

Le ipotesi di riforma della legislazione elettorale in Polonia

di Andrzej Sokala

Sommario: 1. Considerazioni introduttive: l'astensionismo elettorale e i suoi riflessi sulle ipotesi di riforme elettorali; 2. L'introduzione della notifica della comunicazione e del voto per procura quali strumenti per garantire l'attuazione del principio di universalità del suffragio; 3. Considerazioni conclusive.

1. Il tema del presente contributo è, con ogni probabilità, meglio individuabile in “negativo”, vale a dire parlando delle mancate riforme della legislazione elettorale polacca e delle ragioni che hanno determinato tali insuccessi piuttosto che analizzando nello specifico le modifiche apportate alla legislazione elettorale polacca nell'ultimo quindicennio; queste ultime sono risultate, ad avviso di chi scrive, superflue se non addirittura destabilizzante.

Su di un piano più generale, occorre dire che tra i nodi maggiormente problematici in tema di riforma della legislazione elettorale polacca, vi sono: la definizione dello *status* giuridico della Commissione elettorale di Stato (il massimo organismo competente in materia di elezioni e di *referendum* in Polonia) in relazione alla quale si parla di una possibile “costituzionalizzazione”; l'eccessiva “instabilità” della legislazione elettorale per il *Sejm*, il Senato e le autonomie locali; e, infine, la necessità di incentivare la scarsa, e costantemente in calo, partecipazione elettorale¹.

Proprio quest'ultimo profilo appare oggi essere oggetto di un approfondito ed animato dibattito in Polonia, attraverso l'apporto di alcune organizzazioni “vicine” al governo e di taluni esponenti della dottrina, nel tentativo di introdurre quelle riforme

¹ Cfr. K. W. CZAPLICKI, F. RYMARZ, A. SOKALA, *Aktualne kierunki przemian polskiego i włoskiego prawa wyborczego* [Le recenti tendenze in tema di legislazione elettorale in Polonia e in Italia], in *Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian* [I sistemi costituzionali italiano e polacco in trasformazione], a cura di Z. Witkowskiego, Toruń 2005, p. 161 e sgg.

della legislazione elettorale, senza le quali sarà improbabile, ad avviso di chi scrive, favorire una maggiore partecipazione al voto.

Un dibattito che ha tratto nuova linfa proprio a partire dalla consultazione referendaria del giugno 2003 sull'adesione della Polonia all'Unione Europea: infatti, il confronto prodotto in Polonia tra il 2003 ed il 2004 circa l'opportunità di aderire all'Unione Europea ha anche evidenziato la questione della scarsa partecipazione elettorale e, in senso stretto, l'analisi dei relativi motivi. Affinché il *referendum* popolare previsto per la ratifica del Trattato di adesione all'Unione europea potesse avere "forza vincolante", era infatti richiesto il superamento della soglia di partecipazione del 50% degli aventi diritto al voto². Un risultato veramente difficile da conseguire, alla luce dell'esperienza maturata nelle precedenti consultazioni elettorali e referendarie, quasi tutte contrassegnate da percentuali bassissime di affluenza.

Giova infatti ricordare che, in tema di "*referendum* popolare", si registrano due precedenti in Polonia, rispettivamente nel 1996 e 1997: nella prima consultazione, nota come *referendum* "sulla privatizzazione"³ in quanto incentrato proprio sulla questione delle privatizzazioni e della redistribuzione del patrimonio nazionale, l'affluenza fu appena del 32,4%⁴ e ciò non consentì di ritenerne vincolante l'esito⁵.

Alla seconda consultazione, indetta per approvare la nuova Costituzione repubblicana, partecipò al voto il solo 42,86% degli aventi diritto⁶. Il *referendum* fu, tuttavia, ritenuto "valido" in forza di una legge che, senza fissare una soglia minima di affluenza, stabiliva che "la Costituzione viene approvata mediante *referendum*, se ad approvarla è la maggioranza degli elettori"⁷.

² Occorre rimarcare come spesso si parli di "validità" del *referendum* anche se, dal punto di vista formale, ai sensi dell'art. 73, comma 1, della legge 14 marzo 2003 sul *referendum* nazionale (Dz.U. Nr 57, poz. 507) dovrebbe essere usata la formula "carattere vincolante del *referendum*". Infatti, stando al disposto della norma citata, l'esito del *referendum* relativo alla ratifica di un trattato internazionale è vincolante se vi prende parte un numero degli aventi diritto al voto superiore alla metà, mentre sulla cosiddetta "validità" del *referendum* decide, dopo l'esame dei ricorsi, il Tribunale Costituzionale (si veda, in tal senso, l'art. 35 della legge sul *referendum* nazionale).

³ Nello stesso giorno (18 febbraio 1996) si svolsero due consultazioni referendarie: la prima sulla privatizzazione del patrimonio nazionale voluto dal Presidente della Repubblica Polacca ed la seconda su "alcune linee di utilizzo del patrimonio dello Stato" svoltasi in base ad una mozione approvata dal *Sejm* della Repubblica di Polonia.

⁴ Si veda il documento della Commissione elettorale di Stato del 20 febbraio 1996 sui risultati delle votazioni e su quello delle consultazioni referendarie tenutesi il 18 febbraio 1996 (Dz.U. Nr 22, poz. 101). Ne risulta che al *referendum* presidenziale aveva preso parte il 32,40% degli aventi diritto, mentre al *referendum* "parlamentare" l'affluenza era stata lievemente superiore: il 32,44%.

⁵ Ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge 29 giugno 1995 sul *referendum* (Dz.U. Nr 99, poz. 487) «l'esito del *referendum* è vincolante se vi ha preso parte più della metà degli aventi diritto al voto».

⁶ Si veda il documento della Commissione elettorale di Stato dell'8 luglio 1997 sulla rettifica dei risultati delle votazioni e sull'esito del *referendum* costituzionale svoltosi il 25 maggio 1997 (Dz.U. Nr 75, poz. 476).

⁷ Si veda l'art. 13, comma 2, della legge sul *referendum* del 29 giugno 1995 (Dz.U. Nr 99, poz. 487).

L'esito del *referendum* veniva dunque ritenuto valido, a prescindere dal numero di aventi diritto al voto recatisi effettivamente alle urne.

Negli anni 1990-2000, del resto, l'affluenza elettorale aveva oscillato sostanzialmente intorno agli stessi valori. Nelle elezioni parlamentari dell'ottobre 1991, essa toccò appena il 43,2%⁸; nelle elezioni per il *Sejm* e per il Senato del settembre 1993, questa raggiunse il 52%⁹; nella successiva consultazione, avvenuta a settembre del 1997, la percentuale calò al 47,93%¹⁰. Nelle elezioni presidenziali che, per forza di cose, suscitano un maggiore interesse ed un conseguente più ampio coinvolgimento emotivo, l'affluenza è risultata leggermente più alta: nel primo turno delle elezioni del 1990 si riscontrò infatti un'affluenza del 60,6% degli aventi diritto al voto¹¹, scesa però al 53,4% in occasione del ballottaggio¹², nonostante una campagna elettorale estremamente animata ed aspra¹³. Nel 1995, al primo turno delle elezioni l'affluenza toccò il 64,7%¹⁴ e, al ballottaggio, essa salì addirittura al 68,23%¹⁵. Un risultato sorprendente, frutto anche di una campagna elettorale molto combattuta, quasi esasperata, segnata dallo scontro tra Lech Wałęsa e Aleksander Kwaśniewski¹⁶.

⁸ Cfr. il documento della Commissione elettorale di Stato del 31 ottobre 1991 sui risultati delle elezioni per il *Sejm* della Repubblica Polacca svoltesi il 27 ottobre 1991 (*M.P.* Nr 41, poz. 288) e il relativo documento della C.E.S. del 31 ottobre 1991 sui risultati delle elezioni per il Senato della RP svoltesi il 27 ottobre 1991 (*M.P.* Nr 41, poz. 287). Come rileva opportunamente A. K. PIASECKI, *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989-2002* [Elezioni parlamentari, territoriali e presidenziali nel periodo 1989-2002], Toruń 2004, p. 39, il 43,2% «rappresenta la partecipazione più bassa alle elezioni parlamentari delle cinque tornate svoltesi negli anni compresi tra il 1989 ed il 2001».

⁹ Cfr. il documento della Commissione elettorale di Stato del 23 settembre 1993 sui risultati delle elezioni per il *Sejm* della Repubblica Polacca svoltesi il 19 settembre 1993 (*M.P.* Nr 50, poz. 470) e il relativo documento della C.E.S. dello stesso giorno sui risultati delle elezioni per il Senato della RP svoltesi il 19 settembre 1993 (*M.P.* Nr 50, poz. 471). Si veda anche il documento del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 gennaio 1994 sulla rettifica degli errori (*M.P.* Nr 2, poz. 8).

¹⁰ Si veda il documento della Commissione elettorale di Stato del 25 settembre 1997 sui risultati delle elezioni per il *Sejm* della Repubblica Polacca svoltesi il 21 settembre 1997 (*M.P.* Nr 64, poz. 620) e il relativo documento della C.E.S. dello stesso giorno sui risultati delle elezioni per il Senato della RP svoltesi il 21 settembre 1997 (*M.P.* Nr 64, poz. 621).

¹¹ Cfr. il documento della Commissione elettorale di Stato del 26 novembre 1990 sui risultati delle votazioni e l'esito dell'elezione del Presidente della Repubblica Polacca, indetta il 25 novembre 1990 (*Dz.U.* Nr 83, poz. 483).

¹² Si veda il documento della Commissione elettorale di Stato del 10 dicembre 1990 sui risultati del secondo turno delle votazioni votazione e sull'esito dell'elezione del Presidente della Repubblica Polacca (*Dz.U.* Nr 85, poz. 499).

¹³ Più ampiamente sull'argomento CHRUSCIAK, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje* [Il sistema elettorale e le elezioni in Polonia...], Warszawa 1999, pp. 55-56.

¹⁴ Si veda il documento della Commissione Elettorale di Stato del 7 novembre 1995 sui risultati delle votazioni e l'esito dell'elezione del Presidente della Repubblica Polacca, indette in data 5 novembre 1995 (*Dz.U.* Nr 125, poz. 604).

¹⁵ Si veda il documento della Commissione Elettorale di Stato del 20 novembre 1995 sui risultati delle votazioni e l'esito dell'elezione del Presidente della Repubblica Polacca nel ballottaggio svoltosi il 19 novembre 1995 (*Dz.U.* Nr 131, poz. 636).

¹⁶ Più ampiamente sull'argomento CHRUSCIAK, *op.cit.*, pp. 177-178 e A. K. PIASECKI, *op.cit.*, p. 262 e sgg.

Nelle consultazioni elettorali amministrative, il livello di partecipazione alle elezioni è stato molto più basso. Infatti, alle elezioni comunali del maggio 1990, l'affluenza media fu del 42,27%¹⁷; in quelle del giugno 1994, essa calò al 33,78%¹⁸, mentre nelle prime elezioni per i comuni, le province e i voivodati tenutesi nell'ottobre del 1998 (in seguito all'introduzione in Polonia dei tre livelli delle autonomie territoriali) oscillò dal 49,51%¹⁹ dei comuni fino a 20 mila abitanti al 39,84%²⁰ dei capoluoghi di provincia.

Alla luce di tali dati, apparve pienamente giustificata l'ansia degli *euro-entusiasti*, vale a dire i fautori dell'adesione della Polonia all'Unione Europea, circa la percentuale di affluenza alle urne per l'imminente *referendum* consultivo, specie dopo che alcune frange di *euro-scettici*, durante la campagna referendaria, avevano invitato a disertare i seggi come unica soluzione tatticamente praticabile²¹.

2. Nel dibattito sulle cause della scarsa partecipazione dei polacchi alle elezioni è stato indicato, giustamente, ad avviso di chi scrive, l'"anacronismo" del sistema elettorale adottato in Polonia in occasione di tutte le consultazioni elettorali e referendarie; un sistema elettorale "conservatore" che agirebbe da "freno" rispetto alle istanze di partecipazione. Da tale diagnosi è scaturita una serie di ipotesi di riforma della legislazione elettorale polacca.

Va precisato che la tradizione polacca prevede consultazioni limitate alla sola giornata di domenica e, in conformità del principio universalmente accettato della personalità del voto, l'elettore non può esprimere la propria preferenza tramite terzi²² ma deve presentarsi al seggio di persona. Forme alternative di voto, quali il voto per procura o per corrispondenza, ampiamente praticate in altri Stati, non sono previste dalla legge elettorale polacca nemmeno nel caso di elettori disabili, gravemente ammalati o in età molto avanzata. Inoltre, secondo i criteri applicati in Polonia, l'accesso a dati di primaria importanza per l'elettore (l'iscrizione nelle liste elettorali, il luogo, l'ora-

¹⁷ Si veda il documento del Commissario Generale Elettorale del 31 maggio 1990 sui risultati complessivi delle votazioni per i consigli comunali nel territorio nazionale, svoltesi il 27 maggio 1990 (M.P. Nr 21, poz. 170).

¹⁸ Si veda il documento della Commissione Elettorale di Stato del 23 giugno 1994 sui risultati complessivi delle votazioni per i consigli comunali e per il Consiglio della città di Varsavia, svoltesi il 19 giugno 1994 (M.P. Nr 35, poz. 304).

¹⁹ Si veda il documento della Commissione Elettorale di Stato del 23 ottobre 1998 (Dz.U. Nr 131, poz. 861), con la successiva rettifica dei risultati riportata nel bando del 25 gennaio 1999 (Dz.U. Nr 8, poz. 74 z 1999 r.).

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Più ampiamente sull'andamento della campagna che ha preceduto il *referendum* sull'adesione della Polonia A. K. PIASECKI, *Referenda w III RP* [I referenda nella III Repubblica], Warszawa 2005, p. 44 e sgg.

²² Cfr. np. B. BANASZAK, *Prawo konstytucyjne* [Diritto costituzionale], Warszawa 2004, p. 353.

rio, i criteri di modalità del voto, i nomi delle liste e dei candidati in lizza, gli argomenti dei quesiti referendari) è lasciato, in definitiva, alla buona volontà degli interessati mentre gli organi elettorali e referendari non sono responsabilizzati a sufficienza²³.

Le ipotesi di “ammodernamento” del sistema elettorale promosse dagli *euro-entusiasti* in vista dell'imminente *referendum* sull'adesione della Polonia all'Unione europea si limitavano, in sostanza, all'ampliamento dell'arco temporale (da uno a due giorni) nel quale si sarebbero dovute svolgere le elezioni e nell'introduzione di una procura speciale per consentire il voto ai soggetti disabili.

Si ventilò anche l'ipotesi di abbassare il limite di età dell'elettorato attivo da 18 a 16 anni, nonché quella di consentire il voto ai polacchi all'estero durante la consultazione referendaria. Dopo un burrascoso dibattito parlamentare, due di tali proposte vennero accolte: la nuova legge sul *referendum* popolare del marzo 2003 portò infatti a due giorni la durata delle votazioni ed istituì speciali seggi presso le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero²⁴. Tali modifiche e, in particolare, l'estensione a due giorni del lasso temporale entro il quale poter esprimere il voto, incisero sicuramente sullo svolgimento del *referendum*, favorendo l'esito auspicato dai fautori dell'integrazione europea²⁵.

Tuttavia, come dimostrato dai sondaggi, il livello dell'affluenza rimase incerto fino all'ultimo. Nella prima giornata di sabato, infatti, si registrò una partecipazione inaspettatamente bassa (appena il 17,61% degli aventi diritto). Il giorno successivo, domenica, l'affluenza andò incrementandosi, anche se non in modo spettacolare.

Alle ore 17.00 si era recato alle urne solo il 45% degli aventi diritto. Dai sondaggi effettuati davanti presso i seggi elettorali risulta che la soglia del 50% della partecipazione, decisiva per il carattere vincolante del *referendum* di adesione, fu raggiunta poco prima della chiusura delle urne, avvenuta alle ore 20.00 del secondo giorno di votazioni²⁶.

Alla fine, il *referendum* popolare sull'adesione della Repubblica Polacca all'Unione Europea tenutosi l'8 giugno 2003 registrò una frequenza del 58,85%²⁷. Un successo che consentì alla Commissione Elettorale di Stato di proclamare il carattere vincolante del

²³ Più ampiamente sull'argomento, A. SOKALA, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach* [Gli elettori vanno avvertiti uno per uno delle votazioni], in *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy* [Cittadino attivo, sistema elettorale moderno], Warszawa 2006, p. 59 e sgg.

²⁴ Cfr. la legge 14 marzo 2003 sul *referendum* nazionale (*Dz.U.* Nr 57, poz. 507).

²⁵ Così anche L. KOLARSKA-BOBIŃSKA nell'introduzione al saggio *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, op.cit., p. 7.

²⁶ Più ampiamente sull'andamento della campagna referendaria e delle votazioni per il *referendum* di adesione A. K. PIASECKI, *Referenda*, op.cit., pp. 44-73.

²⁷ Si veda il documento della Commissione Elettorale di Stato del 9 giugno 2003 sull'esito del *referendum* nazionale sul consenso alla ratifica del Trattato di adesione della Repubblica Polacca all'Unione Europea (*Dz.U.* Nr 103, poz. 953), rettificato con bando del 21 luglio 2003 (*Dz.U.* Nr 132, poz. 1223).

risultato. Tuttavia il problema della riforma del sistema elettorale non avrebbe perso la sua attualità. Tanto più che le successive competizioni elettorali e referendarie avrebbero registrato un'affluenza molto più bassa. Basti ricordare che il 13 giugno 2004, nelle prime votazioni tenutesi nel nostro paese per eleggere i deputati del Parlamento Europeo si registrò un tasso di partecipazione a dir poco imbarazzante, appena il 20,87%²⁸.

3. È vero, comunque, che il problema della bassa partecipazione elettorale non investe soltanto la Polonia. In molte parti d'Europa e del mondo, infatti, la partecipazione del cittadino alla vita pubblica (e, di riflesso, alle elezioni) è in calo. È vero che la soluzione del dilemma non può derivare esclusivamente dal ricorso agli strumenti di natura giuridica. Mi riferisco, soprattutto, al fenomeno dell'astensione "forzata"²⁹, di quegli aventi diritto al voto che, per ragioni indipendenti dalla loro volontà (per esempio, un grave handicap, una grave malattia o l'età avanzata), non possono recarsi alle urne, pur avendone l'intenzione. A impedirlo sono le procedure di voto incompatibili con la loro condizione. Giova ricordare che un simile stato di cose contrasta palesemente con il principio, sancito dalla Costituzione della Repubblica Polacca, dell'universalità del suffragio³⁰. Tale principio non può ridursi, nella sostanza, al massimo ampliamento della cerchia degli aventi diritto al voto e alla preclusione di qualsiasi limitazione discriminatoria.

Deve essere più ampia possibile la cerchia di cittadini in grado di fruire realmente dei propri diritti elettorali. Di qui, anche, la necessità che gli organi dello Stato applichino nel sistema elettorale il principio di universalità del suffragio, rispettandolo nella prassi attraverso la previsione di diverse garanzie, senza le quali esso finirebbe per essere una semplice dichiarazione di intenti. Ci si riferisce, in questo caso, alla definizione di scadenze elettorali per il cittadino, a un periodo di apertura dei seggi, all'obbligo di

²⁸ Si veda il documento della Commissione Elettorale di Stato del 15 giugno 2004 sui risultati delle elezioni per il Parlamento europeo tenutesi il 13 giugno 2004 (*Dz.U.* Nr 137, poz. 1460).

²⁹ Più ampiamente sull'affluenza elettorale e sulle forme di astensionismo A. ŻUKOWSKI, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie* [Sistemi elettorali. Un'introduzione], Olsztyn 1999, p. 114 e sgg. Si veda anche J. ZBIERANEK, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce. Analizy i Opinie* [Verso una riforma delle procedure elettorali in Polonia. Analisi e opinioni], n. 52, 2004.

³⁰ Si veda, ad esempio, l'art. 96 comma 2 della Costituzione della Repubblica Polacca del 2 aprile 1997 – in riferimento alle elezioni legislative; l'art. 97 comma 2 dello stesso atto, relativo alle elezioni per il Senato della RP; art. 127 – relativo all'elezione del Presidente della RP, o anche l'art. 169 comma 2 – contenente i criteri organizzativi delle elezioni degli organi delle amministrazioni locali. Si veda anche A. JARECKA, *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym* [Il principio di universalità nel diritto elettorale polacco], Warszawa 2000.

creare non solo delle circoscrizioni elettorali fisse, basate su criteri territoriali, ma anche le cosiddette circoscrizioni “speciali”³¹ (p.e. negli istituti di pena e in altri luoghi di detenzione, negli ospedali e nelle case di accoglienza sociale), della possibilità di voto per gli aventi diritto soggiornanti all'estero, l'istituzione di certificati elettorali per consentire il voto fuori dalla “propria” circoscrizione o, anche, alla previsione di forme di espressione del voto alternative rispetto a quelle dirette.

Le soluzioni menzionate non sono, ovviamente, in grado di contenere il fenomeno dell'astensione elettorale volontaria (definita spesso dai politologi “astensionismo colpevole”³²). Per contrastare questo tipo di fenomeno, è necessario ricorrere a varie iniziative di natura extragiuridica, si potrebbe dire di carattere educativo, in grado di motivare l'elettore. Opportuni strumenti giuridici possono, invece, contenere in modo tangibile il fenomeno dell'astensione elettorale “forzata” che, del resto, interessa una fetta assolutamente non trascurabile dell'elettorato. In base ai dati pubblicati dall'Ufficio Centrale di Statistica, si stima infatti che il numero dei portatori di gravi handicap e degli anziani al di sopra dei 75 anni (gli impedimenti più frequenti alla fruizione del diritto di voto) ammonta a 3 milioni³³ pari a circa il 10% del totale dei polacchi aventi diritto al voto³⁴! La questione, dunque, non è così trascurabile come potrebbe apparire ad una prima analisi. L'affluenza elettorale – su questo sono concordi tutti – “è una forma essenziale di sostegno popolare a un sistema politico”³⁵.

4. Nel 2005 l'Istituto degli Affari Pubblici (un centro di ricerche non governativo), ha avviato la realizzazione del programma “Cittadino attivo – sistema elettorale moderno” che prevede un pacchetto di proposte per incrementare l'affluenza elettorale

³¹ Le leggi elettorali polacche li definiscono, attualmente, “circoscrizioni elettorali distinte”; in precedenza si era fatto uso del termine “circoscrizioni chiuse”. Come rileva giustamente J. GALSTER (*Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu RP oraz status prawny posłów i senatorów* [La legge elettorale per il Sejm e per il Senato della RP e status giuridico di deputati e senatori], in *Prawo konstytucyjne* [Diritto costituzionale], a cura di Z. Witkowski, Toruń 2006, p. 224, le circoscrizioni distinte vengono create per gli elettori «ai quali, per ragioni di varia natura, risultino inibiti i seggi elettorali delle circoscrizioni territoriali».

³² Si veda, ad esempio, A. ŻUKOWSKI, *op.cit.*, pp. 116-117.

³³ Si riportano i dati elaborati dall'Istituto degli Affari Pubblici: *Projekt wprowadzenia w wyborach i referendum instytucji pełnomocnika* [Il progetto di introdurre l'istituto della delega nelle elezioni per le elezioni e i referendum (www.isp.org.pl - disegni di modifica alla legge elettorale)].

³⁴ Ad esempio nel secondo turno delle ultime elezioni presidenziali (ottobre 2005), il numero di aventi diritto al voto superava di poco i 30 milioni. I particolari sono riportati nel documento della C.E.S. del 24 ottobre 2005 (*Dz.U.* Nr 208, poz. 1739).

³⁵ A. ŻUKOWSKI, *op. cit.*, p. 114.

attraverso, tra l'altro, all'ammodernamento della legge elettorale e per lo svolgimento dei *referenda* in Polonia³⁶:

- l'introduzione di diverse modalità alternative di espressione del voto (votazione per corrispondenza; votazione per procura o per delega; votazione anticipata);
- l'adozione come principio della votazione articolata in due giornate e allungamento dell'orario di apertura dei seggi;
- l'introduzione dell'obbligo, in capo agli organismi elettorali, di recapitare una comunicazione individuale agli elettori contenente la data e le modalità di voto.

Si è anche riconosciuta l'esigenza di attivare un nuovo organismo, l'Istituto Elettorale di Stato, avente compiti di indagine, di analisi e di natura formativa nell'ambito della problematica elettorale intesa in senso lato.

Tutte queste proposte sono state presentate non solo all'opinione pubblica, ma anche alle massime autorità dello Stato. Purtroppo le riforme della legge elettorale varate dal *Sejm* negli anni 2005-2006³⁷ non hanno recepito nessuna delle ipotesi, ignorando anche le indicazioni in tal senso della Commissione Elettorale di Stato³⁸ (a tutt'oggi il massimo organo elettorale del nostro Paese), di varie organizzazioni non governative e gruppi di esperti. La questione rimane aperta, ma nella prossima consultazione elettorale, fissata in novembre del 2006, i polacchi dovranno ancora una volta attenersi alla modalità tradizionale di voto, presentandosi esclusivamente "di persona" ai seggi di domenica³⁹ tra le ore 6.00 e le ore 20.00⁴⁰ e i sondaggi prospettano fin d'ora un'affluenza inesorabilmente scarsa anche a causa dell'astensione "forzata"⁴¹.

³⁶ Si veda il saggio "Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy" pubblicato a cura dell'Istituto degli Affari Pubblici (Warszawa, 2006). Giova, tuttavia, sottolineare che alcune proposte dell'Istituto risultano semplicemente riprese da altri soggetti. Quella, per esempio, di introdurre nel sistema elettorale polacco l'istituto della procura si basa su un'iniziativa della Commissione Elettorale di Stato, presentata nel corso dei lavori sulla nuova legge elettorale svoltisi nel 2000.

³⁷ Sono state attuate varie riforme della legge per l'elezione dei consigli comunali, provinciali e voivodali (l'ultimo provvedimento legislativo in tal senso è del 6 settembre 2006 – *Dz.U.* Nr 159, poz. 1127) e la legge elettorale relativa al *Sejm* e al Senato della RP (legge 30 giugno 2005 – *Dz.U.* Nr 140, poz. 1173).

³⁸ Si riferisce, perlo meno, all'istituto del delegato. Si veda al riguardo J. ZBIERANEK, *Projekt wprowadzenia w wyborach i referendum instytucji pełnomocnika* [Progetto di introduzione dell'istituto della procura nelle elezioni e nei referendum], in *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, op.cit., p. 53.

³⁹ Ai sensi del § 2 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 settembre 2006 relativo all'indizione delle elezioni dei consigli comunali, provinciali e voivodali, del consiglio Municipale della Città di Varsavia e dei Consigli di Quartiere della Città di Varsavia e per l'elezione dei sindaci (*Dz.U.* Nr 162, poz. 1149) «la data delle elezioni [...] è fissata per la giornata di domenica 12 novembre 2006».

⁴⁰ Si veda art. 40, comma 1, della legge elettorale per le autonomie locali.

⁴¹ Si veda art. 2, comma 2, della legge elettorale per le autonomie locali.

Due di essi, l'istituto delle comunicazioni *ad personam* e l'istituto del delegato elettorale (o, in alternativa, la possibilità di votare per procura) meritano una breve esposizione. Non tanto in ragione della loro originalità, quanto piuttosto per la necessità di evidenziare quali proposte di modifica della legge elettorale e dell'iniziativa referendaria siano osteggiate dal legislatore polacco (e con un accanimento degno di miglior causa) a fronte di altre riforme introdotte con indulgenza spesso eccessiva⁴².

La proposta di introdurre l'istituto della comunicazione *ad personam* agli elettori scaturisce da una semplice constatazione: i metodi tradizionalmente usati per informare gli elettori delle votazioni e della stessa ubicazione dei seggi elettorali non sono sufficienti. L'obbligo previsto dalle vigenti leggi elettorali, e demandato ai sindaci, di pubblicizzare i numeri e i confini delle circoscrizioni elettorali, nonché l'ubicazione delle sedi delle rispettive commissioni (corrispondenti ai seggi) appare ormai un anacronismo⁴³. La prassi insegna, infatti, che la maggior parte dei comuni trova enormi difficoltà a reperire spazi adatti all'affissione dei manifesti di grosse proporzioni contenenti questo tipo di comunicati. Nelle maggiori città un ulteriore problema è dato dal fatto che gran parte delle informazioni contenute nei bandi, per le difficoltà tecniche di realizzazione di quel formato, vengono stampate a caratteri molto piccoli e poco leggibili. Questo impedisce all'istituto di assolvere il ruolo informativo per il quale era stato introdotto nelle leggi elettorali. La lunga esperienza dell'autore (maturata anche presso l'Ufficio Elettorale Nazionale attesta che moltissimi elettori non sono debitamente informati sul luogo stesso delle votazioni⁴⁴).

Alla vigilia o il giorno stesso delle votazioni numerosi elettori cercano di accedere a questo tipo di informazioni presso gli organi competenti e le anagrafi dei comuni. Il tentativo fallito (in genere a causa dell'intasamento delle linee telefoniche) può generare la decisione di non partecipare al voto. Va anche sottolineato che la stampa e l'affissione di manifesti comportano spese non indifferenti a fronte di una scarsa efficacia informativa. Note altrettanto critiche potrebbero essere formulate anche sui metodi finora seguiti per divulgare altre informazioni importanti per gli elettori. In particolare quelle relative al tipo e alla data delle votazioni, al giorno e alla durata (ossia alle ore di apertura dei seggi elettorali) ma anche sul modo di votare e sui criteri di validità del voto. Fornire, e in maniera esauriente, agli aventi diritto al voto queste informazioni indispensabili va considerato un dovere da parte dei competenti poteri pubblici, un obbligo derivante dal principio dell'universalità del suffragio garantito dalla Costituzione⁴⁵!

⁴² Ampiamente sull'argomento K. W. CZAPLICKI, F. RYMARZ, A. SOKALA, *op.cit.*, pp. 167-172.

⁴³ Si veda ad esempio l'art. 32 della legge elettorale per le amministrative.

⁴⁴ Riguardo all'Ufficio Elettorale Nazionale si veda, in particolare K. W. CZAPLICKI, *Pozycja, funkcje i zadania Krajowego Biura Wyborczego* [Posizione, funzioni e compiti dell'Ufficio Elettorale Nazionale], in *Demokratyczne prawo wyborcze RP* [La legge elettorale democratica della Repubblica Polacca] (1990-2000), a cura di F. Rymarz, Warszawa 2000, p. 85 e sgg.

⁴⁵ Si veda, in particolare, l'art. 96 comma 2; art. 97 comma 2; art. 127 comma 1 e l'art. 169 comma 2 della vigente Costituzione della Repubblica Polacca.

Si tratta, in altri termini, di garantire l'attuazione del principio elettorale cardine in uno Stato democratico, un principio importante quanto la regola, sancita dalle leggi elettorali, di allestire le votazioni in un giorno festivo, di agevolare il voto delle persone disabili, di istituire apposite circoscrizioni elettorali presso gli ospedali, presso le case di accoglienza, le case di pena ecc. Tutto questo affinché tutti gli aventi diritto al voto, ai sensi dell'art. 62 della Costituzione della Repubblica Polacca, possano fruire del diritto di elettorato attivo e passivo.

Di qui anche la proposta di introdurre nella legislazione elettorale polacca l'istituto della notifica individuale al singolo elettore e della sua iscrizione nell'apposito elenco nominativo della circoscrizione elettorale di competenza. La notifica dovrebbe contenere, in particolare, tipo e data della consultazione, luogo e tempi delle votazioni (l'indirizzo del seggio elettorale e gli orari delle votazioni), ma anche una sintetica istruzione sulle modalità e sui criteri di validità del voto.

Giova ricordare che soluzioni dello stesso tipo vengono applicate con successo in altri Stati, dove ogni elettore riceve per tempo un invito a prendere parte alla consultazione. Del resto l'introduzione di tale istituto nelle leggi elettorali polacche era stata ipotizzata già in precedenza in dottrina⁴⁶.

L'adozione della soluzione proposta comporterebbe una serie di vantaggi, senza dimenticare, comunque che, a tutt'oggi, esse non hanno trovato riscontro nelle scelte del legislatore. In particolare:

- Ogni elettore riceverebbe un “invito” personalizzato a prendere parte alla consultazione e questo potrebbe avere un grosso impatto dal punto di vista psicologico (“lo Stato si ricorda di me”);
- ogni elettore riceverebbe informazioni complete sulle votazioni (dove, quando e come votare);
- si prospetterebbe, infine, la possibilità concreta di verificare prima delle votazioni la stesura corretta delle liste elettorali (chi, al contrario dei propri familiari, vicini ecc. non avesse ricevuto l'invito personale, presumibilmente si interesserebbe della cosa, chiedendo chiarimenti all'ufficio);
- lo stesso dicasi per eventuali alterazioni dei dati anagrafici dell'elettore, altro potenziale impedimento al voto. Sarebbe così possibile eliminare gran parte dei malintesi e degli errori ricorrenti nelle liste elettorali.

In margine, va precisato che l'istituto dell'accesso alle liste elettorali a scopo di verifica previsto dal diritto elettorale polacco, nella prassi non assolve assolutamente il suo compito. Gli elettori se ne servono molto di rado e, di conseguenza, la verifica effettiva della corretta stesura dell'elenco avviene solo all'interno del seggio, per lo più quando non esiste più la possibilità di ovviare ad eventuali errori e l'elettore non viene ammesso a votare da parte della Commissione.

⁴⁶ Si veda np. K. SKOTNICKI, *op.cit.*, p. 233.

In futuro (giòva segnalarko fin d'ora) le schede nominative, complete di tutti i dati anagrafici necessari, in linea con tutte i requisiti formali e dotate di accorgimenti per impedirne il riutilizzo potrebbero fungere da certificato (una sorta di *tesserino elettorale*) attestante il possesso dei diritti soggettivi di voto. Questo consentirebbe una "mobilità" maggiore all'elettore, sostituendo il "certificato sul diritto di voto" attualmente presente, anche se non in tutte le consultazioni elettorali. Consentirebbe di eliminare i casi di inibizione del diritto di voto alle persone ricoverate o dimesse da un ospedale alla vigilia della consultazione. È tuttavia un aspetto che richiede un'analisi più esauriente e importanti cambiamenti delle norme vigenti in materia elettorale.

La soluzione proposta presenta anche degli inconvenienti. Introdurla comporterebbe per le finanze dello Stato notevoli oneri finanziari e un grosso sforzo organizzativo che ricadrebbe sulle spalle dei comuni. Ma tali imperfezioni potrebbero essere mitigate, in parte, da:

- I risparmi consentiti dalla rinuncia alla stampa e all'affissione di una notevole quantità di manifesti elettorali informativi;
- il contenimento delle spese per la stampa delle comunicazioni mediante l'uso del programma informatico predisposto a livello centrale collegato al database delle anagrafi comunali;
- sollevando i comuni da alcuni complicati oneri (come quello di garantire la stampa e gli spazi adeguati per l'affissione di bandi ufficiali di grosso formato; la rinuncia a mettere alla visione del pubblico prima delle elezioni degli elenchi elettorali "nell'orario più consono per l'elettore", ossia oltre l'orario normalmente osservato dagli uffici)
- valendosi, per la spedizione e la distribuzione agli elettori delle comunicazioni, di forme alternative (per esempio i corrieri di cui sempre più ampiamente ricorrono uffici ed enti per il recapito di note di servizio).

Per assolvere il suo compito, l'istituto della notifica agli interessati dell'iscrizione nella lista elettorale della competente circoscrizione, corredata di informazioni sugli orari e le modalità di voto, avere carattere il personalizzato di un "invito" ufficiale a prendere parte alla votazione. Si può prendere in considerazione, eventualmente, l'ipotesi di informare gli elettori mediante opuscoli distribuiti anonimamente ai nuclei familiari, ma questo genere di operazioni non mi pare particolarmente assennata. I costi risulterebbero sicuramente più contenuti, ma è altamente probabile che tanto gli stampati quanto i fondi per finanziarne la distribuzione sarebbero sprecati. Gli opuscoli, infatti, dividerebbero la sorte di tanti altri opuscoli pubblicitari che, di solito, finiscono cestinati subito dopo essere stati ritirati dalla cassetta delle lettere senza essere stati letti. È ovvio che i documenti di carattere ufficiale (muniti di apposito timbro) e indirizzati a un concreto destinatario, subiscono un trattamento diverso.

L'altro progetto di modifica della legislazione elettorale polacca postula l'introduzione del voto per procura, una soluzione "rivoluzionaria" nella realtà polacca. Per questo, nella prima fase, la proposta coinvolgerebbe solo una cerchia ristretta di votanti, vale a dire i disabili e gli anziani.

L'handicap dovrebbe essere formalmente attestato da un competente organo, mentre nel caso dell'età si vorrebbe consentire il ricorso all'istituto della procura a tutti gli elettori che al più tardi alla data delle elezioni abbiano compiuto il 75° anno⁴⁷.

Alcune limitazioni riguarderebbero, poi, la persona del rappresentante che potrebbe essere soltanto un altro votante iscritto nel registro dello stesso comune del rappresentato⁴⁸ ma con l'esclusione dei membri delle commissioni elettorali circoscrizionali, dei candidati alle elezioni o facenti funzioni di rappresentanti di lista⁴⁹. La proposta presuppone che il rappresentante in linea di principio possa validamente assumere la procura solo da un votante. Potrebbero fare eccezione i familiari più stretti, che potrebbero assumere la procura da parte di più di un rappresentato (per esempio da entrambi i genitori). La procedura di emissione della procura dovrebbe essere informalizzata al massimo ed esentata da spese. La persona autorizzata a valersi dell'istituto della procura elettorale e intenzionata a fruirne, al più tardi entro dieci giorni dalla votazione, dovrebbe presentare apposita istanza all'ufficio del comune di residenza. La procura può essere firmata alla presenza del sindaco⁵⁰ o di un altro funzionario del comune da lui delegato (meglio se in presenza di un funzionario elettorale), di regola presso il domicilio dell'elettore rappresentato. Della delega o, su richiesta dello stesso, anche in altro luogo, a sua scelta. L'estensione della procura andrà riportata in un apposito registro (il registro delle procure elettorali) tenuto presso l'ufficio del comune. La procura potrebbe essere naturalmente revocata mediante un'apposita dichiarazione dell'elettore. Il giorno delle votazioni, il rappresentante si recherebbe presso il seggio elettorale di competenza e, dopo aver esibito la procura, può ritirare la scheda ed esprimere il voto per il rappresentato. Uno degli autori del progetto sottolinea che «non si prevede alcuna forma di contatto con l'elettore rappresentato durante la permanenza del rappresentante nel seggio elettorale. Pertanto l'elettore dovrà riferire prima le sue preferenze al rappresentante nella forma desiderata»⁵¹.

⁴⁷ Si veda J. ZBIERANEK, *Projekt...*, op.cit., p. 54.

⁴⁸ Va ricordato che il sistema elettorale polacco prevede un sistema piuttosto singolare di registrazione degli aventi diritto al voto, basato su due elenchi ufficiali funzionanti parallelamente, il "registro dei votanti" e l'"elenco dei votanti", entrambi tenuti dai competenti uffici del comune, ma sostanzialmente diversi l'uno dall'altro. Il registro dei votanti si configura come un elenco fisso (aggiornato periodicamente) dove vengono inseriti i nomi di tutti gli aventi diritto al voto residenti stabilmente in quel comune. Inoltre vi si registrano gli elettori domiciliati stabilmente nel comune, ma non muniti di certificato di residenza. In caso di consultazioni elettorali, gli appositi elenchi vengono approntati in base al registro e consegnati alla vigilia del voto alle commissioni elettorali o referendarie di circoscrizione. Più ampiamente sull'argomento A. LUBACZEWSKA, *Gwarancje realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego* [Le garanzie di attuazione del diritto elettorale attivo e passivo], in *Demokratyczne standardy prawa wyborczego RP. Teoria i praktyka* [Gli standard democratici della legge elettorale della RP. Teoria e prassi], a cura di F. Rymarz, Warszawa 2005, pp. 182-192. Cfr. A. ŻUKOWSKI, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP* [Il sistema elettorale per il Sejm e il Senato della RP], Warszawa 2004, pp. 95-98.

⁴⁹ Cfr. J. ZBIERANEK, *Projekt...*, op.cit., pp. 54-55.

⁵⁰ In polacco, a seconda della grandezza e dell'importanza dell'entità amministrativo-territoriale, il primo cittadino è chiamato *soltys*, *burmistrz*, *prezydent miasta*.

⁵¹ Si veda J. ZBIERANEK, *Projekt...*, op.cit., p. 57.

Oltre al modello di procura elettorale richiamato, ne è stato formulato un altro: la possibilità di votare tramite un delegato o *nuntius*. In sostanza, un determinato gruppo di elettori impossibilitati a recarsi di persona al seggio a causa di gravi impedimenti (come nel caso della procura elettorale, si parla soprattutto di disabili o anziani) potrebbe formalmente delegare una persona di fiducia, purché questi sia un elettore iscritto nello stesso elenco dei votanti, a ritirare presso il seggio il materiale elettorale (schede, buste, note esplicative) per consegnarlo ai suoi “emissari”, i quali apporrebbero sulla scheda il proprio voto, restituendola in busta chiusa. A questo punto il *messio* riconsegnerebbe la busta alla competente commissione elettorale.

Il ruolo di questo tipo di delega appare notevolmente circoscritto rispetto a quello della procura. È una semplice assistenza prestata all’elettore nell’atto della votazione. Come soluzione, ha l’indubbio pregio di soddisfare i criteri della “personalità” e della “segretezza”, non molto tutelati dal voto per procura⁵². Oltre agli aspetti formali non va trascurato anche un altro elemento: nel caso di voto con l’aiuto di una persona delegata il votante è partecipe in modo diretto e determinante dell’atto.

Necessariamente le revisioni della legislazione elettorale polacca dovrebbero avere un carattere sistematico. Andrebbero pertanto riformate in maniera coerente e omogenea tutte le leggi elettorali e referendarie attualmente in vigore. Tuttavia, come ricordato in precedenza, non è un processo facile da attuare se è vero che proposte come quelle illustrate fin qui, estremamente caute ed equilibrate, per ragioni ignote all’opinione pubblica, non hanno finora ottenuto il riconoscimento da parte del legislatore.

Considerazioni conclusive

Il problema della scarsa (e costantemente in calo) partecipazione dei polacchi alle elezioni, riscontrato oggi non solo dagli specialisti (sociologi, politologi, esperti nell’ambito del diritto elettorale), ma anche dai politici induce ad un’analisi precisa delle cause di tale stato di cose e alla ricerca dei possibili rimedi.

Su tale ultimo versante, sarebbe da subito auspicabile l’introduzione di un sistema di voto “amichevole” per l’elettore.

⁵² Cfr. J. ZBIERANEK, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce* [Verso una riforma delle procedure di voto in Polonia], in *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, op.cit., p. 21. Si veda anche K. SKOTNICKI, op.cit., p. 262 e sgg. Rispetto al concetto “classico” del principio della personalità e della segretezza del voto si veda J. BUCZKOWSKI, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej* [I principi fondamentali del diritto elettorale della III Repubblica], Lublin 1998, p. 163 e sgg.

Un sistema che, al contrario di quello attuale, preveda modalità alternative di espressione del voto nelle elezioni e nei referenda. (Alludo, in particolare, alla possibilità di votare per procura (o mediante delega). Appare inoltre indispensabile adottare un nuovo sistema di notifica agli elettori degli aspetti più importanti riguardanti l'iter elettorale attraverso l'introduzione dell'istituto delle "comunicazioni personali all'elettore" contenenti i dati precisi sul tipo, la data, il luogo e gli orari delle votazioni e anche sulle modalità e sui criteri di validità del voto.

Questo tipo di iniziative di "ammodernamento" della legislazione elettorale di contorno e della disciplina referendaria polacco appaiono come scelte in grado di stimolare fortemente l'interesse degli aventi diritto al voto contribuendo, di conseguenza, all'aumento della partecipazione elettorale o, quanto meno, in grado di contenere in maniera sensibile l'astensione forzata.

Si tratterebbe di una riforma possibile e necessaria in quanto conseguenza naturale del principio dell'universalità del suffragio sancito dalla Costituzione della Repubblica Polacca. Difficile infatti immaginare uno Stato democratico moderno senza le garanzie legislative della sua attuazione.

Andrzej Sokala. Preside della Facoltà di Giurisprudenza e Direttore del Centro studi elettorali presso l'Università Niccolò Copernico di Toruń.

Projekty reform ustawodawstwa wyborczego w Polsce

Andrzej Sokala – *Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu*

Streszczenie

Autor zajmuje się w swoim wystąpieniu problemem braku woli ustawodawcy polskiego wprowadzenia do systemu wyborczego takich zmian, które wydają się być celowe i potrzebne. Do najważniejszych i często dyskutowanych problemów polskiego prawa wyborczego należą z pewnością: zagadnienie statusu i pozycji ustrojowej organów wyborczych (a zwłaszcza konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej – najwyższego stałego organu właściwego w sprawach wyborów i referendum w Polsce), problem braku stabilności polskiego prawa wyborczego, problem poszukiwania optymalnego systemu wyborczego dla wyboru posłów, senatorów i radnych oraz problem niskiej i stale zmniejszającej się frekwencji wyborczej Polaków. Autor postuluje wprowadzenie przyjaznego dla wyborców systemu głosowania, tj. systemu uwzględniającego alternatywne (wobec obecnie istniejącego) sposoby oddawania głosu w wyborach i w referendach. W szczególności chodzi o dopuszczenie możliwości głosowania przez pełnomocnika (lub alternatywnie przy pomocy osoby upoważnionej). Za konieczne uznaje przyjęcie nowego sposobu informowania wyborców przez organy wyborcze o wszystkich ważnych kwestiach dotyczących organizacji procesu wyborczego poprzez wprowadzenie instytucji „indywidualnych zawiadomień wyborców”, zawierających kompleksową informację o rodzaju i dacie wyborów, o miejscu i czasie głosowania, a także o sposobie głosowania i warunkach ważności głosu. Zdaniem Autora tego typu działania i rozwiązania mogą w istotny sposób zwiększyć zainteresowanie osób uprawnionych wyborami (i referendum) i w następstwie przyczynić się do wzrostu frekwencji wyborczej, a w każdym razie powinny one przynajmniej poważnie ograniczyć tzw. wyborczą absencję przymusową. Autor wyraża nadzieję, że polski ustawodawca konieczność w tym zakresie od dawna sygnalizowaną w doktrynie przez praktykę wreszcie dostrzeże i zrozumie.

Evolutions in the Polish electoral law

Andrzej Sokala – *University of Torun*

Abstract

The constitutionalization of the electoral Committee, the instability of the electoral system and the reduced flow to the polls are the main topics currently discussed in Poland about the need to amend the electoral law.

This last topic emerged on the occasion of the *referendum* called for voting for the Polish membership to the European Union, whose effectiveness was established by reaching a quorum of 50%, a higher participation level than the previous *referendums*. The low numbers at the polls is not limited only to the *referendums*, but it concerns also political, legislative and presidential elections.

People think that it is necessary to reform the electoral law since the election system is anachronistic. The aspects that make the current electoral law outdated are the opening of the polls only on Sundays and the obligation of the personal vote that excludes the vote on correspondence and the chance to give the people a proxy for the old, sick and invalid.

Amendments, like the chance to vote on two days and the right to vote for people residing abroad, to the law about the *referendum* on the membership to the European Union made the overcoming of the quorum possible, throughout the intervention of the forced electoral abstention. However, this is not sufficient if we have to consider the implementation of the constitutional principle of universal suffrage, as the main objective.

With regard to this a research center undertook an initiative in 2005 that offered innovations concerning election matter aimed at increasing the flow to the polls. The proposals suggested are the following: vote on correspondence, voting by proxy, the opening of the polls for two days, the extension of the voting hours, and a deeper and more detailed information campaign for voters.