

# L'astensionismo involontario: definizioni, caratteristiche, rimedi <sup>1</sup>

di Paolo Feltrin

## 1. *Introduzione*

Il tema dell'astensionismo è diventato nel dibattito pubblico italiano una sorta di mantra a carattere periodico. Il giorno dopo le elezioni si constata allarmati che una quota di cittadini - di volta in volta sempre maggiore - non si è recata alle urne; si evocano diagnosi generiche sulla crisi della democrazia, sulla sfiducia nei governanti, sul distacco dei cittadini dalla politica; poi, nel giro di pochi giorni, l'argomento scompare dalle cronache sino alla consultazione successiva.

Questo rito produce un duplice effetto negativo. Da un lato, affrontando in modo moralistico il fenomeno, lo si trasforma in una colpa civica indistinta si impedisce qualsiasi sforzo per fare qualcosa. Dall'altro lato, si inibisce la scomposizione analitica del fenomeno come pure una sua analisi in termini istituzionali, amministrativi e organizzativi, oltre che politici <sup>2</sup>. La nostra tesi è semplice: non tutto l'astensionismo ha le stesse cause o le stesse motivazioni. E soprattutto solo una parte dell'astensionismo rinvia alla protesta, alla sfiducia, all'indifferenza. Una parte rilevante del 'non voto' contemporaneo è infatti prodotta da ostacoli materiali, organizzativi, logistici e temporali che rendono costoso, difficile, talvolta impossibile esercitare il diritto di voto. Se si ignora questa distinzione, si finisce per attribuire all'astensionismo volontario l'intera responsabilità del calo della partecipazione elettorale, perdendo in questo modo di vista sia la componente di 'astensionismo

---

<sup>1</sup> Il presente scritto è frutto e dell'approfondimento in corso nell'ambito del gruppo di studio di ASTRID su "*Possibili interventi per contrastare la crisi della partecipazione democratica*" e anticipa le analisi svolte e le proposte allo studio.

<sup>2</sup> Sul carattere multidimensionale dell'astensionismo e sulla necessità di scomporre analiticamente il non voto, si vedano Aa. Vv. (2022), *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri; Raniolo, F. (2007), *La partecipazione politica*. Bologna: Il Mulino; Blais, A. (2006), What affects voter turnout? *Annual Review of Political Science*, 9, pp. 111-125; Feltrin P., Ieraci G. (2023), *Facilitating voting and electoral participation in Italy. On some possible measures to contrast involuntary and imposed abstentionism*, in "Rivista di Digital Politics", n. 1, pp. 29-48.

apparente', legata alla composizione dei corpi elettorali e ai criteri di computo dei votanti, sia la componente di 'astensionismo involontario', entro cui troviamo chi vorrebbe votare ma incontra impedimenti i più vari al concreto esercizio del diritto di voto<sup>3</sup>.

Questa distinzione non è solo concettualmente utile. Essa è normativamente rilevante. Se una quota importante dei non votanti è composta da cittadini che non rifiutano la partecipazione ma ne sono di fatto esclusi o scoraggiati, allora l'attenzione non deve concentrarsi soltanto sulla domanda politica, cioè sulla qualità dell'offerta dei partiti, bensì anche sull'architettura del procedimento elettorale. Il problema non è soltanto chi rappresenta chi, ma anche in quali circostanze il cittadino può effettivamente votare. In questo senso, le elezioni non sono soltanto il momento culminante della competizione politica, esse sono anche un complesso dispositivo amministrativo, logistico e tecnologico, il cui grado di adeguatezza rispetto alla società contemporanea incide direttamente sui livelli di partecipazione<sup>4</sup>. Nel caso italiano, il problema appare rilevante per almeno tre ragioni. La prima è storica. Per tutta la seconda metà del Novecento, l'Italia ha conosciuto livelli di partecipazione elettorale straordinariamente elevati. La seconda riguarda la comparazione internazionale. Oggi l'Italia non appartiene più al gruppo dei paesi europei a più alta partecipazione, ma si colloca in una fascia medio-bassa, sia che si guardi alle elezioni politiche sia che si guardi alle elezioni regionali e comunali. La terza è strutturale. Il XXI secolo ha radicalmente mutato le condizioni materiali della partecipazione: mobilità territoriale, lavoro e studio fuori sede, invecchiamento demografico, moltiplicazione degli spostamenti per i più vari motivi, digitalizzazione delle pratiche quotidiane, aspettative di immediatezza delle scelte e di loro semplificazione hanno reso sempre più anacronistica l'idea che il

---

<sup>3</sup> Per una distinzione fra cause strutturali, contesti istituzionali e trasformazioni dei valori nel declino del *turnout*, si vedano Blais, A., Rubenson, D. (2013), *The source of turnout decline: New values or new contexts?* in "Comparative Political Studies", 46(1), pp. 95-117; Wass, H., Blais, A. (2017), *Turnout*, in K. Arzheimer, J. Evans, M. S. Lewis-Beck (a cura di), *The SAGE handbook of electoral behaviour*, London: Sage, pp. 459-488.

<sup>4</sup> Sulla centralità dei procedimenti elettorali come infrastruttura della rappresentanza, cfr. Fabrizio, D., Feltrin, P. (2008). "L'intendenza seguirà...": quando le riforme trascurano i procedimenti (elettorali). In R. D'Alimonte C. Fusaro (Eds.), *La legislazione elettorale italiana* (pp. 141-169). Bologna: Il Mulino.

voto debba svolgersi esclusivamente in presenza, in modo rigido in un unico giorno o in due giorni, presso il solo seggio di assegnazione nel comune di residenza<sup>5</sup>.

Non si tratta di indulgere a facili entusiasmi tecnocratici, ma prendere atto che una parte della crisi della partecipazione elettorale dipende dalla crescente distanza tra una società profondamente trasformata e un procedimento elettorale ancora fondato, per larga misura, su logiche ottocentesche e novecentesche, come l'identificazione dell'elettore con documento cartaceo, la cabina elettorale, la matita copiativa, la scheda elettorale cartacea, l'urna in cui depositare la scheda, e così via. Mentre nella sanità, nella previdenza, nei servizi bancari, nelle comunicazioni, e in mille altri aspetti della vita quotidiana la digitalizzazione ha già cambiato il rapporto fra cittadino e istituzioni, soltanto le procedure di voto - almeno nel nostro paese - continuano ad essere organizzate secondo la tradizione di un rito da preservare tale e quale<sup>6</sup>. L'unica eccezione, da guardare molto positivamente, riguarda la trasmissione dei risultati elettorali dalle sezioni elettorali ai comuni, dai comuni alle prefetture e al Ministero dell'Interno, per poi essere con grande tempestività resi pubblici tramite il sito *Eligendo*.

Su queste basi, la discussione che segue persegue quattro obiettivi. In primo luogo, ricostruisce l'andamento storico e comparato della partecipazione, mostrando come il caso italiano vada letto con maggiore cautela di quanto non suggerisca la retorica corrente. In secondo luogo, distingue analiticamente tra astensionismo apparente, involontario e volontario. In terzo luogo, dedica un'attenzione specifica all'astensionismo involontario, che appare oggi il campo più promettente per un'azione pubblica efficace. In quarto luogo, discute in modo sistematico le principali proposte di riforma volte a ridurre gli ostacoli all'espressione del voto, facendo ricorso sia al *Libro bianco. Per la partecipazione dei cittadini* del 2022 sia alla letteratura internazionale sulle modalità alternative di voto e sulla qualità procedurale delle democrazie elettorali<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Sul mutamento delle condizioni sociali della partecipazione e sui costi del voto, cfr. Brady, H. E., McNulty, J. E. (2011), *Turning out to vote: The costs of finding and getting to the polling place*, in "American Political Science Review", n. 1, pp. 115-134.

<sup>6</sup> In chiave più generale sulla trasformazione digitale delle istituzioni politiche, cfr. Calise, M., Musella, F. (2019), *Il principe digitale*. Bari: Laterza; e Palano, D. (2020), *Bubble democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*. Brescia: Scholé.

<sup>7</sup> Aa. Vv. (2022), *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri e Norris, P. (2014), *Why electoral integrity matters*, Cambridge Mass.: Cambridge University Press.

L'ipotesi di fondo è che, nel caso italiano, la modernizzazione del voto non debba essere pensata come una rottura improvvisa, ma come una sequenza di innovazioni graduate, cumulabili e verificabili *ex post*. In altri termini, non si tratta di scegliere una volta per tutte tra conservazione integrale del modello attuale e salto immediato verso il voto digitale, quanto piuttosto di costruire una gerarchia di riforme nel rispetto dei principi costituzionali della personalità, libertà e uguaglianza del voto, , cominciando da quelle meno controverse sul piano costituzionale e più efficaci sul piano dei risultati: una migliore definizione del corpo elettorale, il voto anticipato, il voto in altro seggio, il voto dei temporaneamente residenti all'estero. l'ampliamento delle procedure assistite per elettori anziani e con disabilità, la digitalizzazione delle procedure al seggio. Solo dentro una simile traiettoria graduale diventa poi sensato discutere delle forme più avanzate di *remote voting*.

## 2. Il caso italiano nel lungo periodo: continuità, discontinuità, illusioni statistiche

Se si osserva l'andamento della partecipazione alle elezioni politiche italiane nel lungo periodo, si distinguono almeno tre grandi fasi. La prima va dal 1948 al 1979 ed è caratterizzata da una partecipazione eccezionalmente alta, stabilmente superiore al 90 per cento. La seconda, che copre grosso modo il periodo 1979-2001, mostra un primo arretramento, ma conserva livelli ancora molto elevati, oscillanti fra circa il 90 e l'85 per cento. La terza fase, apertasi nel XXI secolo e divenuta particolarmente visibile dopo il 2006, coincide con una riduzione molto più marcata, fino al 63,9% registrato nelle elezioni politiche del 2022<sup>8</sup>. Una prima conclusione è che la storia italiana dell'astensionismo non è quella di un declino lineare, progressivo e omogeneo lungo tutto il secondo dopoguerra. Per larga parte del Novecento repubblicano, la partecipazione rimane altissima. Se ne ricava che il problema non è la lenta erosione di un costume civico lungo settant'anni, bensì la rottura intervenuta nel nuovo secolo.

Prima ancora è però necessario interrogarsi sulle modalità di costruzione del dato. Una parte della diminuzione osservata nella partecipazione elettorale, specialmente in alcune fasi e in alcune consultazioni, può infatti essere attribuita a ciò che si può definire *astensionismo apparente*: una diminuzione del tasso di partecipazione che non

---

<sup>8</sup> Per una ricostruzione delle tendenze di lungo periodo della partecipazione in Europa e in Italia, cfr. Solijonov, A. (2016), *Voter turnout trends around the world*. Stockholm: International IDEA e Cancela, J. (2017), *Eleições: Quadros institucionais e dinâmicas de participação. Variedades de democracia na Europa do Sul, 1968-2016*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

dipende interamente dal mutamento del comportamento di voto, ma anche dal modo in cui il corpo elettorale viene definito e contabilizzato<sup>9</sup>. Forse il tema numericamente più significativo riguarda gli elettori residenti all'estero. Già alla fine degli anni Settanta, il computo di questa componente modifica il denominatore su cui si misura la partecipazione, abbassando artificiosamente la partecipazione al voto di almeno 3-5 punti percentuali in tutte le elezioni degli anni '80 e '90. Fu la conseguenza della Legge 7 febbraio 1979, n. 40, che consente ai cittadini italiani residenti all'estero di essere iscritti nelle liste elettorali anche se non sono compresi nell'anagrafe del proprio comune<sup>10</sup>. Già in preparazione delle elezioni europee del 1979, secondo il prefetto La Mesa, furono iscritti nelle liste elettorali, nei primi mesi del 1979, 754.685 elettori<sup>11</sup> residenti nell'Unione europea<sup>11</sup>. Ancora più alta è la cifra fornita da Celso Ghini per le elezioni politiche svoltesi sempre nello stesso anno, il 3-4 giugno: i residenti all'estero iscritti alle liste elettorali, europei più extraeuropei, furono 1.423.706, mentre i certificati ritirati 136.520<sup>12</sup>. La conclusione inevitabile fu che “poiché è risultato che in occasione delle elezioni politiche meno del 10% di questi elettori si sono presentati alle urne (...) l'incremento del 3% dei non votanti dal 1976 al 1979 è per almeno due terzi solo apparente”<sup>13</sup> (Ghini, 1983, p. 218). Non abbiamo trovato altre informazioni per le elezioni dei due decenni successivi, tuttavia nel maggio 2000, un anno prima dell'entrata in vigore della legge Tremaglia, gli elettori residenti all'estero erano

<sup>9</sup> Per alcuni di questi aspetti si rinvia a Feltrin, P. (2007), *Gli enigmi delle elezioni politiche 2006: la partecipazione elettorale e le schede bianche e nulle*, in P. Feltrin, P. Natale, L. Ricolfi (a cura di), *Nel segreto dell'urna. Un'analisi delle elezioni politiche del 2006* (pp. 141-161), Torino: Utet.

<sup>10</sup> Art. 1.: "I cittadini italiani che vengono cancellati dalla anagrafe della popolazione residente del comune per emigrazione definitiva all'estero restano iscritti nelle liste elettorali del comune da cui sono emigrati, sempreché conservino i requisiti per essere elettori. I cittadini di cui al primo comma possono chiedere, in ogni momento, il trasferimento della loro iscrizione dal comune di emigrazione al comune nella cui lista elettorale è iscritto il coniuge. I cittadini italiani residenti all'estero, purché in possesso dei requisiti per essere elettori, possono chiedere di essere iscritti e di essere reinscritti, se già cancellati, nelle liste elettorali, sebbene non risultino compresi nell'anagrafe della popolazione residente del comune (...)"

<sup>11</sup> La Mesa U. (1983), *Considerazioni utili ai fini di una qualificazione del fenomeno*, in Caciagli M. e Scaramozzino P. (1983, a cura di), *Il voto di chi non vota. L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*, Milano: Edizioni di Comunità. p. 196. Cfr. anche Id. (1981), *Problematiche attuali in materia di esercizio del diritto di voto da parte degli elettori all'estero*, in “Quaderni dell'Osservatorio elettorale”, n. 8, pp. 83-99.

<sup>12</sup> Vedi Ghini. C. (1983), *Alcune particolarità dell'astensionismo in Italia*, in M. Caciagli e P. Scaramozzino (a cura di), *op. cit.* p. 211, tab. 3.

<sup>13</sup> Id. (1983), *op. cit.*, p. 218. Si veda anche Ghini C. (1981), *La questione del voto degli italiani all'estero*, in “Quaderni dell'Osservatorio elettorale”, n. 8, pp. 83-99.

2.057.276<sup>14</sup>, tanto che nel 2001 la partecipazione reale si può stimare nell'85,2% contro il dato ufficiale (apparente) dell'81,4%. Successivamente, con l'espansione continua degli elettori iscritti all' Aire, il loro peso diventa sempre più importante, tanto da superare al 31 dicembre 2025 i 5.600.000 elettori, pari al 9,5% del totale ([https://dait.interno.gov.it/elezioni/rileseme/index\\_ricerca.php](https://dait.interno.gov.it/elezioni/rileseme/index_ricerca.php)), quota che finisce con l'amplificare l'astensionismo apparente nelle comunali e regionali, dove non è previsto il voto per corrispondenza per gli iscritti all' Aire.

### 3. *Il confronto europeo*

Il confronto con gli altri paesi europei aiuta a inquadrare meglio il problema. Il calo della partecipazione non è un'esclusiva italiana, molti paesi hanno sperimentato una diminuzione significativa dell'affluenza a partire dagli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso. Tuttavia, le traiettorie non sono uniformi. Vi sono paesi nei quali il calo è stato modesto; altri in cui la partecipazione si è mantenuta elevata; altri ancora, come Francia, Austria, Portogallo e Italia, in cui il declino è risultato più netto<sup>15</sup>. Il confronto internazionale suggerisce almeno due osservazioni. La prima è che la dimensione del paese, la struttura del sistema politico, la storia della formazione statale e il grado di identità nazionale possono influire sulla partecipazione, come hanno mostrato gli studi sui piccoli stati europei<sup>16</sup>. La seconda, più rilevante ai nostri fini, è che i dieci paesi a più alta partecipazione elettorale hanno tutti introdotto modalità di voto alternative o integrative rispetto al voto al seggio, in particolare il voto per corrispondenza, il voto anticipato, il voto per procura, il voto in un seggio diverso da quello di residenza, forme di voto facilitato per anziani, disabili e cittadini temporaneamente mobili e, in alcuni casi, il voto digitale. La presenza di queste modalità non comporta, come è ovvio, la conclusione di un nesso causale forte tra modalità alternative al voto al seggio e alta partecipazione elettorale. Tuttavia, il dato comparato ha un significato importante: mostra che le democrazie contemporanee più attente alla partecipazione elettorale non

<sup>14</sup> Il dato si trova in Mannheimer R., Sani G. (2001), *La conquista degli astenuti. Quasi un italiano su tre non va a votare. Perché*, Bologna: Il Mulino, p. 32. Nei primi anni ottanta si trova un cenno al problema in Scaramozzino P. (1983), *Analisi delle elezioni politiche del 1983*, in "Il Politico", n. 3 (1983), pp. 505-542.

<sup>15</sup> si vedano Solijonov, A. (2016), *Voter turnout trends around the world*. Stockholm: International IDEA; Wass, H., Blais, A. (2017), *Turnout*, in K. Arzheimer, J. Evans, M. S. Lewis-Beck (Eds.), *The SAGE handbook of electoral behaviour* (pp. 459-488), London: Sage.

<sup>16</sup> Cfr. Katzenstein, P. J. (1985). *Small states in world markets: Industrial policy in Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press e Id. (2003), *Small states and small states revisited*, in "New Political Economy", n. 1, pp. 9-30.

considerano affatto intangibile il monopolio del voto al seggio nel giorno del voto, al contrario, hanno prestato una attenzione specifica ai procedimenti elettorali, aggiornandoli via via in relazione alle trasformazioni della società<sup>17</sup>.

Se si guarda con maggiore attenzione alla comparazione internazionale, emerge un punto spesso trascurato nel dibattito italiano. I paesi che hanno mantenuto livelli di partecipazione elettorale elevati non coincidono semplicemente con i paesi dotati di una cultura civica più intensa o di sistemi partitici più stabili, ma combinano tre distinti elementi: una forte integrazione identitaria, una maggiore prevedibilità delle procedure elettorali, e una più ampia disponibilità di canali alternativi di voto. In altri termini, il confronto europeo non autorizza scorciatoie culturaliste. La partecipazione non è il riflesso automatico di una virtù civica nazionale. È anche il prodotto di un'architettura istituzionale che rende il voto semplice, comprensibile e compatibile con le forme di vita concrete dei cittadini<sup>18</sup>. Da questo punto di vista, il caso italiano appare peculiare non solo per la velocità del calo, ma per la persistenza di un modello procedurale fortemente centrato sul seggio di residenza e su finestre temporali indefinite. Paesi come Germania, Svizzera, Stati Uniti, paesi nordici ed Estonia mostrano, pur con differenze rilevanti, che la stabilizzazione della partecipazione passa spesso attraverso un repertorio cumulativo di strumenti: voto postale, voto anticipato, *polling places* alternativi, registri più interoperabili, informazione amministrativa più tempestiva, e in alcuni casi anche l'introduzione del *remote voting*. Nessuna di queste misure costituisce di per sé una panacea. Ma il loro insieme riduce il costo di accesso al voto e soprattutto normalizza l'idea che il diritto di voto debba adattarsi alla società reale, non il contrario.

#### 4. Una tipologia dell'astensionismo: apparente, involontario, volontario

Una discussione seria sull'astensionismo richiede una tipologia analitica. La categoria unica del "non voto" è troppo grossolana per sostenere inferenze valide e politiche efficaci. Dal punto di vista empirico e normativo, conviene dunque distinguere almeno tre forme di astensionismo.

---

<sup>17</sup> Una sintesi utile sulle convenienze voting reforms è in Gronke, P., Galanes-Rosenbaum, E., Miller, P. A., Toffey, D. E. (2008), *Convenience voting*, in "Annual Review of Political Science", n. 11, pp. 437-455.

<sup>18</sup> In termini generali, la stabilizzazione della partecipazione dipende spesso dall'interazione fra struttura del sistema politico, facilità amministrativa del voto e fiducia nelle istituzioni. Cfr. Geys, B. (2006). Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research. *Electoral Studies*, 25(4), 637-663.

La prima è l'astensionismo apparente, che non deriva immediatamente dalla scelta dell'elettore, ma dalla composizione del corpo elettorale, dalla qualità delle anagrafi, dalle regole di iscrizione e dalla mancata distinzione fra elettori con effettiva possibilità di voto e elettori formalmente inclusi ma sostanzialmente non mobilitabili. La seconda è l'astensionismo involontario, che riguarda coloro i quali non votano per impedimenti materiali, logistici, fisici, burocratici o informativi. La terza è l'astensionismo volontario, a sua volta distinguibile tra disinteresse, indifferenza, sfiducia, protesta, ostilità verso il sistema politico o rifiuto della democrazia rappresentativa <sup>19</sup>. Questa tripartizione consente di evitare di leggere l'intera crescita del non voto come un referendum implicito contro i partiti e contro le istituzioni. Una simile interpretazione può cogliere una parte del fenomeno, ma non la sua interezza. Inoltre, essa conduce facilmente a diagnosi enfatiche o genericamente culturaliste, mentre il segmento involontario richiede risposte più concrete: ovvero meno pianti sulla crisi della democrazia e più ingegneria istituzionale del diritto di voto, il che significa maggiore attenzione ai costi della partecipazione, alla mutata composizione socio-demografica del corpo elettorale, alle crescenti asincronie dei tempi di vita, di lavoro, di tempo libero <sup>20</sup>.

Sarebbe ingenuo negare la rilevanza dell'astensionismo volontario. Tuttavia, da un punto di vista normativo, l'astensionismo volontario è la componente più problematica da contrastare. Vi sono molte ragioni per decidere consapevolmente di non votare, ma il punto qui in discussione è quello di evitare che *la scelta di non votare* venga confusa con *l'impossibilità di votare*. Inoltre, se il segmento volontario pone limiti evidenti all'intervento pubblico, il segmento involontario rappresenta invece il terreno più praticabile. Qui non si tratta di convincere l'elettore, ma di ridurre i costi del voto per chi vorrebbe esercitare questo diritto. La logica di intervento può essere simile a quella dei servizi pubblici essenziali: non si obbliga il cittadino a usare un servizio, ma si rimuovono gli ostacoli che ne impediscono l'accesso <sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Per una discussione recente della partecipazione e del non voto, cfr. Mete V., Tuorto D. (2025), *Il partito che non c'è. L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*, Bologna: Il Mulino e Natale, P. Fasano L., Biorcio R. (2025), *Schede bianche. Perché gli italiani votano sempre meno*, Roma: Luiss University Press.

<sup>20</sup> In un registro teorico diverso, ma sempre utile per comprendere la pluralità di motivazioni individuali rispetto al voto, cfr. Brennan, G., Lomasky, L. (1993), *Democracy and decision: The pure theory of electoral preference*, Cambridge Mass.: Cambridge University Press.

<sup>21</sup> In questa direzione insiste anche Green, D. P., Gerber, A. S. (2015), *Get out the vote: How to increase voter turnout* Washington, DC: Brookings Institution Press.

Il *Libro bianco* del 2022 dedica molto spazio a cosa si può fare. La quota di elettori che dichiara di non aver votato per impedimenti pratici, difficoltà organizzative, lontananza dal luogo di voto, problemi di salute, mobilità lavorativa o di studio, o in generale perché le modalità di esercizio del voto risultano troppo onerose, non è marginale. La prima grande variabile che incide sull'astensionismo involontario è la mobilità. L'Italia del secondo dopoguerra, almeno fino agli anni Ottanta, era un paese nel quale lavoro, studio, residenza anagrafica e vita familiare tendevano molto spesso a coincidere spazialmente. Oggi questa coincidenza è saltata. Studenti universitari, lavoratori pendolari di lungo raggio, lavoratori stagionali, professionisti mobili, cittadini temporaneamente all'estero, persone che trascorrono il fine settimana lontano dal comune di residenza (per turismo, sport, eventi famigliari, etc.), individui con biografie territorialmente frammentate costituiscono una quota crescente della popolazione. Per una di queste ragioni milioni di elettori si trovano regolarmente lontani dal comune di residenza.

La seconda componente riguarda gli elettori fragili: grandi anziani, persone con disabilità, cittadini ricoverati, elettori con difficoltà motorie o sensoriali. Formalmente l'ordinamento italiano prevede già strumenti specifici: voto domiciliare per talune categorie, sezioni ospedaliere, seggi speciali, voto assistito, trasporti organizzati dai comuni. Il problema, tuttavia, non è l'assenza totale di strumenti, ma la loro frammentazione, il loro scarso grado di conoscibilità, l'eccesso di adempimenti, la disomogeneità territoriale e spesso la difficoltà pratica di accesso. Qui il divario fra diritto proclamato e diritto effettivamente fruibile è molto ampio<sup>22</sup>. La letteratura internazionale sui diritti politici delle persone con disabilità insiste sul fatto che l'eguaglianza formale non basta. Per rendere effettivo il suffragio occorrono accomodamenti ragionevoli, procedure semplificate, informazione accessibile e ambienti di voto realmente inclusivi<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Sul divario fra strumenti formali e uso effettivo delle misure di agevolazione per elettori fragili, cfr. Aa. Vv. (2022), *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, cit., pp. 73-86.

<sup>23</sup> Braun, K. (2015), *Nothing about us without us: The legal disenfranchisement of voters with disabilities in Germany and its compliance with international human rights standards on disabilities*, in "American University International Law Review", n. 2, pp. 315-346 e Fiala-Butora, J., Stein, M. A., Lord, J. E. (2014), *The democratic life of the Union: Toward equal voting participation for Europeans with disabilities.*, in "Harvard International Law Journal," n. 1, pp. 71-104.

Una terza componente dell'astensionismo involontario riguarda il costo cognitivo e organizzativo del voto. In una società nella quale calendari di lavoro, viaggi, attività sportive, cura familiare e routine digitali sono programmati con largo anticipo, l'incertezza sulle date elettorali aumenta il rischio di non partecipazione. Allo stesso modo, una procedura percepita come complicata, dispersiva o farragginosa può scoraggiare alcuni segmenti di elettorato. In questo senso, l'astensionismo involontario non è soltanto una questione di distanza fisica dal seggio, ma anche di prevedibilità istituzionale e semplicità amministrativa.

## *5. Le proposte per ridurre l'astensionismo involontario*

*5.1. Distinguere nei dati gli elettori residenti in Italia dagli iscritti all 'Aire.* La prima riforma, solo apparentemente minore, consiste nel migliorare la qualità dell'informazione pubblica sulla partecipazione. In tutte le consultazioni nelle quali gli iscritti all 'Aire vengono inclusi nel corpo elettorale ma non dispongono di strumenti agevoli per votare, dovrebbe essere sempre reso disponibile un doppio dato: partecipazione sul totale degli elettori iscritti e partecipazione sul totale degli elettori residenti in Italia. Questa distinzione non elimina l'astensionismo, ma impedisce che una quota di astensionismo apparente venga scambiata per astensionismo reale. Si tratta di un intervento a bassissimo costo amministrativo che sottrarrebbe il dibattito sull'affluenza alle semplificazioni giornalistiche e politiche, restituendo un quadro più preciso del comportamento elettorale effettivo.

*5.2. Voto anticipato presidiato.* Tra le misure più discusse, il voto anticipato è probabilmente la meno controversa e una delle più promettenti. Esso consente all'elettore di votare in un arco temporale che precede il giorno ufficiale della consultazione, presso un certo numero di sedi individuate dalle amministrazioni comunali. La sua logica è semplice: se il problema di una quota crescente di elettori non è il rifiuto del voto, ma l'impossibilità di trovarsi nel luogo giusto al momento giusto, allora ampliare la finestra temporale del voto riduce drasticamente il costo dell'adempimento. Non occorre arrivare al caso limite della Norvegia, dove si può votare fino a due mesi prima della data formale, ma qualcosa si può già fare subito, anche senza intervenire nelle tempistiche di legge per la presentazione delle liste, i tempi dei ricorsi, la stampa delle schede, etc. Dal punto di vista operativo, il voto anticipato richiede però alcune condizioni: sedi certe e facilmente raggiungibili; una finestra temporale sufficientemente ampia; standard nazionali uniformi; forte

comunicazione istituzionale; procedure di custodia, e scrutinio che garantiscano contestualità e sicurezza. Nessuno di questi problemi appare insuperabile. Piuttosto, la resistenza da superare riguarda l'idea che il voto debba coincidere con un unico rito concentrato in giornate elettorali prestabilite.

*5.3. Voto in altro seggio con scheda della circoscrizione di appartenenza.* La seconda proposta riguarda il voto in un seggio diverso da quello del comune di residenza. È la misura che più direttamente intercetta il problema dei fuorisede, dei lavoratori mobili e di tutti coloro che nel fine settimana elettorale, si trovano altrove. Giuridicamente il nodo più discusso riguarda la territorialità della rappresentanza: come consentire a un elettore di votare altrove senza alterare il rapporto tra collegio elettorale e rappresentanza territoriale? La soluzione indicata nel *Libro bianco* è che l'elettore vota fisicamente altrove, ma vota con la scheda della propria circoscrizione, resa disponibile attraverso procedure digitali di stampa, tracciamento e trasmissione sicura<sup>24</sup>. In tal modo non si sposta il corpo elettorale da un collegio all'altro e non si mina il principio territoriale, solo si procede al disaccoppiamento della territorialità della scheda dalla territorialità del seggio. Dal punto di vista comparato, la possibilità di votare fuori sede o in polling stations alternative è già presente, con vari adattamenti, in numerosi ordinamenti.

*5.4. Voto per corrispondenza.* Il voto per corrispondenza è la misura che più spesso suscita obiezioni in Italia, soprattutto in nome della segretezza del voto, del rischio di coercizione familiare o clientelare e del timore di frodi. Tuttavia, il punto normativo centrale è che ogni sistema elettorale comporta un bilanciamento fra valori. Se una modalità come il voto postale consente a milioni di elettori di partecipare, la domanda non è se essa elimini ogni rischio, ma se il rischio residuo sia proporzionato rispetto al beneficio democratico dell'inclusione<sup>25</sup>. La comparazione internazionale mostra che il voto per corrispondenza è ampiamente utilizzato in molte democrazie consolidate, con gradi diversi di estensione e con specifiche garanzie procedurali. Gli studi su Svizzera, Germania e Stati Uniti indicano che il *postal voting* può aumentare, la

---

<sup>24</sup> Oltre al *Libro bianco*, vedi anche De Nicola A. (2022), *Il voto fuori dal comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal recente Libro bianco sull'astensionismo elettorale*, in "Osservatorio Costituzionale", n. 6, pp. 1-27.

<sup>25</sup> Sul bilanciamento costituzionale come tecnica di giudizio, cfr. Morrone A. (2014), *Il bilanciamento nello Stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino: Giappichelli.

partecipazione, soprattutto quando diventa un'opzione stabile e conosciuta <sup>26</sup>. Basta ricordare che quasi il 60% degli elettori statunitensi e quasi il 40% degli elettori tedeschi usano il voto postale. Nel caso italiano esiste inoltre un argomento di coerenza ordinamentale. Il voto per corrispondenza è già previsto per gli italiani residenti all'estero nelle elezioni politiche e nei referendum, come pure per gli elettori residenti nella Provincia autonoma di Bolzano. Esso è dunque già ritenuto, in certe condizioni, compatibile con i principi costituzionali e potrebbe essere sperimentato per categorie specifiche di elettori fragili.

*5.5. Misure per anziani, persone con disabilità o in condizioni di fragilità.* Un altro blocco di interventi dovrebbe riguardare l'accessibilità per anziani, disabili, malati e cittadini in condizioni di fragilità. Qui non è necessario attendere grandi riforme costituzionali. Molto può essere fatto già attraverso la semplificazione amministrativa. Il *Libro bianco* sottolinea l'esigenza di ridurre gli adempimenti, razionalizzare i certificati, uniformare la modulistica, migliorare la comunicazione e rendere i servizi di accompagnamento e assistenza più visibili e meno vessatori. In concreto, questo significa almeno sei cose: semplificare il voto domiciliare; rafforzare le sezioni ospedaliere e i seggi speciali; rendere davvero accessibili i seggi; garantire informazioni chiare e tempestive; prevedere procedure standardizzate per l'accompagnamento; addestrare il personale di sezione e gli uffici comunali a trattare il voto assistito non come un'eccezione fastidiosa ma come una funzione ordinaria del diritto di cittadinanza.

*5.6. Election Day e calendario prevedibile.* Una riforma meno discussa ma rilevante riguarda la prevedibilità del calendario elettorale. In Italia le date delle consultazioni sono spesso oggetto di incertezza, slittamenti, combinazioni con altre elezioni, scelte contingenti. Un sistema con finestre elettorali più prevedibili -tendenzialmente stabilirebbe il costo organizzativo del voto per i cittadini e per le amministrazioni. La prevedibilità non è un dettaglio. In contesti sociali ad alta mobilità, sapere con largo anticipo quando si voterà consente di programmare viaggi, rientri, spostamenti e richieste di accesso a modalità alternative. Anche qui il vantaggio è cumulativo perché

---

<sup>26</sup> Cfr. Luechinger S., Rosinger M., Stutzer, A. (2007), *The impact of postal voting on participation: Evidence for Switzerland*, in "wiss Political Science Review", n. 2, pp. 167-202; Berinsky A. J., Burns N., Traugott M. W. (2001), *Who votes by mail? A dynamic model of the individual-level consequences of voting-by-mail systems*, in "Public Opinion Quarterly", n. 2, pp. 178-197.

la partecipazione elettorale è favorita non soltanto da grandi innovazioni, ma anche dalla somma di piccoli abbassamenti del costo decisionale e logistico.

5.7. *Tessera elettorale elettronica e anagrafe elettorale nazionale digitale.* Un altro blocco di riforme riguarda l'infrastruttura amministrativa del voto. L'attuale sistema italiano si fonda ancora su una pluralità di registri comunali, tessere cartacee, procedure manuali e verifiche territorialmente frammentate. Questa architettura produce lentezze, errori, costi di coordinamento e barriere all'adozione di modalità più flessibili. Qui si sono fatti significativi passi in avanti. La realizzazione dell'anagrafe elettorale nazionale digitale rappresenta in questo momento la preconditione tecnica per molti degli interventi fin qui discussi. Allo stesso modo, la sostituzione della tessera elettorale cartacea con un supporto digitale o con una verifica elettronica dell'identità elettorale ridurrebbe uno degli aspetti più antiquati e irrazionali del procedimento attuale.

5.8. *Voto digitale e voto via Internet.* Il tema del voto digitale o del voto via Internet è quello che più divide il dibattito. Occorre distinguere con chiarezza il voto elettronico presidiato tramite macchine di voto dal *remote internet voting* tramite dispositivi personali. Le criticità delle due soluzioni non coincidono. La letteratura internazionale è prudente: i rischi di sicurezza, verificabilità, coercizione e opacità del sistema sono reali, e non a caso molti ordinamenti procedono con estrema cautela<sup>27</sup>. Tuttavia, alcune esperienze estere per alcune categorie di elettori svantaggiati, come i militari in missione fuori dai confini nazionali (Francia, U.s.a.) e l'esperienza estone mostrano che in futuro è possibile che il voto via Internet possa diventare una componente stabile del processo elettorale<sup>28</sup>.

Nel breve periodo, il voto digitale forse non è la priorità più realistica per l'Italia, tranne forse per qualche sperimentazione rivolta ad alcune categorie speciali. Nel medio periodo, però, esso non può essere escluso dall'agenda; anzi, una discussione approfondita sull'argomento costringe a ripensare l'intero procedimento elettorale come un sistema integrato di identificazione, sicurezza, verificabilità e accesso. Di qui

---

<sup>27</sup> Alvarez R. M., Hall T. E. (2008), *Electronic elections: The perils and promises of digital democracy*, Princeton, NJ: Princeton University Press; Alvarez R. M., Atkeson L. R., Hall T. E. (2013), *Evaluating elections: A handbook of methods and standards*, Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>28</sup> Solvak M., Vassil K. (2018), *Could Internet voting hal declining electoral turnout? New evidence that e-voting is habit forming*, in "Policy Internet", n. 1, pp. 4-21; Vassil K., Solvak M., Vinkel P., Trechsel A. H., Alvarez R. M. (2016), *The diffusion of Internet voting: Usage patterns of Internet voting in Estonia between 2005 and 2015*, in "Government Information Quarterly", n. 3, pp. 453-459.

la necessità di una sua reingegnerizzazione complessiva, che potrebbe passare attraverso sperimentazioni progressive, circoscritte e valutabili: inizialmente per categorie specifiche, poi, eventualmente, per platee più ampie, secondo un modello di apprendimento istituzionale incrementale, nel quale ogni passaggio sia accompagnato da audit tecnici, verifiche indipendenti e capacità di correzione.

## 6. *Obiezioni, cautele, bilanciamenti*

Ogni proposta di modifica dei procedimenti elettorali va incontro ad obiezioni. Le più ricorrenti sono quattro: il rischio di frodi; la violazione della segretezza del voto; la possibile alterazione dei rapporti territoriali di rappresentanza; l'idea che facilitare il voto significhi introdurre cittadini meno informati o meno coinvolti nel processo politico.

La prima obiezione richiede la consapevolezza che nessun sistema di voto è immune da rischi. Ma il criterio corretto non è la ricerca impossibile del rischio zero quanto, invece, il confronto proporzionato fra rischi e benefici, insieme alla capacità di disegnare controlli adeguati. In questo senso, la comparazione internazionale è essenziale: mostra che molte democrazie consolidate hanno già affrontato e risolto, in modi diversi, problemi analoghi.

La seconda obiezione, relativa alla segretezza, merita una riflessione più attenta. La segretezza è certamente un presidio irrinunciabile contro coercizioni e controlli indebiti, ma essa non può diventare un argomento automatico contro ogni innovazione. Anche qui si tratta di bilanciare valori costituzionali. Se una misura consente a una larga platea di cittadini di esercitare effettivamente il diritto di voto, il suo scrutinio deve essere fondato su criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

La terza obiezione, sul rapporto fra territorio e rappresentanza, è rilevante soprattutto per il voto in altro seggio. Ma, come si è detto, il problema può essere affrontato tecnicamente preservando la scheda della circoscrizione di appartenenza. Ciò che conta è che il voto continui a essere attribuito al collegio corretto, non che l'elettore si trovi fisicamente al suo interno nel momento in cui lo esprime.

La quarta obiezione è forse la meno convincente. Essa presuppone che una partecipazione facilitata impoverisca la qualità del voto, quasi che solo il voto costoso

sia un voto civicamente nobile. È un argomento fragile, e al fondo, un po' elitario perché trascura il principio dell'accesso eguale all'esercizio del voto.

### *7. Verso una reingegnerizzazione del procedimento elettorale*

Il problema, in ultima analisi, non riguarda un singolo intervento, ma l'intero disegno del procedimento elettorale, magari con la redazione di un testo unico dei procedimenti elettorali. L'Italia continua a operare con una infrastruttura costruita in gran parte su carta, registri sezionali, controlli manuali, tessere fisiche, catene procedurali frammentate. Questo modello ha garantito per decenni affidabilità e ritualità pubblica. Ma oggi mostra crescenti limiti di adattamento.

Reingegnerizzare il procedimento elettorale non significa banalizzare il voto o piegarlo a un immaginario tecnocratico. In questo senso, il lavoro svolto dal Ministero dell'interno sul versante della digitalizzazione informativa e dei flussi di raccolta dei dati segnala che una parte della strada è già stata imboccata. Ma il nodo politico resta aperto: si può continuare a pensare il voto come un rito immutabile oppure lo si deve riprogettare come un diritto da rendere concretamente esercitabile in una società nel frattempo mutata.

Infine, una politica pubblica sulla partecipazione al voto richiede anche una politica della conoscenza amministrativa: basi dati migliori, interoperabilità fra archivi, classificazioni più raffinate del corpo elettorale e possibilità di accesso ai microdati per finalità di ricerca, con tutte le garanzie necessarie di anonimizzazione e sicurezza.

La questione dell'astensionismo involontario consente anche di riformulare in modo più generale il rapporto fra cittadino e istituzioni. In una società caratterizzata da alta mobilità, da forti differenze generazionali nell'uso del tempo e delle tecnologie, e da un crescente peso della popolazione anziana, la partecipazione elettorale diventa un test di adeguatezza istituzionale. Non si tratta di chiedere se il cittadino vuole votare, ma di interrogarsi se le istituzioni democratiche siano ancora progettate in modo compatibile con le forme di vita reali dei cittadini contemporanei. Letta in questi termini, la riduzione del costo del voto non è una concessione opportunistica, né un cedimento alla pigrizia civica, è piuttosto un criterio di qualità democratica. L'alternativa non è fra conservazione rituale e innovazione indiscriminata, ma fra un

gradualismo riformatore e verificabile e l'inerzia che, nel tempo, rischia di trasformare il suffragio in un diritto formalmente universale ma socialmente diseguale.

Se si assume sul serio la distinzione fra astensionismo apparente, involontario e volontario, allora anche l'agenda riformatrice può essere ordinata secondo priorità differenti. Non tutte le innovazioni hanno lo stesso rendimento democratico, lo stesso costo politico e la stessa intensità di rischio. Una strategia ragionevole dovrebbe distinguere almeno tre livelli.

Il primo livello riguarda le riforme immediatamente praticabili e a basso tasso di conflittualità: revisione delle modalità di iscrizione all'Aire; migliore contabilizzazione degli elettori Aire nelle elezioni regionali e comunali; pubblicazione disaggregata dei tassi di partecipazione; semplificazione delle procedure per il voto assistito e domiciliare; potenziamento della comunicazione istituzionale verso anziani, persone con disabilità e caregiver; digitalizzazione della tessera elettorale e delle anagrafi. Qui il guadagno atteso consiste soprattutto nella riduzione delle frizioni amministrative e nel miglioramento della qualità del dato.

Il secondo livello comprende le riforme ad alto impatto inclusivo e ormai largamente legittimate dalla comparazione: voto anticipato; voto in altro seggio con scheda della circoscrizione di appartenenza; ampliamento e razionalizzazione del voto per corrispondenza per categorie ben definite di elettori temporaneamente lontani dal comune di residenza; definizione di finestre elettorali prevedibili.

Il terzo livello, infine, riguarda le innovazioni a più alta intensità tecnologica e simbolica, come il voto digitale. Qui occorre adottare una logica sperimentale: contesti limitati, categorie elettorali circoscritte, audit indipendenti, verifiche pubbliche, possibilità di ripetizione o annullamento controllato del voto in caso di anomalie, trasparenza del codice e delle procedure di certificazione. L'esperienza estone è istruttiva non perché automaticamente trasferibile, ma perché mostra che il *remote voting* funziona solo quando è inserito in un ecosistema amministrativo coerente, digitalizzato e socialmente interiorizzato.

Questa agenda graduale ha anche un vantaggio politico. Consente di depoliticizzare almeno in parte la discussione sulle riforme del voto, sottraendola all'alternanza fra entusiasmi salvifici e paure apocalittiche. Molte misure che incidono

sull'astensionismo involontario non spostano in modo prevedibile gli equilibri tra partiti, ma migliorano la qualità inclusiva del procedimento. Per questa ragione possono essere difese non come strumenti di parte, bensì come strumenti di leale manutenzione costituzionale della democrazia rappresentativa.