

DOCUMENTAZIONE INFORMATIVA

Dipartimento federale di giustizia e polizia

Rapporto del gruppo di lavoro sull'astensione
in materia di votazioni ed elezioni

Maggio 1979

Maggio 1979

RAPPORTO DEL GRUPPO DI LAVORO SULL'ASTENSIONE IN MATERIA DI VOTAZIONI ED ELEZIONI

L'assenteismo del cittadino svizzero in tema di voto e di elezioni non dà, per il momento, adito a preoccupazioni gravi. Tuttavia la partecipazione a votazioni e a elezioni vuol essere osservata attentamente e promossa con un sistema di provvedimenti neutrali. Sono però da scartare provvedimenti che presuppongono la rinuncia a "elementi comprovati della democrazia svizzera".

A tali conclusioni giunge il gruppo di lavoro sull'astensione in materia di votazioni ed elezioni del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), del cui rapporto il Consiglio federale ha preso conoscenza. In pari tempo, il Consiglio federale ha autorizzato il DFGP a sottoporre ad autorità federali, ai Cantoni, ai Comuni, ai partiti politici e alle organizzazioni interessate, le proposte e le raccomandazioni, raccolte in 43 tesi, per esame e - nella misura del possibile - per attuazione.

Mandato del gruppo di lavoro

Alla fine del 1977, il DFGP aveva istituito un gruppo di lavoro al quale aveva affidato il compito di analizzare

i risultati dell'indagine svolta dal prof. Leonhard Neidhart e dal dott. Jean-Pierre Hoby sull'astensione dal voto e di proporre misure concrete, atte ad eliminare l'astensione in materia di votazioni ed elezioni. Del gruppo di lavoro, presieduto dal dott. Benno Schneider, segretario generale del DFGP, facevano parte i signori:

dott. Benno Hardmeier, Unione sindacale svizzera, Berna
dott. Ulrich Klöti, aggiunto scientifico della Cancelleria federale, Berna
prof. dott. Leonhard Neidhart, Zurigo
prof. Roland Ruffieux, Friburgo
dott. Peter Studer, redattore capo, Tages Anzeiger, Zurigo
dott. Hans Windlin, Cancelliere, Zugo

Cause dell'astensione

Oltre a numerose cause insite nell'atteggiamento del cittadino stesso (disinteresse politico, sentimento d'impotenza politica), anche la trasformazione del rapporto fra cittadino e Stato sembra avere conseguenze: la più alta partecipazione alle votazioni ed elezioni si è avuta in Svizzera al tempo del "Kulturkampf" e in epoca di crisi economiche. A partire della seconda guerra mondiale, non vi furono più - almeno fino al 1974 - gravi crisi d'ordine economico. Soltanto la questione dell'inforestierimento ha dato origine a conflitti accaniti, in occasione delle votazioni ed ha conosciuto partecipazioni relativamente più alte. Vengono a cadere le due più importanti premesse di una motivazione politica dell'elettore. L'aumento generale del benessere e l'intesa fra le grandi correnti politiche permettono al cittadino di ritirarsi, senza conseguenze negative, nella sfera privata, nella quale egli può assumere anche altri ruoli che non quello d'elettore, ruoli che lo interessano ed occupano in misura maggiore. Molte occupazioni del tempo libero

assicurano maggiori soddisfazioni che non l'impegno politico. In pari tempo poi, i partiti politici hanno perduto molto della loro importanza. Un numero sempre crescente di elettori dà prova di un atteggiamento indifferente o addirittura negativo nei confronti dei partiti politici, ai quali non riconoscono più il carattere di un faro indicatore. Anche i movimenti e i gruppi politici di recente formazione non costituiscono un'alternativa ai partiti politici.

Particolarità del sistema di governo svizzero

Tali cause - motivi nel singolo e turbamento del rapporto fra cittadino e Stato - sono in relazione con fenomeni rilevanti non soltanto in Svizzera. L'evoluzione sociale ed economica nei Paesi industrializzati vicini non avviene in modo del tutto diverso da quella della Svizzera. E tuttavia, la quota di partecipazione è in quei Paesi in parte parecchio più alta. Il gruppo di lavoro presume che la spiegazione di questo divario risieda nelle peculiarità strutturali del sistema di governo svizzero che fanno sì che il cittadino abbia con la politica un legame del tutto particolare. Fra le cause rileviamo in primo luogo la frequenza degli scrutini (fra il 1945 e il 1975, il corpo elettorale della Repubblica federale di Germania è stato chiamato alle urne sette volte, quello francese 22 volte e quello della Svizzera almeno 97 volte), ma anche il carattere complicato delle materie sottoposte al voto che pongono alte esigenze qualitative al cittadino. La non partecipazione al voto non causa danno di sorta, poiché lo Stato mette i beni di consumo a favore anche di coloro che alle urne non si recano. Nella democrazia che conosce il diritto di referendum, poi, ha possibilità di riuscita soltanto una materia che possa contare su una larga base consensuale. Ciò vale a dire che in una soluzione di compromesso, si tiene conto degli interessi della maggior

parte possibile di gruppi importanti. In una campagna elettorale sono perciò necessariamente rappresentati i diversi argomenti, anche quelli contrari. I vari campi d'interesse divengono così indecifrabili per il cittadino. Anche una soluzione di compromesso non può indurre il cittadino a recarsi alle urne, se il risultato dello scrutinio appare già scontato: in questo caso l'elettore ritiene inutile aggiungere il proprio voto. Infine anche la forma di governo basata sul pluralismo dei partiti favorisce l'insorgere, nel cittadino, dell'impressione non poter egli, neppure con l'espressione del voto, influire alcunchè sull'indirizzo politico. La tensione apportata nei Paesi limitrofi dall'accentramento dei pareri in due posizioni opposte non è presente, in Svizzera, quale motivazione a partecipare al voto.

Pubblicità statale per la partecipazione al voto, senza obbligo di voto

Il gruppo di lavoro postula, come misura concreta onde migliorare la partecipazione a votazioni ed elezioni, in primo luogo una pubblicità dello Stato in vista della partecipazione stessa. Tale pubblicità si rivolge a quei cittadini che sono in principio interessati politicamente e pronti ad esprimere con il voto il loro parere, ma anche a coloro che, con più o meno cattiva coscienza, desiderano eludere i disagi insiti nelle votazioni ed elezioni. Fa parte di tali misure l'estensione degli affissi in tutti i Comuni della Svizzera e l'invito generale, rivolto dalla radio e dalla televisione a partecipare allo scrutinio, non invece l'inserzione di tale invito nei quotidiani. Il gruppo di lavoro respinge invece, per considerazioni fondamentali, l'idea di riconoscere al cittadino vantaggi d'ordine finanziario (ad es. sconto fiscale) quale corrispettivo dell'esercizio del diritto di voto. Lo stesso

dicasi in merito all'introduzione dell'obbligo di voto che costituisce soltanto un metodo di lotta dei sintomi e al quale dovrà essere fatto ricorso tutt'al più ove l'astensione in materia di votazioni ed elezioni avesse a porre in questione il funzionamento della democrazia diretta.

Voto agevolato

Le proposte del gruppo di lavoro volte ad agevolare l'espressione del suffragio sono attuabili con un dispendio minimo. Si consiglia, ad esempio, ai Cantoni e ai Comuni, di ammettere il voto per corrispondenza come previsto dalla Legge federale sui diritti politici, per le votazioni e le elezioni. Secondo il parere del gruppo di lavoro, dovrebbe essere introdotta, a livello federale, cantonale e comunale, la rappresentanza da parte dei familiari che convivono nell'economia domestica, per l'espressione del voto. Il sistema dell'urna mobile, invece, dovrebbe entrare in linea di conto soltanto per le casi di cura, gli stabilimenti, gli ospedali e le istituzioni del genere. E' inoltre consigliato ai Comuni di curare l'accesso ai locali di voto e l'assetto degli stessi e di prolungare l'orario di apertura di tali locali. Il gruppo di lavoro ha discusso anche la questione se il numero dei fine settimana dedicati alle votazione debba essere aumentato, affinché diminuisca il numero delle materie sulle quali votare ogni volta. Tuttavia soltanto un periodo di prova dimostrerà se una misura del genere possa averre effetto positivo sulla partecipazione a votazioni ed elezioni. Certo è che la decisione del cittadino riuscirebbe senz'altro facilitata dalla diminuzione del numero di materie sottoposte di volta in volta alla sua attenzione.

Istruzione civica approfondita e
informazione di base alla televisione

Grande importanza assume, in vista di una lotta efficace a lungo termine, dell'astensione dalle votazioni ed elezioni, l'istruzione del cittadino. Occorre migliorare il grado generale d'informazione, soprattutto dei gruppi che sono stati svantaggiati in materia di scuola e di istruzione. Il gruppo di lavoro propone perciò di potenziare l'insegnamento della civica nella scuola popolare e superiore, in particolare anche nelle scuole professionali come pure nelle scuole reclute. Una delle cause rilevanti dell'astensione è dovuta al disinteresse del cittadino per lo Stato. Accanto ai provvedimenti elencati che dovrebbe adottare lo Stato, occorre pure la collaborazione dei mass-media. Si migliori l'informazione politica di base, alla radio e alla televisione, ponendosi tramite questi medi raggiungere soprattutto le persone che il più sovente non si recano alle urne. In particolare la televisione ha saputo destare l'attenzione in settori della popolazione sinora politicamente disinteressati. Tuttavia, le trasmissioni di carattere politico troppo spesso si riferiscono oggi unicamente a questioni politiche di stretta attualità. Il cittadino dovrebbe essere informato invece direttamente e per tempo anche sui problemi che si pongono, al nostro Paese, a lunga scadenza. Egli saprà formarsi una opinione personale completa, soltanto ove sarà a conoscenza di diverse soluzioni possibili, con i relativi vantaggi e svantaggi. A tali condizioni il cittadino sarà in grado anche di accogliere l'informazione attuale, in merito alla votazione alla quale dovrà partecipare.

Lingua comprensibile, nelle leggi - Chiarimenti

Alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni è rivolto l'invito a voler chiarire, prima dell'adozione di nuove

prescrizioni, la questione della loro necessità e, in caso di dubbio, a rinunciare alle stesse. La più grande attenzione è da rivolgere alla redazione di un testo di legge che deve risultare chiaro e leggibile: meno testi legislativi e in compenso migliore qualità quanto a trasparenza e comprensibilità. Le spiegazioni fornite per ogni materia sottoposta a votazione mostrino con chiarezza il divenire della legge, prendano in considerazione le alternative possibili e siano presentate tenendo maggior conto dei principi della moderna tecnica di stampa.

Una maggiore partecipazione grazie a una migliore apertura

Una pianificazione aperta, nel senso di un orientamento continuo sulle questioni che si pongono nell'ambito umano, può contribuire a diminuire la distanza fra cittadino e amministrazione. Siffatto atteggiamento corrisponderebbe meglio al carattere di un processo di formazione e decisione democratico e decentralizzato. Una pianificazione aperta evita un "no" che giunge, non raramente, a concludere un'attività preliminare durata lunghi anni, senza che sia data contemporaneamente una costruttiva alternativa. I cocci tanto lamentati potrebbero spesso essere evitati se il colloquio con il cittadino fosse aperto per tempo. Il gruppo di lavoro spera in un miglioramento dei rapporti fra cittadino e Stato, ove si riesca a presentare di quest'ultimo piuttosto il carattere di partner e di prestatore di opera e d'appoggio che non di apparato di forza.

Conservare il sistema attuale

Il gruppo di lavoro rifiuta di lottare contro l'astensione in materia di votazioni ed elezioni, sulla via di riforme del sistema democratico. Provvedimenti del genere assumerebbero la portata di un mutamento del sistema. Sarebbe versare un prezzo troppo alto per raggiungere lo scopo

e varrebbe a porre in questione un aspetto tipico della democrazia di stampo elvetico: la maggiore e più diretta autodeterminazione possibile in una comunità aperta. L'abbandono della democrazia, del libero dibattito e della forma di governo basata sul pluralismo dei partiti, onde aumentare l'attrattività della politica svizzera e con ciò la partecipazione a votazioni ed elezioni equivarrebbe, secondo il parere del gruppo di lavoro, ad un agire utilitaristico, irresponsabile. Lo stesso ritiene per altro che l'astensione attuale non debba dar adito a preoccupazioni. Siffatta valutazione odierna potrebbe tuttavia rivelarsi errata già domani, ove la composizione dell'elettorato passivo dovesse mutare in modo tale che la decisione maggioritaria nelle votazioni popolari dovesse divenire una dittatura occulta della minoranza. Per questo motivo, l'evoluzione della partecipazione al voto deve essere osservata in continuazione: cause ed effetti devono essere seguiti secondo le regole della ricerca scientifica.

Bilancio realista

Per quanto concerne proposte e suggerimenti, il gruppo di lavoro è dell'avviso che i Comuni, in particolare, ma anche i Cantoni e i partiti politici dovrebbero dar prova di coraggio e passare alla sperimentazione. L'efficacia delle numerose possibilità elencate, per ovviare all'astensione, può risultare soltanto dalla loro attuazione pratica. Il miglioramento dell'istruzione della civica e dell'informazione politica di base è, secondo il gruppo di lavoro, il caposaldo dei provvedimenti a lungo termine. In un caso si tratta di motivare i giovani cittadini, affinché riconoscano ed assumano la parte che loro affida la democrazia diretta ed abbiano nel contempo presenti le conseguenze dell'astensione. Nell'altro caso si

auspica che autorità, parlamento e partiti, per il tramite dei mass-media, facciano pervenire ai cittadini un orientamento di base che fornisca agli stessi una veduta d'insieme, chiara e trasparente, sulla temperie politica, affinché l'informazione politica attuale abbia a cadere su un terreno fertile. Il gruppo di lavoro ritiene che, sulla partecipazione a votazioni ed elezioni avrà effetti positivi e rilevanti, l'introduzione delle agevolazioni tecniche proposte: voto per corrispondenza generalizzato e rappresentanza da parte dei familiari per l'espressione del voto.

Il gruppo di lavoro, pur dovendo stendere un bilancio realista, per non essere possibile aumentare in modo rilevante la partecipazione alle votazioni ed elezioni, senza rinunciare ad elementi comprovati della democrazia elvetica, auspica tuttavia che siano attuate le sue proposte realistiche di miglioramento. Il Consiglio federale si associa a queste conclusioni. Esso ha perciò incaricato il DFGP di sottoporre tali provvedimenti alle autorità federali, ai Cantoni, ai Comuni, per esame e- sempre se adeguata - relativa attuazione. Il rapporto sarà inviato anche ai partiti politici, alla Conferenza dei direttori dell'istruzione, alla Società svizzera di radiodiffusione e televisione SSR, al Fondo nazionale svizzero, affinché diano il loro parere in merito.

Altri interessati potranno richiedere il rapporto (costo: fr. 12.-) alla Centrale federale degli stampati e del materiale, 3003 Berna.

DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA
Servizio informazione e stampa