

THE *good* LOBBY

SE NON VOLI NON VOTI

IL MANCATO DIRITTO DI
VOTO A DISTANZA ALLE
ELEZIONI EUROPEE PER
GLI ITALIANI E LE
ITALIANE RESIDENTI
FUORI DALL'UE

WWW.THEGOODLOBBY.IT

THE *good* LOBBY

INDICE

- Il problema, in sintesi 3
- Contesto normativo 4
- Astenuti involontari ai margini della democrazia europea 7
- Italia, tra gli ultimi 6 Paesi rimasti indietro in UE 9
- Un legame da salvaguardare 11
- Revisione della policy: la nostra proposta 12

Report a cura di The Good Lobby

Contenuti: Bernardo Biscaretti, *The Good Lobby* con il contributo di Yari Russo, *The Good Lobby*

Supervisione giuridica: Giulia Gentile, *University of Essex*

Editing: Laura Ghisellini, *The Good Lobby*

Impaginazione e grafica: Giulia Riso, *The Good Lobby*

Il problema, in sintesi

Questo report evidenzia la necessità di **attuare una revisione normativa** che garantisca a tutte le cittadine e i cittadini italiani il diritto di votare per i propri rappresentanti al Parlamento europeo **senza alcun tipo di discriminazione**. Attualmente, infatti, la normativa prevede una sostanziale **disparità tra gli italiani residenti all'interno o all'esterno dei confini dell'UE**. Questi ultimi, circa 4 milioni, sono esclusi dalla possibilità di voto a distanza per le elezioni del Parlamento europeo e, per poter esercitare il proprio diritto, sono obbligati a **tornare fisicamente in Italia**. Questa situazione non solo crea una disegualianza di trattamento tra individui con pari diritti costituzionali, ma comporta anche notevoli difficoltà in termini logistici e di costi, **scoraggiando di fatto la partecipazione alla vita democratica** del nostro Paese.

Alla luce di ciò, riteniamo che garantire questo diritto sia fondamentale non solo per eliminare le discriminazioni e assicurare l'eguaglianza tra tutti e tutte, evitando la distinzione tra italiani di serie A e di serie B, ma anche come misura per **contrastare il crescente fenomeno dell'astensionismo** e promuovere una partecipazione democratica più rappresentativa. Inoltre, concedere il diritto di voto a distanza, senza costringere i nostri connazionali a intraprendere **viaggi intercontinentali lunghi e costosi** durante il fine settimana, per esercitare il loro diritto di voto, invierebbe un chiaro messaggio riguardo l'importanza di affrontare la crisi climatica, dimostrando un effettivo impegno verso il rispetto dell'ambiente.

Infine, analizzando la situazione **in rapporto agli altri Stati membri** dell'UE, si può osservare che l'Italia è tra gli ultimi Paesi che ancora non garantiscono tale diritto. In un **contesto globale sempre più dinamico** in cui la mobilità internazionale, specialmente per motivi di lavoro, è diventata una realtà diffusa e comune, **questa mancanza** risulta ancora più evidente ed **anacronistica**. Grazie all'evoluzione tecnologica e i numerosi esempi di successo già adottati in altri Paesi, è evidente come garantire il diritto di voto a distanza non solo sia **tecnicamente realizzabile**, ma anche fortemente necessario per poter garantire l'eguaglianza. Ciò che poteva essere giustificato decenni fa non ha più ragione di esistere oggi, poiché garantire tale diritto è una soluzione semplice e già collaudata.

Contesto normativo

Il quadro normativo italiano che regola il diritto di voto dei cittadini residenti all'estero, in particolare per le elezioni europee, si basa su una serie di leggi datate e frammentarie che pongono una barriera significativa per chi vive al di fuori dell'Unione Europea. Tali norme appaiono discriminatorie e in violazione di vari principi e codici di diritto dell'UE.

Tra le principali disposizioni normative troviamo la **Legge 24 gennaio 1979, n. 18** – Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, il **Decreto-legge 24 giugno 1994, n. 408**, convertito con modificazioni nella **Legge 3 agosto 1994, n. 483**, e la **Legge 27 aprile 2004, n. 78**, che recepisce parzialmente la **decisione 2002/772/CE del Consiglio** relativa all'organizzazione delle elezioni europee.

Queste norme governano il diritto di voto per gli italiani residenti in un Paese UE, ma non dettagliano le modalità di voto dei nostri connazionali residenti in un Paese non-UE. Di conseguenza, tali soggetti risultano esclusi dall'applicazione delle norme citate, poiché, pur non essendo esplicitamente vietato loro il voto a distanza, la normativa vigente non prevede una modalità specifica per consentirli, creando così una situazione di incertezza normativa. Come risultato, affinché gli italiani residenti fuori dall'UE possano partecipare alle elezioni europee, devono recarsi fisicamente in Italia.

Nonostante gli **appelli** da parte di cittadini interessati, la **petizione “Se Non Voli Non Voti”** lanciata da **The Good Lobby** e supportata da personalità italiane che risiedono all'estero che ha superato le 7.000 firme in pochi giorni, e le **interrogazioni parlamentari** avvenute nei mesi precedenti alle elezioni europee del giugno 2024, il governo non ha provveduto a estendere ai nostri connazionali residenti al di fuori dell'UE il regime che si applica agli italiani residenti nei Paesi UE.

Questa situazione risulta problematica sotto diversi aspetti, sia in relazione al diritto interno che al diritto dell'Unione Europea.

Partendo dal contesto normativo italiano, si configura una violazione **dell'articolo 48 della Costituzione italiana**, che sancisce il diritto di voto libero e universale per tutti i cittadini. L'obbligo di rientrare in Italia per votare crea un ostacolo significativo per chi vive fuori dall'UE, rendendo di fatto il voto non accessibile per molti italiani a causa dei costi, delle difficoltà logistiche e delle eventuali barriere fisiche, come nel caso delle persone con disabilità. Tali circostanze costituiscono una violazione del principio di uguaglianza stabilito anche **dall'articolo 3 della Costituzione**, che richiede che tutti i cittadini siano trattati allo stesso modo di fronte alla legge, senza distinzioni basate su condizioni personali, economiche o

sociali. La normativa attuale discrimina chiaramente i cittadini residenti fuori dall'UE rispetto a quelli che vivono all'interno dell'Unione o in Italia, poiché solo questi ultimi possono esercitare il loro diritto di voto senza dover affrontare complicazioni legate a spostamenti internazionali e le relative spese.

Passando al livello europeo, la legislazione italiana entra in conflitto con diversi principi e disposizioni del diritto dell'Unione. In particolare, le legislazione in questione viola l'**articolo 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFEU)**, che garantisce la cittadinanza europea e i diritti a essa connessi, inclusi il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo. L'**articolo 39(2) della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Carta)** conferma e rafforza questo diritto enunciandone la sua natura fondamentale. Ciò nonostante, la normativa italiana lo applica in maniera ingiustificata e discriminatoria, garantendolo solo ai cittadini residenti all'interno dell'UE. Questa limitazione è una palese violazione del principio di non discriminazione sancito dall'**articolo 21 della Carta**, poiché crea una distinzione arbitraria tra cittadini italiani residenti in Stati membri dell'UE e quelli residenti al di fuori, senza alcuna giustificazione legittima o proporzionata. Inoltre, la normativa italiana è in contrasto con l'**articolo 20 della Carta**, che tutela il principio di uguaglianza di tutti davanti alla legge. Non garantire lo stesso trattamento a tutti i cittadini italiani, indipendentemente dalla loro residenza, rappresenta una violazione diretta di questo principio fondamentale. La residenza al di fuori dell'UE non può essere un **motivo valido per limitare il diritto di voto** degli italiani, che dovrebbero godere delle stesse opportunità di partecipare alla vita democratica dell'Unione, ovunque si trovino.

Inoltre, il fatto che i cittadini italiani residenti all'estero possano votare solo recandosi sul territorio nazionale viola il principio di proporzionalità sancito dall'**articolo 5(4) del Trattato sull'Unione Europea (TUE)**. Ai sensi dell'articolo 5(4) TEU, il principio di proporzionalità si applica a misure nazionali che ricadono nello scopo di applicazione del diritto UE. Per valutare se una misura è compatibile con il principio, tale misura dovrà essere idonea e necessaria per raggiungere gli obiettivi previsti. Mentre le norme italiane in questione regolano il diritto di voto dei cittadini residenti in Paesi UE, non tengono conto del diritto di altri cittadini italiani e dunque europei di esprimere il loro voto alle elezioni europee. L'unico modo per i cittadini non residenti in Paesi UE è quello di recarsi in Italia. In primo luogo, obbligare i cittadini residenti fuori dall'UE a rientrare in Italia per votare costituisce una **misura eccessivamente onerosa**, poiché esistono alternative meno gravose, come il voto per corrispondenza o presso sedi consolari, già adottate da molti altri Stati membri dell'UE. Tale imposizione risulta quindi sproporzionata e di fatto impedisce a molti cittadini di esercitare il loro diritto di voto, specialmente a **quelli che non hanno le risorse economiche o le capacità fisiche** per viaggiare.

Un'altra norma di rilievo e' l'articolo 52 della Carta, il quale prevede che eventuali limitazioni ai diritti fondamentali, come il diritto di voto, devono essere previste dalla legge, non devono compromettere il nucleo essenziale del diritto stesso e devono essere proporzionate, cioè limitate a ciò che è strettamente necessario per raggiungere un obiettivo legittimo. Le normative italiane appaiono contrarie al nucleo essenziale del diritto di voto alle elezioni europee, in quanto di fatto impediscono a cittadini italiani residenti in Paesi non-UE di partecipare alle elezioni, e, per le ragioni su esposte, in violazione del principio di proporzionalità. Si concretizza dunque una violazione dell'articolo 52 della Carta.

Infine, la normativa italiana viola anche i principi democratici fondamentali sanciti dagli **articoli 2 e 10 TEU**. L'articolo 2 stabilisce che uno dei valori fondamentali dell'Unione è la democrazia, mentre l'articolo 10 garantisce che ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. L'attuale legislazione italiana, che impedisce di fatto a molti cittadini di votare per i propri rappresentanti al Parlamento europeo, mina questi principi fondamentali e **crea una frattura** nel rapporto tra i cittadini italiani residenti fuori dall'UE e le istituzioni europee.

Infine, le misure italiane producono una violazione dell'**articolo 11 TFUE**, che recita: *'Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.'* In quanto norma che guida le politiche degli Stati membri, tale articolo indica che lo Stato italiano dovrebbe considerare **l'impatto ambientale** di una scelta politica che richiede ai cittadini di spostarsi in massa verso l'Italia per le elezioni, in contrasto con la preservazione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile.

Astenuti involontari ai margini della democrazia europea

L'astensionismo elettorale rappresenta uno degli indicatori più eloquenti per la **salute di una democrazia**, in quanto segnala il livello di disinteresse generale e sfiducia nei confronti della politica e consequenzialmente nelle Istituzioni, oltre a causare una scarsa rappresentatività. L'**astensionismo involontario**, invece, si verifica quando gli elettori, per cause esterne alla loro volontà, si trovano impossibilitati a far valere il loro diritto di voto. Nonostante l'entità di questo fenomeno sia difficile da quantificare con precisione, sappiamo che contribuisce a ridurre la rappresentatività complessiva dei risultati elettorali e solleva questioni rilevanti sull'**equità** e sull'**inclusività del processo democratico**.

Da tali riflessioni nasce la campagna "**Se Non Voli Non Voti**", ispirata dall'esperienza dei cittadini e delle cittadine europee residenti nelle due grandi comunità del Regno Unito e della Svizzera che pur desiderando partecipare attivamente alla vita democratica dell'Unione, si sono trovati costretti a **viaggiare a caro prezzo** per votare o a rinunciare del tutto al loro diritto di voto alle scorse elezioni europee. Questa situazione evidenzia le difficoltà e le disparità che caratterizzano l'attuale sistema e pone l'accento sull'urgenza di garantire un **accesso al voto più equo e inclusivo** per tutti gli elettori, contribuendo così a contrastare l'astensionismo e a rafforzare la partecipazione democratica.

Prendendo in esame le **elezioni europee del giugno 2024**, l'astensionismo si è confermato come una tendenza in crescita. L'affluenza alle urne **in Italia si è attestata al 48,3%**, un dato inferiore sia rispetto alla media europea del 51,1% sia al 54,5% registrato nelle precedenti elezioni europee del 2019. Inoltre, facendo un confronto con le prime Europee del 1979, dove la partecipazione aveva raggiunto l'86%, emerge uno scarto di **quasi il 40%** rispetto ad oggi. Questo calo è stato costante nel corso degli anni, con un'affluenza che dal 2004 non ha mai superato il 70%, fino a raggiungere il 48,3% del 2024. C'è da rilevare, inoltre, che tale flessione è in contrasto con il **crescente livello di fiducia** dichiarato dagli italiani nei confronti delle Istituzioni europee: secondo un sondaggio dell'Eurobarometro, infatti, il 50% della popolazione italiana ha un'opinione positiva in merito.

Una delle misure adottate nelle recenti elezioni europee per mitigare l'astensionismo è stata l'apertura dei seggi sin dal sabato pomeriggio. Tuttavia, questa iniziativa non ha avuto l'impatto sperato: solo il 14,6% degli elettori ha approfittato della possibilità di votare il sabato. Ciò dimostra come la sola estensione dei tempi di voto non sia sufficiente per affrontare efficacemente il problema dell'astensionismo.

In contrasto, invece, risultano i dati sulla **sperimentazione del voto a distanza per gli studenti fuori sede** implementata dal governo per le elezioni europee del 2024. Nonostante la breve finestra di un mese tra l'approvazione ufficiale della

sperimentazione del voto a distanza e la chiusura delle iscrizioni, oltre all'assenza di una campagna di comunicazione governativa, ben **23.734 studenti** si sono registrati per votare. Questo corrisponde all'8% dei circa 330.000 studenti italiani che vivono al di fuori della propria regione, un dato significativo, considerando che le iscrizioni si sono chiuse un mese prima delle elezioni, quando l'attenzione mediatica era ancora limitata. Inoltre, si è dimostrato come l'ampliamento del diritto di voto a distanza possa essere efficace anche nell'abbattimento di possibili barriere geografiche e sociali.

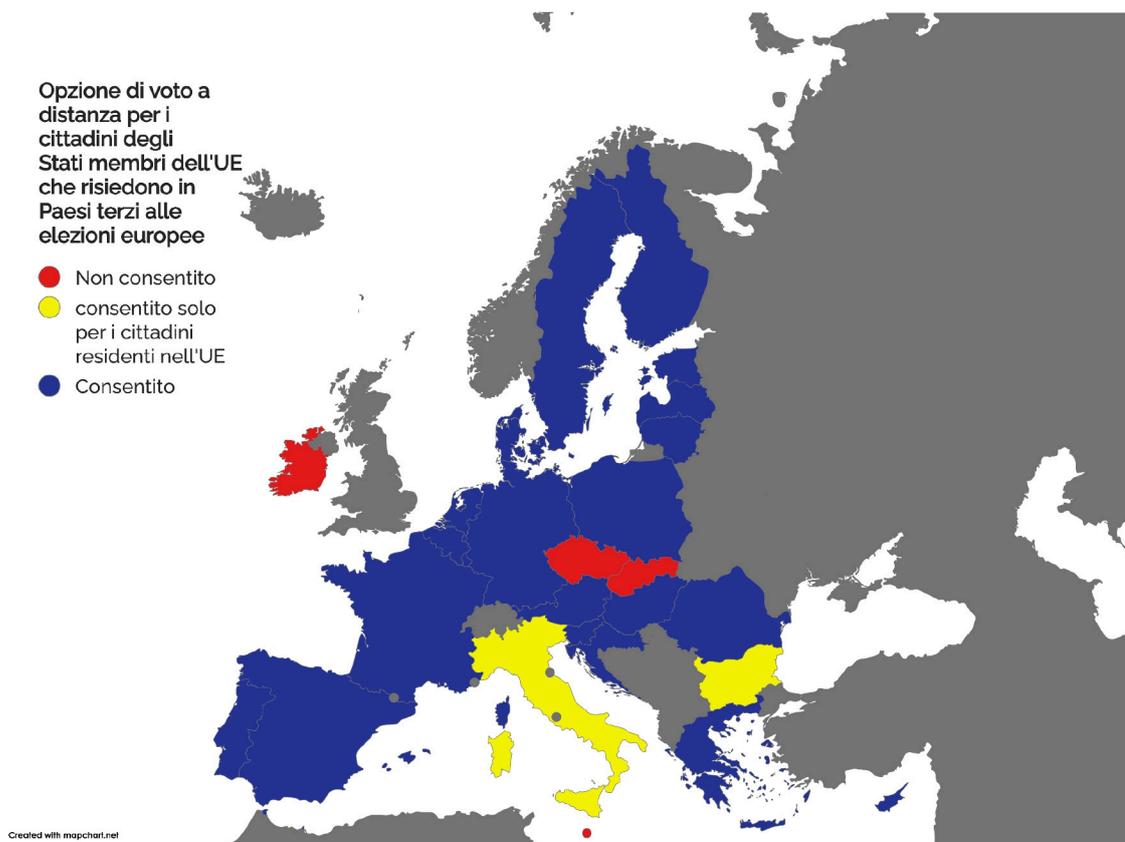
Tornando al caso dei circa **4 milioni di italiani residenti al di fuori dell'Unione Europea**, a cui non è garantito il diritto di voto a distanza alle elezioni europee e che quindi contribuiscono ad aumentare l'astensionismo involontario, è interessante notare come l'introduzione del voto per corrispondenza nelle elezioni politiche, resa possibile dalla **Legge Tremaglia del 2001**, abbia già dimostrato i **vantaggi** del voto a distanza nel favorire la partecipazione elettorale degli italiani all'estero. La prima applicazione di questa misura alle elezioni politiche del 2006 ha visto la partecipazione di circa **1 milione di italiani residenti all'estero**, un risultato straordinario che ha contribuito a invertire la tendenza all'astensionismo. Infatti, le elezioni politiche del 2006 sono state le uniche a registrare un aumento della partecipazione rispetto alla tornata elettorale precedente, dal 1953. Questo dato sottolinea il **potente effetto** che il voto a distanza può avere **sul coinvolgimento dei cittadini** e sulla vitalità di una democrazia.

L'introduzione del voto a distanza alle europee per chi vive fuori dall'UE rappresenterebbe quindi un passo fondamentale verso una maggiore inclusione elettorale e potrebbe innescare una significativa **riduzione del fenomeno dell'astensionismo**.

Inoltre, a livello simbolico, invierebbe un messaggio importante per riavvicinare le grandi comunità di italiani residenti all'estero - a partire da quelle presenti in **Svizzera e nel Regno Unito**, passando per i molto menzionati **"cervelli in fuga"** sparsi in tutto il mondo - lasciate ai margini dei processi democratici europei: la democrazia italiana non conosce confini, e tutti gli italiani, ovunque risiedano, hanno il diritto e la responsabilità di partecipare attivamente alla vita democratica del Paese e dell'Unione.

Italia, tra gli ultimi 6 Paesi rimasti indietro in UE

A rendere ancora più controversa la posizione italiana su questa tematica è il fatto che il nostro Paese è tra gli ultimi in UE a non consentire ai propri connazionali tale diritto. Sul totale dei 27 Paesi sono infatti **solo cinque** (Repubblica Ceca, Slovacchia, Malta, Bulgaria e Irlanda) **oltre all'Italia**, quelli che non concedono questa facoltà. Quindi, i cittadini degli altri Paesi europei possono votare anche se risiedono temporaneamente all'estero, mentre noi italiani ci troviamo esclusi da questo diritto fondamentale. È una situazione inaccettabile che riduce il nostro peso e la nostra voce in Europa. L'Italia, inoltre, si distingue in negativo come **l'unico Membro fondatore** rimasto indietro in tal senso.



Pertanto, mentre in Italia la normativa non è ancora stata revisionata, molti altri Paesi europei hanno invece agito diversamente, andando ad ampliare negli ultimi anni i diritti politici dei loro cittadini residenti al di fuori dell'UE. La maggior parte degli **Stati membri** che non prevedevano già questo diritto ha infatti **introdotto o rafforzato le normative** che consentono il voto a distanza, dimostrando un impegno verso una maggiore partecipazione democratica ed inclusione.

Questa tendenza nasce dalla volontà delle Istituzioni europee e di alcuni Stati membri di intraprendere un percorso graduale verso l'**uniformazione delle regole elettorali**. Nel 2022, questo processo ha portato alla **proposta** del **Parlamento Europeo** di rivedere le normative sul voto, segnando un passo verso la volontà di

migliorare il sistema, sebbene non abbia ancora prodotto cambiamenti concreti. Tra le misure proposte, spicca l'**obbligo** per tutti gli Stati membri di implementare strumenti come il **voto per corrispondenza**. Con questa iniziativa, il Parlamento Europeo intende seguire una direzione chiara: garantire che ogni cittadino dell'UE, indipendentemente dal luogo di residenza, possa esercitare pienamente il proprio diritto di voto.

Per comprendere meglio la situazione, è interessante, oltre che utile, esaminare come diversi Paesi dell'UE garantiscono tale diritto, analizzando le varie soluzioni adottate:

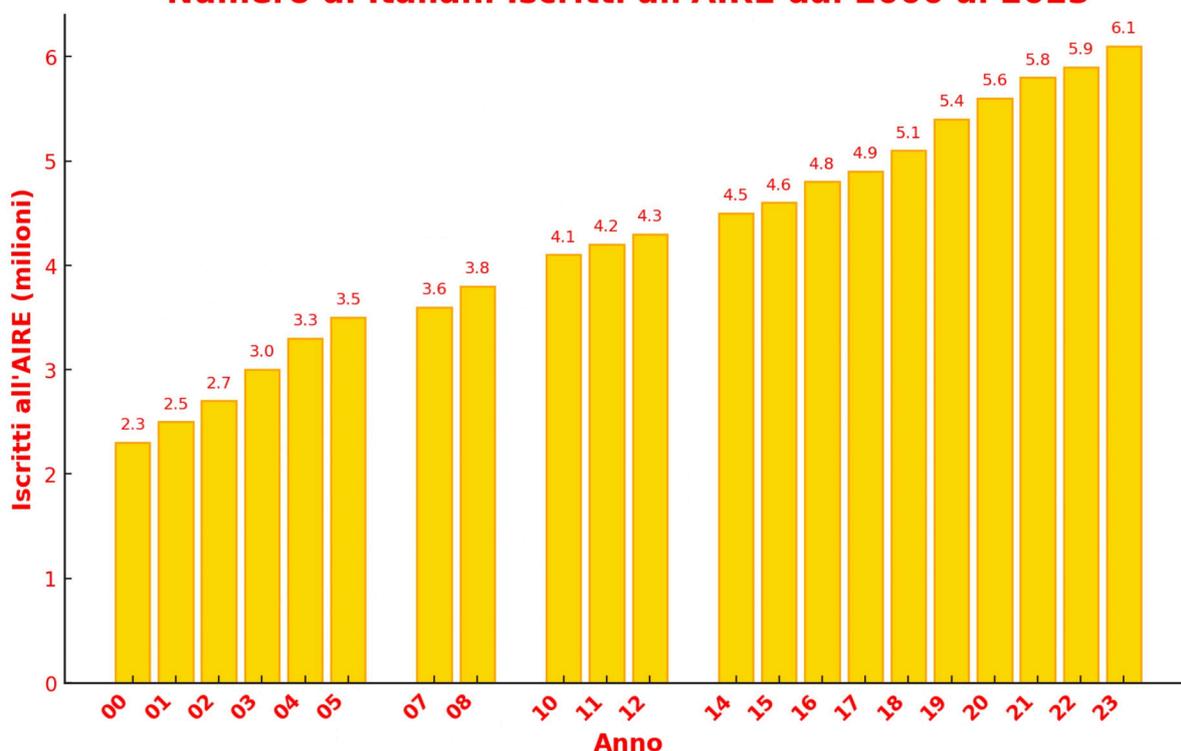
- **Francia:** tutti i cittadini che vivono all'estero possono esercitare il diritto di voto alle europee registrandosi nelle liste elettorali consolari. Il voto può essere espresso presso ambasciate o consolati, oppure attraverso il voto per delega, una modalità che consente a chi non può recarsi al seggio di affidare il proprio voto a un altro cittadino.
- **Germania:** la Germania consente ai cittadini residenti in Paesi terzi di votare per corrispondenza alle europee, a condizione che abbiano vissuto in Germania o in un altro Stato membro dell'UE per almeno tre mesi.
- **Spagna:** i cittadini residenti permanentemente all'estero possono votare per corrispondenza o di persona presso ambasciate e consolati.
- **Polonia:** il sistema polacco prevede l'allestimento di seggi elettorali presso ambasciate e consolati, ma permette anche l'apertura di seggi in altri luoghi se ci sono almeno 15 elettori.
- **Grecia:** dal 2019, il Paese ha semplificato il voto dei cittadini all'estero, consentendo loro di partecipare alle elezioni tramite una lista elettorale speciale e di votare presso le missioni diplomatiche o per corrispondenza.
- **Estonia:** il Paese rappresenta un esempio all'avanguardia nel panorama europeo, essendo l'unico in UE a offrire il voto elettronico.
- **Paesi Bassi:** i cittadini residenti all'estero possono votare per corrispondenza o per delega.
- **Austria:** gli austriaci residenti in un Paese terzo possono votare per posta previa iscrizione nel registro elettorale europeo. Il voto postale può essere consegnato presso ambasciate o consolati, che si occupano di inoltrarlo gratuitamente alle autorità competenti.
- **Belgio:** i cittadini residenti all'estero, inclusi i giovani a partire dai 16 anni, possono esercitare il loro diritto di voto in diverse modalità, tra cui voto di persona, per delega o per posta.

Questi esempi dimostrano come un approccio flessibile e inclusivo al voto non solo è possibile, ma concretamente attuabile. La **posizione arretrata e anacronistica** dell'Italia, quindi, non solo non riflette il progresso democratico promosso dall'Unione Europea, ma è anche in contrasto con l'evoluzione verso pratiche di voto più inclusive adottate da molti altri Stati membri.

Un legame da salvaguardare

Infine, è importante considerare la crescente presenza delle comunità di italiane e italiani all'estero, un fenomeno che negli ultimi anni ha acquisito dimensioni significative, riflettendo cambiamenti sia a livello nazionale che globale. Secondo i dati ISTAT, il **numero di italiani residenti all'estero** nel 2023 è stimato attorno ai 6 milioni, un aumento considerevole rispetto ai circa 2,3 milioni registrati nel 2000 **(+160%)**. Tale crescita della popolazione italiana residente all'estero rende ancora più urgente intervenire a livello normativo per garantire diritti che mantengano viva la partecipazione alla vita democratica del Paese. La possibilità di votare a distanza è un elemento fondamentale per assicurare che gli italiani all'estero possano continuare a far sentire la propria voce nelle decisioni politiche e sociali nazionali. Questa misura diventa non solo un diritto da tutelare, ma anche un modo per **rafforzare il legame** tra il nostro Paese e coloro che vivono altrove per un breve o lungo periodo. Continuando a votare facilmente e senza discriminazioni di sorta, continueranno a sentirsi parte integrante della comunità italiana, accrescendo - tra le altre cose - **il nostro know how nel mondo**.

Numero di Italiani Iscritti all'AIRE dal 2000 al 2023



Revisione della policy: la nostra proposta

Alla luce delle criticità esposte, riteniamo fondamentale che il nostro Paese avvii un processo di revisione e aggiornamento del quadro normativo in materia di diritto di voto alle elezioni europee per gli italiani residenti fuori dall'UE. L'obiettivo di tale revisione dovrà essere quello di assicurare il pieno esercizio del diritto di voto, sia in piena conformità con i **principi costituzionali italiani** sia in armonia con le normative e i principi del **diritto dell'Unione Europea**.

La revisione dovrà quindi garantire l'adozione di modalità di voto a distanza appropriate e facilmente accessibili per gli italiani residenti fuori dall'UE, tenendo conto delle capacità logistiche e organizzative del nostro Paese e delle specificità geografiche tipiche di ciascuno stato. Il sistema dovrà rispettare i principi di **non discriminazione, uguaglianza, e proporzionalità**, eliminando ogni forma di discriminazione attualmente presente, e permettendo a tutti i cittadini, ovunque risiedano, di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo alle stesse condizioni già garantite a oltre l'80% dei cittadini dell'Unione Europea. Nello specifico, riteniamo che la revisione normativa dovrà includere:

- un **sistema di voto per corrispondenza** sicuro ed efficiente per tutti i cittadini residenti fuori dall'Italia, senza discriminazioni, sulla base dei modelli già applicati in altri Stati membri e compatibili con le capacità organizzative del nostro Paese.
- Se e ove ritenuto necessario, l'**allestimento di seggi elettorali presso le rappresentanze diplomatiche italiane** nei Paesi terzi. In aree con una presenza significativa di connazionali, si potrà considerare l'apertura di seggi temporanei. Tuttavia, nei Paesi di vasta estensione, si consiglia di optare per soluzioni più pratiche, come garantire il voto per corrispondenza.

Infine, auspichiamo che la revisione normativa venga elaborata e approvata con l'obiettivo di rendere la nuova legge elettorale **operativa per le elezioni del Parlamento europeo del 2029**. Inoltre, per garantire una pianificazione strategica e coordinata, chiediamo venga avviato un dialogo tra le istituzioni competenti, il Parlamento e la società civile, coinvolgendo attivamente i rappresentanti delle comunità italiane all'estero, affinché le proposte normative rispondano alle esigenze di tutti i cittadini e contribuiscano al successo del processo democratico.

Contatti:

Bernardo Biscaretti bernardo@thegoodlobby.it

Laura Ghisellini laura@thegoodlobby.it