



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

**PROSPETTIVE DI SUPERAMENTO
DEL VOTO “TRADIZIONALE”**

**MODELLI DI VOTO ALTERNATIVI
ALLA PROVA DELLA COMPATIBILITÀ
COSTITUZIONALE**

a cura di
**ALESSANDRO DE NICOLA
VINCENZO DESANTIS**

2024



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

85

2024

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* interno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2024*
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-5541-077-9
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea
per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli
con ISBN 979-12-235-0057-6
grazie al contributo della Fondazione Bruno Kessler
e della Provincia autonoma di Trento.

Ottobre 2024

PROSPETTIVE DI SUPERAMENTO
DEL VOTO “TRADIZIONALE”

MODELLI DI VOTO ALTERNATIVI
ALLA PROVA DELLA COMPATIBILITÀ
COSTITUZIONALE

a cura di
ALESSANDRO DE NICOLA
VINCENZO DESANTIS

Università degli Studi di Trento 2024

INDICE

	Pag.
Alessandro De Nicola, Vincenzo Desantis <i>Nota dei curatori. Quali prospettive di superamento del “voto tradizionale”?</i>	1
Fulvio Cortese <i>Premessa</i>	7

PARTE I

PROSPETTIVE DI SUPERAMENTO “TRADIZIONALI”

Alessandro De Nicola <i>Voto anticipato e voto per procura: alcuni cenni comparati</i>	17
Daniele Casanova <i>Il voto fuori sede come strumento per una maggiore partecipazione elettorale</i>	37
Vincenzo Desantis <i>Il voto postale nell’esperienza italiana. Dieci criticità e cenni di diritto comparato</i>	59
Francesco Dalla Balla <i>I labili confini del voto assistito</i>	79
Cristina Napoli <i>Garanzie costituzionali del diritto di voto e riduzione dell’astensionismo elettorale: un difficile equilibrio</i>	95
Carlo Casonato <i>Considerazioni conclusive. Problemi e prospettive del voto “analogico” / non tecnologico / tradizionale</i>	111

PARTE II
PROSPETTIVE DI SUPERAMENTO “TECNOLOGICHE”

Claudia Marchese <i>Il voto elettronico in Italia. Riflessioni alla luce delle recenti sperimentazioni e dell'esperienza comparata</i>	119
Marco Schirripa <i>Il voto elettronico nell'esperienza comparata europea</i>	141
Marco Ladu <i>Le prospettive dell'internet voting. Alternative tecnologiche plausibili, soluzioni auspicabili, dubbi da dissipare</i>	171
Monica Rosini <i>Note sparse sul voto elettronico</i>	197
Damiano Florenzano <i>Considerazioni conclusive. Problemi e prospettive del voto con strumenti tecnologici</i>	213

PARTE III
COME GOVERNARE
LE TRASFORMAZIONI ELETTORALI?

Adriana Apostoli <i>Astensionismo e partecipazione politica nel quadro di una debole (e limitata) rappresentatività democratica</i>	225
Carla Bassu <i>Oltre il voto tradizionale, per rivitalizzare la democrazia rappresentativa</i>	245
Marco Mancini <i>La tutela giurisdizionale del diritto di voto nella fase preparatoria del procedimento elettorale</i>	251

INDICE

	Pag.
Giulio M. Salerno	
<i>I principi costituzionali tra nuove tecnologie ed espressione del suffragio elettorale</i>	273
Giovanni Tarli Barbieri	
<i>Astensionismo e nuove frontiere del diritto di voto. Osservazioni a margine delle relazioni presentate al convegno.....</i>	281
Matteo Cosulich	
<i>Conclusioni.....</i>	319
GLI AUTORI	331

ASTENSIONISMO E PARTECIPAZIONE POLITICA NEL QUADRO DI UNA DEBOLE (E LIMITATA) RAPPRESENTATIVITÀ DEMOCRATICA

Adriana Apostoli

SOMMARIO: *1. La ricostruzione di un fenomeno empirico: l'astensionismo nel Libro Bianco "Per la partecipazione dei cittadini". 2. Una scelta di campo: alcune possibili soluzioni in risposta dell'astensionismo involontario. 3. Alle origini del problema: questioni aperte sul presente e sul futuro della democrazia italiana.*

1. La ricostruzione di un fenomeno empirico: l'astensionismo nel Libro Bianco "Per la partecipazione dei cittadini"

Il tema dell'astensionismo elettorale credo debba essere affrontato tenendo conto, anzitutto, del suo inquadramento quale fenomeno empirico complesso. Esso, infatti, rappresenta non soltanto – in termini giuridico-costituzionali – una cartina al tornasole dello “stato di salute” delle democrazie contemporanee, specie di stampo rappresentativo, ma costituisce un aspetto di rilevanza sociale generale, la cui portata, oltre al mero dato statistico sull'affluenza alle urne, coinvolge un intreccio di variabili sociali, politiche, economiche e culturali che ne determinano la natura e l'entità. E, se l'analisi del fenomeno, nella presente sede convegnistica, è passata certamente attraverso la cruciale prospettiva costituzionalistica – poiché i principi costituzionali svolgono un ruolo fondamentale nell'orientare e regolare il comportamento elettorale dei cittadini – bisogna comunque tenere a mente che il problema dell'astensionismo parte pur sempre da un'osservazione statistica (ossia dalla percentuale di affluenza elettorale), richiedendo – in questo – un iniziale approccio empirico, il quale restituirà dei dati che, solo successivamente, potranno trovare riscontro e fondamento nelle ragioni, molteplici-

ci e variegata, che tenteranno di spiegarli, contestualizzandoli nella realtà sociale e giuridica ove essi si manifestano.

Tanto premesso, intendo richiamare brevemente alcuni fattori dai quali l'astensionismo elettorale dipende e dei quali, a ben vedere, è possibile riconoscere una comune matrice giuridica.

Se, difatti, prendiamo in considerazione la percezione di efficacia e trasparenza del sistema politico, la fiducia nei confronti delle istituzioni, il ruolo dell'educazione civica (o dell'educazione alla cittadinanza), la conoscibilità e concretezza delle politiche pubbliche, le condizioni economiche e sociali nelle quali versano i cittadini-elettori, va da sé che tutti questi fattori fungono da variabili condizionanti l'esercizio del voto e, come anticipato, risultano accomunati dalla loro caratura "giuridica", dal loro stretto ancoraggio alla complessiva qualità e pienezza della rappresentatività delle istituzioni democratiche.

Nel contesto delle moderne democrazie costituzionali, difatti, l'astensionismo elettorale è legato a doppio filo, da un lato con la legittimazione della rappresentanza politica e, dall'altro, con la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Non è un caso che il testo costituzionale muova da una premessa irrinunciabile, quella della rappresentatività del Parlamento, la cui legittimità risulta fondata sull'espressione autonoma della volontà popolare (articolo 1 della Costituzione), manifestata attraverso il voto libero, uguale, personale e segreto (articoli 3 e 48 della Costituzione). L'astensionismo si colloca, per converso, nel solco di tali principi e della loro declinazione, quale manifestazione – più o meno volontaria e più o meno consapevole – della rinuncia a partecipare al processo democratico, sollevando così questioni riguardanti il grado di efficacia e completezza della rappresentanza politica.

Venendo ai dati, l'analisi dettagliata dell'affluenza elettorale dalle prime elezioni politiche del 1948 fino alle più recenti elezioni politiche del 25 settembre 2022 rivela un *trend* preoccupante caratterizzato da un costante declino della partecipazione al voto. Questa crescente disaffezione è ben evidente quando si mettono a confronto i dati sull'affluenza elettorale alle elezioni politiche nazionali: da un tasso di partecipazione pari al 92,23% del 1948 si è passati al 63,79% del 25 settembre 2022. Già di per sé questo dato è atto a dimostrare il "crollo" della partecipazione elettorale, mettendo in luce la consistenza – quasi 4 elettori su 10,

in termini assoluti, non si recano alle urne – del fenomeno dell’astensionismo. Questo crollo, osservando nel dettaglio, è però il frutto di una costante e apparentemente inarrestabile inflessione dell’espressione del voto che ben si comprende se di confronto il numero degli astenuti (complessivamente considerati, come se anch’essi fossero un partito, quello cosiddetto del “non voto”), con i risultati ottenuti dai singoli partiti politici che, via via, si sono presentati alle elezioni, concorrendo tra loro. Ed è così che, fino al 1987 il numero degli astenuti era costantemente e di gran lunga inferiore al numero dei voti ottenuti, ciascuno per sé (e a prescindere dalla possibilità di presentarsi in coalizione), dai due partiti politici più votati. Tuttavia, sia alle politiche del 1992 che a quelle del 1994, il “partito del non voto” ha superato il secondo partito più votato (risultando, nel merito, Forza Italia il primo partito con 8,1 milioni di voti, seguito dal “partito del non voto”, con 8 milioni di “voti” (*rectius*: di astenuti), e dal PDS con 7,8 milioni di voti), segnando così un cambiamento significativo nell’atteggiamento degli elettori verso il processo elettorale.

Nelle elezioni successive (1996), il “partito del non voto” ha per la prima volta superato entrambi i principali partiti in termini di preferenze e, definitivamente a partire dal 2013, l’astensione è diventata la scelta più comune tra gli elettori, superando abbondantemente il sostegno verso le singole liste e i partiti, arrivando alle ultime elezioni del 2022 a percentuali del tutto eloquenti (il “partito del non voto” rappresenta oggi il 37,28%, seguito da Fratelli d’Italia che rappresenta “soltanto” il 15,87% di tutti gli aventi diritto al voto e dal Partito Democratico che ne rappresenta l’11,64%).

Osservato, quindi, il fenomeno dal punto di vista quantitativo e prima di andare a fondo delle ragioni che hanno concorso a produrre questo incremento del numero di elettori che non partecipano al voto, ritengo di dover riportare un passaggio alquanto significativo, a mio modo di vedere, della sentenza n. 173 del 2005 della Corte costituzionale, pronunciata all’esito del giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, della legge della Regione Friuli Venezia-Giulia 11 dicembre 2003, n. 21 (*Norme urgenti in materia di enti locali, nonché di uffici di segreteria degli assessori regionali*). Secondo la Consulta,

in presenza della prescrizione dello stesso art. 48, secondo cui l'esercizio del diritto di voto "è dovere civico", il non partecipare alla votazione costituisce una forma di esercizio del diritto di voto significativa solo sul piano socio-politico.

Così facendo, il Giudice delle leggi ha, di fatto, "legittimato" la pratica dell'astensionismo, che naturalmente resta priva di qualsiasi "sanzione" (se, come io credo opportuno, si intende valorizzare soprattutto il lato del "diritto" e non anche quello del "dovere" di voto). L'assenza di sanzioni per il mancato esercizio del voto, però, certamente incrementa la base del già menzionato cosiddetto "partito del non voto", che fa dell'astensionismo pur sempre un sintomo evidente della più ampia crisi della rappresentatività.

L'aumento esponenziale del numero di astenuti rappresenta, così, un segnale allarmante in merito alla legittimità del sistema rappresentativo. Una partecipazione elettorale in calo, infatti, può indicare una disaffezione generale verso le istituzioni politiche e un conseguente indebolimento della loro legittimità agli occhi dei cittadini.

Alla luce di quanto fino ad ora ho ricordato, mi pare di poter affermare con un certo grado di sicurezza che tra i doveri prioritari di uno Stato democratico rientri anche quello di affrontare, con metodo e serietà, la problematica dell'astensionismo, promuovendo non soltanto presidi di natura legislativa, ma anche (e forse soprattutto) campagne di sensibilizzazione volte a rafforzare il legame tra democrazia, Costituzione e cittadinanza, insistendo, in particolar modo, sulla formazione di una cultura politica della partecipazione. Per fare ciò, è necessaria un'approfondita analisi del contesto in cui il fenomeno dell'astensionismo si colloca e si manifesta, con l'obiettivo di ricercare soluzioni atte a contrastarlo. Soltanto investigando le sfumature e le radici profonde di questo fenomeno è possibile delineare strategie efficaci per ridurre l'astensionismo e promuovere, contemporaneamente, una partecipazione attiva alla vita politica e democratica del Paese.

E proprio quelli appena menzionati sono stati gli obiettivi primari che hanno animato la 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 il 22 dicembre 2021 con decreto del Ministro per i

rapporti col Parlamento delegato alle riforme istituzionali – il cui intenso lavoro di studio e approfondimento ha portato, il 14 aprile 2022, alla presentazione del Libro bianco *Per la partecipazione dei cittadini: come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*. Il lavoro in questione rappresenta un importante punto di arrivo – naturalmente non definitivo e, come ogni ricerca, talvolta parziale – della riflessione sull'astensionismo e che ha portato con sé la delineazione di linee guida e proposte concrete per affrontare il problema e cercare di favorire una maggiore partecipazione democratica.

In questa prospettiva, dal punto di vista logico-argomentativo e in un'ottica di semplificazione, la Commissione ha voluto distinguere tra astensionismo *reale* (quello che effettivamente dà conto della dimensione del problema e sul quale è prioritario soffermarsi) e astensionismo *apparente*. Quest'ultimo, in particolare, emerge da un confronto con gli elettori iscritti all'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero): essi, sulla base delle norme che consentono il voto dei cosiddetti italiani all'Estero, hanno diritto a esercitare il proprio voto per corrispondenza in occasione delle elezioni politiche e della celebrazione dei referendum, ma non anche in occasione delle elezioni regionali e amministrative per le quali risultano comunque elettori nel proprio Comune di iscrizione (andando così a incrementare il numero degli aventi diritto al voto e, conseguentemente, il numero degli astenuti, non potendo – se non facendo ritorno nel territorio nazionale – esercitare il diritto di voto in quelle occasioni). Il divario tra astensionismo reale e astensionismo apparente si è peraltro amplificato con il costante aumento del numero degli elettori iscritti all'AIRE (che sono passati da circa 2,3 milioni del 2001 a circa 5,5 milioni nel 2020).

L'espansione di questo fenomeno mette sin d'ora in evidenza come le regole poste alla base dell'esercizio del diritto di voto possano contribuire a influenzare tanto il comportamento elettorale quanto i dati relativi alla partecipazione (e, per contro, dell'astensionismo). Basti pensare che, a tal proposito – come riportato nel Libro bianco menzionato – in numerosi Comuni di dimensioni medie (con una popolazione superiore a 15.000 abitanti) si è registrato un tasso di astensionismo apparente superiore al 10%; il fenomeno è ancor più evidente in migliaia di Comuni di dimensioni più contenute (con meno di 15.000 abi-

tanti), con conseguenze determinanti sugli esiti elettorali perché, in questi ultimi casi, a fronte della presentazione di una sola lista la legge richiede un quorum del 50% per la validità del processo elettorale e l'astensionismo apparente può contribuire al suo mancato raggiungimento.

Proseguendo e focalizzando l'attenzione sull'astensionismo reale, è viceversa possibile distinguere, tenuto conto delle diverse motivazioni che possono determinare la mancata partecipazione al voto, tra astensionismo per disinteresse verso la politica, astensionismo di protesta e astensionismo involontario.

L'astensionismo *per disinteresse* rappresenta un fenomeno alimentato dall'indifferenza verso il momento elettorale o verso la politica in generale dovuto al fatto che gli elettori non percepiscono l'importanza della leva elettorale intesa quale meccanismo che gli consente di influire, seppur per il tramite dei propri rappresentanti, sulle decisioni politiche collettive. Con l'astensionismo per disinteresse, dunque, si determina un vero e proprio scollamento tra il cittadino e il processo elettorale inteso quale strumento di determinazione della rappresentanza politica ed è per questo motivo che a esso è difficile rispondere unicamente con interventi di natura legislativa. Piuttosto, per riavvicinare i cittadini alla partecipazione politica attiva, ritengo, come anticipato, che un rimedio possa essere quello di fornire, attraverso educazione civica, sensibilizzazione e campagna di informazione mirate, una maggiore comprensione e consapevolezza circa l'importanza della partecipazione elettorale.

L'astensionismo *di protesta*, invece, rappresenta in questo contesto l'espressione massima del dissenso nei confronti della politica in generale o di specifiche politiche. I cittadini che decidono di disertare le urne ritengono, in tal caso, che la loro astensione divenga il segno tangibile di una protesta contro le istituzioni non soltanto simbolica, ma capace di riportare l'attenzione sulla necessità che la politica si occupi di problemi e tematiche che ritengono urgenti e del tutto trascurati, *in primis*, dai partiti politici, i quali vengono dagli stessi considerati quali gruppi di potere utili al solo scopo di promuovere l'interesse personale di pochi. Anche in questo caso la risposta molto difficilmente potrà esaurirsi in interventi legislativi *ad hoc*, piuttosto, partendo da un'atten-

ta analisi sulle cause di questa peculiare forma di protesta, si potrebbe cercare di rivitalizzare le forme di partecipazione politica, come meglio dirò in seguito, nonché tentare di promuovere un dialogo tra cittadini, partiti e istituzioni al fine di ripensare e meglio programmare le agende politiche.

A cavallo fra l'astensionismo per disinteresse e l'astensionismo per protesta, potremmo forse collocare una categoria intermedia (influenzata da elementi dell'uno e dell'altro): l'*astensionismo per "asfissia elettorale"*. Per spiegarlo ricorro all'esempio di un cittadino lombardo, chiamato nel giugno 2022 a esprimersi in un referendum, a settembre 2022 a votare per il Parlamento nazionale, a febbraio 2023 per il Presidente e il Consiglio regionale, a cavallo fra maggio e giugno dello stesso anno per le elezioni comunali (con possibile turno di ballottaggio). E in tutto ciò mancano all'appello le province, della cui configurazione istituzionale si sta discutendo, con una certa probabilità di ritorno all'elettività diretta dei loro organi politici.

In una situazione simile, di continuo "appello" al corpo elettorale, anche un cittadino desideroso di partecipare può arrivare – banalmente, ma del tutto naturalmente – a stancarsi del voto. Peraltro, questo regime cadenzato di turni elettorali costringe notevolmente i tempi delle campagne, da intendersi non come soli periodi di "propaganda", ma come periodi di maturazione di un dibattito pubblico, di scambio e dunque di formazione degli orientamenti politici dei singoli. Il *Libro Bianco* prende in considerazione questo fenomeno, anche perché è quello per il quale si possono identificare più agevolmente dei rimedi legislativi, quale l'inserimento di un principio di concentrazione delle scadenze elettorali. Si ipotizza, infatti, di fissare due "finestre" – una in ciascuna metà dell'anno solare – per raccogliere le varie scadenze elettorali.

Da un lato, quindi, l'astensionismo deriva massimamente da una crescente disillusione, disaffezione o protesta da parte degli elettori rispetto, comunque, alle opzioni politiche presenti nel panorama elettorale; dall'altro lato, non si può ritenere che soltanto queste siano le cause del crescente e costante aumento di coloro che non partecipano alle elezioni, tanto che proprio su tale assunto si innesta l'astensionismo involontario, ovvero quello che riguarda i cittadini che vorrebbero partecipare alle elezioni, ma ne risultano impediti in concreto.

L'astensionismo *involontario*, infatti, coinvolge un segmento significativo della popolazione che, pur volendo esercitare il proprio diritto di voto, incontra ostacoli, di varia natura, che impediscono l'effettiva partecipazione alle elezioni. A questa categoria si possono ricondurre, per esempio, sia coloro che si trovano fuori sede per motivi di lavoro, di studio o, più semplicemente, perché nelle date dedicate alle tornate elettorali si trovano altrove per motivi turistici o familiari, ecc., sia gli anziani, le persone inferme, i pazienti ricoverati in sedi ospedaliere o in strutture socio-sanitarie, impossibilitati a recarsi fisicamente presso il seggio elettorale di appartenenza. Si tratta, come evidente, di un nutrito e variegato numero di soggetti che, proprio in virtù di tale peculiarità, merita risposte differenziate, al fine di superare le diverse "barriere", con interventi volti a garantire una espressione democratica anche per chi si trova in condizioni di difficoltà o temporaneamente lontano dal proprio luogo di residenza e, per ragioni che prescindono dalla propria volontà, non riesce a concorrere alle elezioni.

Ogni classe di astensionismo, pertanto, richiede un approccio specifico e mirato per essere affrontato in modo efficace, con strategie differenziate, il che costituisce una innegabile sfida consistente nel favorire, mediante differenti azioni, un contesto in cui ogni cittadino si senta coinvolto, informato e motivato a partecipare attivamente al processo democratico (specie se si considerano l'astensionismo per disinteresse nella politica e quello di protesta) oppure abbia a disposizione tutti i mezzi necessari a esercitare il proprio diritto di voto (e qui rilevano specialmente gli elettori che si astengono a prescindere dalla loro volontà): solo così si riuscirebbe a garantire una rappresentanza inclusiva (perché pienamente partecipata) e piena (perché vengono meno quelle barriere che, impedendo il voto di alcuni, possono nella sostanza compromettere la formazione di un'autentica rappresentatività del Parlamento).

Un ultimo appunto, in questo frangente, intendo incentrarlo sull'ipocrisia che circonda la preoccupazione per il crescente astensionismo e la sua relazione con le azioni intraprese dal ceto politico. Dopo il primo "record negativo" registrato in seguito alle elezioni politiche del 2018, infatti, nulla è stato fatto per stimolare la partecipazione civica, neanche dopo l'esperienza drammatica e impattante della recente crisi pandemi-

ca che ha interessato tutti gli aspetti della vita. Sorge il sospetto che parte del ceto politico, attualmente in una posizione di indiscussa maggioranza in Parlamento, possa trovare vantaggiosa la graduale riduzione dei cittadini politicamente attivi. Questo perché potrebbe percepire questa diminuzione come un modo per allentare il controllo che gli elettori esercitano sugli eletti, permettendo loro di agire con maggiore libertà in breve termine. Tuttavia, l'aspetto più preoccupante di questa situazione è la "standardizzazione dell'astensionismo", che potrebbe garantire ai dirigenti politici mani libere nel breve periodo. Ma è al lungo periodo che occorre guardare e questa pratica potrebbe rappresentare un rischio considerevole, poiché la pretesa di governare su una popolazione poco informata potrebbe trasformare le istituzioni democratiche in gusci vuoti. Questo processo potrebbe completare una sorta di "tecnopopulismo" che sembra essere in atto da decenni, minando il significato delle categorie e degli strumenti della democrazia rappresentativa. Di qui, ancora di più, l'urgenza di intervenire al più presto.

2. Una scelta di campo: alcune possibili soluzioni in risposta dell'astensionismo involontario

Se per affrontare la questione relativa all'astensionismo per disinteresse verso la politica e quello di protesta ritengo centrale l'azione dei partiti politici – poiché è compito primario delle forze politiche identificare strategie appropriate per "riconquistare" gli elettori sfiduciati, suscitando in loro una maggiore attenzione e passione nei confronti delle questioni politiche – viceversa per l'astensionismo involontario è essenziale lavorare sul superamento degli ostacoli tangibili che impediscono la partecipazione elettorale.

Ciò implica anzitutto l'adozione di un approccio globale che miri a rimuovere le barriere (sia concrete che percepite), in modo da contribuire a ridurre, fin da subito, l'astensionismo e cominciando così a porre un tassello in favore della garanzia di un'effettiva partecipazione popolare. Quali che siano gli strumenti adottati, e in relazione ai quali spenderò qualche parola fra poco, ritengo importante sottolineare che sarebbe in ogni caso utile ricordare, ancora una volta, che è urgente promuov-

vere campagne di sensibilizzazione e informazione mirate a educare gli elettori sull'importanza del loro voto e sui mezzi a loro disposizione per esercitarlo, anche in situazioni di difficoltà. Solo così l'approccio globale risulterebbe perfettamente integrato.

Tornando ai lavori della Commissione sull'astensionismo, non è un caso che la scelta di campo sia stata quella di concentrarsi, in modo particolare, sull'implementazione di misure e interventi volti a promuovere la partecipazione al voto e a contrastare l'astensionismo *involontario*. Per affrontare il problema dell'astensionismo legato alla difficoltà di spostarsi o di recarsi al seggio elettorale, la Commissione, infatti, ha dedicato particolare attenzione allo studio delle modalità di voto e agli strumenti idonei a consentire e agevolare l'esercizio del diritto di voto. L'obiettivo di fondo è quello, certamente ambizioso, di garantire che ogni cittadino, indipendentemente dalla posizione geografica o dalle eventuali difficoltà logistiche, possa partecipare attivamente alle elezioni. La Commissione, prima di formulare le sue proposte, ha operato un'ampia indagine di natura comparata così da poter saggiare le soluzioni adottate nel tempo da altri Paesi democratici.

È così possibile individuare due differenti livelli di analisi, l'uno relativo al contesto che accompagna il momento elettorale, l'altro relativo all'atto materiale dell'espressione del voto.

In relazione al contesto la Commissione ha proposto la digitalizzazione della tessera e delle liste elettorali (il cosiddetto *election pass*, che trae ispirazione dalla tecnologia impiegata per il noto *green pass*). A ciò si affianca la concentrazione delle scadenze elettorali in due soli appuntamenti annuali – primaverile e autunnale – (il cosiddetto *election day*) così da evitare, in particolare, che la presenza di numerose votazioni possa scoraggiare l'elettore a doversi recare alle urne, presso il proprio Comune di residenza, in più occasioni (si pensi agli studenti fuori sede). Inoltre, l'istituzione di un *election day* potrebbe avere quali effetti positivi la riduzione dei costi connessi all'organizzazione del procedimento elettorale complessivamente inteso nonché la riduzione dei disagi determinati dall'interruzione delle attività didattiche che si svolgono presso le scuole di ogni ordine e grado che, come è noto, sono ad oggi il principale luogo di istituzione dei seggi elettorali.

Sempre in relazione al momento pre-elettorale, il Libro bianco, che più volte ho menzionato, ha messo in luce come in altri ordinamenti si dedichi un'attenzione particolare alla diffusione di campagne informative sullo svolgimento delle elezioni e sulle relative modalità, unitamente all'organizzazione di iniziative volte a sensibilizzare sull'importanza del voto. Nel nostro Paese, invece, sul punto si registrano delle significative carenze: se è vero che da un lato si dà diffusione a precise informative ministeriali per rendere noti gli appuntamenti elettorali, in particolare attraverso i tradizionali canali comunicativi (quotidiani, radio e televisioni), dall'altro lato manca un'organizzazione capillare di campagne di sensibilizzazione e, forse, manca ancora il coinvolgimento diretto dei cittadini attraverso i principali canali digitali (a partire dai *social network*).

Quanto all'atto materiale di espressione del voto (la vera e propria fase elettorale), la Commissione ha evidenziato che in quasi tutte le democrazie considerate "avanzate" sono stati fatti passi avanti nell'introdurre forme di voto anche innovative per agevolare la partecipazione elettorale. L'analisi compiuta in questo particolare ambito è stata condotta saggiando, volta per volta, la compatibilità dei diversi meccanismi con i principi costituzionali, così giungendo a formulare alcune proposte di modalità differenti di voto che possano essere in grado di ridurre il fenomeno dell'astensionismo e, al contempo, rivitalizzare la partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica e democratica del Paese.

Come è noto, le principali modalità alternative all'espressione del voto presso il seggio elettorale sono le seguenti: il voto per delega, il voto per corrispondenza e il voto elettronico.

Per ciò che concerne il voto per delega (va da sé, è il caso in cui un elettore è autorizzato a esprimere il voto anche per un altro) esso è stato ritenuto dalla Commissione sull'astensionismo uno strumento che – benché possa favorire la partecipazione al voto specialmente delle persone anziane, disabili o malate – pone inevitabili perplessità connesse a una sua compatibilità con i principi costituzionali in materia elettorale e, specialmente, con il principio di personalità del voto (articolo 48 della Costituzione).

Quanto al voto per corrispondenza – già previsto per i cittadini residenti all'estero per l'elezione delle Camere e per i referendum – è stato

ritenuto astrattamente idoneo a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione elettorale per gli elettori che hanno difficoltà a raggiungere il seggio elettorale. Anch'esso, tuttavia, presenta talune criticità rispetto ai requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto (ancora una volta, articolo 48 della Costituzione) che sono state ritenute difficilmente superabili a causa dei noti fenomeni di "inquinamento" del voto sul territorio italiano.

Il voto elettronico, infine, è stato considerato anzitutto nella sua espressione "da remoto", necessitando però di una sperimentazione puntuale per risolvere le rilevanti criticità che presenta rispetto ai principi costituzionali già menzionati. La Commissione, in proposito, ha esaminato le diverse esperienze internazionali, evidenziando le potenzialità e le difficoltà che ancora permangono in termini di affidabilità e sicurezza del voto, oltre che al rispetto dei principi di eguaglianza, segretezza, personalità e libertà del voto in quanto irrinunciabili parametri valutativi dell'efficienza e legittimità di qualsiasi meccanismo elettorale.

Questa modalità di espressione del voto (elettronico da remoto), in concreto, dovrebbe essere slegata dalla formalità del presidio elettorale, che sarebbe sostituita da un sistema di *home-voting*, il che potrebbe rappresentare un incentivo alla partecipazione riuscendo a superare molte delle difficoltà legate all'astensionismo involontario. D'altro canto, questa circostanza potrebbe avere ripercussioni negative sul cosiddetto *digital divide* rischiando di escludere una fetta della popolazione – ad oggi, peraltro, quella più consistente – dalla votazione perché priva di adeguate competenze tecnologiche o di mezzi e strumenti tecnologici, disincentivando così la partecipazione al voto. Il problema dell'accesso, quindi, costituisce senz'altro un problema prioritario quando si riflette di voto elettronico da remoto, il che mi porta a ragionare su queste tematiche impiegando la lente di ingrandimento sul sociale, sulle soglie di povertà, di cui troppo spesso ci si dimentica.

Da queste riflessioni vorrei subito trarre un ulteriore e, a mio avviso, interessante spunto di riflessione rispetto alla cultura del voto: l'educazione delle nuove generazioni a conoscere l'importanza del momento elettorale sia in quanto esercizio di un diritto, sia in quanto espressione dell'adempimento di un dovere.

E ritornando sul terreno delle possibili soluzioni auspiccate e individuate, la Commissione, procedendo sostanzialmente per esclusione, giunge a individuare una possibile soluzione nel *voto anticipato presidiato*, ritenuto un valido compromesso tra un intervento che possa efficacemente abbattere le cause alla base dell'astensionismo involontario e la riduzione al minimo dei rischi di incompatibilità costituzionale di una modalità che non sia contestualmente, e per tutti, in presenza e all'interno del seggio elettorale. Ad avviso della Commissione, questa votazione si contraddistingue per i vantaggi del voto per corrispondenza, in quanto consentirebbe di votare a distanza a coloro che non possono recarsi al proprio seggio di appartenenza nel giorno delle elezioni e, al tempo stesso, essendo una forma di voto presidiato, consentirebbe di garantire personalità, libertà e segretezza del voto. Questa modalità di votazione andrebbe peraltro accompagnata all'utilizzo del già menzionato *election pass* perché sarebbe seguita dall'installazione di apposite cabine elettorali presso gli uffici postali e/o altri uffici pubblici; in particolare, attraverso il *pass* il voto potrebbe essere immediatamente registrato precludendo la possibilità di un "doppio voto".

Il Libro bianco, infine, prende in considerazione la possibilità di votare, nel giorno delle elezioni, in seggi diversi dal proprio (ma collocati nella stessa circoscrizione o collegio elettorale) in modo tale da avvantaggiare elettori diversi rispetto a quelli del caso precedente dal momento che per questi soggetti il problema non sarebbe in sé la distanza dal Comune di residenza. Anche in questo caso – e per le medesime ragioni – la nuova modalità di votazione andrebbe accompagnata all'introduzione del cosiddetto *election pass*.

3. Alle origini del problema: questioni aperte sul presente e sul futuro della democrazia italiana

Avviandomi alla conclusione, è innegabile che le questioni aperte siano di rilevanza quantitativa e qualitativa superiori rispetto alle osservazioni e alle proposte precedentemente esaminate. L'astensionismo, nella sua complessità, è un fenomeno radicato che richiede un'analisi

approfondita per comprenderne appieno le sfaccettature e per proporre soluzioni efficaci.

Le cause principali dell'astensionismo meritano, a mio avviso, ulteriori approfondimenti.

In primo luogo, si rileva la tendenza dei cittadini a partecipare principalmente alle votazioni percepite come maggiormente rilevanti: talvolta esse sono le elezioni amministrative (specie nei comuni più piccoli) o quelle regionali (se vi è stata un'adeguata pubblicità che spesso "polarizza" la competizione elettorale) o, forse ancor più, talune campagne referendarie (particolarmente sentite). Spesso, però, esse risultano le elezioni politiche per le quali, come dai dati riportati inizialmente, la disaffezione e la mancanza di partecipazione registra picchi significativamente elevati. Questo comportamento, cioè la tendenza a preferire alcune votazioni ad altre, sottolinea l'importanza di suscitare un interesse ampio e continuativo rispetto alla partecipazione democratica, indipendentemente dal tipo di elezione. Si tratta pertanto, a mio avviso, di un primo aspetto sul quale investire.

Inoltre, se guardiamo al contenuto delle campagne in vista del voto, la similitudine tra le proposte e le idee di diversi candidati, di diverse liste o coalizioni può minare il senso di rilevanza del voto, poiché i cittadini, in questi casi, tendono a percepire come indifferente il successo di una forza politica al posto di un'altra. Questo secondo comportamento, ancora una volta di tendenza, sottolinea la necessità di favorire una diversificazione delle proposte politiche e di comunicare chiaramente le differenze tra le posizioni dei candidati, dei partiti e delle forze politiche coalizzate tra loro. In ciò si innesta, evidentemente, anche il più recente annacquamento del tratto ideologico che dovrebbe caratterizzare le forze politiche e la cessione, progressiva, in favore di forme di qualunquismo politico e di populismo che si basano sulla neutralità ideologica o, meglio ancora, sull'indifferenza rispetto a parametri politici riconducibili alla Destra, al Centro o alla Sinistra, tutte posizioni, queste richiamate, viste con sospetto e, perciò, da relegare a una storia antica che ormai non esiste più.

Un terzo aspetto critico, quindi, è proprio la trasformazione dei partiti politici, che faticano sempre di più a mobilitare gli elettori e a convincerli, in fondo, a recarsi alle urne per una buona ragione (che vada

oltre quella che, sempre più spesso, diviene la retorica del “dover” votare per senso civico, a prescindere da altre valutazioni). Questa sfiducia nei confronti dei partiti rappresenta un segnale di allarme, riflettendo un momento di debolezza delle istituzioni rappresentative democratiche. E, sul punto, occorre muovere dal presupposto che un tempo l’Italia era riuscita persino a contraddistinguersi per un elevatissimo tasso di partecipazione per poi cedere il passo a una crescente riduzione dell’espressione elettorale, a partire da alcuni scandali politici (fra tutti il noto “scandalo Tangentopoli”) e dalla fine della cosiddetta Prima Repubblica che, in sostanza, hanno eroso la fiducia degli elettori. Dopo anni di partecipazione attiva, quindi, i cittadini italiani hanno perso fiducia nei partiti e nelle istituzioni, con un impatto significativo sull’affluenza alle elezioni.

Questi aspetti, se unitamente considerati, rivelano una profonda sfiducia nelle istituzioni rappresentative e indicano, pertanto, la necessità di azioni che ristabiliscano la fiducia dei cittadini nel sistema politico: azioni concrete volte a rinnovare il coinvolgimento civico e a ripristinare la fiducia attraverso una partecipazione democratica autentica e un’efficace rappresentazione dei bisogni e delle aspettative della società, puntando persino a colmare il divario tra ricchi e poveri.

La percentuale degli astenuti, infatti, cresce in maniera proporzionale all’aumentare della povertà perché il potenziale elettore che si trova frustrato dai molteplici problemi che affliggono la sua vita quotidiana è anche colui che spesso risulta accompagnato da un senso di delusione o disillusione rispetto alla capacità della classe politica di affrontare e risolvere i propri problemi. Guardando più nel dettaglio, la correlazione tra astensione e povertà è particolarmente forte nelle Regioni meridionali, le quali presentano dei livelli record tanto di astensione quanto di povertà, in ciò confermando la relazione diretta tra le condizioni socio-economiche e la partecipazione politica alla vita democratica. E ancora di più, sono i giovani a essere maggiormente colpiti dalla povertà, spesso a causa dell’abbandono scolastico e della difficoltà di trovare un lavoro senza un titolo di studio adeguato o senza un’esperienza lavorativa significativa. Sono i cosiddetti “inattivi” o “NEET” (*Not in Employment, Education or Training*), i quali rappresentano una quota significativa di popolazione giovane che nutre un grave disagio sociale e politi-

co, frutto in un intreccio tra povertà educativa e povertà economica espressione di un circolo vizioso molto difficile da interrompere. La mancanza di accesso all'istruzione e le opportunità economiche limitate, purtroppo, si rinforzano a vicenda, creando una situazione di svantaggio persistente. Un aspetto rilevante e degno di nota, in proposito, è il dato dello scarso coinvolgimento della popolazione giovanile nelle elezioni: circa il 40% dei cittadini compresi tra i 18 e i 30 anni ritiene che il voto non rappresenti uno strumento efficace per far valere le proprie opinioni e che esso non sia idoneo a influenzare le decisioni politiche generali. A questa forma di astensione, principalmente per disinteresse, si contrappone però un fenomeno altrettanto significativo, vale a dire il fatto che molti giovani sono comunque impegnati nell'organizzazione di manifestazioni pubbliche di protesta, spesso organizzate e diffuse principalmente attraverso i *social network* o con l'ausilio di piattaforme digitali dedicate. Il caso emblematico penso possa essere quello dei frequenti e molto partecipati scioperi per il clima (dai quali è nato il movimento *Fridays For Future*), che attesta una sensibilità della fascia più giovane della popolazione (quella che è ancora chiamata ad assolvere la formazione scolastica obbligatoria) per la tematica ambientale. Per questa fascia della popolazione, quindi, la partecipazione attiva muove dal coinvolgimento di una rete, dentro e fuori Internet, che si ritiene di mobilitare con uno specifico fine.

Questi due poli, quello dell'astensionismo legato alla povertà educativa ed economica, che colpisce soprattutto i giovani e la propensione degli stessi a mobilitarsi per specifici fini, attesta che vi è comunque uno scollamento tra le istituzioni e i meccanismi dalle quali esse derivano (il voto in senso tradizionalmente inteso) e le istanze sociali concretamente agitate nelle piazze fisiche e virtuali. La partecipazione al voto dei giovani, tuttavia, deve tornare a essere centrale e occorre agire su di esso affinché si inverta l'attuale tendenza. Per fare ciò credo sia essenziale adottare politiche inclusive che mirino a fornire un'istruzione di qualità, incentivando la promozione dell'occupazione giovanile, perché soltanto rimuovendo le barriere e gli ostacoli di natura socio-economica e favorendo l'inclusione sociale è possibile sperare in un futuro in cui ogni cittadino possa trovarsi nelle condizioni di esercitare pienamente il proprio diritto di voto, contribuendo così a una società

equa e democratica. E questo cambio di paradigma nasce dalla dimostrazione che la crisi della partecipazione politica non è sempre legata a un disinteresse generale rispetto a ciò che attiene alla *polis* o all'impegno civico, ma piuttosto a un cambiamento nelle modalità di partecipazione. L'esempio dei giovani, che sono ancora interessati alla politica e all'ambiente circostante, esprime criticità rispetto al fatto che essi trovano nei mezzi digitali un modo più diretto ed efficace per esprimersi e far sentire la propria voce. E, allora, la sfida per il sistema politico diventa quella di adattarsi e integrare queste nuove forme di partecipazione, rendendo il processo democratico accessibile e inclusivo per tutti, restituendo senso e vigore alla democrazia.

Naturalmente, il voto resta uno strumento cruciale che consente ai cittadini di partecipare concretamente, giovani compresi, alla vita politica del Paese così come resta fermo il fatto che non esercitare questo diritto significa rinunciare alla possibilità di influire sulle decisioni politiche e lasciare che altri decidano al proprio posto, senza poter determinare alcun tipo di reale cambiamento. Il voto, pertanto, è una leva fondamentale alla quale, tuttavia, occorre affiancare la garanzia di una partecipazione dei giovani, i quali devono essere coinvolti sin dai primi anni con politiche educative che promuovano la consapevolezza civica, l'educazione politica e la comprensione dei meccanismi democratici; occorre, parallelamente, implementare politiche economiche che offrano opportunità e inclusione sociale ai giovani, consentendo loro di sviluppare un senso di appartenenza e di responsabilità verso la società.

In sintesi, l'investimento nelle nuove generazioni attraverso politiche educative ed economiche mirate rappresenta un intervento prioritario nel futuro della democrazia poiché garantire che i giovani possano partecipare attivamente e con fiducia alla vita significa preservare e rafforzare, per il futuro, la democrazia stessa.

Tornando a una visione dall'alto, il fenomeno dell'astensionismo certamente deve essere ridotto, partendo dal tentativo di riconquistare fiducia degli elettori con un approccio incentrato sulla creazione di un legame diretto e stabile tra i cittadini e l'istituzione per cui sono chiamati a esprimersi attraverso il voto. Per raggiungere questo obiettivo, molto ambizioso, come accennato in precedenza, è cruciale attivare canali comunicativi efficaci e dettagliati riguardo alle date delle votazioni

e alle modalità di voto. È fondamentale che queste informazioni non siano trascurate o sottovalutate, ma anzi siano trattate con la giusta importanza e costanza, al di là del periodo immediatamente precedente e successivo alle elezioni.

Nel contesto attuale, sintetizzerei, per concludere, alcune linee di azione.

Una prima, che concerne le informazioni riguardanti le elezioni. Esse, come già ricordato, spesso raggiungono i cittadini solo in prossimità del giorno delle votazioni o durante la campagna elettorale, focalizzandosi principalmente su temi politici elettorali di taglio propagandistico. Tuttavia, promuovere una partecipazione informata e consapevole, è necessario ben oltre il periodo pre-elettorale, ed è indispensabile attivarsi a che la comunicazione di sensibilizzazione politica sia estesa, capillare e mirata alla formazione di una cultura della cittadinanza profonda, incentrata sul solido ancoraggio ai principi e alle libertà costituzionalmente riconosciuti e tutelati. Tra questi, senza se e senza ma, il principio democratico e di rappresentatività nel suo complesso.

Una seconda linea di azione è quella che parte dal ritenere di vitale importanza la non sottovalutazione del potenziale connesso allo sviluppo e all'implementazione delle nuove tecnologie, cui fanno parte i social media, i *social network*, le piattaforme digitali e ogni altra piattaforma o applicativo capace di raggiungere un vasto pubblico e coinvolgere i cittadini in modo interattivo ed efficace. Di questo bisogna tenere conto, senza però incorrere nell'eccesso di intravedere nelle piattaforme un fine e non un mezzo, senza cioè illudere la cittadinanza promettendo loro che, attraverso Internet, si possa rinunciare alla rappresentanza e si possa instaurare un canale decisionale, anche politico, diretto.

Una terza e ultima linea d'azione, che intendo anche quale utile approccio al tema delle modalità alternative al voto tradizione – tema del presente convegno – è quella che muove dalla capacità per la politica di accogliere la sfida di superare i paradigmi tradizionali, le modalità tradizionali, le problematiche tradizionali e adottare un metodo di osservazione e di analisi che oggi contempla l'affiancamento del sapere giuridico a quello tecnico e scientifico. I giuristi, in questo, svolgono un ruolo chiave, quello di sorvegliare e guidare al rispetto dei principi co-

stituzionali, però con la consapevolezza che di essi esistono molteplici letture e non una soltanto.

In conclusione, reputo un imperativo per il ceto politico quello di prendere atto, una volta per tutte, di una situazione critica e allarmante, e di agire con determinazione per invertire questa tendenza, alla lunga, molto pericolosa per la nostra democrazia. Proprio l'essenza della democrazia rappresentativa deve essere curata, preservata e rafforzata, a garanzia del popolo la cui sovranità gli attribuisce il diritto di mantenere un ruolo centrale nella vita politica e nei processi decisionali, tutti intrisi di uno spirito democratico pieno.