni) con difficoltà nella mobilità	4,2 milioni	9%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voto in altro seggio (il giorno delle elezioni) ▪ Misure specifiche per anziani e disabili: elenco seggi privi di barriere architettoniche; trasporto pubblico gratuito; voto a domicilio ▪ <i>Election pass</i> ▪ <i>Election day</i> ▪ Voto domenica e lunedì ▪ Voto anticipato presidiato ▪ Misure di informazione e comunicazione
(di cui: con gravi difficoltà motorie)	(2,8 milioni)	(6%)	
2. Elettori temporaneamente dimoranti fuori dalla provincia di residenza per lavoro o studio	4,9 milioni	10%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voto anticipato presidiato ▪ <i>Election pass</i> ▪ <i>Election day</i> ▪ Voto domenica e lunedì ▪ Misure di informazione e comunicazione
(di cui a distanza superiore a 4 ore)	(1,9 milioni)	(4%)	
3. Elettori assenti per turismo/escursionismo o altri eventi	380 mila	0,8%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voto anticipato presidiato ▪ <i>Election pass</i> ▪ <i>Election day</i> ▪ Voto domenica e lunedì ▪ Misure di informazione e comunicazione
4. Elettori disincentivati dall'eccesso di appuntamenti elettorali	Non stimabili	Non stimabili	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Election day</i>

Nota al Prospetto n. 1

Il prospetto schematizza le misure rivolte agli elettori che hanno maggiori difficoltà a recarsi alle urne a causa di impedimenti fisici o materiali o di altro genere (astensionismo involontario). Non si tratta, quindi, del numero degli astensionisti involontari, ma della popolazione che rientra nelle categorie che potrebbero avere maggiori difficoltà a recarsi al seggio: insomma, il bacino complessivo dal quale provengono gli astensionisti involontari; una parte di loro, più motivati o meno impediti, alla fine supererà gli ostacoli e andrà a votare (per es. chi è lontano da casa ma non troppo, o l'anziano che ha figli o nipoti che lo accompagnano al seggio), un'altra parte, anzi in certe elezioni la maggior parte, non ci riuscirà e si asterrà. Nella prima colonna sono indicate le tipologie di elettori: 1. Elettori anziani con più di 65 anni di età che vivono in famiglia e che riferiscono di avere qualche o molta difficoltà o di non essere in grado di uscire di casa (di questi, circa 2,8 milioni sono anziani con gravi difficoltà motorie, pari al 6% degli aventi diritto); 2. il numero di elettori temporaneamente dimoranti fuori dalla Provincia di residenza per lavoro o studio, stimato in circa 4,9 milioni (10% degli aventi diritto), di cui circa 1,9 milioni (4% degli aventi diritto) impiegano un tempo superiore a 4 ore per rientrare nel Comune di residenza attraverso la rete stradale (considerando anche il viaggio di ritorno); 3. Elettori assenti dal luogo di residenza per motivi di turismo, escursionismo o per altri eventi, stimati in circa 380mila (0,8% degli aventi diritto); 4. L'ultima tipologia è quella degli elettori ostacolati dalla pluralità delle date elettorali, la cui numerosità non è stimabile. Nella seconda e terza colonna è indicato il numero complessivo di elettori appartenente a ciascuna tipologia e la relativa percentuale sugli aventi diritto al voto residenti in Italia al 30.06.2021 (circa 46.770.000). Con riferimento alla seconda colonna, va anche tenuto presente che un elettore può appartenere a più tipologie. Di conseguenza il numero complessivo degli elettori con difficoltà a recarsi alle urne sarà inferiore alla somma degli elettori appartenenti alle diverse tipologie.

Prospetto n. 2: Profili degli astensionisti (in relazione alle loro motivazioni) e misure proposte.

Profili degli astensionisti	Stima sul totale degli elettori (Elezioni europee 2019; astensionismo complessivo: 45,5%)	Proposte per favorire la partecipazione elettorale
Involontari	16/18%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voto anticipato presidiato ▪ Voto in altro seggio (il giorno delle elezioni) ▪ Misure specifiche per anziani e disabili: elenco seggi privi di barriere architettoniche; trasporto pubblico gratuito; voto a domicilio ▪ <i>Election pass</i> ▪ <i>Election day</i> ▪ Voto domenica e lunedì ▪ Misure di informazione e comunicazione
Indifferenti	9/11%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Misure di informazione e comunicazione ▪ <i>Election day</i> ▪ Voto domenica e lunedì
Alienati (protesta)	16/20%	--

Nota al Prospetto n. 2

Il prospetto distingue tre diversi profili di elettori sulla base delle motivazioni dell'astensione: gli astensionisti involontari (coloro che hanno difficoltà o impedimento a recarsi a votare), gli astensionisti indifferenti (coloro che hanno un atteggiamento di distacco e disinteresse) e gli astensionisti "alienati" (coloro che non votano per protesta o sfiducia). Il prospetto indica la consistenza percentuale rispetto al totale degli elettori dei tre profili di astensionisti, che è stata stimata, a titolo esemplificativo, sulle sole elezioni europee del 2019, in quanto si tratta delle più recenti e delle sole per le quali si dispone di accurate rilevazioni post-voto (curate da Eurobarometro). Gli astensionisti involontari sono stimati in circa il 16/18% del totale degli elettori; gli astensionisti indifferenti in circa il 9/11% e gli astensionisti "alienati" (protesta) in circa il 16/20%. Nella **terza colonna** sono indicate le misure proposte dalla Commissione in relazione a ciascuno dei tre profili. Essendo questi dati riferiti alle sole elezioni europee del 2019 (nelle quali si è registrato un astensionismo del 45,5%), va ricordato che essi sono stati certamente più bassi nel caso di elezioni con una maggiore affluenza alle urne e viceversa più elevati in quelle con maggior astensionismo. Anche per questa ragione il dato offre una indicazione dell'ordine di grandezza, da interpretare correttamente nel senso ora ricordato.

Prospetto n. 3: Fattori che determinano un sovradimensionamento dei dati sull'astensionismo (astensionismo apparente) e misure proposte.

Fattori di astensionismo apparente	Sovradimensionamento dell'astensionismo reale (% sul totale degli elettori - stima)	Misure proposte
<p>Elettori AIRE</p>	<p>+3-16% (media elezioni comunali) +5,5% (media elezioni regionali 2020) +3,5% (media elezioni europee 2019)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Corretta comunicazione dei dati sulla partecipazione al voto dei residenti in Italia e all'estero ▪ Migliorare la qualità delle liste elettorali Aire ▪ Misure più rigorose per l'iscrizione all'Aire
<p>Incongruenze negli archivi anagrafici</p>	<p>+1,0% circa</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Migliorare l'aggiornamento delle liste elettorali ▪ Misure per aumentare l'efficienza delle anagrafi comunali ▪ Realizzazione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) ▪ Adeguare la normativa elettorale alle nuove scadenze dei censimenti ▪ Studiare le modalità di allineamento tra censimenti e anagrafi comunali

Nota al Prospetto n. 3

Il Libro bianco ha evidenziato l'esistenza di un astensionismo apparente, legato in larga misura al peso degli elettori iscritti all'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero), che amplifica artificiosamente le percentuali di astensionismo nelle elezioni comunali, regionali (e, parzialmente, nelle elezioni europee). Il problema nasce dal fatto che i cittadini italiani iscritti all'AIRE possono votare nelle elezioni regionali e comunali solo tornando nel Comune italiano di ultima residenza della famiglia, mentre nelle elezioni politiche votano (per corrispondenza) nell'apposita Circoscrizione Estero. I dati ufficiali concernenti l'astensionismo relativi alle elezioni politiche, pertanto, distinguono in modo appropriato la component relativa ai soli elettori residenti in Italia da quella relativa ai soli residenti all'estero, cosa che invece non accade per tutte le altre consultazioni. Inoltre, si segnala l'esistenza di incongruenze negli archivi anagrafici che hanno analoghi effetti, seppur molto più limitati, di sovradimensionamento del dato relativo all'astensionismo. Per una corretta analisi della dimensione del fenomeno dell'astensionismo reale è utile conoscere l'entità dell'astensionismo apparente che discende dai fattori appena indicati, in modo da evitare di considerare impropriamente l'astensionismo apparente come quello reale. Nel prospetto è dunque stimata l'incidenza dell'astensionismo apparente sul totale degli aventi diritto: gli elettori residenti all'estero determinano un incremento medio nazionale del tasso di astensionismo del 5,5% nelle elezioni regionali, del 3,5% nelle elezioni europee e di una misura che oscilla tra il 3 e il 16% nelle elezioni comunali a seconda della classe dimensionale del Comune. L'ampiezza di quest'ultima "forchetta" si deve alle forti differenze tra i comuni, in particolare quelli oggetto di forti flussi emigratori, nonché dei diversi comportamenti delle relative comunità di emigrati all'estero.