



ANDREA DE GUTTRY*

LE ELEZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO DEL 2024 E LA SFIDA DELLA PARTECIPAZIONE AL VOTO DEGLI ELETTORI ITALIANI ALL'ESTERO E DEI CITTADINI DEI PAESI UE RESIDENTI IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'attuale normativa europea che disciplina le elezioni del PE del 2024. – 3. La normativa italiana rilevante. – 4. Alcuni dati sulla (scarsa) partecipazione degli italiani residenti all'estero alle elezioni del PE del 2019. – 5. Dati sulla (scarsa) partecipazione alle elezioni del 2019 dei cittadini comunitari residenti in Italia. – 6. Alcuni suggerimenti su come incentivare il tasso di partecipazione alle elezioni del 2024 da parte degli italiani all'estero e dei cittadini comunitari residenti in Italia. – 7. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

Le prossime elezioni dirette del Parlamento europeo (PE) si terranno, come deciso dal Consiglio dell'Unione europea, nel periodo intercorrente tra il 6 e il 9 giugno 2024. Ognuno dei 27 Stati membri avrà la possibilità di organizzare le elezioni in uno o più giorni nell'intervallo temporale indicato dal Consiglio. Quelle del 2024 saranno le decime elezioni del PE, considerato che si vota ogni 5 anni e che la prima elezione diretta del PE ha avuto luogo nel 1979. A seguito di una recente decisione del PE¹, il numero degli eurodeputati da eleggere sarà di 720, con un lieve aumento rispetto alla situazione attuale (705). È opinione largamente condivisa che il PE si è conquistato in questi ultimi decenni, lentamente e faticosamente, un ruolo centrale nel complessivo assetto istituzionale dell'Unione europea. Ciò contribuisce a spiegare l'importanza delle prossime elezioni che, a seconda del risultato, potrebbero contribuire a creare nuovi assetti politici e nuovi equilibri.

In Italia, la partecipazione al voto per le elezioni europee è diminuita costantemente dal 1979 (anno in cui è registrato il dato più alto con un'affluenza pari al 85,65%) al 2019 (anno in cui si è registrato il più basso di affluenza pari al 54,50%).

* Professore ordinario di diritto internazionale, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa.

¹ Decisione (UE) n. 2023/2061 del Consiglio europeo del 22 settembre 2023 che stabilisce la composizione del Parlamento europeo, in *GUUE* L 238/114 del 27 settembre 2023.

Le conseguenze di questo calo di partecipazione (che caratterizza, peraltro, quasi tutti i 27 paesi, tranne lodevoli eccezioni)² sono state ampiamente esaminate in dottrina così come alcune delle cause che hanno contribuito a questo trend³. In questo contributo si intende porre l'attenzione su un aspetto particolare, forse un poco trascurato sino ad oggi: quello della (scarsa) partecipazione alle elezioni del PE di due categorie di elettori. *In primis* gli elettori italiani residenti nei paesi membri dell'UE e, in secondo luogo, i cittadini degli Stati membri dell'UE residenti in Italia che hanno il diritto, sulla base delle norme comunitarie, di scegliere se votare in patria o nel paese in cui sono residenti. Queste due categorie, che rappresentano una parte consistente dell'elettorato attivo, hanno partecipato al voto del PE in misura molto limitata (solo circa il 7% degli aventi diritto si è recato alle urne): si tratta di una percentuale di partecipazione al voto decisamente bassa, specie se comparata con la media nazionale.

In questo saggio si intende contribuire ad una migliore comprensione del fenomeno, ad analizzare le possibili ragioni tecniche che contribuiscono a spiegare questa scarsa partecipazione ed a proporre alcune possibili soluzioni. Per conseguire tale obiettivo si procederà, in primo luogo, ad un'analisi delle regole fissate a livello europeo aventi per oggetto i diritti elettorali di questi due gruppi di persone per poi passare ad una breve sintesi della normativa italiana rilevante. Dopo avere fornito, nei paragrafi 4 e 5, alcuni dati statistici dettagliati sul voto degli stranieri in Italia e degli italiani all'estero, si presenteranno alcune proposte su quali azioni sarebbe opportuno intraprendere (o rafforzare) al fine di incrementare il tasso di partecipazione al voto alle prossime elezioni del PE nel giugno 2024. A tal fine si terrà in debita considerazione quanto avvenuto nelle precedenti elezioni del PE (2019) per individuare i problemi e le lezioni apprese e proporre nuove strategie.

L'analisi proposta riveste grande attualità tenuto conto del fatto che le prossime elezioni del PE avranno luogo tra pochi mesi e che ogni sforzo dovrebbe essere compiuto, sia a livello nazionale che europeo, per aumentare il tasso di partecipazione al voto al fine di rafforzare la credibilità del sistema istituzionale europeo e, di conseguenza, per rafforzare la democrazia.

² Ad esempio, le elezioni del 2019 hanno visto un significativo incremento della partecipazione al voto rispetto al dato precedente in Danimarca, Germania, Francia, Spagna, Austria, Lituania e Polonia: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/it/affluenza/>.

³ Sebbene non riferita espressamente alle elezioni del PE, risulta molto interessante la pubblicazione del 2022, «Per la partecipazione dei cittadini Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto». Si tratta di una relazione della Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto, istituita con decreto del Ministro per i rapporti col Parlamento con delega alle riforme istituzionali on. Dott. Federico D'Incà. Cfr. <https://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1420/libro-bianco-edprovvisoria-13042022.pdf>. Questa relazione è molto interessante anche perché offre anche una disamina delle variegate ragioni che contribuiscono all'astensionismo: ciò consente di meglio calibrare gli interventi correttivi, come si vedrà nel successivo paragrafo 6. Si veda anche: A. CHIARAMONTE, L. DE SIO, V. EMANUELE, *Salvini's success and the collapse of the Five-star Movement: The European elections of 2019*, in *Contemporary Italian Politics*, 2020, p. 140 ss., lo studio dell'Istituto Cattaneo, *Elezioni europee 26 maggio 2019 – Partecipazione elettorale*, https://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2019/05/Cattaneo-2019_Partecipazione_finale.pdf, nonché lo studio del 2006 per l'ISTAT di L.L. SABBADINI, *Partecipazione politica e astensionismo secondo un approccio di genere*, https://www.unite.it/UniTE/Engine/RAServeFile.php/f/master0910/Partecipazione_ed_astensionismo.pdf. Assai puntuali anche le considerazioni di D. FABRIZIO, P. FELTRIN, *Capire i risultati elettorali*, Roma, 2011 e P. BELLUCCI, P. SEGATTI, *Votare in Italia 1968-2008. Dall'appartenenza alla scelta*, Bologna, 2010.

2. L'attuale normativa europea che disciplina le elezioni del PE del 2024

Le regole per eleggere il Parlamento europeo nel 2024 sono disciplinate sia nel diritto dell'UE che nelle disposizioni nazionali degli Stati membri a cui è lasciata una certa discrezionalità su vari aspetti. In questo paragrafo si esamineranno, per i profili rilevanti in questa sede, le norme europee, mentre nel paragrafo successivo si passerà ad un'analisi delle regole previste dal legislatore italiano.

Le regole europee sono da individuarsi, a livello di disposizioni convenzionali, nell'articolo 14 del Trattato sull'Unione europea (TUE), negli Articoli 20, 22 e 223 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) nonché nell'articolo 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Per ciò che concerne la normativa derivata, rileva l'Atto del 20 settembre 1976 relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, modificato, da ultimo, dalla decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018⁴. Quest'ultima decisione, in particolare, ha introdotto disposizioni specifiche, rilevanti in questo contesto, dedicate alla possibilità di esprimere il voto con modalità differenti (voto anticipato, elettronico, via internet e per corrispondenza)⁵, alla protezione dei dati personali, alla penalizzazione del «doppio voto» ed al voto in paesi terzi. Rilevanti sono anche alcune Direttive adottate negli anni successivi di cui si darà conto in seguito.

I due aspetti della normativa europea che meritano, in questo contesto, un focus speciale sono quello relativo al diritto di voto nel paese d'origine da parte di cittadini emigrati in altri Paesi UE e quello dei diritti elettorali dei cittadini di altri Stati membri nel paese ospitante.

Sul primo aspetto la normativa UE è parca di regole trattandosi di materia che rientra, tipicamente, nella sovranità statale. Ciò nonostante, l'art. 3 della Direttiva 93/109/CE del Consiglio del 6 dicembre 1993 e successive modifiche⁶, dispone espressamente che tutti cittadini degli Stati membri dell'UE hanno il diritto di voto e di eleggibilità nello Stato membro di residenza in occasione delle elezioni al Parlamento europeo. L'art 4 della stessa Direttiva precisa poi che «l'elettore comunitario esercita il diritto di voto nello Stato membro di residenza o nello Stato membro d'origine».

In effetti praticamente tutti gli Stati UE hanno previsto nella loro legislazione interna la possibilità, per i propri cittadini che si trovano all'estero, di partecipare comunque alle elezioni europee. Nel successivo paragrafo si esamineranno più in dettaglio le specifiche disposizioni normative vigenti in Italia.

⁴ Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto (adottato nel 1976 e successivamente modificato varie volte. Art. 8: «Fatte salve le disposizioni del presente atto, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali. Tali disposizioni nazionali, che possono eventualmente tener conto delle particolarità negli Stati membri non devono, nel complesso, pregiudicare il carattere proporzionale del voto».

⁵ L'art 1.4 della Decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio del 13 luglio 2018 che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976, in *GUUE* L 178, del 16 giugno 2018 prevede che «Gli Stati membri possono prevedere la possibilità del voto anticipato, per corrispondenza, elettronico e via Internet per le elezioni del Parlamento europeo. In tal caso, adottano misure adeguate per garantire, in particolare, l'affidabilità dei risultati, la segretezza del voto e la protezione dei dati personali conformemente al diritto dell'Unione applicabile».

⁶ Il testo consolidato della Direttiva del 1993 è disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:01993L0109-20130127&qid=1695122089011>.

Sul secondo aspetto, si deve menzionare che l'articolo 22, paragrafo 2, TFUE, espressamente prevede che «ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede». Si tratta di uno, forse il principale, degli strumenti volti a concretizzare la nozione di cittadinanza dell'UE. Le modalità di esercizio di questo diritto sono state stabilite dall'articolo 6 della Direttiva 93/109/CE del Consiglio, modificata successivamente dalla Direttiva 2013/1/UE del Consiglio⁷. Questa Direttiva contempla, tra l'altro, anche l'obbligo per tutti i cittadini UE residenti in un paese diverso da quello di cittadinanza, di registrarsi prima del giorno delle elezioni⁸ (il termine per la registrazione può variare da Paese a Paese)⁹.

Infine, due utili annotazioni per completare il quadro normativo europeo: in primo luogo deve essere ricordato, per l'impatto che ha sulla materia qui in esame, che in alcuni Paesi UE (Belgio, Bulgaria, Lussemburgo, Cipro e Grecia), l'esercizio del voto è un preciso obbligo che vale tanto per i connazionali quanto per i cittadini degli altri Stati membri dell'UE che si sono registrati negli elenchi elettorali. In secondo luogo, tenuto conto che cittadini di Stati membri diversi da quello di residenza potrebbero votare tanto nel paese di cittadinanza quanto in quello di residenza (c.d. doppio voto), la Decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio, ha espressamente imposto agli Stati l'obbligo di garantire che il doppio voto in occasione delle elezioni del Parlamento europeo sia soggetto a «sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive»¹⁰. Sempre a tal fine, la Direttiva 93/109/CE aveva comunque

⁷ È bene ricordare che la nozione di residenza presenta differenze, anche significative, nei vari Stati membri. Così, infatti, mentre alcuni Stati (Estonia, Francia, Germania, Polonia, Romania e Slovenia) richiedono il domicilio o la residenza sul territorio, altri (Cipro, Danimarca, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Slovacchia, e Svezia) richiedono espressamente che il soggiorno sia abituale (ed in alcuni casi, come in Lussemburgo, che abbia anche avuto una durata minima).

⁸ Art. 12 della Direttiva: «1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per consentire all'elettore comunitario che ne abbia espresso la volontà di essere iscritto nelle liste elettorali in tempo utile prima della consultazione elettorale. 2. Per essere iscritto nelle liste elettorali l'elettore comunitario deve fornire le stesse prove di un elettore nazionale. Egli deve inoltre presentare una dichiarazione formale, indicante: a) cittadinanza e indirizzo nel territorio elettorale nello Stato membro di residenza, b) eventualmente la collettività locale o la circoscrizione dello Stato membro di origine nelle cui liste elettorali è stato iscritto da ultimo e c) che eserciterà il diritto di voto esclusivamente nello Stato membro di residenza. 3. Inoltre, lo Stato membro di residenza può esigere che l'elettore comunitario a) precisi, nella dichiarazione di cui al paragrafo 2, che non è decaduto dal diritto di voto nello Stato membro di origine, b) presenti un documento di identità valido, c) indichi da che data risiede in questo Stato o in un altro Stato membro. 4. Gli elettori comunitari iscritti nelle liste elettorali vi restano iscritti, alle stesse condizioni degli elettori nazionali, finché non chiedono la cancellazione o finché non sono cancellati d'ufficio in quanto siano venute meno le condizioni richieste per l'esercizio del diritto di voto».

⁹ L'art. 8 della Direttiva 93/109/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini, in *GUUE* L 329 del 30 dicembre 1993, prevede, al riguardo, che «1. L'elettore comunitario esercita il diritto di voto nello Stato membro di residenza qualora ne abbia espresso la volontà».

¹⁰ Art. 9 del testo consolidato della Decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom dei rappresentanti degli stati membri riuniti in sede di Consiglio concernente l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto (*GUCE*, L 278 dell'8 ottobre 1976). Già nella Direttiva 93/109/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini, in *GUCE* L 329 del 30 dicembre 1993, era stato previsto, all'art. 13, che «Gli Stati membri si scambiano le informazioni necessarie per attuare l'articolo 4. A tale scopo, lo Stato membro di residenza, in base alla dichiarazione formale di cui agli articoli 9 e 10, trasmette allo Stato membro di origine, entro un termine appropriato prima di ogni consultazione elettorale, le informazioni relative ai cittadini di quest'ultimo iscritti nelle liste elettorali o che hanno presentato una candidatura. Lo Stato membro di origine adotta,

istituito un meccanismo di scambio d'informazioni volto ad accertare che i cittadini non possano votare né essere eleggibili in più di uno Stato membro nelle stesse elezioni. In una successiva Raccomandazione della Commissione Europea è stato poi suggerito agli Stati membri di istituire un'autorità di contatto unica responsabile dello scambio di dati sugli elettori¹¹.

3. La normativa italiana rilevante

Come emerso nel paragrafo precedente, il diritto dell'UE demanda alla legislazione interna dei singoli Paesi membri la disciplina di molti aspetti legati all'esercizio del diritto di voto. In Italia, norme interne di attuazione degli obblighi comunitari enunciati in precedenza sono state introdotte, in gran parte, mediante la Legge 24 gennaio 1979, n. 18 e successive modifiche. L'articolo 3 di tale legge suddivide in due grandi gruppi le persone che possono esercitare il loro diritto di voto. *In primis*, si tratta di tutti i cittadini che entro il giorno fissato per la votazione del PE abbiano compiuto il 18° anno di età e «siano iscritti nelle liste elettorali». Ne consegue che tale diritto compete non solo ai cittadini residenti in Italia (che eserciteranno il loro diritto nella competente sezione elettorale nel loro Comune di residenza), ma anche agli elettori italiani che hanno stabilito la propria residenza all'estero. Tra questi ultimi, coloro che decidano di non optare per la facoltà loro riconosciuta dalla legislazione europea di votare i candidati della circoscrizione elettorale del Paese di residenza, potranno esercitare *in loco* il diritto di voto, partecipando alle elezioni dei candidati rappresentanti l'Italia al Parlamento europeo. Per poter esercitare tale diritto, dovranno fare pervenire ai consolati italiani competenti per territorio, entro l'80° giorno precedente l'elezione del PE stesso, una specifica richiesta. La domanda è rivolta al sindaco del comune nelle cui liste elettorali questi elettori sono iscritti; il sindaco provvede al successivo inoltro al Ministero dell'Interno¹² che poi provvederà ad informare le nostre Rappresentanze diplomatiche competenti. La data e l'orario per la votazione degli elettori italiani residenti nei Paesi UE sono determinati, per ciascun Paese, dal Ministro dell'Interno, previa intesa con i Governi dei Paesi stessi che saranno assunte dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale¹³. Competerà poi alle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane informare le comunità italiane stanziate sul territorio di competenza utilizzando tutti i mezzi possibili (manifesti da affiggere nella sede della rappresentanza stessa, organi di stampa, trasmissioni radiotelevisive ecc.). Quanti hanno comunicato la loro decisione di

conformemente alla legislazione nazionale, le misure adeguate allo scopo di evitare il doppio voto e la doppia candidatura dei propri cittadini».

¹¹ Raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2013 sul rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo (2013/142/UE), in *GUUE* L 79 del 21 marzo 2013. In questa Raccomandazione la Commissione aveva anche suggerito che «Ciascuno Stato membro dovrebbe tener conto, per quanto possibile, delle modalità elettorali degli altri, in modo che lo Stato membro di residenza possa trasmettere le informazioni sugli elettori in tempo utile per consentire allo Stato membro di origine di adottare le misure necessarie». A tal fine gli Stati membri di residenza sono stati invitati «a trasmettere, oltre ai dati personali previsti nell'articolo 9 della Direttiva 93/109/CE, tutti i dati personali rilevanti che possono essere necessari per consentire alle autorità dei rispettivi Stati membri d'origine di identificare gli elettori».

¹² Art. 3, comma 1, del D.L. 24 giugno 1994, n. 408 convertito con legge 3 agosto 1994, n. 483, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 1994, n. 408, recante disposizioni urgenti in materia di elezioni al Parlamento europeo*.

¹³ Legge 24 gennaio 1979, n. 18, *Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia*; articolo 7.

volere votare per i candidati italiani dovranno poi recarsi, il giorno delle elezioni, presso le sezioni elettorali italiane appositamente istituite presso le sedi consolari italiane o altre sedi idonee¹⁴. Quest'ultima facoltà è prevista anche per gli elettori italiani (e per i loro familiari conviventi) comunque presenti per motivi di studio o di lavoro negli Stati membri dell'Unione che abbiano fatto pervenire al consolato competente, improrogabilmente entro l'ottantesimo giorno precedente l'ultimo giorno del periodo delle elezioni fissato dal Consiglio dell'Unione, un'apposita domanda diretta al sindaco del comune nelle cui liste elettorali sono iscritti per il successivo inoltrato al Ministero dell'Interno¹⁵.

Sempre in base alla Legge 24 gennaio 1979, n. 18 e successive modifiche, il secondo gruppo di elettori è composto dai «cittadini degli altri Paesi membri dell'Unione che, a seguito di formale richiesta presentata entro e non oltre il novantesimo giorno antecedente la data fissata per le elezioni, abbiano ottenuto l'iscrizione nell'apposita lista»¹⁶. I cittadini degli Stati membri dell'UE residenti in Italia, possono quindi presentare una domanda di iscrizione nella lista "aggiunta" del proprio comune. In tale domanda dovrà essere dichiarato, tra l'altro, il possesso della capacità elettorale nello Stato di origine e l'assenza di provvedimenti giudiziari, penali o civili, che comportino, per lo stesso Stato di origine, la perdita dell'elettorato attivo¹⁷. Ai comuni cui perviene la domanda, compete l'obbligo di verificare l'assenza di cause ostative che comportino, in Italia, la perdita del diritto di elettorato attivo¹⁸. Una volta avvenuta, l'iscrizione nella lista elettorale "aggiunta" del comune di residenza, avrà efficacia anche per le successive elezioni e non dovrà essere rinnovata. In caso di cambio residenza in Italia, sarà il comune di partenza ad informare il nuovo comune che procederà, *ex officio*, all'iscrizione del cittadino comunitario alla propria lista elettorale aggiunta. Ai comuni è anche affidato il compito di «promuovere ogni opportuna attività, a livello locale, diretta a dare massima pubblicità alla facoltà per i cittadini dell'Unione di votare nel comune di residenza per i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia»¹⁹. Ulteriori dettagli sulle modalità di istituzione e gestione della lista "aggiunta" sono stati previsti poi nella Circolare del Ministero dell'Interno 4/2019.²⁰

Infine, allo scopo di prevenire il fenomeno del doppio voto, ed in coerenza con quanto espressamente richiesto dalla legislazione europea, l'art. 49 della Legge n. 18/79, come modificato dalla Legge 78/2004, prevede che chi, in occasione della elezione dei membri del Parlamento europeo, partecipa al voto sia per l'elezione dei membri spettanti all'Italia, sia per l'elezione dei membri spettanti ad altro Paese membro dell'UE, è punito con la reclusione da 1 a 3 anni e con la multa da euro 52 a euro 258.

¹⁴ Art. 3, comma 1, del D.L. 408/1994, cit.

¹⁵ Art. 3, comma 13, del D.L. 408/1994, cit.

¹⁶ Art. 3, comma 2, della L. 18/1979, cit.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 2, comma 2, del D.L. 408/1994, cit.

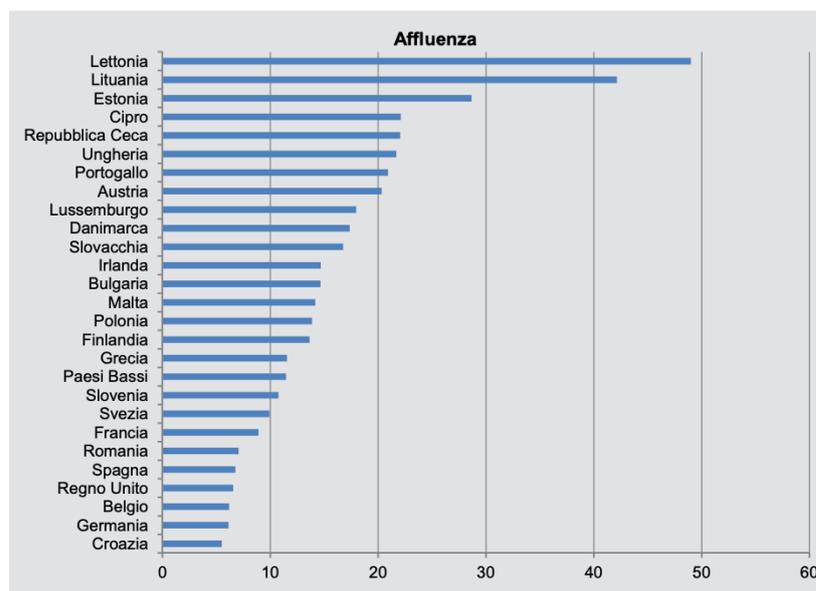
¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione Centrale dei servizi elettorali, Circolare n. 4/2019, *Esercizio del diritto di voto per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia da parte dei cittadini dell'Unione europea residenti in Italia*, <https://dait.interno.gov.it/documenti/circ-004-servelet-25-01-2019.pdf>.

²⁰ *Ibidem*.

4. Alcuni dati sulla (scarsa) partecipazione degli italiani residenti all'estero alle elezioni del PE del 2019

Nel 2019, in occasione delle ultime elezioni del PE, gli Italiani residenti in uno Stato membro dell'UE erano circa 1.650.000²¹. Di questi solo 127.926 elettori²², pari al 7,6%²³, si sono recati in una delle 471 urne per loro allestite (nelle sedi consolari, nelle Ambasciate ed in altri luoghi)²⁴. Il tasso di partecipazione al voto di questa categoria di italiani risulta, quindi, decisamente inferiore al tasso percentuale in Italia, pari al 54,50%. Un esame più dettagliato paese per paese, focalizzato sui cittadini italiani residenti nei vari paesi membri dell'UE offre spunti di riflessione interessanti: come emerge dalla cartina (fonte ISTAT) qui di seguito, a fronte di percentuali di partecipazione tra il 40 ed il 50% degli italiani residenti in paesi come la Lituania e la Lettonia, in altri paesi, a forte presenza storica di espatriati italiani, quali Germania, Regno Unito, Belgio ecc., la percentuale si è assestata solo al 5%.



Fonte: Istat, Statistiche elettorali (E)

In questo contesto necessita però sottolineare un dato che, generalmente, risulta trascurato: ci riferiamo al numero di cittadini italiani regolarmente residenti all'estero ed iscritti all'AIRE che hanno deciso di optare, come previsto dalla normativa UE esaminata in precedenza, per il voto ai candidati nello Stato UE in cui risiedono. Nelle elezioni del PE del

²¹ Secondo il sito del Ministero dell'Interno, <https://dait.interno.gov.it/documenti/elezioni26maggio2019corpoelettorale15deg.01.pdf>, tale dato ammontava a 1.673.837 elettori/trici mentre secondo il Dossier dello stesso Ministero, *Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia del 26 maggio 2019: il dossier*, p. 2010 ss.: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/pubblicato-dossier-elezioni-europee-2019>, il numero ammontava a 1.644.962.

²² <https://dait.interno.gov.it/documenti/elezioni26maggio2019corpoelettorale15deg.01.pdf>.

²³

<https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=E&dtel=26/05/2019&es0=S&tpa=R&lev0=0&levsut0=0&ms=S&tp=A>.

²⁴ Ministero dell'Interno, *Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia del 26 maggio 2019: il dossier*, cit., p. 203.

2019, ben 118.834 connazionali hanno fatto una scelta di questo tipo²⁵. Ciò significa che il 13,33%²⁶ degli italiani residenti in un Paese Membro dell'UE ha esercitato in tal modo il proprio diritto di elettorato attivo: sommando questa percentuale a quella degli italiani all'estero che hanno votato per i candidati in Italia, si raggiunge la media complessiva di 21% di cittadini italiani all'estero che hanno comunque esercitato il proprio diritto²⁷.

5. *Dati sulla (scarsa) partecipazione alle elezioni del 2019 dei cittadini comunitari residenti in Italia*

I dati relativi alla partecipazione al voto dei cittadini comunitari residenti o presenti in Italia al momento delle elezioni del PE confermano le preoccupazioni legate ad un tasso di partecipazione assai scarso. Si stima che nel 2019 vi erano 1.576.000 cittadini dei Paesi UE regolarmente residenti in Italia e, quindi, legittimati a votare nel nostro paese per i candidati italiani al PE. Di questi, solo 93.848 hanno, però, utilizzato tale diritto e si sono iscritti alle liste aggiunte nei comuni di residenza. Il tasso di partecipazione al voto di questa categoria di elettori risulta, pertanto, pari a poco meno del 6%²⁸. Interessante è anche il dato più dettagliato, paese per paese²⁹, da cui si ricava che le percentuali minime di votanti, in proporzione al numero dei residenti in Italia, sono stati annoverati per i seguenti paesi: Cipro (1,79%), Croazia (4,07%), Romania (4,15%) e Bulgaria (4,40%). Decisamente più alto, anche se sempre molto limitato, è il tasso di partecipazione dei cittadini del Lussemburgo (50%), della Germania (32,69%), di Malta (27,99), del Belgio (27,41%) e della Francia (20,08).

Anche in questo caso, peraltro, è da rilevare come una parte di questa categoria di cittadini comunitari potrebbe avere deciso, invece di registrarsi in Italia, di votare per i

²⁵ Fonte: documento inviato via e-mail dal Ministero dell'Interno.

²⁶ Elaborazione dello scrivente su dati del Ministero dell'Interno.

²⁷ Elaborazione dello scrivente su dati del Ministero dell'Interno.

²⁸ In realtà il numero dei cittadini comunitari che hanno preso parte alle elezioni del PE del 2019 si riferisce a quanti si sono iscritti alle liste aggiunte nei comuni di residenza: non a quanti hanno poi effettivamente votato. Quest'ultimo dato non è conoscibile in quanto l'elenco degli elettori in ciascuna sezione elettorale viene inserito in una busta chiusa e sigillata che viene consegnata alla Prefettura di competenza: non può essere aperta a meno che non vi sia una richiesta dell'Autorità giudiziaria. Pare comunque corretto ipotizzare che quanti si sono iscritti alla lista aggiunta sono andati anche a votare: anche se non accurato al 100% il dato comunque viene utilizzato nelle varie statistiche, incluse quelle del Ministero dell'Interno italiano, sulla partecipazione degli elettori comunitari al procedimento elettorale.

²⁹ Si riportano, qui di seguito, i dati relativi a ciascun Paese membro dell'UE: il primo dato indica i votanti, il secondo gli aventi diritto ed il terzo la percentuale dei votanti rispetto agli aventi diritto. Germania:11578/35422/32,69%; Irlanda 502/2937/17,09%; Portogallo 665/6275/13,98%; Spagna 3410/24396/13,98%; Ungheria 634/8015/7,91%; Regno Unito 4842/27857/17,38%; Bulgaria 2491/56593/4,40%; Repubblica Ceca 591/5467/10,81%; Francia 5824/29008/20,08%; Paesi Bassi 1505/8184/18,39; Malta 201/718/27,99%; Austria 1114/6068/18,36%; Belgio 1545/5636/27,41%; Svezia 388/3046/12,74; Slovacchia 648/8113/7,99%; Finlandia 266/1635/16,27%; Lussemburgo 121/242/50%; Croazia 676/16591/4,07%; Cipro 4/224/1,79%; Grecia 948/7431/12,76%; Polonia 7125/ 88803/8,02%; Romania 47505/1.143.859/4,15%; Lettonia 208/2861/ 7,27%; Estonia 89/1211/7,35%; Danimarca 373/1987/18,77%; Slovenia 195/2445/7,98%; Lituania 363/5140/7,06. Elaborazione in proprio su dati: prima colonna: *Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia del 26 maggio 2019: il dossier*, cit, p. 210; II colonna, *Tuttitalia*, Statistiche demografiche. Cittadini stranieri in Italia, 2019 (il dato include peraltro anche i minori di 18 anni), <https://www.tuttitalia.it/statistiche/cittadini-stranieri-2019/>: terza colonna: elaborazione in proprio (si tenga conto che la percentuale è stata operata considerando il numero dei cittadini che si sono iscritti alle liste aggiunte in Italia con il numero dei cittadini dello stesso paese (inclusi i minorenni) residenti ufficialmente in Italia al 2019).

candidati del proprio paese di cittadinanza. Pur non essendo disponibili tutti i dati dei vari paesi, si nota che la percentuale degli elettori effettivi tra i propri cittadini residenti all'estero è assai bassa: ad esempio, in Portogallo, su 1.442.142 residenti all'estero solo 13.812 hanno votato (pari allo 0,96 % degli aventi diritto)³⁰. Pur in assenza di dati ufficiali dettagliati e considerando che nel 2019 risiedevano in Italia circa 6.000 cittadini portoghesi (il numero, include, peraltro, anche i minorenni), si può desumere che solo poche decine di loro abbiano votato per i candidati portoghesi, mentre sono stati ben più numerosi (665)³¹ i portoghesi residenti in Italia che si sono registrati per votare per i candidati italiani alle elezioni del PE.

6. *Alcuni suggerimenti su come incentivare il tasso di partecipazione alle elezioni del 2024 da parte degli italiani all'estero e dei cittadini comunitari residenti in Italia.*

Per individuare possibili misure idonee a ridurre l'astensionismo alle prossime elezioni del 2024 pare opportuno partire da una analisi di quanto è successo e di cosa è stato fatto in occasione delle elezioni del 2019. I dati relativi alla scarsa partecipazione alle elezioni del 2019 da parte della diaspora sono inequivocabili. Molteplici sono le conseguenze di questa disaffezione: in primo luogo, la voce e le specifiche esigenze dei cittadini e delle cittadine europee emigrate in un altro paese dell'UE rischiano, in un momento cruciale della storia europea, di non essere rappresentate adeguatamente nel dibattito sul futuro dell'UE e sulle sue politiche settoriali, specie quelle di interesse precipuo degli emigrati. In secondo luogo, la modesta affluenza alle urne impatta negativamente anche sul ruolo e la credibilità del PE stesso, in una fase in cui i rapporti tra le varie istituzioni europee sono diventati conflittuali. In questo contesto, dimostrare di contare sul sostegno popolare risulta essere uno degli elementi decisivi per garantire un adeguato equilibrio tra i vari poteri. Ciò dimostra, a parere di chi scrive, la chiara esigenza (ed urgenza) di cercare delle soluzioni che possano porre rimedio a questa apatia dell'elettore europeo che si trova in un paese diverso da quello di cui ha la cittadinanza.

Due sono gli ambiti in cui sono necessari interventi specifici miranti a modificare la ritrosia degli elettori e delle elettrici straniere: uno politico ed uno operativo/organizzativo. Sotto il primo profilo, è urgente ed essenziale fornire agli elettori ed alle elettrici argomenti convincenti circa l'utilità del loro voto per contribuire, indirettamente, alla definizione delle future politiche dell'UE in tutti i settori e specialmente in quelli di interesse dei migranti intra-europei. Uno sforzo in tal senso dovrebbe essere fatto, *in primis*, proprio dal PE, che, anche in passato, si è impegnato su questo fronte³², magari usando maggiormente tutti gli strumenti offerti oggi dal mercato della comunicazione sociale. Se poi si vuole ambire a risultati significativi, sia pure non in tempi brevissimi, sarebbe forse opportuno anche introdurre, nelle scuole superiori italiane, sia in quelle operanti in Italia che quelle attive all'estero, delle occasioni di approfondimento sul sistema europeo e sul sistema elettorale, nonché sui diritti elettorali del cittadino dell'Unione europea. Si rende necessario, infatti, diffondere, specie tra

³⁰ https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2019_pe_resultados_distrito.pdf.

³¹ Ministero dell'Interno, *Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia del 26 maggio 2019: il dossier*, cit., p. 203 ss.

³² Si pensi, ad esempio, alla grande campagna promozionale "stavolta voto" organizzata dal PE in occasione delle elezioni del 2019. Oltre trecentomila persone si sono registrate sul sito della campagna: il video promozionale *Choose your future* ha ottenuto 120 milioni di visualizzazioni sulle diverse piattaforme.

le nuove generazioni, una maggiore conoscenza e consapevolezza dei diritti individuali legati alla cittadinanza dell'Unione europea. In questo contesto, sarebbe anche utile avviare un'attività di sensibilizzazione *ad hoc* nell'ambito dei vari programmi ERASMUS che mirano a formare i futuri cittadini dell'Unione europea. Una campagna di informazione rivolta ai beneficiari dei vari programmi ERASMUS invitandoli a diventare promotori di informazione sul diritto di voto alle elezioni del PE a favore di quanti si trovano all'estero, potrebbe risultare particolarmente efficace.

Il secondo ambito, di tipo operativo/organizzativo, ha per oggetto, *in primis*, il miglioramento dell'informazione circa le modalità concrete di esercizio del diritto di voto alle elezioni del PE. L'articolo 12 della Direttiva 93/109/CE del Consiglio del 6 dicembre 1993 e successive modifiche, impone agli Stati un preciso obbligo di informazione dei cittadini comunitari residenti sul proprio territorio sui loro diritti per le elezioni del PE.³³ In attuazione di tale regola e di molteplici raccomandazioni della Commissione europea, il Ministero dell'Interno ha invitato le Prefetture a sensibilizzare i comuni ad inviare delle lettere personali a tutti i cittadini dell'UE residenti nel loro territorio, che non siano ancora iscritti nella lista aggiunta, allegando il modello di domanda da compilare. Per facilitare la massima comprensione di questo invio, la lettera di accompagnamento ed i formulari sono stati tradotti e resi disponibili in quasi tutte le lingue ufficiali dell'UE³⁴. Non solo: il Ministero aveva anche provveduto, per le elezioni del PE del 2019, a predisporre un manifesto pubblico, redatto in 4 lingue, da far affiggere nei vari comuni italiani proprio al fine di promuovere un'informazione capillare, tra gli interessati, circa le modalità di iscrizione alla lista aggiunta degli elettori per il PE. Si tratta di uno sforzo sicuramente molto apprezzabile, in quanto finalizzato a rendere più consapevoli i cittadini UE dei loro diritti. Sebbene il risultato di tale sforzo sia risultato modesto (vista la scarsa percentuale di persone che hanno utilizzato questa opzione), merita sicuramente insistere anche per le elezioni del 2024, magari cercando di coinvolgere di più, ove esistenti, le associazioni dei cittadini stranieri che operano in vari comuni, specie quelli più grandi, con l'obiettivo proprio di informare e tutelare i diritti dei connazionali. Per essere veramente efficace questa campagna di informazione e sensibilizzazione dovrebbe iniziare quanto prima, anche in considerazione del fatto che le richieste di registrazione nelle liste aggiunte devono pervenire al comune di residenza non oltre 90 giorni prima della data delle elezioni del PE³⁵.

Assai utile potrebbe essere, come anche raccomandato dalla stessa Commissione europea³⁶, l'esame ed, ove utile, l'applicazione delle migliori pratiche sperimentate negli altri Stati membri dell'UE per quanto riguarda il diritto di voto dei cittadini europei residenti in un altro Stato membro e la promozione dell'esercizio dei diritti elettorali da parte di gruppi sottorappresentati, incluse le persone con disabilità. Vi sono interessanti esperienze maturate

³³ «Lo Stato membro di residenza informa, in tempo utile e in maniera adeguata, gli elettori e i cittadini comunitari eleggibili sulle condizioni e modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità nel suo territorio».

³⁴ Le lettere di accompagnamento ed i formulari ufficiali da compilare tradotti nelle varie lingue sono disponibili sul sito del Ministero dell'Interno: <https://dait/interno.gov.it/elezioni/optanti-2019>.

³⁵ Si veda *ultra* al paragrafo 3.

³⁶ Raccomandazione (UE) 2018/234 della Commissione del 14 febbraio 2018 sul rafforzare la natura europea e l'efficienza nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo del 2019, in *GUUE* L 45 del 17 febbraio 2018. In questa Raccomandazione, la Commissione aveva suggerito agli Stati di «promuovere l'esercizio dei diritti elettorali da parte dei gruppi sottorappresentati, incluse le persone con disabilità, e nel complesso favorire lo svolgimento democratico e una forte affluenza alle urne...».

in alcuni Stati dell'UE³⁷ che potrebbero rappresentare una fonte di ispirazione anche per l'Italia.

Dal punto di vista ancora strettamente organizzativo, si deve sottolineare che le procedure di richiesta di voto all'estero (sia quelle per gli italiani all'estero che desiderano votare per candidati italiani al PE e quelle per i cittadini comunitari residenti in Italia che desiderano optare per il voto per candidati italiani) risultano sufficientemente semplici, rapide e del tutto gratuite: sebbene sia sempre possibile migliorare e semplificare il modulo di domanda predisposto dalle competenti autorità italiane, deve ritenersi che su questo versante non sia possibile, e neppure necessario, fare molto di più. Diversa, invece, la conclusione per quanto riguarda l'allestimento dei seggi elettorali nei paesi dell'UE: per i cittadini italiani che hanno deciso di votare all'estero nelle sezioni elettorali allestite nei consolati o in altri luoghi, il tema della lontananza di questi seggi dal proprio luogo di residenza, ha certamente contribuito ad influenzare la loro decisione di astenersi. Questo disagio è stato avvertito ancora di più da particolari categorie di elettori, quali quelli vulnerabili, che spesso si trovano impossibilitati ad affrontare un lungo viaggio per recarsi al seggio. Per ovviare a ciò sarebbe utile, ove possibile e compatibile con le limitate risorse a disposizione, incrementare il numero e la dislocazione dei seggi elettorali al fine di avvicinarli sempre di più agli elettori italiani residenti nei vari Stati UE, specie in quelle aree a forte concentrazione di espatriati di origine italiana. Uno strumento ancora più efficace, anche se a medio-lungo termine e comunque decisamente più complesso e politicamente impegnativo, potrebbe essere quello di introdurre il voto per corrispondenza o il voto elettronico, magari limitandolo a titolo sperimentale e/o per limitate categorie di elettori fragili. Ciò necessiterebbe, peraltro, di una riforma legislativa che non sembra essere tra le priorità dell'attuale Parlamento. In alternativa (o, in aggiunta), potrebbe contribuire ad aumentare la partecipazione al voto della diaspora anche una maggiore facilità nel votare in un seggio diverso da quello del comune di residenza e l'introduzione di alcune facilitazioni per gli elettori con disabilità fisiche, permanenti o temporanee. Infine, una maggiore visibilità, distribuzione e accessibilità ai seggi, sia in Italia che all'estero (per gli italiani che vogliono votare all'estero) potrebbe costituire un ulteriore incentivo per facilitare l'esercizio del diritto di voto.

Tra le buone prassi meritevole di attenzione vi è anche la decisione del Governo italiano di offrire sconti e agevolazioni agli elettori che devono spostarsi, anche dall'estero, per esercitare il loro diritto di voto alle elezioni del PE. Per le elezioni del 2019, queste facilitazioni erano state regolate in un'apposita Circolare del Ministero dell'Interno del 2019³⁸. Offrire all'elettore che risiede lontano dal suo seggio elettorale (ed *in primis*, quindi, al cittadino che sia residente all'estero e che non abbia richiesto di votare nel paese di residenza), uno sconto sui mezzi di trasporto utilizzati contribuisce, indubbiamente, a facilitare e rendere meno dispendioso l'esercizio del diritto di elettorato attivo. L'ammontare dello sconto offerto, che è diminuito con il passare degli anni, non è, però, tale da rappresentare, oggi, un reale incentivo. Al contempo, peraltro, si deve anche rilevare che le opzioni

³⁷ Si veda, ad esempio, quanto riportato da K. MAKKONEN, *Is Anyone Representing Non-resident Finnish Citizens in the Legislative Process of Finland?*, in *Frontiers in Political Science*, 31 March 2021, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2021.627982/full>.

³⁸ Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione Centrale dei servizi elettorali, Circolare n. 28/2019, *Consultazioni elettorali di domenica 26 maggio 2019. Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. Elezioni suppletive della Camera dei deputati nei collegi uninominali 04 e 06 della Circoscrizione Trentino-Alto Adige. Turno ordinario di elezioni amministrative nelle regioni a statuto ordinario e nelle regioni a statuto speciale ed elezioni del presidente e del consiglio regionale del Piemonte. Agevolazioni tariffarie per i viaggi ferroviari, via mare, autostradali e con il mezzo aereo*, <https://dait.interno.gov.it/documenti/circ-028-servelet-13-05-2019.pdf>.

alternative offerte ai cittadini italiani che si trovano all'estero (e cioè quello di recarsi a votare presso uno dei seggi elettorali italiani istituito nel proprio paese di residenza, oppure di optare per votare i candidati locali del paese di residenza) sono tali da lasciare aperte, agli interessati, possibili alternative decisamente meno dispendiose.

7. *Considerazioni conclusive*

Un alto tasso di partecipazione al voto per le elezioni del PE costituisce un elemento importante non solo per garantire l'effettivo equilibrio del sistema istituzionale dell'UE, ma anche per rafforzare la credibilità del sistema democratico e per renderlo effettivo. I risultati delle ultime elezioni del PE, che hanno visto un ulteriore incremento del calo del tasso di partecipazione al voto, rappresenta un campanello di allarme che non può essere sottovalutato. Le ragioni della mancata partecipazione sono indubbiamente, molteplici e di varia natura, come ben evidenziato dalla migliore dottrina³⁹. Vi è, ormai, una larga consapevolezza sull'urgenza di adottare alcune misure e provvedimenti che possano ridurre tale astensione. Tra i gruppi di elettori meno attivi nell'esercizio del diritto di voto, ve ne è uno, al centro di questo contributo, che è stato abbastanza trascurato sino ad oggi. Si tratta dei cittadini di Paesi membri che sono immigrati in un altro paese dell'UE. Il tasso di partecipazione alle elezioni del PE di questo specifico gruppo è estremamente basso: circa 1/5 della media degli elettori europei che hanno votato alle ultime elezioni per il PE.

Dopo aver ricostruito nel dettaglio il fenomeno in Italia (sia con riferimento agli italiani emigrati nell'UE che ai cittadini di paesi UE immigrati in Italia), si è proceduto ad evidenziare alcune peculiarità e differenze tra i due gruppi. Ne emerge un quadro assai composito, che, seppure in un contesto complessivo di scarsissima partecipazione, indica alcune interessanti, sebbene isolate, eccezioni. Nell'ultima parte del contributo si è proceduto ad evidenziare alcune attività che sarebbe utile porre in essere per incrementare il numero degli elettori attivi alle prossime elezioni del PE del 2024. Si tratta, in parte, di piccole iniziative che, però, potrebbero contribuire ad un grande obiettivo, quello di rinsaldare il processo democratico in Europa. Dovrebbe essere un obiettivo comune a tutte le forze politiche, sia nazionali che internazionali.

³⁹ Vedi gli autori citati *supra* alla precedente nota 3.