

**COMMISSIONE I**  
**AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA**  
**DEL CONSIGLIO E INTERNI**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

5.

**SEDUTA DI MARTEDÌ 3 MAGGIO 2022**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIUSEPPE BRESCIA**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Baldino Vittoria (M5S) .....	11
Brescia Giuseppe, <i>Presidente</i> .....	3	Di Maio Marco (IDV) .....	12
<b>Audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento, Federico D'Incà, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 1714 Madia, C. 3003 Costa, C. 3007 Brescia, C. 3023 D'Ettore e C. 3026 Ungaro, recanti disposizioni in materia di esercizio del diritto di voto da parte degli elettori temporaneamente domiciliati fuori della regione di residenza (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati):</b>		D'Incà Federico, <i>Ministro per i rapporti con il Parlamento</i> .....	4, 16, 18
Brescia Giuseppe, <i>Presidente</i> ...	3, 10, 13, 16, 18	Fontana Gregorio (FI) .....	15, 18
		Giorgis Andrea (PD) .....	13
		Siragusa Elisa (MISTO-EV-VE) .....	14
		<i>ALLEGATO: Documentazione presentata dal</i>	
		Ministro .....	19

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Coraggio Italia: CI; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Alternativa: Misto-A; Misto-Azione+Europa-Radicali Italiani: Misto-A++E-RI; Misto-MAIE-PSI-Facciamoeco: Misto-MAIE-PSI-FE; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Europa Verde-Verdi Europei: Misto-EV-VE; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Rinascimento ADC: Misto-NcI-USEI-R-AC; Misto-Manifesta, Potere al Popolo, Partito della Rifondazione Comunista - Sinistra Europea: Misto-M-PP-RCSE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.**

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIUSEPPE BRESCIA

**La seduta comincia alle 12.50.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento, Federico D'Incà, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 1714 Madia, C. 3003 Costa, C. 3007 Brescia, C. 3023 D'Ettore e C. 3026 Ungaro, recanti disposizioni in materia di esercizio del diritto di voto da parte degli elettori temporaneamente domiciliati fuori della regione di residenza.**

PRESIDENTE. La Commissione prosegue il ciclo di audizioni nell'ambito dell'esame, in sede referente, delle proposte di legge C. 1714 Madia, C. 3003 Costa, C. 3007 Brescia, C. 3023 D'Ettore e C. 3026 Ungaro, recanti disposizioni in materia di esercizio del diritto di voto da parte degli elettori temporaneamente domiciliati fuori dalla regione di residenza.

L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento, Federico D'Incà.

Preliminarmente, faccio presente che l'audizione sarà svolta consentendo la partecipazione da remoto, in videoconferenza, dei deputati, secondo le modalità stabilite dalla Giunta per il Regolamento nella riunione del 4 novembre 2020. In proposito

ricordo che anche ai deputati collegati in videoconferenza non è consentito esporre cartelli o scritte, secondo le regole ordinarie vigenti per la partecipazione alle sedute.

Faccio inoltre presente, per i deputati partecipanti da remoto, la necessità che essi risultino visibili alla Presidenza, soprattutto nel momento in cui essi svolgono il loro eventuale intervento, il quale deve ovviamente essere udibile: la Presidenza non potrà infatti dare la parola ai deputati non visibili o i cui interventi non siano chiaramente percepibili. A tal fine occorre dunque assicurarsi di disporre di una connessione internet stabile, evitando ad esempio di collegarsi da mezzi di trasporto in movimento, condizione che di solito rende insufficiente la stabilità e qualità della connessione stessa.

Segnalo inoltre che, in vista dell'audizione, nella giornata di ieri è stato inviato via *mail* a tutti i componenti della Commissione e pubblicato su Geocomm il Libro bianco sull'astensionismo, predisposto dalla commissione di esperti istituita dal Ministro D'Incà, coordinata dal professor Franco Bassanini; il Libro bianco è anche disponibile *online*.

Considerato che la Commissione ha a disposizione non più di un'ora e quindici minuti per svolgere l'audizione, avverto che, al termine dell'intervento del Ministro D'Incà, darò la parola a un deputato per gruppo per non più di tre minuti per ciascun intervento e dopo la replica del Ministro, qualora ci fosse ancora tempo, potremmo prevedere un altro giro di interventi.

Unitamente a tutti i colleghi presenti ringrazio il Ministro D'Incà per la sua presenza e gli do la parola per la sua relazione. Prego.

FEDERICO D'INCÀ, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, colleghi deputati, innanzitutto desidero ringraziare la Commissione dell'invito a svolgere questa audizione nell'ambito dell'esame delle proposte di legge concernenti modalità di voto ulteriori rispetto al voto presso il proprio seggio di residenza per le diverse consultazioni elettorali.

Questa occasione mi dà anche l'opportunità di presentare il Libro bianco, intitolato « Per la partecipazione dei cittadini: come ridurre l'astensionismo e favorire la partecipazione al voto », frutto del lavoro 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 favorire la partecipazione dei cittadini al voto.

La commissione, coordinata dal professor Franco Bassanini, è composta da politologi, statistici, costituzionalisti, rappresentanti delle istituzioni e delle amministrazioni coinvolte e, in particolare, del servizio studi della Camera, cui desidero, in questa sede, formulare uno speciale ringraziamento, nonché del Ministero dell'interno, del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale e dell'Istat.

Innanzitutto tengo a dare atto alla Commissione affari costituzionali e ai presentatori delle numerose proposte di legge in materia di diritto di voto per i fuori sede di aver avuto il merito di porre in primo piano un tema di cruciale importanza per l'attuazione dei nostri principi costituzionali e, in definitiva, per il rafforzamento delle istituzioni democratiche.

Le diverse proposte di legge all'esame della Commissione hanno come oggetto comune l'esercizio del diritto di voto di coloro che si trovano fuori del comune o della regione di residenza per ragioni di studio, di lavoro e di cura, e affrontano questo tema di grande rilievo con soluzioni, in parte differenti, e comunque tutte di notevole interesse.

In particolare:

la proposta di legge A.C. 1714 Madia, Ceccanti e altri prevede il voto per corrispondenza per le elezioni politiche ed europee e il voto nel seggio di domicilio nei

*referendum*, oltre a una delega al Governo sul voto elettronico in via sperimentale;

la proposta di legge A.C. 3003 Costa, Angiola e altri prevede il voto per corrispondenza per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali;

la proposta di legge A.C. 3007 Brescia, Baldino e altri prevede il voto anticipato nelle prefetture per le elezioni regionali e comunali;

la proposta di legge A.C. 3023 D'Etore, Calabria e altri prevede il voto anticipato nelle prefetture per le elezioni regionali e le elezioni comunali (per coloro che sono temporaneamente domiciliati in una regione non confinante con quella di residenza);

la proposta di legge A.C. 3026 Ungaro, Marco Di Maio e altri prevede il voto nel seggio del comune di domicilio per le elezioni europee e politiche.

Le proposte, ad eccezione di quella che prevede il voto nel seggio di domicilio, disciplinano l'invio e lo scrutinio delle schede nel seggio di residenza. Tutte, infine, prevedono una richiesta o una comunicazione motivata con allegata documentazione.

Ovviamente ho citato solo in estrema sintesi le proposte che sono all'esame della Commissione, che voi conoscete molto meglio di me. Tengo molto a sottolineare che è proprio dall'attenzione al valore di queste proposte e allo studio delle soluzioni più efficaci e sistematiche per affrontare le domande a esse sottese è venuta l'esigenza di un approfondimento che è stato posto a base del lavoro di studio della commissione di esperti da me istituita.

Come vedremo dall'illustrazione sintetica delle analisi e delle indicazioni del Libro bianco, la commissione ha cercato di fare tesoro delle proposte, delle soluzioni e delle problematiche emerse dal dibattito svoltosi nella Commissione affari costituzionali.

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. Come è noto, siamo passati dal 92,2 per cento di votanti nel 1948 al 72,9 per cento del 2018, nelle elezioni politiche della Camera dei deputati. Alle europee del 2019 siamo scesi al 56,1 per cento di votanti e alle ultime amministrative al 54 per cento. Questi dati sono riportati, nel testo messo a vostra disposizione, nelle figure 1 e 2, che dimostrano sotto il profilo grafico come vi sia stata una notevole e continua diminuzione verso valori che noi oggi vediamo essere tra i più bassi in assoluto. Tengo moltissimo a questi grafici, perché danno il colpo d'occhio che permette di comprendere in che percorso ci stiamo dirigendo in questo momento.

Proprio dalla presa d'atto di questi dati muove il lavoro della commissione, il Libro bianco, che comprende 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, in cui 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 tra il 16 e il 18 per cento degli elettori, come evidenziato nella tabella 1 del testo messo a vostra disposizione. Si tratta cioè dell'astensionismo che non dipende da una decisione di natura « politica » dell'elettore di non partecipare al voto, ma è dovuto più propriamente alla difficoltà materiale di recarsi alle urne a causa di impedimenti di vario genere. Pensiamo, ad esempio, agli anziani con difficoltà motorie, ai malati in casa, alle persone con gravi disabilità o anche gli elettori impossibilitati a votare a causa di soggiorni temporanei fuori dal comune di residenza per motivi di lavoro, studio, vacanza o per altre ragioni.

Ma vediamo meglio alcuni numeri particolarmente significativi, che si devono alla preziosa collaborazione dell'Istat e che sono collegati alla tabella 2 del testo messo a disposizione. Sono 4,2 milioni gli anziani *over 65* che hanno difficoltà di mobilità (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 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 per cento del 1952 all'11,9 per cento 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 (pari al 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, attraverso la rete stradale, impiegherebbero più di 4 ore (tra andata e ritorno). È stimata in circa l'1 per cento la percentuale degli elettori assenti nel luogo di residenza per motivi di turismo e di escursionismo.

Infine, l'astensionismo può 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 non è quantificabile con esattezza, ma è certo che l'accorpamento delle scadenze elettorali determinerebbe un maggiore afflusso alle urne. Ad esempio, nel 2014 abbiamo avuto nel nostro Paese, per diversi motivi e in luoghi diversi, 14 appuntamenti elettorali.

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 particolare, dell'astensionismo involontario, quello appena descritto. Come vedremo, sono proposte tratte per la maggior parte dell'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 (nella mobilità per gli anziani, nel rientro per i fuori sede e altro ancora), 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 nostro 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 (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 elettori della circoscrizione Estero e possono votare per corrispondenza, mentre nelle elezioni regionali e amministrative sono elettori del comune di ultima residenza della famiglia (e a volte si tratta dei nonni, se non addirittura dei bisnonni). 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, così che l'astensionismo appare più alto di quello effettivo tra gli elettori residenti in Italia. La divergenza tra astensionismo reale e apparente ha inizio, infatti, dopo l'approvazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, 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 — questo è un dato molto importante — da circa 2,3 milioni nel 2001 a circa 5,5 milioni nel 2020. Potete vedere questo dato all'interno della tabella 3 del testo messo a disposizione.

Per quanto riguarda la dimensione del fenomeno dell'astensionismo apparente, nelle elezioni regionali del 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 nel corpo elettorale. Nelle più recenti elezioni comunali dei ca-

poluoghi di regione, la partecipazione reale al voto risulta essere quasi il 5 per cento più alta di quella apparente. La divergenza tra astensionismo reale e apparente è ancora più rilevante in comuni medi, quelli sopra i 15 mila abitanti, dove l'astensionismo apparente supera il 10 per cento, e soprattutto in migliaia di comuni piccoli, sotto i 15 mila abitanti. In questi ultimi, peraltro, 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, non infrequente nei piccoli comuni, in cui sia stata presentata una sola lista.

La proposta di legge A.C. 3144, approvata dal Senato della Repubblica il 26 maggio 2021 (A.S. 1196 Augussori), il cui esame avete concluso il 22 aprile scorso, 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.

Che cosa possiamo fare per promuovere la partecipazione? 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 nel nostro Paese.

Il Libro bianco contiene un'ampia ricognizione internazionale effettuata su un campione di 19 Paesi, 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 analizzati 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.

In estrema sintesi, dalla ricognizione — su cui, ferma restando la disponibilità a rispondere ad eventuali quesiti, non mi soffermo oltre per ragioni di tempo — è emerso che tutti i 19 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 di recarsi nel giorno delle elezioni al seggio loro assegnato. Nella tabella riportata a pagina 13 vi è un quadro sinottico di tutte le modalità di votazione in questi 19 Paesi. La tabella è estremamente interessante e, come vedete, presenta una caratteristica: il nostro Paese ha un'unica modalità di voto. 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 come possiamo andare a semplificare il voto agli elettori attraverso due strumenti molto importanti: l'*election pass* e l'*election day*. La dimensione degli ostacoli da rimuovere e l'ampiezza della platea di elettori che potenzialmente incontrano difficoltà nel recarsi al seggio richiede l'individuazione di soluzioni di sistema, in grado di rispondere efficacemente e con una visione di insieme alle diverse problematiche che sono alla base dell'astensionismo involontario (fuori sede, anziani con difficoltà a muoversi, malati o 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 dei rappresentanti, in seno alla commissione, del Ministero dell'interno e del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, l'introduzione di un certificato elettorale digitale per tutti i cittadini, in sostituzione delle tessere elettorali cartacee, il cosiddetto «*election pass*», utilizzando la tecnologia ampiamente sperimen-

tata con il *green pass*. 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 «semplificazioni-bis». L'*election pass* potrà essere scaricato sul proprio *smartphone*, o stampato in forma cartacea, come il *green pass*, 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 alla attenzione della Commissione, potrebbe rendere facilmente praticabili, in piena sicurezza, nuove modalità di espressione del voto. Infine, essa consentirebbe una riduzione degli adempimenti burocratici per i cittadini, che non dovrebbero più preoccuparsi dello smarrimento della 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, il cosiddetto «*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 nei diversi livelli di governo, tenendo conto dei vincoli costituzionali e sovranazionali. Questo intervento si fonda sull'introduzione di un principio fondamentale di concentrazione di tutte le scadenze elettorali (come principio generale dell'ordinamento giuridico o norma fondamentale di riforma economico-so-

ziale) da applicare anche alle regioni a statuto ordinario. È un obiettivo che vogliamo condividere con le regioni, nella certezza che sia comune interesse di tutti quanti i livelli istituzionali concentrare le date degli appuntamenti elettorali. Infine, si propone di includere nell'*election day*, oltre alla domenica, la giornata di lunedì fino alle ore 15, per ampliare l'arco orario in cui è possibile recarsi al seggio ed evitare possibili attese ai seggi.

Passo ora a illustrare alcune nuove possibili modalità per favorire la partecipazione al voto. 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, essa 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 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 poter 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, ve ne sono oltre 12 mila sul territorio del nostro Paese) ed, eventualmente, presso altri uffici pubblici, come gli uffici comunali o circoscrizionali. Il presupposto è, come detto, l'introduzione di un certificato elettorale digitale, l'*election pass*, che 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 un'apposita procedura, il voto espresso dall'elettore verrebbe inserito in apposite buste e spedito al seggio « naturale » dell'elettore, affinché sia scrutinato insieme agli altri voti espressi in quel seggio.

Analogamente, perché il sistema possa essere impiegato per tutti gli appuntamenti elettorali, inclusi quelli relativi alle elezioni amministrative anche dei piccoli comuni e alle altre elezioni locali, occorre che si dia una rigorosa implementazione dell'*election day*, tale per cui tutte le scadenze vengano fatte confluire effettivamente in due date annue.

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

Un'altra possibilità è il voto in un seggio diverso dal proprio il giorno delle elezioni, che è un altro strumento molto importante. Sempre nel Libro bianco viene proposto di consentire il voto, nel giorno delle elezioni, in seggi diversi da quello di appartenenza, collocati nella stessa circoscrizione o collegio elettorale. Questa ulteriore modalità di voto sarebbe rivolta a elettori diversi da quelli che beneficerebbero del voto anticipato presidiato, ossia coloro che hanno difficoltà a recarsi a votare non per distanza dal comune di residenza, ma per ragioni diverse (si pensi, ad esempio, alla



situazione di un anziano temporaneamente ospitato per assistenza a casa dei figli oppure a quella di una persona con disabilità il cui seggio naturale presenta barriere architettoniche). Anche in questo caso, per essere ammessi al voto, sarebbe sufficiente l'esibizione di un certificato elettorale digitale e l'avvenuta votazione verrebbe registrata elettronicamente in modo da impedire la possibilità di un doppio voto.

Per agevolare la partecipazione al voto di persone anziane e con disabilità, oltre alle due modalità di voto precedentemente illustrate (il voto anticipato presidiato e il 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 intrasportabili, 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 effettiva necessità. L'intervento che si propone dovrebbe, inoltre, prevedere che la richiesta sia effettuata in modo semplice, anche per via telematica, e sulla base di una certificazione medica rilasciata dal medico di base. La proposta in esame dovrebbe tenere conto dell'esperienza, maturata nel corso dell'emergenza pandemica, del voto domiciliare degli elettori in quarantena o in isolamento fiduciario per COVID-19.

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

Purtroppo il tempo a disposizione e la necessità di non sottrarmi a eventuali quesiti od osservazioni che riterrete di effettuare 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, e in particolare:

del principio democratico, sancito dall'articolo 1 della Costituzione (« La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione »);

del riconoscimento dei diritti dell'uomo, tra i quali i diritti politici, affermato dall'articolo 2 della Costituzione (« 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 ai sensi dell'articolo 2 (« La Repubblica [...] richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica [...] »);

del compito delle istituzioni di favorire l'esercizio effettivo dei diritti e l'adempimento dei doveri, rimuovendo gli ostacoli al loro esercizio, sancito dall'articolo 3 della Costituzione (« 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 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*).

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. 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, 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 rispetto dei principi costituzionali di personalità, uguaglianza, libertà e segretezza del voto.

Come 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 vostra disposizione per ogni approfondimento che riterrete di svolgere in questa sede attraverso eventuali osservazioni o quesiti, anche successivamente, nelle forme che ritenete opportune.

Ritengo importanti per la vostra visione i dati, riportati nel testo che avete a disposizione, che delineano il discendere della partecipazione al voto nel nostro Paese. Abbiamo raggiunto per le elezioni politiche negli anni Cinquanta livelli di cui andare fieri e orgogliosi, con il 93,8 per cento di partecipazione al voto, ma siamo scesi al 72,9 per cento. Ricordo con tristezza le recenti votazioni per le elezioni suppletive a Roma per la Camera dei deputati, in occasione delle quali l'astensionismo ha addirittura raggiunto e superato l'88 per cento. Ritengo assolutamente importante

questo lavoro e vi ringrazio. Sono a vostra disposizione per le domande.

PRESIDENTE. Grazie, Ministro D'Incà. Ci tengo davvero a ringraziarla, in qualità di Presidente della Commissione, per l'attenzione che ha voluto rivolgere al lavoro che questa Commissione ha fatto, perché, come lei sa, è da mesi che siamo impegnati su queste proposte di legge, abbiamo svolto delle audizioni e ci siamo confrontati a più riprese su questi temi. Penso che non sia affatto scontato che il Governo rivolga così tanta attenzione e un approfondimento qualitativamente così importante come questo al lavoro della Commissione, non avviene sempre. Va sottolineato il fatto che in questo caso sia avvenuto e penso che tutti i suggerimenti contenuti in questo documento possano essere davvero preziosi per il lavoro che andremo a svolgere nelle prossime settimane, sul quale ritengo si debba agire in maniera molto veloce, perché ormai i tempi che ci dividono dalla fine della Legislatura sono molto ristretti e abbiamo dieci mesi in tutto, se va bene, per compiere tutti i passaggi che dobbiamo fare sia alla Camera sia al Senato. Sicuramente tenere in considerazione tutti questi suggerimenti, *l'election pass*, *l'election day*, il voto anticipato presidiato, il voto in seggio diverso dal proprio, ci sarà molto utile per la formulazione di quella che sarà poi la soluzione che condivideremo, sia tra di noi sia con il Governo.

Vorrei soffermarmi su un aspetto che non è stato approfondito dalla sua relazione, ma che ritengo di attualità e importante allo stesso tempo. Ieri il Consiglio dei ministri ha deliberato un decreto-legge che riguarda le elezioni, il n. 41 del 2022, nel quale, all'articolo 6, comma 3, è previsto il rinvio della sperimentazione sul voto elettronico che, tra l'altro, è una delle modalità suggerite da una delle proposte di legge che stiamo esaminando. Non è soltanto quello, ma è un lavoro che questa Commissione ha portato avanti in diverse leggi di bilancio, finanziando un fondo. Il Governo stesso si era impegnato nella sperimentazione, che doveva riguardare in una prima fase una simulazione senza valore legale, ci sono i fondi per fare questa sperimentazione. An-

che i suoi riferimenti, sia al voto all'estero, a tutte le problematiche che comporta, sia alla questione COVID-19, che continua a preoccuparci, mi lasciano veramente molto perplesso rispetto a questa proroga. Penso che bisognerà intervenire su quella parte, e anche gli spunti contenuti in questo documento potranno essere utili per questo lavoro.

Concludo dicendo che un altro problema che questo documento ci aiuta a risolvere è la questione, cui si fa cenno nella parte conclusiva, dei seggi nelle scuole. Penso che questo sistema prospettato che coinvolge, invece, le Poste e gli uffici comunali e circoscrizionali sia la direzione giusta verso la quale si debba andare. Di nuovo la ringrazio, anche in qualità di relatore sulle proposte di legge, per questo preziosissimo lavoro.

Do ora la parola ai deputati che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

VITTORIA BALDINO. Ringrazio molto il Ministro, anche per la solerzia con cui è venuto in audizione a illustrarci il lavoro che è stato fatto dalla commissione di esperti. Mi unisco, Ministro, al rammarico espresso dal Presidente Brescia rispetto al rinvio della sperimentazione del voto elettronico, perché si trattava di una mera sperimentazione non avente valore legale, quindi sono difficilmente comprensibili i motivi che hanno spinto il Governo a rinviare di un anno, e quindi forse a giammai, l'inizio di questa sperimentazione.

A parte questo, che è necessario ribadire, perché ci siamo spesi molto per ottenere questo risultato, voglio veramente ringraziarla da collega, ma anche — non voglio fare demagogia — da cittadina e da ex fuori sede, perché tante volte ho sperimentato sulla mia pelle, e sulla pelle di molti miei colleghi, amici, parenti e conoscenti, le difficoltà che hanno attraversato, e che spesso hanno spinto la maggior parte delle persone che dividevano con me il percorso da fuori sede ad astenersi.

Voglio partire proprio dalla fine della sua relazione, da questa curva in discesa rispetto alle prime elezioni del 1948 dell'Italia repubblicana. Questa curva ci dice

tante cose, e sicuramente ci dà la misura di un sentimento di disaffezione via via crescente dei cittadini nei confronti della politica e dei partiti, che, verosimilmente, non sono stati, e non sono più, in grado come prima di interpretare i sentimenti e le esigenze dei cittadini. Rispetto a questo nessuna riforma potrà intervenire in maniera compiuta, quindi tutti noi ci dobbiamo interrogare sulle cause e su come rimediare a questa distanza.

Tuttavia, questo ci dà anche la misura di un dato che la sua commissione ha posto in evidenza. Credo che forse — correggetemi se sbaglio, colleghi — sia la prima volta che un'istituzione si prenda la briga di fare questo lavoro, ovvero di analizzare il fenomeno dell'astensionismo in tutti i suoi aspetti e di cercare di proporre delle soluzioni concrete, fattive, celeri e, mi permetto di dire, attuali, perché siamo nel 2022 e non possiamo più pensare di continuare a proporre a 60 milioni di cittadini, a 46 milioni di elettori, quelle stesse tecniche che gli proponevamo più di cinquant'anni fa, nonostante le difficoltà che incontrano per potere assolvere a quello che è un diritto e un dovere costituzionale. È bene che finalmente ci si assuma la responsabilità di analizzare questo fenomeno in tutti i suoi aspetti e di chiarire che non basta la solita retorica dei partiti che non rispondono alle esigenze dei cittadini (questo è senz'altro vero, l'ho detto), poiché c'è anche un astensionismo involontario, ovvero un elemento di involontarietà e di necessità che spinge molti, ma soprattutto i più giovani (sono soprattutto i fuori sede, che sono tendenzialmente studenti universitari e persone che lavorano fuori sede, quindi possiamo dire tendenzialmente più giovani) a non partecipare alla vita politica del Paese. Di questo dobbiamo tenere conto, e dobbiamo sicuramente fare uno sforzo, in questo scampolo ultimo di Legislatura che rimane, per cercare di dare seguito a questo immenso lavoro che ha fatto, per il quale ringrazio lei, il professor Bassanini, la dottoressa De Cesare, per citarne solo alcuni, e tutti quelli che hanno partecipato al suo lavoro, il dottor Caputo, il professor Spadacini e tutti quelli che hanno partecipato alla commis-

sione, perché è stato fatto veramente un lavoro molto importante.

Le proposte sono, a mio avviso, molto interessanti, e credo che siano anche complementari tra di loro. Non le reputo necessariamente alternative, ma complementari. Sicuramente quella più innovativa è quella che prevede il voto anticipato presidiato, e anche le riforme abilitanti sono assolutamente attuali e urgenti. È chiaro che è necessario introdurre un nuovo sistema di certificazione elettorale, non possiamo continuare a insistere semplicemente con il certificato cartaceo, perché abbiamo sperimentato anche il sistema del *green pass* che – tralasciando il merito del certificato sanitario, che ha diviso il Paese – è stato uno strumento che ha funzionato. Perché non replicarlo? Perché non fare tesoro di questa esperienza per replicarlo?

Allo stesso modo, *l'election day*: noi come Movimento Cinque Stelle abbiamo sempre detto che sarebbe stato necessario concentrare le operazioni di voto, proprio per consentire ai cittadini di sapere con anticipo quando sarebbero stati chiamati a votare, ma anche per ridurre i costi e l'interruzione dell'attività didattica. Quest'ultimo è un tema che a noi sta molto a cuore e, a prescindere dal tema dell'astensionismo, credo che il Parlamento si debba seriamente impegnare per mettere a sistema l'introduzione di seggi alternativi agli istituti scolastici, perché non è più ammissibile che si dica agli studenti che devono interrompere le attività perché il Paese deve votare, quando ci sono tantissimi altri edifici che possono consentire di farlo.

Concludo rivolgendo un monito anche a tutti i colleghi e a tutti noi, che ci troveremo a intervenire a livello normativo per trasformare in legge questa proposta, per trasformarla in realtà. Quello che ci chiedono i cittadini è una sburocratizzazione di tutte le attività, quindi necessariamente anche delle attività di voto. Credo che questa sia una proposta che vada proprio in quel senso, perché digitalizzare e rendere automatica e a sistema la possibilità di poter votare al di fuori del comune di residenza e in alcuni uffici di prossimità, come possono essere gli uffici postali, va senz'altro

in questa direzione. Sicuramente ci sono degli ostacoli che, a mio avviso, come ha detto lei, non sono insuperabili e insormontabili, che bisogna superare. Uno tra tutti, che è stato sollevato, è quello della necessità di prevedere un tipo di stampa differente rispetto a quello a cui siamo abituati.

Concludo, Presidente, facendo una domanda al Ministro: sulla base delle proposte che sono all'esame della Commissione affari costituzionali, che credo voi abbiate analizzato come commissione tecnica, perché avete deciso di optare per il voto anticipato presidiato piuttosto che per tutte le altre proposte e opzioni già inserite in testi normativi all'esame della Commissione?

MARCO DI MAIO (*intervento da remoto*). Mi unisco ai ringraziamenti al Ministro per questo lavoro e a tutti coloro che hanno collaborato alla stesura del Libro bianco, che certamente è uno strumento molto utile di discussione.

Mi limito ad alcune rapide considerazioni. Può sembrare un vezzo, però se riusciamo a individuare dei termini presi dal nostro vocabolario per individuare i diversi strumenti penso che possa aiutare.

Fatta questa premessa lessicale, il *green pass* è stato uno strumento eccezionale, ma è stato uno strumento che non si è messo del tutto al riparo da frodi. Se può rispondere in questi pochi minuti che abbiamo, chiedo che tipo di garanzie ci sono, e se sono state valutate nel concreto, sul fatto che un eventuale *election pass*, come è stato denominato, possa avere queste garanzie di assoluta impermeabilità ad abusi.

In proposito chiedo anche se è stata coinvolta, se ha avuto un ruolo – comunque in ogni caso penso che sarebbe opportuno, come Commissione, aggiungere anche questo soggetto tra quelli da audire, naturalmente in tempi rapidi – la neocostituita Agenzia sulla *cybersecurity*, perché penso che questo sia un altro contributo importante al lavoro. Magari è già stata coinvolta, non ho sentito la prima parte dell'intervento del Ministro, e me ne scuso, in tal caso.

Voglio anche sottolineare che, per quanto ci riguarda, il tema dell'astensione è un tema molto profondo, che sicuramente in



parte è derivante dalle modalità di voto. Gli strumenti digitali possono certamente aiutare, e pensiamo che possano dare un validissimo contributo soprattutto sulla parte procedurale e burocratica, mentre per quanto riguarda l'espressione materiale del voto l'idea di sostituirla con un voto elettronico, magari a distanza, non ci troverebbe d'accordo, manifesteremmo parecchie perplessità, e siamo sicuri di non essere gli unici.

Tuttavia, nell'affrontare questo problema, che è un problema peraltro anche di costi e di procedure materiali, il voto anticipato presidiato è, a mio avviso, una buona soluzione, così come la valutazione delle modalità di votazione al di fuori del proprio seggio naturale, ritengo che anche questa sia una modalità importante, occorre capire materialmente come possa essere attuata, al fine di garantire la possibilità di votare anche a chi non è nelle condizioni di rientrare e si trova fuori dal proprio comune di residenza per motivi non di turismo, ma di scelte di vita e di lavoro.

Voglio aprire una parentesi sul voto estero, perché è citato in più aspetti, soprattutto in relazione al voto per le elezioni politiche. Credo che la digitalizzazione dei procedimenti, soprattutto sul voto estero, sarebbe molto importante, perché, ad esempio, per i prossimi *referendum* avremo spese per svariati milioni di euro per approntare tutte le procedure, tenendo conto che potenzialmente possono votare tutti gli italiani iscritti all'AIRE, quando sappiamo perfettamente che non votano tutti. Ciò comporta spese enormi a fronte di una bassissima partecipazione. Forse il primo punto sul quale si potrebbe sperimentare una forte spinta sulla digitalizzazione — dal punto di vista delle procedure, non dell'espressione del voto — è proprio quello del voto estero, perché, oltre agli aspetti tecnici, ci sarebbe un notevole e considerevole risparmio di tempo e, soprattutto, di denaro. Concordo pienamente sull'individuazione di un giorno dedicato alle elezioni stabilito in anticipo, salvo eventi non prevedibili. Credo che tutto ciò si debba accompagnare a una robusta rivisitazione del nostro sistema istituzionale, ma non è og-

getto della nostra discussione e, quindi, cito questo aspetto solo incidentalmente.

Ringrazio per il contributo, ma sono certo che non sarà l'ultima volta in cui avremo occasione di confrontarci su questo.

**PRESIDENTE.** Colleghi, avendo convenuto lo svolgimento di un intervento per gruppo, salvo lo svolgimento di ulteriori interventi qualora ve ne sia il tempo, darò ora la parola ai colleghi Giorgis, Siragusa e Fontana. Successivamente, qualora ve ne sia il tempo, potranno intervenire le colleghe Frate e Madia.

**ANDREA GIORGIS.** Innanzitutto rivolgo un ringraziamento sincero al Ministro D'Incà e alla commissione che ha prodotto questo prezioso contributo.

Che il nostro Paese, insieme, purtroppo, con gran parte dei Paesi europei, registri un calo dell'affluenza al voto, della partecipazione politica che si manifesta nel momento del voto, è un dato costante, ed è un dato che deve preoccuparci. Ci deve preoccupare, come giustamente la ricerca mette in luce, perché una progressiva diminuzione del numero di elettori rischia di indebolire la forza delle istituzioni democratiche e indebolire la forza, la legittimazione delle istituzioni democratiche significa renderle meno capaci di esercitare quell'azione di governo e di protezione dei cittadini che regge il complessivo impianto istituzionale.

Da questo punto di vista, occuparci di come rendere l'esercizio del diritto di voto più facile e cercare di rimuovere gli ostacoli che impediscono o rendono più difficile tale esercizio, significa in realtà, in ultima analisi, occuparsi dei problemi concreti e reali delle persone. Non stiamo parlando d'altro rispetto al problema della crisi economica, non stiamo parlando d'altro rispetto al problema delle crescenti disuguaglianze e non stiamo parlando d'altro rispetto alle questioni più concrete e più attese da parte dei nostri concittadini. Penso che sottolineare questa prospettiva di analisi e di interessamento al problema sia necessario proprio per dare il senso dell'urgenza della questione.

Il lavoro della commissione di esperti conferma quella che è una preoccupazione avanzata in questi ultimi anni da diverse forze politiche, a partire dalle proposte che sono state depositate e che lei giustamente, Ministro, ha ricordato. Noi come Partito democratico, con una proposta a prima firma dell'onorevole Marianna Madia, abbiamo cercato di sollecitare una discussione e una regolazione che rimuovesse ostacoli, che sono prevalentemente materiali, all'esercizio del diritto di voto.

Voglio credere che questo prezioso lavoro dia rinnovato impulso alla discussione delle proposte che sono state avanzate, dia ulteriore impulso al procedimento legislativo che credo possa compiersi, anche se abbiamo pochi mesi a disposizione prima che la Legislatura termini, e possa aiutare a far sì che, a partire dalla prossima legislatura e a partire dalle prossime tornate elettorali, qualche ostacolo sia stato rimosso e qualche proposta, che credo sia matura, possa trovare attuazione, perché — concludo con questa considerazione — l'analisi che viene svolta nella ricerca che oggi il Ministro ci ha presentato e le proposte che vengono avanzate mi sembrano trovare una conferma, seppur con parole diverse, nelle proposte che sono state avanzate dalle diverse forze politiche. Sottolineo questo aspetto per dire che probabilmente c'è una condivisione possibile e ci sono le condizioni, non solo politiche, ma anche amministrative e pratiche per far fare al nostro ordinamento legislativo un passo in avanti.

Il fatto che questa ricerca e queste proposte provengano dal Governo penso che possa aiutare anche a superare quelle difficoltà pratiche che negli anni passati sono state manifestate dal Ministero dell'interno e che hanno in qualche modo, credo, contribuito a rallentare l'iter legislativo delle proposte depositate. Il fatto che adesso vi sia un'analisi molto accurata e vi siano delle proposte che tengono conto anche dell'esperienza di altri Paesi, e quindi della fattibilità di certe soluzioni, credo possa contribuire non solo a rinvigorire le condizioni politiche per l'approvazione delle proposte di legge, ma anche a rafforzare la disponibilità da parte del Governo a defi-

nire soluzioni pratiche attuative che siano conseguenti alle proposte di legge e alle soluzioni normative che noi, credo a breve (da quello che ho sentito mi sembra che tutte le forze politiche siano molto determinate), discuteremo e spero riusciremo ad approvare.

ELISA SIRAGUSA (*intervento da remoto*). Ringrazio il Ministro D'Incà per questo intervento. Concordo pienamente con quanto ha detto la collega Baldino, poiché penso che nessuna riforma possa in realtà intervenire per ridurre l'astensionismo. Si possono certamente ridurre al minimo gli ostacoli che impediscono alle persone che vogliono votare di votare, ma l'astensionismo ha radici più profonde, nella disaffezione alla politica e ai partiti e nell'idea che alla fine qualsiasi cosa si voti non cambia mai niente. Questa è una riflessione che deve essere fatta dalla politica, al di là delle riforme.

Vorrei concentrarmi su un tema sollevato dal Ministro, quello dell'astensionismo apparente, che riguarda il voto degli italiani all'estero. Sono d'accordo con il collega Marco Di Maio: la digitalizzazione dovrebbe partire all'estero, perché lì ci sono i maggiori problemi e le maggiori criticità. Tra l'altro, proprio all'estero abbiamo sperimentato l'anno scorso il voto elettronico con le elezioni dei Comites (Comitati degli italiani all'estero) e proprio all'estero ci sono le grandi criticità. Proprio oggi abbiamo avuto in audizione, presso la Giunta delle elezioni, il Ministro Di Maio. Banalmente, come elettore all'estero, al di là di tutte le criticità che ci sono, quando invio la mia busta non ho alcuna certezza che la mia busta arrivi a destinazione, perché non essendoci un tracciamento delle buste o un *software* che mi dia riscontro della ricezione della mia scheda elettorale, sostanzialmente si rilasciano i voti, ma non si sa se effettivamente verranno contati.

Per quanto riguarda l'astensionismo apparente, uno dei temi sollevati è proprio quello dell'incidenza dei cittadini iscritti all'AIRE, e al riguardo cito solo due esempi tratti dal Rapporto italiani nel mondo. A Castelnuovo di Conza, in provincia di Salerno, al 1° gennaio 2020 vi erano quasi



2.900 iscritti all'AIRE e solo 602 residenti. Ad Acquaviva Platani, in provincia di Caltanissetta, vi erano 2.500 residenti all'estero contro 900 residenti territoriali. È ovvio che si abbia un'incidenza — in questi casi stiamo parlando di un'incidenza del 300 per cento e del 500 per cento — e questo influisce, come abbiamo visto anche in Giunta delle elezioni, anche sul *quorum* di certe elezioni o dei *referendum*.

Il Libro bianco solleva questo tema, auspicando la verifica della possibilità di misure normative più rigorose per la concessione della cittadinanza italiana ai residenti all'estero. Sollevo questo tema perché credo sia un punto importante, di cui la Commissione affari costituzionali debba tenere conto, anche perché proprio in Commissione affari costituzionali stiamo trattando la riforma della cittadinanza. Sarebbe un'occasione sprecata non andare a introdurre delle modifiche anche per quanto riguarda la cittadinanza data ai residenti all'estero, visto che da più parti sta venendo fuori questo tema, sia in Giunta delle elezioni, sia nella commissione sul contrasto all'astensionismo.

Concludo con una domanda. Si parla dell'*election pass* e di questo *QR code*, ma io mi chiedo se le cose non possano essere fatte in maniera molto più semplice, magari con delle soluzioni *software*. Ad esempio, abbiamo la carta di identità elettronica, quindi senza andare a inserire nuova tecnologia, abbiamo già degli strumenti che magari con una gestione *software* o con dei programmi potrebbero offrire le stesse soluzioni.

GREGORIO FONTANA. Ringrazio innanzitutto il Ministro, perché con questo lavoro ci ha imposto una riflessione su un problema che sicuramente è molto vasto, come hanno detto i colleghi. È giusto fare qualche riflessione, pur non essendo oggetto delle audizioni che stiamo svolgendo in questo momento, perché, guardando il grafico relativo all'astensionismo dal 1948 a oggi sicuramente dovremo approfondire la riflessione anche dal punto di vista costituzionale, vale a dire come conciliare questa curva verso il basso dei cittadini che vanno a votare con quello che è previsto

dalla Costituzione, cioè che il voto è un dovere civico. D'altra parte, il fatto che si vada poco a votare è qualcosa che è connotato alle democrazie mature, di solito il 90 per cento va a votare nei regimi autoritari, quindi occorre fare una riflessione, in altra sede, per cercare di capire bene anche la storia e l'adeguamento, anche a livello costituzionale, di questi due problemi. Penso, infatti, che ci sia anche da fare una riflessione sul fatto che nelle democrazie mature votano meno cittadini, perché non c'è il problema che poteva esserci nel 1948, e questo fa parte delle valutazioni sull'astensionismo in generale.

Nello specifico, noi ci occupiamo dell'astensionismo involontario, perché quanto al resto ci saranno altri luoghi per ragionarci sopra. Alcune proposte che vengono illustrate in questa relazione sono sicuramente interessanti e sono quelle che vanno a rimuovere gli ostacoli burocratici che sono all'origine dell'astensionismo involontario. Infatti, la semplificazione della tessera elettorale e l'introduzione di un meccanismo di tessera elettorale digitale è sicuramente un passo importante che semplifica la vita degli elettori. Sulla questione dell'*election day*, adesso c'è anche un caso di attualità, ma rendere possibile l'esercizio del voto in più giorni è sicuramente una cosa che forse sarebbe stata meglio fare nel caso delle prossime consultazioni, consentendo il voto anche di lunedì, perché il fatto di avere più giorni a disposizione aiuta a rimuovere l'astensionismo involontario, si tratta di un dato decisivo. Mi dispiace che questa proposta non sia stata accolta nel decreto-legge che è stato deliberato ieri dal Governo.

Un altro elemento di cui abbiamo avuto, purtroppo, contezza negli ultimi tempi è stato quello del voto nei « seggi volanti » a domicilio. Si è trattato di un'iniziativa assunta per fronteggiare la questione del COVID-19, ma sicuramente da quella esperienza si può trovare il modo, permettetemi l'espressione, di abbattere le barriere architettoniche che costringono, come è stato illustrato nella relazione, ad esempio anziani non autosufficienti o persone che hanno una mobilità ridotta a non poter

esprimere il proprio voto. Questa è, dunque, una strada che in parte è già stata esplorata e che può essere rafforzata.

Poi c'è il problema dei fuori sede. Il problema dei fuori sede è un vecchio problema, ma dai dati della tabella 12 si evidenzia che è un problema che c'è, cui sicuramente dobbiamo trovare la soluzione, ma comunque è un altro aspetto, a livello percentuale, limitato. A volte ci sono anche dati diversi, perché queste sono stime e non sono dati precisi, come possono essere i dati di un'elezione. Il voto dei fuori sede sicuramente è una questione che può essere risolta, si può trovare una soluzione, ma sono perplesso, poiché andranno approfonditi i requisiti attraverso i quali poter chiedere l'accesso a questo voto. Anche dal punto di vista organizzativo — qui sarebbe interessante sentire che cosa dice l'organizzatore di tutto il processo elettorale, il Ministero dell'interno — la stampa in giro per l'Italia di schede di tutti i comuni d'Italia che vanno al voto e le modalità di garanzia della segretezza, della personalità e della libertà del voto mi lasciano un po' perplesso, ma comunque è una cosa che va approfondita. La cosa più semplice è far votare i cittadini — non alle comunali, ma sicuramente ai *referendum*, alle europee e alle politiche — nel luogo in cui si trovano in quel momento domiciliati, e con la tessera digitale sarà sicuramente più facile.

Questi sono elementi di riflessione e mi fa piacere che nella relazione, piuttosto corposa, che è stata svolta la questione del voto elettronico sia stata rimandata proprio perché la questione del voto elettronico, a differenza di quello che si diceva da più parti, non è una questione così semplice, ma c'è una necessità di approfondimento che deve essere fatto, e non è una questione che si deve affrontare con facilità di soluzione. Ben venga l'approfondimento e ben venga che responsabilmente il Governo stia facendo tutti gli approfondimenti rispetto a una questione che deve essere valutata e affrontata con maggiori certezze rispetto a quelle che ci sono.

PRESIDENTE. Do la parola per la replica al Ministro D'Inca, che ha a disposi-

zione sette minuti prima dell'inizio delle votazioni in Assemblea.

FEDERICO D'INCÀ, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Sarò veloce, Presidente, ringraziando tutti i colleghi che sono intervenuti, perché mi hanno permesso di poter riflettere sulle loro considerazioni e sulle loro domande. È veramente un momento di confronto importante, che spero potrà continuare nelle prossime giornate e nelle prossime settimane per arrivare insieme a un percorso condiviso che credo possa portare gli elementi contenuti all'interno del Libro bianco a essere utilizzati già per le prossime elezioni politiche del 2023, cosa che auspico, per permettere a tutte queste persone, che abbiamo prima individuato in milioni di nostri concittadini, di partecipare al voto.

Ho percepito dalla collega Baldino l'importanza, essendo lei stata un'elettrice e una studentessa fuori sede, delle difficoltà che sono intervenute nel processo di votazione. Rispondo alla domanda della collega Baldino riguardante il motivo per il quale siamo arrivati al voto presidiato anticipato. Abbiamo fatto un'analisi delle vostre proposte e abbiamo constatato che occorre mettere insieme delle esigenze contenute all'interno delle vostre proposte e, inoltre, riflettere a livello generale. A nostro avviso il voto presidiato accoglie le dinamiche inserite all'interno delle vostre proposte, venendo incontro, da un lato, alle difficoltà di chi ha problemi motori e, dall'altro, alle esigenze delle persone che sono fuori sede. Crediamo che possa essere un punto di arrivo comune, e troveremo poi gli strumenti legislativi per poter lavorare insieme, come peraltro abbiamo fatto, e vi ringrazio, perché il nostro confronto è avvenuto anche in maniera informale durante alcuni passaggi che abbiamo voluto prima della presentazione del Libro bianco. Credo che si possa effettivamente fare un grande lavoro armonico tra tutti i gruppi rappresentati in Parlamento, sia di maggioranza sia di opposizione.

Un altro tema che è stato introdotto, da parte del collega Marco Di Maio, riguarda le garanzie relative all'*election pass*, perché, appunto, è digitale. Abbiamo fatto alcune

proposte, confrontandoci anche con il Ministero per l'innovazione digitale, il quale ha indicato come già vi sono alcuni finanziamenti anche all'interno del PNRR per potere andare in questa direzione. Troveremo sicuramente la modalità tecnica per poter fare sì che il sistema digitale corrisponda a tutta la sicurezza richiesta, come del resto accaduto anche per il *green pass*, quindi una strumentazione simile. Tra l'altro, il sistema di utilizzo è quello del *green pass*, ed è quello che normalmente noi utilizziamo ogni qualvolta saliamo su un aereo, con una condivisione di chi è la persona attraverso un elemento, la carta di identità, e poi attraverso la gestione del *green pass*. Troveremo una modalità che permetta la massima sicurezza e individueremo questo anche attraverso l'aiuto dell'Agenzia per la *cybersecurity*, che nel nostro Paese è stata istituita grazie al lavoro svolto in questa Legislatura e al confronto tra il Governo e il Parlamento.

Per quanto riguarda il voto all'estero, il tema del voto digitale all'estero è un tema sul quale credo che, come per tutta la parte relativa al voto elettronico, dovrebbe intervenire il Ministero dell'interno, che, attraverso la commissione *ad hoc*, ci darà una definizione corretta per quanto riguarda le sue valutazioni. Per questo motivo abbiamo lasciato a questa commissione, che sta già operando, il compito di darci le dovute indicazioni.

Al collega Giorgis dico che anche io ritengo che la nostra proposta del Libro bianco debba dare un impulso. Il tema dell'astensionismo riguarda il nostro Paese e dobbiamo lavorare in comune per affrontarlo. Mi auguro che da questa audizione in poi si apra un confronto serrato che ci permetta, attraverso il confronto costante in maggioranza e con l'opposizione, di poter operare insieme i passaggi necessari per arrivare a una formulazione che già nel 2023 possa essere utilizzata, che dia frutto e che permetta di invertire quel grafico che evidenzia una costante discesa verso una diminuzione della partecipazione al voto.

Quanto alla collega Siragusa, è molto importante la riflessione su quei comuni da lei indicati. Anche io spesso ho preso ad

esempio un comune, quello di Soverzene, nella mia provincia di appartenenza, Belluno, che conta 364 abitanti, di fatto, ma in cui gli iscritti all'AIRE sono 921 e quindi rappresentano il 252 per cento delle persone che abitano in quel paese. È chiaro che a legislazione vigente era molto complesso poter superare il *quorum* nel caso della presenza di un'unica lista. Per quanto riguarda le prossime consultazioni elettorali è intervenuto il decreto-legge n. 41 del 2022, pubblicato ieri, ma richiamo nuovamente anche la proposta di legge A.C. 3144 (A.S. 1196 Augussori). Credo che il nostro crescente aumento di iscritti all'AIRE, che sono passati da 2 milioni 353 mila del 2001 a 5 milioni 48 mila nel 2020, dimostri che dobbiamo cercare di far sì che queste persone che si legano al nostro Paese da un certo punto di vista possano essere considerate con correttezza all'interno sia dell'astensionismo generale, sia, soprattutto, degli elettori dei piccoli comuni, dove rappresentano in alcuni casi ben oltre il 50 per cento della popolazione.

Siamo aperti anche, sempre rispondendo alla collega Siragusa, a ulteriori strumenti, come la carta di identità elettronica, se necessario affronteremo l'aspetto tecnico attraverso il Ministero per l'innovazione digitale, ma in primo luogo andremo a verificare le motivazioni dell'utilizzo di uno strumento che è del tutto simile a quello utilizzato per il *green pass*, che ha dato un ottimo risultato, anche sotto il profilo della comprensione da parte nostri concittadini.

Per rispondere al collega Fontana, è vero che c'è un adeguamento storico delle curve in tutte le democrazie mature e che la partecipazione al voto è probabilmente in diminuzione in tutta questa parte del mondo democratico, che è abbastanza ampia, ma che chiaramente non raccoglie tutti quanti i Paesi del mondo. Abbiamo questa grande fortuna di difendere la nostra democrazia attraverso la Carta costituzionale. Detto questo, abbiamo visto che dal 93 per cento siamo scesi passo dopo passo fino al 72,8 per cento per le politiche, ma questo non vuol dire che per le politiche non si possa scendere al 65, al 60 o al 50.

E se andiamo più sotto ancora? A mio parere la nostra visione non deve essere semplicemente temporanea, limitata alla nostra presenza nelle istituzioni, ma anche estesa alla nostra presenza in vita nel nostro Paese. Io mi auguro che possiamo parlare di democrazia e che questa sia la Camera dei deputati nel 2122, quindi che possiamo avere cento anni davanti e ancora di più...

GREGORIO FONTANA. Se non facciamo altri tagli...

FEDERICO D'INCÀ, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Su questo abbiamo una riflessione diversa. Detto questo, mi auguro che ci sia una partecipazione al voto che possa essere costante nel tempo e, anzi, che possa invertire questo percorso.

Penso che sia un obiettivo comune da parte di tutte le persone che sono intervenute, che ringrazio, poiché ritengo importante continuare, prima di tutto, da parte del Governo nell'ascolto delle indicazioni delle Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato e di un lavoro comune che ci porti a un risultato che è quello di poter avere una partecipazione al voto costante e crescente nel tempo e che individui nel nostro Paese uno dei primi Paesi al mondo ad affrontare questa problematica con grande maturità e con comprensione.

Ringrazio coloro che hanno collaborato ai lavori della commissione: il professor Franco Bassanini, che voi conoscete, già ordinario di diritto costituzionale; Adriana Apostoli, ordinaria di diritto costituzionale all'università di Brescia; il professor Giancarlo Blangiardo, presidente dell'Istat; la consigliera Cristina De Cesare, del servizio studi della Camera dei deputati; il consigliere Paolo Donzelli, del Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri; il professor Paolo

Feltrin, già associato di scienza della politica e metodologia della ricerca; la dottoressa Alessandra Ferrara, ricercatrice dell'Istat; il dottor Antonio Floridia, già presidente della società italiana di studi elettorali; la professoressa Elisabetta Lamarque, associata di diritto costituzionale all'università Bicocca di Milano; il professor Leonardo Morlino, emerito di scienze politiche all'università Luiss; il prefetto Fabrizio Orano, direttore centrale per i servizi elettorali del Ministero dell'interno; il professor Lorenzo Spadacini, associato di diritto pubblico all'università di Brescia; il consigliere Marco Caputo, capo di gabinetto del Ministro per i rapporti con il Parlamento; la dottoressa Lorella Di Gianbattista, capo del settore legislativo del Ministro per i rapporti con il Parlamento; la consigliera Silvia Paparo, capo del Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri; il vicecapo di gabinetto Simone Neri. Ringrazio anche tutti i funzionari del mio Ministero per il grande lavoro svolto e tutte le persone che hanno contribuito con idee e desiderio di rispetto della nostra Costituzione.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Mi unisco ai ringraziamenti a tutti questi professionisti che hanno contribuito all'elaborazione di questo Libro bianco e la ringrazio per la sua disponibilità.

Avverto che il Ministro ha messo a disposizione della Commissione il testo della sua relazione con alcuni allegati, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14.05.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 4 agosto 2022*

ALLEGATO

**Audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento, on. dott. Federico D’Incà,  
in I Commissione nell’ambito dell’esame delle proposte di legge C. 1714 Madia, C. 3003  
Costa, C. 3007 Brescia, C. 3023 D’Ettore e C. 3026 Ungaro, recanti disposizioni in materia di  
esercizio del diritto di voto da parte degli elettori temporaneamente domiciliati fuori della  
regione di residenza**

*3 maggio 2022*

Signor Presidente, colleghi deputati,

Innanzitutto, desidero ringraziare la Commissione dell’invito a svolgere questa audizione nell’ambito dell’esame delle proposte di legge concernenti modalità di voto ulteriori rispetto al voto presso il proprio seggio di residenza per le diverse consultazioni elettorali. Questa occasione mi dà anche l’opportunità di presentare il Libro bianco “Per la partecipazione dei cittadini: come ridurre l’astensionismo e favorire la partecipazione al voto”, frutto del lavoro 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 la partecipazione dei cittadini al voto.

La Commissione, coordinata dal Professor Franco Bassanini, è composta politologi, statistici, costituzionalisti, rappresentanti delle istituzioni e delle amministrazioni coinvolte e, in particolare, del Servizio studi della Camera, cui desidero, in questa sede, formulare uno speciale ringraziamento, nonché del Ministero dell’interno, del Ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale e dell’Istat.

**I disegni di legge in materia di esercizio del diritto di voto di coloro che si trovano fuori del Comune o della Regione di residenza per ragioni di studio, di lavoro e di cura.**

Innanzitutto, tengo a dare atto alla Commissione Affari Costituzionali e ai presentatori delle numerose proposte di legge in materia di diritto di voto per i “fuori sede” di aver avuto il merito di porre in primo piano un tema di cruciale importanza per l’attuazione dei nostri principi costituzionali e, in definitiva, per il rafforzamento delle istituzioni democratiche.

Le diverse proposte di legge all’esame della Commissione hanno come oggetto comune l’esercizio del diritto di voto di coloro che si trovano fuori del Comune o della Regione di residenza per ragioni di studio, di lavoro e di cura e affrontano questo tema di grande rilievo con soluzioni, in parte differenti, e comunque tutte di notevole interesse. In particolare:

- la proposta di legge A.C.1714 (Madia, Ceccanti e altri) prevede il voto per corrispondenza per le elezioni politiche, europee e il voto nel seggio di domicilio nei *referendum*, oltre ad una delega al Governo sul voto elettronico in via sperimentale;
- la proposta di legge A.C. 3003 (Costa, Angiola e altri) prevede il voto per corrispondenza per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali;
- la proposta di legge A.C. 3007 (Brescia, Baldino e altri) prevede il voto anticipato nelle Prefetture per le elezioni regionali e comunali;
- la proposta di legge A.C. 3023 (D’Ettore, Calabria e altri) prevede il voto anticipato nelle Prefetture per le elezioni regionali e le elezioni comunali (per coloro che sono temporaneamente domiciliati in una Regione non confinante con quella di residenza);



- la proposta di legge AC. 3026 (Ungaro, Di Maio e altri) prevede il voto nel seggio del Comune di domicilio per le elezioni europee e politiche.

Le proposte, ad eccezione di quella che prevede il voto nel seggio di domicilio, disciplinano l'invio e lo scrutinio delle schede nel seggio di residenza. Tutte, infine, prevedono una richiesta o una comunicazione motivata con allegata documentazione.

Ovviamente ho citato solo in estrema sintesi le proposte che sono all'esame della Commissione che voi conoscete molto meglio di me. Tengo molto a sottolineare che è proprio dall'attenzione al valore di queste proposte e allo studio delle soluzioni più efficaci e sistematiche per affrontare le domande ad esse sottese è venuta l'esigenza di un approfondimento che è stato posto a base del lavoro di studio della Commissione di esperti da me istituita.

Come vedremo dall'illustrazione sintetica delle analisi e delle indicazioni del Libro bianco, la Commissione ha cercato di fare tesoro delle proposte, delle soluzioni e delle problematiche emerse dal dibattito svoltosi nella Commissione Affari Costituzionali.

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.

Come è noto, siamo passati dal 92,2% di votanti del 1948 al 72,9% del 2018 nelle elezioni politiche (Camera dei deputati). Alle europee del 2019 siamo scesi al 56,1% di votanti e alle ultime amministrative al 54% (v. *figure 1 e 2, pag. 9*).

### **L'analisi empirica del fenomeno**

Proprio dalla presa d'atto di questi dati 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% degli elettori nelle elezioni europee, in cui l'astensionismo è stato del 45,5%) o di indifferenza nei confronti della politica (stimato nelle stesse elezioni europee in circa il 10-15% 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 nel 16-18% degli elettori - *Si veda la tabella n. 1, pag. 10*).

Si tratta cioè dell'astensionismo che non dipende da una decisione di natura "politica" dell'elettore di non partecipare al voto, ma è dovuto più propriamente alla difficoltà materiale di recarsi alle urne a causa 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 dal comune di residenza per motivi di lavoro, studio, vacanza o per altre ragioni.

Ma vediamo meglio alcuni numeri particolarmente significativi, che si devono alla preziosa collaborazione dell'ISTAT (*si veda la tabella 2, pag. 11*):

- sono 4,2 milioni gli anziani *over 65* che hanno difficoltà di mobilità (pari al 9 % degli elettori). Di questi, 2,8 milioni (pari al 6% degli elettori) hanno gravi difficoltà di movimento. Più in



generale, 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% nel 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 (pari al 10% degli elettori). Di questi, sono 1,9 milioni (pari al 4% degli elettori) coloro che per rientrare nel luogo di residenza, attraverso la rete stradale, impiegherebbero più di 4 ore (tra andata e ritorno);
- è stimata in circa l'1% la percentuale di elettori assenti dal luogo di residenza per motivi di turismo ed escursionismo.

Infine, l'astensionismo può 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 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 e, in particolare, dell'astensionismo involontario. Come vedremo, sono proposte tratte per la maggior parte dall'esperienza degli altri Stati democratici e, dunque, già sperimentate sul campo.

Queste misure hanno la finalità di semplificare e di agevolare la partecipazione di oltre 9 milioni di cittadini, che rappresentano circa il 20% del corpo elettorale. Naturalmente, una parte di questi elettori si reca ugualmente a votare, facendosi carico delle difficoltà che ho richiamato (nella mobilità per gli anziani, nel rientro per i fuori sede, ecc.), 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 (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 elettori nella Circoscrizione Estero e possono votare per corrispondenza, mentre nelle elezioni regionali e amministrative sono elettori nel Comune di ultima residenza della famiglia (a volte si tratta dei nonni e dei bisnonni). 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, così che l'astensionismo appare più alto di quello effettivo tra gli elettori residenti in Italia. La divergenza tra astensionismo reale e apparente ha inizio, infatti, dopo l'approvazione, nel dicembre del 2001, 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 circa 2,3 milioni del 2001 a circa 5,5 milioni nel 2020 - *si veda la tabella 3, pag. 12*).

Per quanto riguarda la dimensione del fenomeno dell'astensionismo apparente, nelle elezioni regionali del 2020, la differenza tra astensionismo apparente e astensionismo reale è risultata pari al 5,5%, unicamente in ragione del conteggio degli iscritti all'AIRE nel corpo elettorale. Nelle più recenti elezioni comunali nei capoluoghi di Regione, la partecipazione reale al voto risulta essere quasi il 5% più alta di quella apparente. 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.

La proposta di legge A.C. 3144, approvata dal Senato della Repubblica il 26 maggio 2021 (A.S. 1196 Augussori), il cui esame avete concluso il 22 aprile scorso, 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 (A.I.R.E.) «che non hanno votato».

### **Che cosa si fa negli altri Paesi per promuovere la partecipazione**

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 solo in Italia.

Il Libro bianco contiene un'ampia ricognizione internazionale effettuata su un campione di 19 paesi tesa ad 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 analizzati 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.

In estrema sintesi, dalla ricognizione – su cui, ferma restando la disponibilità a rispondere ad eventuali quesiti non mi soffermo oltre per ragioni di tempo – 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 a loro assegnato (*si veda il quadro sinottico delle modalità di voto nei Paesi oggetto di ricognizione, pag. 13*).

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.

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

La dimensione 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 e 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 dei rappresentanti in seno alla Commissione del Ministero dell'interno e del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, 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), già prevista da una disposizione del decreto-legge “Semplificazioni-bis”. 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*. 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 elezioni (***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 nei diversi livelli di governo, tenendo conto dei vincoli costituzionali e sovranazionali. Questo intervento si fonda sull'introduzione di un principio 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. È un obiettivo che vogliamo condividere con le Regioni, nella certezza che sia comune interesse di tutti i livelli istituzionali concentrare le date degli appuntamenti elettorali.

Infine, si propone di includere nell'*election day*, oltre alla domenica, la giornata del lunedì fino alle ore 15:00 per ampliare l'arco orario in cui è possibile recarsi al seggio ed evitare possibili attese ai seggi.

### **Le nuove modalità di voto per favorire la partecipazione**

#### **Il voto anticipato presidiato: ridurre l'astensionismo involontario rispettando la Costituzione**

Il Libro bianco propone il voto anticipato presidiato ampiamente sperimentato a livello internazionale. Si tratta 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, 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 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) 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 di verificare il diritto di voto dell'elettore, 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* 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 verrebbe inserito in apposite buste e spedito al seggio "naturale" dell'elettore, affinché sia scrutinato insieme agli altri voti espressi nel seggio.

Analogamente, perché il sistema possa essere impiegato per tutti gli appuntamenti elettorali, inclusi quelli relativi alle elezioni amministrative anche dei piccoli comuni e alle altre elezioni locali, occorre che si dia una rigorosa implementazione dell'*election day*, tale per cui tutte le scadenze vengano fatte confluire effettivamente in due date annue.

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 un approfondimento vi sono: i tempi di spedizione garantiti dalle Poste; l'individuazione delle giornate in cui votare; il numero, le caratteristiche, i requisiti e le dotazioni degli uffici coinvolti; l'individuazione delle responsabilità dei funzionari incaricati; le modalità di controllo da parte dei rappresentanti di lista; la possibilità di nominare un delegato del sindaco e/o un presidente di seggio e scrutatori; le modalità di vigilanza; ecc.).

### **Il voto in un seggio diverso dal proprio nel giorno delle elezioni**

Viene proposto, inoltre, di consentire il voto, nel giorno delle elezioni, in seggi diversi da quello di appartenenza, collocati nella stessa circoscrizione o collegio elettorale. Questa ulteriore modalità di voto sarebbe rivolta ad elettori diversi da quelli che beneficerebbero del voto anticipato presidiato, ossia a coloro che hanno difficoltà a recarsi a votare non per la distanza dal comune di residenza, ma per ragioni diverse (si pensi, ad es. alla situazione di un anziano temporaneamente ospitato per assistenza a casa dei figli oppure a quella di una persona con disabilità il cui seggio "naturale" presenta barriere architettoniche). Anche 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.

### **Agevolare il voto delle persone anziane e disabili**

Per agevolare la partecipazione al voto di persone anziane o con disabilità, oltre alle due modalità di voto precedentemente illustrate (voto anticipato presidiato e voto in 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 intrasportabili, 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 effettiva necessità. L'intervento che si propone dovrebbe, inoltre, prevedere che la richiesta sia effettuata in modo semplice, anche per via telematica, e sulla base di una certificazione medica rilasciata dal medico di base. La proposta in esame dovrebbe tenere conto dell'esperienza, maturata nel corso dell'emergenza pandemica, del voto domiciliare degli elettori in quarantena o in isolamento fiduciario per Covid-19.

### **Ulteriori proposte**

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

### **Conclusioni**

Purtroppo, il tempo a disposizione e la necessità di non sottrarmi agli eventuali quesiti o 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:

- del principio democratico, sancito dall' art. 1 della Costituzione (“...*la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*”);
- del riconoscimento dei diritti dell'uomo, tra i quali i diritti politici, affermato dall'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*”);

- del compito delle istituzioni di favorire l'esercizio effettivo dei diritti e l'adempimento dei doveri rimuovendo gli ostacoli al loro esercizio sancito dall'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 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*).

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. 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, 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, eguaglianza, libertà e segretezza del voto.

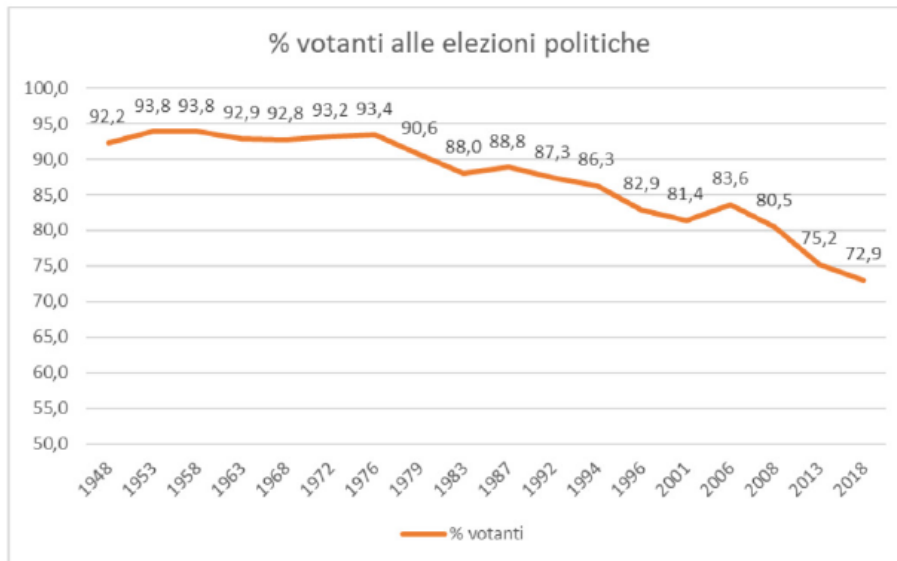
Da Ministro per i rapporti con il Parlamento, con delega alle Riforme istituzionali, sono fortemente impegnato per far procedere rapidamente queste proposte, valorizzando al massimo il contributo di tutti e il ruolo del Parlamento.

Resto naturalmente a disposizione dei colleghi per ogni approfondimento che riterrete di svolgere in questa sede attraverso eventuali osservazioni o quesiti o anche successivamente nelle forme che riterrete.

Grazie!



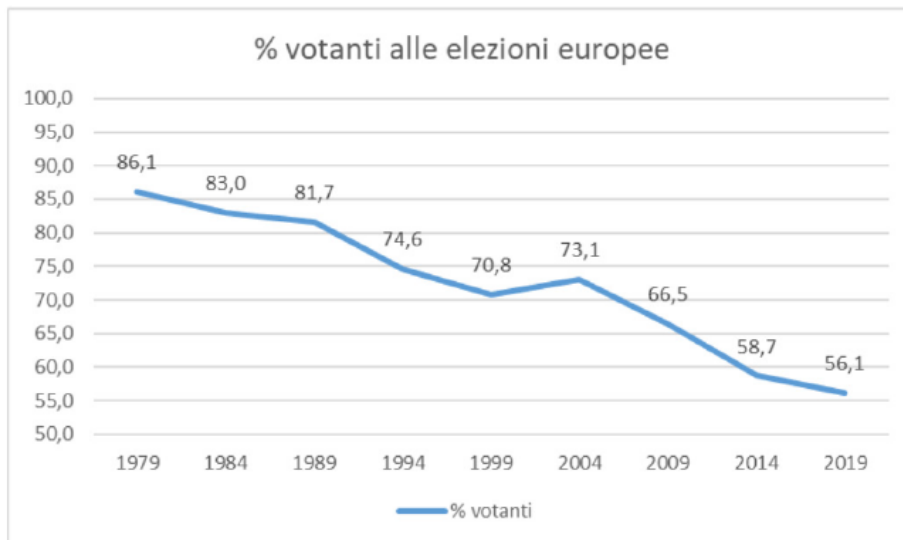
Figura 1 Percentuale di votanti alle elezioni politiche dal 1948 al 2018



Fonte: Ministero dell'interno

Nota: I dati relativi al 1994, 1996 e 2001 sono riferiti al voto proporzionale; i dati relativi agli anni dal 2006 e 2018 non comprendono la Valle d'Aosta. I dati fino al 2001 comprendono gli elettori italiani residenti all'estero; i dati a partire dal 2006 riguardano i soli elettori residenti in Italia.

Figura 2 Percentuale di votanti alle elezioni europee dal 1979 al 2019



Fonte: Ministero dell'interno

Nota: I dati sono riferiti al territorio italiano; non sono compresi gli italiani residenti in altri Stati dell'Unione europea.

**Tabella 1: 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
<b>Involontari</b>	16/18%	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Voto anticipato presidiato</li> <li>▪ Voto in altro seggio (il giorno delle elezioni)</li> <li>▪ Misure specifiche per anziani e disabili: elenco seggi privi di barriere architettoniche; trasporto pubblico gratuito; voto a domicilio</li> <li>▪ <i>Election pass</i></li> <li>▪ <i>Election day</i></li> <li>▪ Voto domenica e lunedì</li> <li>▪ Misure di informazione e comunicazione</li> </ul>
<b>Indifferenti</b>	9/11%	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Misure di informazione e comunicazione</li> <li>▪ <i>Election day</i></li> <li>▪ Voto domenica e lunedì</li> </ul>
<b>Protesta</b>	16/20%	--

## Nota

La tabella 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 per protesta (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 per 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 or ora ricordato.

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

**Nota**

La tabella 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.

**Tabella 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
Elettori AIRE*	+3-16% (media elezioni comunali) +5,5% (media elezioni regionali 2020) +3,5% (media elezioni europee 2019)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Corretta comunicazione dei dati sulla partecipazione al voto dei residenti in Italia e all'estero</li> <li>▪ Migliorare la qualità delle liste elettorali Aire</li> <li>▪ Misure più rigorose per l'iscrizione all'Aire</li> </ul>

\*Gli elettori iscritti all'AIRE passano da 2.353.000 circa del 2001 ai 3.996.000 circa del 2010 ai 5.486.000 circa del 2020

#### Nota

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.

Quadro sinottico delle modalità di voto nei Paesi oggetto di ricognizione (elezioni nazionali)<sup>1</sup>

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
Italia							✓
Australia			✓	✓*	✓*	✓	✓
Austria			✓*			✓*	✓
Belgio	✓*						✓
Canada			✓	✓	✓		✓
Danimarca				✓	✓		✓
Estonia		✓		✓	✓	✓	✓
Francia	✓						✓
Germania			✓			✓	✓
Irlanda			✓*				✓
Norvegia				✓	✓		✓
Paesi Bassi	✓					✓	✓
Portogallo				✓	✓		✓
Regno Unito	✓*		✓				✓
Repubblica Ceca						✓	✓
Slovacchia						✓	✓
Spagna			✓				✓
Stati Uniti <sup>2</sup>			✓	✓			✓
Svezia				✓	✓	✓	✓
Svizzera	✓		✓				✓

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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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*).





\*18STC0195170\*