Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 76

1ª COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INFORMATIVA DEL MINISTRO PER I RAPPORTI CON IL PARLAMENTO SULLA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE DI ESPERTI: «PER LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI, COME RIDURRE L'ASTENSIONISMO E AGEVOLARE IL VOTO»

344ª seduta (pomeridiana): giovedì 12 maggio 2022

Presidenza del presidente PARRINI

CG 1231
TIPOGRAFIA DEL SENATO

I N D I C E

Informativa del Ministro per i rapporti con il Parlamento sulla Relazione della Commissione di esperti: «Per la partecipazione dei cittadini, come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto»

PRESIDENTE, *relatore* . . . . . *Pag.* 3, 13, 14
AUGUSSORI *(L-SP-PSd'Az)* 11
* D'INCÀ, *ministro per i rapporti con il Parlamento* 3, 13

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: C.A.L. (Costituzione, Ambiente, Lavoro)-Alternativa-P.C.-I.d.V.: CAL-A-PC-IdV; Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-ITALIA AL CENTRO (IDEA-CAMBIAMO!, EUROPEISTI, NOI DI CENTRO (Noi Campani)): Misto-IaC (I-C-EU-NdC (NC)); Misto-Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano: Misto-IpI-PVU; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-+Europa – Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.

Interviene il ministro per i rapporti con il Parlamento D'Incà.

I lavori iniziano alle ore 15,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Informativa del Ministro per i rapporti con il Parlamento sulla Relazione della Commissione di esperti: «Per la partecipazione dei cittadini, come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto»

PRESIDENTE, L'ordine del giorno reca l'informativa del Ministro per i rapporti con il Parlamento sulla relazione della Commissione di esperti: «Per la partecipazione dei cittadini, come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto».

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, per la procedura informativa odierna è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, nonché la trasmissione sul canale satellitare e sulla *web* TV, e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il Resoconto stenografico.

Ringrazio il Ministro per la disponibilità e gli cedo la parola. Successivamente i colleghi potranno formulare eventuali domande.

D'INCÀ, *ministro per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, onorevoli senatori, innanzitutto sono io che desidero ringraziare la Commissione dell'invito a svolgere questa informativa sulla relazione della commissione di esperti che ho istituito lo scorso dicembre, con compiti di studio e consulenza di analisi ed elaborazione di proposte e iniziative volte a favore della partecipazione dei cittadini al voto. In pochi mesi di intenso lavoro è stato predisposto un Libro bianco sulla partecipazione dei cittadini, su come ridurre l'astensionismo e favorire la partecipazione al voto. La commissione, coordinata dal professor Franco Bassanini, è composta da politologi, statistici, costituzionalisti, rappresentanti delle istituzioni e delle amministrazioni coinvolte ed in particolare del Servizio studi della Camera, del Ministero dell'interno, del Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale e dell'ISTAT, che desidero ringraziare anche in questa sede.

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. Tutti coloro che hanno a cuore la democrazia non possono non

leggere con preoccupazione i dati relativi al declino della partecipazione elettorale, che da tempo riguarda purtroppo anche il nostro Paese. Come è noto, siamo passati dal 92,2 per cento di votanti del 1948 al 72,9 per cento del 2018 nelle elezioni politiche (questo dato si riferisce alla Camera dei deputati). Alle elezioni europee 2019 siamo scesi addirittura al 56,1 per cento di votanti e alle ultime amministrative al 54 per cento. È una dimostrazione plastica di come vi sia stato un calo della partecipazione alle votazioni e di come questo calo continui nel tempo. Credo che abbiate ricevuto una copia della relazione e questi dati potete trovarli a pagina 9.

Tra l'altro, in occasione delle elezioni suppletive del Comune di Roma nella circoscrizione Lazio 1 per il collegio alla Camera addirittura si è raggiunto l'88,5 per cento di astensionismo, quindi con un 11,5 per cento di partecipazione: sono dati veramente sconfortanti.

A fronte di questi dati, desta stupore la scarsa attenzione che viene dedicata al tema dalle forze politiche e dai *media*, che ne discutono quasi solo nell'imminenza delle consultazioni elettorali. Di astensione si parla in genere solo pochi giorni prima del voto e in quelli immediatamente successivi. Tra un'elezione e l'altra, quando le istituzioni avrebbero il tempo di adottare misure concrete, la questione si inabissa ed esce dall'agenda politica. Per questa ragione ho deciso di istituire una commissione di esperti con il compito di analizzare il fenomeno dell'astensionismo e di sottoporre alla valutazione del Parlamento e del Governo proposte concrete per agevolare la partecipazione dei cittadini al voto.

Vediamo un'analisi empirica del fenomeno. Proprio dalla presa d'atto dei dati che ho appena citato muove il lavoro della commissione e il Libro bianco, che contiene un'ampia analisi empirica del fenomeno e delle sue motivazioni, che solo in parte discendono da una deliberata e consapevole scelta degli elettori. Infatti, accanto all'astensionismo di protesta, stimato in circa il 15-20 per cento degli elettori nelle elezioni europee (quando l'astensionismo è stato del 45,5 per cento), o di indifferenza nei confronti della politica, stimato nelle stesse elezioni europee in circa il 10-15 per cento degli elettori (che naturalmente non può essere oggetto delle proposte del Libro bianco), il lavoro di analisi condotto dalla commissione ha evidenziato una componente molto rilevante di astensionismo cosiddetto involontario, stimato nell'ordine del 16-18 per cento degli elettori (come evidenziato nella tabella 1 a pagina 10). Si tratta cioè dell'astensionismo che non dipende da una decisione di natura politica dell'elettore di non partecipare al voto, ma è dovuta più propriamente alla difficoltà materiale di recarsi alle urne a cause di impedimenti di vario genere. Pensiamo ad esempio agli anziani con difficoltà motorie, ai malati in casa, alle persone con gravi disabilità e anche agli elettori impossibilitati a votare a causa di soggiorni temporanei fuori del Comune di residenza per motivi di lavoro, studio, vacanza e per altre ragioni.

Vediamo meglio alcuni numeri particolarmente significativi che si devono alla preziosa collaborazione dell'ISTAT (sono contenuti nella tabella 2 a pagina 11). Attenzione, sono 4,2 milioni gli anziani *over* 65

che hanno difficoltà di mobilità e sono pari al 9 per cento degli elettori; di questi, 2,8 milioni, pari al 6 per cento degli elettori, hanno gravi difficoltà di movimento. Più in generale, la classe degli anziani di settantacinque anni e più è passato da 1,2 milioni ad oltre 7 milioni, con un'incidenza quadruplicata sul totale dei residenti (dal 2,6 per cento del 1952 all'11,9 del 2020). Sono stimati in 4,9 milioni 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 (10 per cento degli elettori). Di questi, sono 1,9 milioni, pari al 4 per cento degli elettori, coloro che per rientrare nel luogo di residenza attraversano la rete stradale impiegando più di quattro ore tra andata e ritorno. È stimata in circa l'1 per cento la percentuale di elettori assenti dal luogo di residenza per motivi di turismo e di escursionismo.

L'astensione non può essere influenzata dalla frequenza delle occasioni elettorali, ma è un fenomeno in crescita negli ultimi anni. L'incidenza della frequenza delle consultazioni elettorali sulla partecipazione al voto non è quantificabile con esattezza, ma è certo che l'accorpamento delle scadenze elettorali determinerebbe un maggior afflusso alle urne.

Il Libro bianco delinea conseguentemente una serie di proposte e strumenti utili per agevolare la partecipazione elettorale e per ridurre l'area dell'astensionismo, in particolare di quello involontario. Come vedremo, sono proposte tratte per la maggior parte dall'esperienza degli Stati democratici e dunque già sperimentate sul campo. Queste misure hanno la finalità di semplificare e agevolare la partecipazione di oltre 9 milioni di cittadini, che rappresentano circa il 20 per cento del corpo elettorale. Naturalmente, una parte di questi elettori si reca ugualmente a votare facendosi carico delle difficoltà che ho richiamato (la mobilità per gli anziani, il rientro per i fuorisede e quant'altro), ma in ogni caso abbiamo il dovere 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 a partecipare alle scelte democratiche del Paese.

Sempre nell'ambito dell'analisi del fenomeno, il Libro bianco dedica particolare attenzione al cosiddetto astensionismo apparente, che è legato all'incidenza degli elettori iscritti all'AIRE, l'anagrafe degli italiani residenti all'estero, sul calcolo delle percentuali di affluenza al voto. Gli elettori residenti all'estero iscritti all'AIRE nelle elezioni politiche sono elettori della circoscrizione Estero e possono votare per corrispondenza, mentre nelle elezioni regionali e amministrative sono elettori nel Comune di ultima residenza della famiglia (a volte questo vuol dire nonni, bisnonni o addirittura gli avi). Per le elezioni politiche dunque il tasso di astensionismo si riferisce usualmente ai soli elettori residenti in Italia, mentre per le altre gli elettori residenti all'estero gonfiano il numero degli elettori complessivi, e così l'astensionismo appare più alto di quello effettivo tra gli elettori residenti in Italia. La divergenza tra l'astensionismo reale e apparente ha inizio infatti dopo l'approvazione nel dicembre 2021 della 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 2,3 milioni del 2001 a 5,5 milioni nel 2020 (tabella 3, pagina 12).

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

L'Atto Camera n. 3144, approvato dal Senato della Repubblica il 26 maggio 2021 (Atto Senato n. 1196, a prima firma del senatore Augussori), ora all'esame della Camera, affronta esattamente questo problema prevedendo che, ai fini della determinazione del numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune, nel caso in cui sia stata ammessa una sola lista, non si tiene conto degli elettori iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero che non hanno votato.

Nelle more dell'approvazione dell'entrata in vigore della citata proposta di legge, il recente decreto-legge 4 maggio 2022, n. 41, recante disposizioni urgenti per lo svolgimento contestuale delle elezioni amministrative e dei *referendum* previsti dall'articolo 75 della Costituzione, da tenersi nell'anno 2022, nonché per l'applicazione di modalità operative precauzionali di sicurezza ai fini della raccolta del voto, prevede la stessa misura per le sole elezioni amministrative del 2022.

Cosa si fa negli altri Paesi per promuovere la partecipazione al voto? Come è noto, l'astensionismo è un fenomeno che investe anche altre democrazie: basti pensare alle recenti elezioni presidenziali francesi. Proprio in Francia è stato presentato, nel dicembre 2021, un rapporto della missione informativa dell'Assemblea nazionale dedicato all'identificazione delle ragioni dell'astensionismo e delle misure per rafforzare la partecipazione elettorale, a conferma di quanto il tema sia rilevante nel dibattito pubblico non soltanto in Italia. Il Libro bianco contiene un'ampia ricognizione internazionale effettuato su un campione di diciannove Paesi ed è tesa a individuare strumenti e misure per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione al voto, intervenendo sui fattori che sono alla base dell'astensionismo involontario. In particolare, sono stati realizzati i seguenti profili: le modalità di voto ulteriori rispetto a quelle in presenza presso il seggio nel giorno delle elezioni, le liste elettorali, l'attestazione dello stato di elettore, la digitalizzazione, le misure di informazione e promozione, gli edifici adibiti a seggio elettorale, i giorni e gli orari delle votazioni. In estrema sintesi, dalla ricognizione, su cui – ferma restando la disponibilità a rispondere ad eventuali quesiti – non mi soffermo, è emerso che tutti i

Paesi considerati prevedono modalità di votazione che consentono di esercitare il diritto di voto a coloro che sono lontani dal luogo di residenza o hanno comunque difficoltà a recarsi nel giorno delle elezioni al seggio loro assegnato.

La commissione ha preso in esame le modalità di voto individuate sulla base delle esperienze internazionali valutandole alla luce della loro compatibilità con i principi di personalità, libertà e segretezza del voto, sanciti dalla nostra Costituzione. Vediamo com'è possibile semplificare il voto degli elettori attraverso due atti fondamentali: uno è l'*election pass* e l'altro è l'*election day*. Le dimensioni degli ostacoli da rimuovere e l'ampiezza della platea di elettori che potenzialmente incontra difficoltà nel recarsi al seggio richiede l'individuazione di soluzioni di sistema in grado di rispondere efficacemente con una visione di insieme alle diverse problematiche che sono alla base dell'astensionismo involontario (fuori sede, anziani con difficoltà a muoversi, malati, persone con disabilità).

A tal fine, il Libro bianco individua due condizioni abilitanti necessarie per introdurre nuove modalità di voto nel rispetto dei principi costituzionali. In primo luogo, si propone, con il contributo anche di rappresentanti in seno alla commissione del Ministero dell'interno e del Ministero per le innovazioni tecnologiche e la transizione digitale, l'introduzione di un certificato elettorale digitale per tutti i cittadini, in sostituzione delle tessere elettorali cartacee, che chiameremo *election pass*. Utilizzando la tecnologia ampiamente sperimentata con il *green pass*, di fatto il presupposto di questa innovazione è l'integrazione delle liste elettorali nell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), già prevista da una disposizione del decreto-legge semplificazione *bis*. L'*election pass* potrà essere scaricato sul proprio *smartphone* o stampato in forma cartacea e sarà verificato in tempo reale al seggio attraverso un'apposita *app*. Una volta utilizzato l'*election pass*, non potrà più essere usato per la stessa votazione presso un altro seggio.

Questa innovazione, che insieme all'*election day* è il presupposto necessario per le successive proposte che porterò all'attenzione della Commissione, potrebbe rendere facilmente praticabili in piena sicurezza nuove modalità di espressione del voto. Essa infine consentirebbe una riduzione degli adempimenti burocratici per i cittadini, che non dovrebbero più preoccuparsi dello smarrimento della loro tessera elettorale né procedere al rinnovo in caso di esaurimento.

In secondo luogo, si propone la concentrazione delle date di voto dei diversi tipi di elezione *(election day)*, che rappresenta uno strumento essenziale per la prevedibilità e la stessa conoscibilità degli appuntamenti elettorali con l'effetto di favorire la partecipazione dei cittadini al voto. Tale scelta avrebbe inoltre sicuramente effetti positivi sulla riduzione dei costi e dei disagi per le famiglie, determinati da ripetute e spesso ravvicinate interruzioni delle attività didattiche. Il sistema che si propone potrebbe prevedere, infatti, due soli appuntamenti elettorali all'anno predeterminati: uno in primavera e uno in autunno.

La commissione suggerisce al decisore politico un intervento normativo volto a coordinare, a fronte di un quadro fortemente differenziato, le tempistiche dell'indizione delle elezioni ai diversi livelli di governo, tenendo conto dei vincoli costituzionale e sovranazionale. Questo intervento si fonda sull'introduzione di un principio fondamentale di concentrazione di tutte le scadenze elettorali come principio generale dell'ordinamento giuridico e norma fondamentale di riforma economico-sociale, da applicare anche alle Regioni a statuto ordinario. È un obiettivo che vogliamo condividere con le Regioni, nella certezza che sia di comune interesse a tutti i livelli istituzionali concentrare le date degli appuntamenti elettorali.

Infine, si propone di includere nell'*election day*, oltre la domenica, la giornata del lunedì, fino alle ore 15, per ampliare l'arco orario in cui è possibile recarsi al seggio ed evitare possibili attese.

A proposito delle nuove modalità per favorire la partecipazione, partendo dal voto anticipato presidiato, il Libro bianco propone il voto anticipato presidiato, ampiamente sperimentato a livello internazionale: si tratta di una modalità di espressione del voto che è in grado di intervenire efficacemente sulle cause che sono alla base dell'astensionismo involontario. 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. Dall'altro, trattandosi di una forma di voto presidiato all'interno di una cabina elettorale, consente di garantire la personalità, la libertà e la segretezza del voto, di cui all'articolo 48 della nostra 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 esercitare il 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 sufficiente diffusione capillare sul territorio (sono più di 12.000), ed eventualmente presso altri uffici pubblici come gli uffici comunali e circoscrizionali.

Come già detto, l'introduzione del certificato elettorale digitale *(election pass)* consentirebbe di verificare il diritto di voto dell'elettore, precludendo la possibilità di un doppio voto. Grazie a un'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 consentirebbe 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.

Questa soluzione, oltre a evitare i rischi del «turismo elettorale» da un collegio uninominale sicuro ad uno incerto, è anche rispettosa del principio di rappresentanza, a differenza delle ipotesi che prevedono la possibilità per i fuori sede di votare nel seggio di domicilio. Il radicamento territoriale degli elettori è infatti una regola costituzionale che deriva dalle

previsioni degli articoli 56 e 57 della Costituzione e stabiliscono che l'assegnazione del numero dei seggi alle Regioni, al Senato e alla Camera sia effettuata sulla base dei residenti, come risultato dell'ultimo censimento generale della popolazione. Ciascuna comunità regionale o locale e circoscrizione della Camera deve cioè ottenere una rappresentanza proporzionale alla sua popolazione, indipendentemente dal numero dei votanti. Se, ad esempio, due Regioni contassero lo stesso numero di abitanti, avrebbero lo stesso numero di senatori anche se in una Regione l'affluenza alle urne fosse molto inferiore. Così, per esempio, la rappresentanza del Mezzogiorno, dove storicamente si è votato alle politiche con un tasso di affluenza minore che al Nord, non ne ha mai risentito, perché quell'area del Paese è stata giustamente rappresentata attraverso un numero di parlamentari in proporzione alla popolazione residente e non ai votanti.

La conseguenza di tale impostazione per cui la rappresentanza è costruita in relazione alle comunità territoriali sta nella corrispondenza tra residenza e iscrizione nelle liste elettorali, così come le persone che hanno pesato nelle attribuzioni di un certo numero di seggi ad una Regione o circoscrizione non possono poi partecipare col voto al riparto dei seggi assegnati in un'altra comunità. Pensiamo a cosa succederebbe sul piano politico se una quota consistente di elettori assenti in una Regione e che lavorano in un'altra potessero decidere di votare nel luogo ove lavorano senza trasferirvi la residenza. Questi elettori avrebbero contribuito non solo a determinare un certo numero di seggi per le loro Regioni di residenza, ma anche a decidere la distribuzione dei seggi destinati a rappresentare le comunità nei luoghi dove lavorano. *Nulla quaestio* invece se trasferiscono la residenza nel luogo di lavoro: in tal caso, infatti, contribuiranno anche ad aumentare il numero dei seggi della comunità territoriale ove lavorano e votano. Inoltre, perché il sistema possa essere impiegato per tutti gli appuntamenti elettorali, inclusi quelli relativi alle elezioni amministrative e anche dei piccoli Comuni e delle altre elezioni locali, occorre che si dia una rigorosa implementazione all'*election day*, tale per cui le scadenze vengano fatte confluire effettivamente in due date annue. Ricordo a tutti che nel 2014 gli appuntamenti elettorali furono quattordici. Vanno approfondite infine le modalità tecniche e procedurali per garantire la massima sicurezza alle operazioni di voto e la non riconoscibilità al momento dello scrutinio delle schede elettorali votate in anticipo attraverso modalità omogenee di stampa delle schede stesse.

Tra gli altri aspetti che richiedono approfondimento vi sono: i tempi di spedizione garantiti dalle Poste; l'individuazione delle giornate in cui votare; il numero, le caratteristiche e i requisiti delle sezioni e degli uffici coinvolti; l'individuazione delle responsabilità dei funzionari incaricati; la modalità di controllo da parte dei rappresentanti di lista; la possibilità di nominare un delegato del sindaco, un presidente di seggio e gli scrutatori; le modalità di vigilanza e ancora altro.

Un'altra possibilità è il voto in un seggio diverso dal proprio nel giorno delle elezioni. Viene infatti proposto di consentire il voto nel

giorno delle elezioni in seggi diversi da quello di appartenenza, collocati nella stessa circoscrizione con legge elettorale. Questa ulteriore modalità di voto sarebbe rivolta ad elettori diversi da quelli che beneficerebbero del voto anticipato presidiato, ossia coloro che hanno difficoltà a recarsi a votare non per la distanza del Comune di residenza, ma per ragioni diverse. Si pensi, ad esempio, alla situazione di un anziano temporaneamente ospitato per l'assistenza a casa del figlio, oppure a quella di una persona con disabilità il cui seggio naturale presenta barriere architettoniche. In questo caso, per essere ammessi al voto sarebbe sufficiente l'esibizione del certificato elettorale digitale *(election pass)* e l'avvenuta votazione verrebbe registrata elettronicamente in modo da impedire la possibilità di un doppio voto.

Altri strumenti per poter agevolare la partecipazione al voto riguardano le persone anziane con disabilità. Oltre le due modalità di voto precedentemente illustrate (voto anticipato presidiato e voto in un altro seggio nel giorno delle elezioni), la commissione propone l'adozione di 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, attualmente limitato ai malati trasportabili, prevedendone l'estensione a coloro che non sono in grado di recarsi al seggio sulla base di una certificazione del medico di famiglia. Si evidenzia al riguardo l'importanza di una precisa individuazione della casistica, in modo tale che l'accesso a tale facoltà sia consentito agli elettori che ne hanno effettive necessità. L'intervento che si propone dovrebbe inoltre prevedere che le richieste siano effettuate in modo semplice, anche per via telematica, sulla base di una certificazione medica rilasciata dal medico di base. La proposta in esame dovrebbe tener conto dell'esperienza maturata nel corso dell'emergenza pandemica del voto domiciliare degli elettori in quarantena o in isolamento fiduciario da Covid-19.

Ulteriori proposte riguardano l'informazione e la comunicazione; iniziative volte a promuovere l'individuazione di sedi alternative agli edifici scolastici (che oggi ancora rappresentano l'88 per cento dei seggi) al fine di ospitare i seggi elettorali garantendo la continuità dell'attività didattica; misure per la corretta comunicazione dei dati sull'astensionismo apparente.

Purtroppo, il tempo a disposizione e la necessità di non sottrarmi ad eventuali quesiti e osservazioni che riterrete di formulare non consentono di illustrare ulteriormente analisi e proposte contenute nel Libro bianco, che è in corso di pubblicazione in formato cartaceo, ma che è già disponibile nella sua completezza in formato *e-book* sul sito del Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio. Come più volte evidenziato nel Libro bianco, le analisi e le proposte della commissione rappresentano un contributo a disposizione del Parlamento e del Governo.

Quello che mi preme sottolineare, in conclusione, è che è in gioco l'attuazione di fondamentali principi costituzionali ed in particolare: il

principio democratico sancito all'articolo 1 della Costituzione, in cui si prescrive che la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione; il riconoscimento dei diritti dell'uomo, tra i quali i diritti politici, affermato nell'articolo 2: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»; il compito delle istituzioni di favorire l'esercizio effettivo dei diritti e l'adempimento dei doveri, rimuovendo gli ostacoli al loro esercizio, sancito nell'articolo 3: « È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Il buon funzionamento della democrazia, la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche e l'effettiva rappresentatività delle istituzioni stesse dipendono in primo luogo dalla partecipazione dei cittadini alle elezioni e ai *referendum*. Il confronto con quanto prevedono al riguardo altri importanti Paesi democratici dimostra, come già accennato, che in Italia si è fatto finora poco per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione dei cittadini alle elezioni e ai *referendum*, per ridurre l'area dell'astensionismo e conseguentemente per dare effettiva attuazione ai principi costituzionali appena ricordati. Colmare questa lacuna è dunque un obbligo costituzionale e 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.

Per queste ragioni auspico il più ampio coinvolgimento del Parlamento e la massima sinergia tra Governo e Parlamento per realizzare, nei tempi che ci concede la legislatura, un intervento incisivo e di ampio respiro, capace anche su questo terreno di avvicinare la politica ai cittadini nel pieno rispetto dei principi costituzionali di personalità, uguaglianza, libertà e segretezza del voto. Da Ministro per i rapporti con il Parlamento con delega alle riforme istituzionali, sono fortemente impegnato per far procedere rapidamente queste proposte valorizzando al massimo il contributo di tutti e il ruolo del Parlamento.

Resto naturalmente a disposizione degli onorevoli senatori per ogni approfondimento che riterrete di svolgere in questa sede attraverso eventuali osservazioni e quesiti o anche successivamente, nelle forme che riterrete opportune.

AUGUSSORI *(L-SP-PSd'Az)*. Signor Presidente, mi permetta di ringraziare il Ministro, innanzitutto, non solo per questa interessante illustrazione ma anche per l'iniziativa che ha preso di attivare una commissione *ad hoc*, che ha lavorato in modo approfondito. Ho già ho avuto modo di leggere il Libro bianco ed ho molto apprezzato il lavoro compiuto.

Mi permetto di aggiungere alcune considerazioni che faccio non solo in veste di parlamentare, ma anche come studioso dei fenomeni elettorali;

è un tema che seguo da oltre vent'anni, anche grazie all'esperienza che ho avuto modo di acquisire come membro della delegazione dell'Assemblea OSCE, che, come sapete, effettua monitoraggi *in loco* delle elezioni in tantissimi Paesi. Ho potuto partecipare a una quindicina di missioni, dagli Stati Uniti al Kazakistan passando per vari Paesi europei, quindi ho avuto modo di osservare sul campo e di riportare delle esperienze.

In riferimento alla relazione testé esposta dal Ministro, esprimo in primo luogo un apprezzamento per l'estensione dell'*election day* anche alla giornata del lunedì; sarebbe stato opportuno farlo anche in questa tornata elettorale post-Covid, ma ad ogni modo sarebbe opportuno che questo tema venga discusso.

Ringrazio il Ministro per aver citato il mio disegno di legge sulla questione AIRE. Quello dell'affluenza nelle comunità locali dove vi è una lista unica è un tema che va risolto. Per quanto riguarda la tematica AIRE, quantomeno per le elezioni amministrative, dobbiamo porci un quesito. Adesso dirò una cosa che forse appare un po' forzata e che potrebbe destare scalpore, ma dobbiamo ragionare sulla possibilità di eliminare il diritto di voto agli iscritti AIRE per le elezioni amministrative o quantomeno per coloro che non vivono nella comunità locale o non ne fanno parte. Non si tratta di comprimere un diritto democratico, anzi questo va di pari passo con quella norma che concede il diritto di voto ai cittadini europei che, pur non essendo cittadini italiani, risiedono nelle autonomie locali; costoro hanno diritto di voto perché vivono la città, vivono il paese, vivono il Comune, i problemi dell'amministrazione locale sono anche i loro problemi, quindi è giusto che queste persone abbiano il diritto di voto e partecipino a determinate scelte. Meno giusto è che un elettore che vive in Argentina e che ha, ad esempio, il bisnonno di Castelfranco Veneto determini le scelte amministrative di Castelfranco Veneto. Questo è un tema che dovremmo affrontare.

Sempre in merito alle proposte all'esame del Parlamento, esprimo la mia contrarietà verso ogni azione che vada ad aumentare il numero di elettori nelle sezioni, perché questo porterebbe l'effetto ovvio di ridurre le sezioni e, di conseguenza, di allontanarle dal cittadino rendendo meno agevole l'espressione del voto.

Quanto all'*election pass*, è giusto andare verso gli strumenti che la tecnologia ci mette a disposizione, ma questo non può avvenire in forma esclusiva. Potrebbe invece essere un processo da affiancare a quello attuale e che magari man mano potrebbe sostituirlo, ma in un arco di tempo molto lungo (parlo di decenni). Chi infatti adesso ha difficoltà a rapportarsi con la tecnologia non può essere in nessun modo ostacolato nel diritto di voto. Come ha detto il Ministro, dobbiamo trovare soluzioni per risolvere il problema dell'astensione a causa ad esempio dello smarrimento della tessera elettorale o perché un cittadino non può andare al municipio a rifarla, però non possiamo nemmeno creare un problema a chi non ha uno *smartphone*, a chi ce l'ha ma magari è scarico nel momento in cui è al seggio, a chi ha il legittimo dubbio che quel *pass* possa essere disattivato in caso di mancato pagamento di una multa (è chiaro che non

sarà così, ma non dobbiamo dare spazio a possibili dubbi). Ripeto, l'*election pass* a mio parere può essere un sistema che affianca quello attuale, ma senza sostituirlo.

Il voto domiciliare per i malati va potenziato e vanno eliminati tutti gli ostacoli burocratici. Vi ricordo che, in tantissimi Paesi dove ho effettuato monitoraggi, la media del voto domiciliare in seggi di dimensioni uguali alle nostre (1.000 elettori, più o meno) va dai trenta ai cinquanta elettori. La nostra media è invece di uno o due casi, quindi c'è qualcosa che non va e che va modificato.

Esprimo netta contrarietà verso ogni forma di voto postale. Le esperienze che abbiamo del voto estero per elezioni politiche e *referendum* ci hanno dimostrato che qualcosa non funziona. Probabilmente dovremo mettere mano all'attuale sistema, ma in generale il voto postale non è la soluzione, anzi rischia di danneggiare e compromettere il processo elettorale. Vedo molto più favorevolmente il voto anticipato rispetto al voto postale, poiché le criticità possono essere superate, *in primis* per ciò che concerne la sicurezza del voto: il seggio deve essere presidiato in modo molto più serio di un seggio ordinario; in secondo luogo, va rafforzata la sicurezza nel trasporto dei voti, non possiamo affidarci alla spedizione postale e non deve esserci nulla che possa compromettere il voto o portare a una sostituzione delle schede. Dove tenerle? Gli uffici postali sono molto capillari sul territorio, però dobbiamo trovare delle alternative. Sconsiglierei le sedi municipali: magari si tratta di piccoli Comuni dove è possibile condizionare in qualche modo l'elettore. Si tratta di un sistema molto usato negli Stati Uniti d'America: alle ultime elezioni presidenziali circa il 30 per cento di elettori ha votato una settimana o anche due settimane prima che si tenessero i famosi dibattiti tra i candidati alla carica di Presidente. In questo modo si rischia di generare il fenomeno del voto di bandiera, che non viene ragionato sui temi della campagna elettorale o in base a ciò che i candidati presentano nei legittimi spazi. Rischieremmo di snaturare tutto quello che è il nostro processo democratico di costruzione del consenso, se consentissimo di votare con troppi giorni di anticipo rispetto agli altri cittadini; ci sarebbe una distonia di informazioni e di elementi.

PRESIDENTE. Vorrei porre una domanda al Ministro rispetto alla procedura che ha in mente per concretizzare le varie proposte. Ho trovato le idee che ci sono state esposte in larghissima parte condivisibili, però vanno fatte avanzare in Parlamento e mi chiedo se ci sia già un progetto da questo punto di vista.

D'INCÀ, *ministro per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, ringrazio la Commissione affari costituzionali del Senato per l'attenzione e per le considerazioni.

Senatore Augussori, il funzionamento dell'*election pass* sarebbe molto simile al *green pass* che abbiamo utilizzato durante l'evento pandemico. L'*election pass* potrebbe infatti essere uno strumento contenuto all'interno del proprio *smartphone* o da stampare in formato cartacea, come

l'attuale certificato elettorale. In questo modo si supererebbe la problematica dell'utilizzo esclusivo tramite lo *smartphone*.

Possiamo escludere l'ipotesi della possibilità di non votare in caso di mancato pagamento di una multa; dovessimo arrivare a una situazione del genere, spero che vi sia un sussulto popolare a favore della libertà di voto.

Il voto anticipato presidiato è uno strumento che, nella nostra ipotesi, si eserciterebbe in una cabina elettorale all'interno degli uffici postali o di altro luogo che possa garantire una certa sicurezza, in maniera anticipata rispetto al giorno delle elezioni, per poi spedire il voto nel seggio di residenza dell'elettore inserendolo all'interno dell'urna, senza che possa essere di fatto riconosciuto.

Un altro tema interessante è quello dello svolgimento della campagna elettorale con tempi anticipati rispetto a quelli previsti.

Credo che il sistema che la commissione ha previsto permetta di andare incontro alle richieste indicate dal senatore Augussori, però prendiamo atto di tutte le indicazioni e gli riconosciamo anche la grande attenzione sui temi legati all'AIRE e le sue proposte in merito.

Quanto al tema relativo a come concretizzare le soluzioni avanzate, vi sono attualmente delle proposte di legge alla Camera. Abbiamo avuto l'opportunità, prima della presentazione del Libro bianco, di confrontarci con i Gruppi politici di maggioranza e di opposizione e abbiamo il dovere di condividere un percorso. Il traguardo dovrebbe essere quello delle prossime elezioni politiche del 2023, in modo da arrivarci con soluzioni che ci permettano di aumentare l'affluenza al voto e quindi di ridurre l'astensionismo che nel nostro Paese, come in tutte le democrazie occidentali, ha raggiunto livelli molto alti e che incidono pesantemente sulle democrazie e sulla partecipazione alla vita pubblica dei cittadini.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il ministro D'Incà per la disponibilità e dichiaro conclusa la procedura informativa.

I lavori terminano alle ore 16,10.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 1,00