



Citation: Tuorto, D. (2023). Esclusi per legge. “Non-eligible voters” come categoria negletta delle democrazie contemporanee. *Quaderni dell'Osservatorio elettorale – Italian Journal of Electoral Studies* 86(2): 23-34. doi: 10.36253/qoe-14082

Received: December 20, 2022

Accepted: April 12, 2023

Published: May 12, 2023

Copyright: © 2023 Tuorto, D. This is an open access, peer-reviewed article published by Firenze University Press (<http://www.fupress.com/qoe>) and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Data Availability Statement: All relevant data are within the paper and its Supporting Information files.

Competing Interests: The Author(s) declare(s) no conflict of interest.

ORCID:

DT: 0000-0002-3655-0528

Esclusi per legge. “Non-eligible voters” come categoria negletta delle democrazie contemporanee

DARIO TUORTO

University of Bologna
E-mail: dario.tuorto@unibo.it

Abstract. The inclusiveness of the electoral moment (of all adults) is one of the fundamental criteria of the modern democratic process based on universal suffrage (Dahl 2000, 37-8). However, there is always a greater or lesser difference between the number of people who are theoretically eligible to vote (VAP, voting-age population) and the number of people who can actually vote (VEP, voting-eligible population), i.e. who are legally entitled to take part in the elections. Although lower than in the US case (McDonald 2001), where some social groups are discouraged from voting by compulsory registration procedures (Avery and Peffley 2005; Delwin 2013), the gap between different measures of voter turnout is also found in Europe (Geys 2006; Tuorto 2022). The aim of this article is to compare the EU-27 countries (+ UK) in terms of criteria for the inclusion/exclusion of those social groups that are most likely to be subject to temporary or permanent restrictions on their electoral participation, in terms of specific conditions and/or public behavior. In particular, the article examines the situation of four categories of voters: people with disabilities (mental and physical), felons, non-resident citizens (nationals abroad) and resident non-citizens (immigrants). The heterogeneity of the situation found within the European countries highlights on the existence of significant legislative and cultural differences that can be traced back to dominant social representations and the normative translation of these representations. The systematic removal or exclusion of certain social groups from the electoral process poses a problem for the legitimacy of the democratic procedures, while legal, administrative, and symbolic barriers render electoral results incomplete and at least partially distorted.

Keywords: non-citizen residents, eligible voters, turnout, electoral exclusion.

1. INTRODUZIONE

La battaglia per l'inclusione di tutti i cittadini nel corpo elettorale ha segnato per lungo tempo la competizione democratica. Le elezioni hanno svolto un ruolo importante come strada principale attraverso cui le aspirazioni popolari riuscivano a influenzare il processo di policy-making nelle democrazie capitalistiche (Skocpol e Amenta 1986). Tuttavia, il percorso di rimozione delle restrizioni legate al voto è stato lento e complesso e si è

articolato in più fasi. La stagione iniziale di democratizzazione in Europa, tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, portò al superamento dei vincoli di accesso dovuti alla ricchezza, all'istruzione, alla religione e favorì il progressivo inserimento nel corpo elettorale di tutti gli uomini adulti. Il primo grande paese europeo in cui si affermò il diritto di voto universale maschile fu la Francia (1848), seguita dalla Germania (1869), mentre per gli altri paesi la soglia fu superata tra gli ultimi anni dell'800 e la fine della Prima guerra mondiale. L'estensione significativa della democrazia a fasce più ampie della popolazione si accompagnò a miglioramenti tecnici dei sistemi di rappresentanza, che portarono all'applicazione di meccanismi meno diseguali in grado di garantire il principio di un solo voto per persona e la trasformazione di voti in seggi (Bartolini 1996).

Con la seconda ondata di democratizzazione, compiutasi in molti paesi europei nei primi tre decenni del Novecento, l'acquisizione del diritto di voto alle donne permise di completare il processo di inclusione elettorale dell'intera popolazione europea. Il suffragio femminile fu ottenuto dapprima in Finlandia (1906), poi in Norvegia (1913 e Danimarca (1915) e, successivamente, in altri contesti nazionali nel periodo corrispondente o immediatamente successivo alla Prima Guerra mondiale, sotto la pressione esercitata dalle rivendicazioni del movimento suffragista (Rubio-Marín 2014). Per altri paesi come la Francia e l'Italia la soglia fu superata circa due-tre decenni più tardi, alla fine del Secondo conflitto mondiale. A chiudere il ciclo furono la Grecia (1952) e il Portogallo (1974), in quella che è stata considerata la terza ondata di democratizzazione che ha portato al voto universale con il superamento di tutte le dittature in Europa (Ferrin e Kriesi 2016; Paxton 2000). Rispetto al percorso maschile, quello femminile si caratterizzò, in alcuni paesi, per il raggiungimento contemporaneo del suffragio rispetto agli uomini (ad es. Finlandia 1906; Danimarca 1920), mentre in altri l'inclusione delle donne avvenne con un ritardo di pochi decenni (Italia 1919-1946; Regno Unito 1918-1928) e in altri ancora dopo un lungo intervallo di tempo (Francia 1848-1944; Belgio 1893-1948).¹

Il carattere inclusivo del momento elettorale è diventato, quindi, uno dei criteri basilari del processo democratico (Dahl 2000; 37-8). Per rispondere a questo obiettivo le definizioni di partecipazione e i diritti di cittadinanza (civili, politici, sociali) tematizzati da Thomas Marshall (1950) si sono progressivamente modificati, anche in relazione ai cambiamenti della vita sociale ed economica che hanno ridefinito i confini della comunità

politica. Tuttavia, la possibilità di accedere alle elezioni per una parte della popolazione continua ancora oggi a dipendere dalle decisioni dei governi e anche quando si è adulti e nativi di un dato paese questo non si traduce automaticamente in diritto di voto essendo possibili altre limitazioni transitorie o definitive, dirette o indirette.

Nelle pagine che seguono andiamo dapprima a considerare le implicazioni connesse al diverso calcolo della partecipazione elettorale a seconda dell'elettorato di riferimento preso in esame (par. 2). Passiamo poi a mappare la situazione vigente nei paesi europei (UE-27 + Regno Unito) riguardo ai criteri che stabiliscono l'inclusione/esclusione nel corpo elettorale sulla base di specifiche condizioni come l'età, lo stato psico-fisico e la condotta penale (par. 3) così come l'appartenenza alla comunità nazionale o la residenzialità (par. 4). Affrontiamo infine (par. 5) il tema della bassa partecipazione riflettendo in particolare sugli ostacoli, istituzionali ma anche di carattere socioculturale, che rendono più difficile il coinvolgimento elettorale. Le fonti dati utilizzate per l'analisi sono prevalentemente due: le statistiche elettorali raccolte dall' Institute for Democracy and Electoral Assistance (Idea) e il database del Global Citizenship Observatory.

2. POPOLAZIONI DI ELETTORI E MISURAZIONI DEL TURNOUT: UNA QUESTIONE APERTA

Quando si parla di esclusione dal voto nelle democrazie moderne il problema riguarda essenzialmente il denominatore del rapporto tra votanti ed elettori. In che misura la popolazione legittimata a votare approssima correttamente quella dei residenti o di chi appartiene a una comunità nazionale? E quelli che restano fuori per quale motivo sono esclusi? Il dibattito sui *non-eligible voters* anima da tempo gli studi elettorali e ne è testimonianza il fatto che le statistiche ufficiali sulla percentuale di votanti varino a seconda di come vengono calcolate; se cioè si riferiscono alla *voting-age population* (VAP) o alla *voting-eligible population* (VEP). La prima misura include tutti gli elettori che superano una soglia minima di età (tipicamente, l'età adulta). La seconda, più restrittiva, include invece unicamente la popolazione titolata a votare perché presente e/o registrata nelle liste elettorali. Utilizzare il VAP turnout consente di effettuare più facilmente confronti tra paesi e nel tempo in quanto il criterio di riferimento è l'età, un tratto demografico sempre rilevabile e generalmente omogeneo nei diversi contesti (si vota quasi ovunque a 18 anni). Al tempo stesso, però, il dato ottenuto può non riflettere accuratamente il tasso di partecipazione in quanto sottostima la frequenza con cui le persone che ne hanno diritto si

¹ Per informazioni più dettagliate sulle tappe dell'emancipazione femminile si rimanda a: Zincone: [https://www.treccani.it/enciclopedia/emancipazione-femminile_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/emancipazione-femminile_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/)

recano a votare. Con riferimento al contesto statunitense McDonald e colleghi (2001) avevano parlato del mito del *vanishing voter* riferendosi al fatto che il calo della partecipazione, rilevato almeno dagli anni Ottanta, sarebbe stato in realtà solo apparente e minore di quanto indicassero i dati, viziati dalla presenza di fasce di esclusi conteggiati nelle stime (ibid., 966). Le differenze di calcolo del turnout a seconda della base considerata erano, sino ai primi anni 2000, dell'ordine di 20 punti percentuali e riflettevano, nel caso degli USA, la combinazione di esclusione dal voto e mancata registrazione. Solo negli anni più recenti il divario si è ridotto attestandosi a circa 10 punti percentuali, un valore comunque superiore rispetto a quelli riscontrati nel contesto europeo. Se l'utilizzo del VEP turnout consente di depurare le liste elettorali da queste componenti di popolazione, al tempo stesso presenta alcuni limiti: laddove vengono conteggiati al denominatore esclusivamente gli aventi diritto le statistiche della partecipazione elettorale non consentono di raccogliere informazioni sulle dimensioni e le caratteristiche dei non-eligible, ossia le persone private del diritto di voto (Geys 2006). Inoltre, assumendo il VEP turnout come riferimento diventa più difficile effettuare comparazioni corrette poichè i criteri di accesso al voto (e le leggi che li regolano) cambiano tra i paesi e nel corso del tempo.

Le disparità tra il tasso di partecipazione elettorale calcolato con i due metodi di rilevazione possono essere più o meno ampie. In fig.1 abbiamo riportato i valori del VAP e VEP turnout per i 27 paesi UE (+ Regno Unito) e la differenza tra le due misurazioni prendendo in esame le elezioni che si sono tenute nel periodo 2000-2021 (elezioni parlamentari, presidenziali per singoli paesi). Da questo confronto emerge come la misurazione ottenuta con il secondo indicatore sia generalmente più alta rispetto a quella ottenuta conteggiando come base tutta la popolazione adulta (Tab. 1). Le differenze si mantengono però contenute, con uno scarto medio di 2,5 punti percentuali. Fanno eccezione Lussemburgo e di Cipro, dove i divari (VEP turnout > VAP turnout) raggiungono rispettivamente 38 p.p. e 30 p.p. in ragione dell'elevata percentuale di popolazione straniera adulta non votante. Scarti maggiori di 5 p.p. si riscontrano anche in Lettonia, Estonia, Francia, Austria, Germania, Belgio. In altri 11 paesi lo scarto positivo è più contenuto (inferiore a 5 p.p.). Va rilevato, infine, come in alcuni paesi il valore del VAP turnout risulti maggiore, non minore, rispetto a quello del VEP turnout (complessivamente 9, ma solo in Bulgaria, Grecia, Portogallo, Croazia e Finlandia la differenza supera i 3 p.p.). Questo risultato anomalo è attribuibile a limiti intrinseci del dato elettorale utilizzato nell'analisi: l'inversione del rapporto VAP/VEP turnout

compare, infatti, esclusivamente dove la popolazione eligible supera quella in età di voto includendo quindi anche la quota di elettori residenti all'estero, analogamente a quanto avveniva in Italia prima del 2006.

Nel complesso, la sovrapposibilità degli elettorati teoricamente e concretamente titolati a votare all'interno del contesto europeo attesta l'efficacia di procedure che garantiscono facilità di accesso per i cittadini. Persistono però, alcune aree circoscritte di incertezza del processo elettorale, con riferimento a specifici paesi e/o alle caratteristiche di specifici gruppi sociali che registrano una non completa integrazione rispetto al diritto di voto. Nelle pagine che seguono ci focalizziamo su questi casi o situazioni “devianti”, minoritari ma qualitativamente significativi.

3. I FATTORI INDIVIDUALI DELL'ESCLUSIONE ELETTORALE

3.1 *Età*

In presenza del suffragio universale il diritto di voto si ottiene al raggiungimento della maggiore età (o, comunque, dell'età minima stabilita per legge). Tale condizione non impedisce, però, l'esistenza di una differenza, più o meno ampia, tra il numero di individui teoricamente titolati a votare e il numero di quelli che lo possono effettivamente fare, ossia che sono autorizzati per legge a prendere parte alle elezioni. Un primo elemento a cui fare riferimento è proprio la soglia di età il cui superamento consente di ottenere il diritto ad esprimersi elettoralmente. Generalmente, questa soglia corrisponde all'acquisizione dello status di adulti. L'esclusione dei non adulti viene attribuita all'assunto che solo le persone mature possono compiere scelte ragionate e l'età rappresenta la proxy più semplice e diretta per misurare questa caratteristica (Blais et al. 2001). Ciononostante, alcuni paesi hanno consentito l'accesso al voto ai minorenni. L'abbassamento dell'età di voto a 16 anni è stato introdotto nel 2007 in Austria e, in anni più recenti, a Malta nel 2018, mentre in altri paesi europei (Germania, Svizzera, Estonia, Scozia) i minorenni possono votare alle elezioni locali in alcune città o stati (in Scozia per le Parliamentary Elections). Ben più diffusa è la situazione opposta di una soglia di accesso fissata ad un'età più elevata a seconda del tipo di voto che si esprime o del tipo di elettorato (passivo o attivo). In particolare, in caso di impossibilità di candidarsi, l'esclusione determina di fatto una sottorappresentazione nelle diverse cariche politiche per componenti della popolazione già adulte ma ritenute troppo giovani, con l'effetto che alcune istanze specificamente giovanili trovano meno spazio per emer-

Tabella 1. Votanti, elettori e turnout calcolato su diverse basi. Paesi UE, elezioni nazionali periodo 2000-2021 (valori medi per paese).

Paese	Votanti	Elettori (VEP)	Elettori (VAP)	VEP turnout	VAP turnout	diff. VEP-VAP
Lussemburgo	213.712	235.344	404.115	90,8	52,9	37,9
Cipro	404.459	520.210	845.482	77,7	47,8	29,9
Lettonia	924.284	1.504.147	1.755.776	61,4	52,6	8,8
Estonia	555.877	891.503	1.028.851	62,4	54,0	8,3
Francia	35.664.445	44.824.699	49.954.989	79,6	71,4	8,2
Austria	4.917.651	6.255.955	6.965.774	78,6	70,6	8,0
Germania	46.383.747	61.821.491	67.206.741	75,0	69,0	6,0
Belgio	7.054.534	7.847.094	8.380.434	89,9	84,2	5,7
Danimarca	3.510.401	4.078.341	4.326.636	86,1	81,1	4,9
Spagna	25.095.101	34.903.320	37.351.526	71,9	67,2	4,7
Regno Unito	29.799.786	45.845.868	49.229.785	65	60,5	4,5
Paesi Bassi	9.852.594	12.539.680	13.114.557	78,6	75,1	3,4
Italia	37.327.250	47.378.705	49.360.139	78,8	75,6	3,2
Irlanda	2.111.903	3.226.869	3.388.146	65,4	62,3	3,1
Svezia	5.977.963	7.112.836	7.356.816	84,0	81,3	2,8
Malta	300.908	322.054	327.153	93,4	92,0	1,5
Lituania	1.315.920	2.594.958	2.625.119	50,7	50,1	0,6
Polonia	15.273.653	30.309.099	30.511.700	50,4	50,1	0,3
Rep. Ceca	5.107.054	8.362.482	8.390.593	61,1	60,9	0,2
Slovacchia	2.662.905	4.340.720	4.335.085	61,3	61,4	-0,1
Romania	8.400.611	18.271.809	17.877.842	46,0	47,0	-1,0
Ungheria	5.437.056	8.140.438	8.020.000	66,8	67,8	-1,0
Slovenia	1.014.530	1.675.495	1.629.323	60,6	62,3	-1,7
Finlandia	2.929.187	4.374.892	4.144.960	67,0	70,7	-3,7
Croazia	2.331.515	3.965.906	3.558.773	58,8	65,5	-6,7
Portogallo	4.710.710	9.654.138	8.436.041	48,8	55,8	-7,0
Grecia	6.678.843	9.850.326	8.810.376	67,8	75,8	-8,0
Bulgaria	3.832.842	6.881.780	5.969.059	55,7	64,2	-8,5

Fonte: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). I dati si riferiscono alle elezioni parlamentari per tutti i paesi eccetto Francia e Portogallo in cui sono stati utilizzati i dati delle elezioni presidenziali.

gere nel dibattito pubblico o entrare nell'agenda politica. Tuttavia, l'esclusione delle fasce più giovanili dal processo elettivo non è ritenuta una discriminazione palese o una violazione degli standard elettorali internazionali quando è fondata su criteri ragionevoli e obiettivi.

Se si guarda al contesto europeo, tutti i paesi consentono ai giovani che hanno compiuto 18 anni di votare in entrambe le Camere. Non emerge quindi alcuna situazione di limitazione riconducibile all'età quantomeno per l'elettorato attivo. A questo standard si è uniformata anche l'Italia, unico paese dell'Unione Europea che prevedeva ancora nel 2021 una soglia di 25 anni per il voto al Senato. Per quanto riguarda invece le candidature la situazione risulta più articolata. Come emerge dalla Tabella 2 (seconda colonna): in 15 paesi su 28 l'età minima è 18 anni, in 5 paesi questa possibilità è consentita a partire dai 21 anni, in 3 paesi rispettivamente a 25 (Gre-

cia e Lituania) e 35 anni (Cipro), mentre in altri 5 l'età per candidarsi varia a seconda del ramo del Parlamento a cui si intende presentarsi (Repubblica Ceca, Francia, Italia, Polonia e Romania) (Arrighi et al. 2013). Il caso italiano risulta particolarmente significativo: per candidarsi alla carica di Presidente della Repubblica la soglia da superare è 50 anni, mentre per entrare in Parlamento è 40 anni al Senato e 25 alla Camera. A confronto, in Francia le soglie sono fissate a 18 o 24 anni, in Germania a 18 anni e 40 per l'elezione presidenziale, nella maggior parte degli altri paesi a 18 o 21 anni con le età più alte mai superiori a 40 anni.

3.2 La condizione psico-fisica

Se l'esclusione dei non-adulti risponde a un criterio argomentabile sul piano oggettivo, la valutazione diven-

Tabella 2. Grado di inclusione elettorale per alcune categorie di cittadini/persone. UE-27 (+ Regno Unito).

Paese	Età per votare (per candidarsi)	Diritto di voto per autori di reati	Diritto di voto per persone con disabilità psichica	Diritto di voto per cittadini- non residenti	Diritto di voto per residenti - non cittadini
Austria	16 (18)	Si, ma	Si	non ristretto	ristretto
Belgio	18 (18)	Si, ma	No, ma	non ristretto	non ristretto
Bulgaria	18 (21)	No, ma	No, ma	non ristretto	ristretto
Croazia	18 (18)	Si	Si	non ristretto	ristretto
Cipro	18 (35)	Si, ma	Si, ma	non ristretto	ristretto
Repubblica Ceca	18 (21/40 Senato)	Si, ma	Si, ma	non ristretto	ristretto
Danimarca	18 (18)	Si	No, ma	ristretto	non ristretto
Estonia	18 (21)	No, ma	No, ma	non ristretto	non ristretto
Finlandia	18 (18)	Si	Si, ma	non ristretto	non ristretto
Francia	18 (18/24 Senato)	Si, ma	No, ma	non ristretto	ristretto
Germania	18 (18)	Si, ma	No, ma	ristretto	ristretto
Grecia	18 (25)	No, ma	No, ma	non ristretto	ristretto
Ungheria	18 (18)	No	No, ma	non ristretto	non ristretto
Irlanda	18 (21)	Si	Si	non ristretto	non ristretto
Italia	18 (25/40 Senato)	No, ma	Si	non ristretto	ristretto
Lettonia	18 (21)	No, ma	No, ma	non ristretto	ristretto
Lituania	18 (25)	No, ma	No, ma	non ristretto	non ristretto
Lussemburgo	18 (18)	Si, ma	No, ma	non ristretto	non ristretto
Malta	16 (18)	Si, ma	No, ma	non ristretto	ristretto
Paesi Bassi	18 (18)	Si, ma	No, ma	non ristretto	non ristretto
Polonia	18 (21/30 Senato)	No	No, ma	non ristretto	ristretto
Portogallo	18 (18)	Si, ma	No, ma	non ristretto	ristretto
Romania	18 (25/33 Senato)	No, ma	No, ma	non ristretto	ristretto
Slovacchia	18 (21)	No	No, ma	non ristretto	non ristretto
Slovenia	18 (18)	Si	No, ma	non ristretto	non ristretto
Spagna	18 (18)	No, ma	No, ma	non ristretto	ristretto
Svezia	18 (18)	Si	Si	ristretto	non ristretto
Regno Unito	18 (18)	No, ma	No, ma	ristretto	ristretto

Note: La tabella è ricavata dal database GLOBALCIT Conditions for Electoral Rights 2019 (CER 2019) che include informazioni sulle procedure di accesso al voto per i 28 paesi membri.

Restrizioni in base al tipo di reato: nessuna; basse (decisione del Giudice o esclusione dal voto solo per specifici reati); medie (esclusione automatica in caso di condanne che prevedono almeno 3 anni di carcere); elevate (esclusione automatica in caso di condanna anche sotto i 3 anni, prevista anche per un periodo di tempo successivo all'esecuzione della pena); totale (esclusione automatica di tutti gli incarcerati o persone in attesa di giudizio o con precedenti penali).

Fonte: EUI Global Citizenship Observatory.

ta più difficile nel caso delle persone con disabilità, in particolare quelle affette da patologie psichiche (*mentally disabled persons*). Le giustificazioni richiamate per la sospensione o cancellazione del diritto di voto in questo caso sono diverse: mancanza di competenza, di capacità di elaborare un giudizio autonomo ed esprimere un voto anonimo, ma anche difficoltà ad allestire seggi e garantire le procedure di voto all'interno di istituti o case di cura (Blais et al. 2001). Il fatto che l'incapacità possa essere considerata una condizione sufficiente per il *disenfranchisement*, o che la privazione del diritto di voto possa dipen-

dere dal grado di severità della disabilità resta comunque argomento di discussione essendo perlopiù l'effetto di valutazioni socioculturali oltre che della volontà politica di implementare infrastrutture adeguate. Negli ultimi anni sono stati fatti numerosi progressi in direzione di una maggiore attenzione per i diritti delle persone con disabilità. La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (art. 29) e la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea (art. 39) sanciscono il dovere degli Stati di garantire alle persone con disabilità il godimento dei diritti politici e la possibilità di esercitarli su base

di uguaglianza con gli altri, sia rispetto alla possibilità di votare sia rispetto a quella di essere eletti. La legislazione internazionale invita anche ad assicurare alle persone con disabilità procedure di voto, facilitazioni e materiali (anche tecnologici) appropriati, nonché forme di protezione atte a preservare la segretezza del voto e la non discriminazione. Ciononostante, gli ordinamenti giuridici di numerosi paesi europei non hanno ancora rimosso tutti gli ostacoli alla partecipazione, che continuano a essere presenti nella legislazione ordinaria o, talvolta, direttamente nella Costituzione. Il caso più diffuso riguarda l'esclusione automatica delle persone sottoposte a tutela totale, ma anche la persistenza di vincoli giuridici e tecnici per le persone con disabilità fisica laddove questa impedisca o complichino l'accesso ai seggi o al voto (cattive condizioni di salute, cecità, incapaci di usare le mani: Theuns 2019).

I dati comparativi raccolti dal Global Citizenship Observatory dell'Istituto Universitario Europeo (Arrighi 2019) segnalano come solo in 5 paesi su 28 (Austria, Croazia, Irlanda, Italia, Svezia) il diritto di voto è sempre garantito, mentre in 3 paesi (Cipro, Repubblica Ceca, Finlandia) viene concesso con qualche limitazione (decisione lasciata al personale medico in caso di internati; solo diritto di voto ma non di candidatura; esclusione limitata ai totalmente incapaci). Nei restanti 20 paesi l'orientamento prevalente è quello di privare del diritto di voto le persone con disabilità psichica. Le situazioni di esclusione contemplate sono diverse e vanno dalla valutazione da parte dei giudici dell'incapacità o anche solo di un utilizzo limitato delle capacità mentali, alla condizione personale di tutela e di internamento (Tab. 2). In una relazione informativa del 2019 sul diritto di voto delle persone con disabilità, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) rilevava come le leggi nazionali dei paesi UE escludessero ancora circa 800.000 cittadini dal voto a causa delle loro disabilità o dei loro problemi di salute mentale. Nella relazione si faceva anche riferimento a disposizioni organizzative (ostacoli tecnici) che esercitano un impatto potenziale su un numero molto maggiore di persone con bisogni speciali, laddove non consentono di cambiare il seggio elettorale assegnato in base alla residenza, non prevedono forme alternative di voto (per corrispondenza, con urna elettorale mobile o voto elettronico), obbligano elettori non vedenti a incaricare un accompagnatore di esprimere il voto a loro nome o a indicare sulla scheda elettorale il numero di identificazione del candidato/partiti prescelto.

3.3 La condotta penale

Un'altra condizione in presenza della quale gli stati possono porre impedimenti legali alla partecipazione è

quella che interessa gli autori di reato. La giustificazione del *disenfranchising for the criminals* deriva dall'idea, largamente condivisa, che si debba proteggere il processo elettorale da persone considerate un pericolo e che, per questo motivo non meritano di contribuire a scegliere i rappresentanti politici del loro paese. Minore accordo c'è, invece, su quale debbano essere i soggetti a cui applicare la sospensione del diritto: se solo rei che stanno scontando la pena in carcere o se anche quelli fuori dal carcere; se solo i condannati in via definitiva o anche quelli in attesa di giudizio; se far dipendere la decisione dalla gravità e/o dal tipo di reato; quanto prolungare la sospensione dei diritti una volta scontata la pena (Blais *et al.* 2001).

Sul tema la Corte europea ha stabilito che la revoca generalizzata e automatica del diritto di voto dei detenuti è incompatibile con l'articolo 3 (protocollo 1) della Convenzione sui diritti umani. Questo standard di tolleranza non impedisce a paesi democratici di proteggersi imponendo sanzioni sul piano elettorale a individui che hanno abusato di posizioni pubbliche o che rappresentano un rischio per le istituzioni democratiche. Tuttavia, secondo la Convenzione la privazione della libertà deve essere basata su un principio di proporzionalità che richiede sempre un legame tra sanzione, condotta e circostanze situazionali.

Il confronto internazionale restituisce una situazione più variegata rispetto a quella descritta in precedenza per le persone con disabilità. Tra i paesi UE, solo 6 non pongono limiti di partecipazione ai detenuti e continuano a concedere il diritto di voto (Croazia, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Slovenia e Svezia), che si esercita solitamente a distanza. In altri 19 paesi, invece, le restrizioni sono parziali, più o meno stringenti in base all'entità della pena e al tipo di reato. Situazioni tipiche per cui può essere prevista l'esclusione sono i crimini commessi da persone con problematiche psichiche, crimini contro la sicurezza nazionale, la democrazia, l'ordine pubblico. La decisione di escludere dal voto viene frequentemente presa dalla Corte costituzionale e può interessare sia la partecipazione sia il diritto a candidarsi, con una durata delle sanzioni che dipende dal tipo di reato. Infine, 3 paesi (Polonia, Ungheria, Slovacchia) applicano limitazioni a tutti gli autori di reati stabilendo automaticamente e indiscriminatamente, quindi in modo sproporzionato, l'esclusione dal voto e l'interdizione dai pubblici uffici in caso di qualsiasi condanna che preveda il carcere, indipendentemente dall'entità della pena, (Tab. 2). Per questi ultimi casi nazionali lo scenario non è molto diverso da quello che si riscontra, fuori dall'Europa, nel contesto statunitense storicamente caratterizzato da un elevato grado di severità nei confronti dei *felons*, dove le

restrizioni puniscono tutti gli autori di reato anche non in prigione e anche dopo la fine della pena (*ex-felons*). È evidente come l'esclusione dal processo elettorale ponga, soprattutto per i paesi che tendono ad applicare in modo estensivo le limitazioni, un serio problema di bias sociale e razziale, che si manifesta come sottorappresentazione nel processo elettorale dei gruppi sociali maggiormente presenti nelle statistiche sulla criminalità e spesso oggetto di rappresentazioni stigmatizzanti nel dibattito pubblico (Manza e Uggen 2004; 2008; Hout *et al.* 1995). Laddove non è consentito il ritorno al voto per gli autori di reato viene inibito, quindi, il diritto a essere integrati e minata la capacità stessa di ricostruire i legami sociali e l'accettazione delle leggi violate.

4. L'ESCLUSIONE ELETTORALE DEI NON RESIDENTI E DEI NON AUTOCTONI

Oltre ai casi sin qui descritti esistono altri gruppi sociali caratterizzati da uno status incerto sul piano elettorale: lavoratori migranti, studenti, militari, pubblici ufficiali, diplomatici. La questione generale che unifica la loro condizione riguarda cosa renda legittimo partecipare: la cittadinanza formale data dalla membership o la residenza in una comunità politica sulla base di un'appartenenza territoriale (Katz 1997). Dalla combinazione di questi due criteri originano, secondo Caramani e Grotz (2015) 4 tipi diversi di costruzione dell'elettorato: *national-resident electorate*, il più restrittivo in quanto include i cittadini nazionali presenti nel paese ed esclude sia chi emigra all'estero sia gli immigrati non nazionali; *national electorate*, composto da tutti i cittadini inclusi nel demos, indipendentemente da se risiedono o meno nel loro paese, secondo un principio di nazionalismo etnico-culturale; *resident electorate*, ossia l'elettorato dei residenti indipendentemente dalla cittadinanza; *national and resident electorate*, che considera tutti i cittadini nazionali nel paese e all'estero e tutti i residenti (cittadini e non) (*ibid.*, 803-804).

4.1 I cittadini non residenti

La prima situazione di incertezza di status è quella dei “non-resident citizens”, ossia di chi vive in modo permanente o provvisorio fuori dal proprio paese di origine. Per questo gruppo di persone il legame con la comunità politica di provenienza viene in linea teorica a essere intaccato dalla lontananza, ma potrebbe anche persistere laddove la mobilità geografica non si configura come definitiva o perché si mantengono attive reti familiari e sociali. Se in passato la residenza veniva conside-

rata un presupposto importante per il voto, nel corso del tempo la platea di chi ha ottenuto il diritto a partecipare dall'estero si è progressivamente allargata in molti paesi, anche in considerazione della crescente mobilità internazionale che ha posto nuove questioni relative alla legittimità delle democrazie che non garantiscono il diritto di voto dei loro cittadini all'estero (Regalia 2022). Dagli anni Settanta gli emigranti vengono visti sempre più spesso come risorsa e fonte di influenza politica e questo ha gettato le basi sia per l'estensione dei diritti elettorali (Pogonyi 2014) sia per l'affermazione di un modello di cittadinanza transnazionale più adeguate a società globalizzate (Baubock 2005).²

Alla luce di queste considerazioni presenti da tempo nel dibattito politico, la situazione attualmente prevalente in Europa è quella per cui il diritto di voto agli espatriati viene garantito per le elezioni nazionali (parlamentari/presidenziali ed europee), ma quasi mai per le elezioni locali in cui l'assenza di residenzialità rappresenta un ostacolo. La maggioranza degli Stati membri concede il voto anche ai cittadini nazionali che hanno vissuto anche tutto il periodo della loro vita all'estero. In 18 (su 28) è sempre possibile votare, in 15 è possibile candidarsi e in 12 entrambe le possibilità sono previste. I rimanenti paesi si distinguono in base alla severità delle restrizioni (6 minori, 4 maggiori e tra questi paesi ci sono Cipro, Danimarca, Irlanda, Malta). Le condizioni vanno dall'obbligo di una residenza precedente (che, ad esempio in Svezia, deve essere continuativa), alla registrazione in un collegio elettorale (negli ultimi 15 anni nel Regno Unito), alla manifestazione di un'intenzione di rientro (Danimarca). Nei casi di maggiore selettività il diritto di voto è concesso esclusivamente a categorie isolate che svolgono professioni peculiari come i militari e i diplomatici (Cipro, Irlanda, Malta) (Tab. 1). Rispetto alle modalità di esercizio del voto, la quasi totalità dei paesi concedono la possibilità di esprimere le proprie preferenze a distanza, presso postazioni di voto designate, per posta o elettronicamente (fanno eccezione Grecia e Malta in cui il rientro nel paese di origine è l'unica soluzione per votare). Solo in casi rari (Croazia, Italia) è prevista una forma di “rappresentanza speciale”, ossia membri del Parlamento eletti dagli emigranti e che servono solo gli emigranti. Per quanto riguarda invece la possibilità di registrazione automatica degli elettori all'estero, i paesi europei si dividono in due blocchi simili composti da quelli che la consentono e quelli che richiedono invece azioni volontarie, con un ulteriore distinzione all'interno

² Un sondaggio Eurobarometro del 2018 rilevava come per la maggior parte dei rispondenti fosse ingiustificato che le persone perdessero diritti se residenti in un altro paese. Si rimanda a: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-10-02-ITM-018_EN.html.

degli stessi paesi in base al tipo di elezioni (Arrighi et al. 2019; Collyer 2014).

4.2. I residenti non cittadini

Rispetto al caso precedente dei cittadini residenti all'estero, per la categoria dei "non-citizen residents" le restrizioni sono più frequenti e dipendono da disposizioni di legge che regolano l'accesso a seconda della anzianità (durata) della residenza, della nazionalità, dello status giuridico (Baubok 2005). La minore propensione, da parte degli stati, a concedere il diritto di voto ai non cittadini deriva dall'intreccio con il tema dell'immigrazione e, quindi, dalla discussione sui diritti-doveri delle altre comunità a prendere parte al processo politico nel paese in cui vivono (Cheneval 2011). Un primo punto critico della questione ha a che fare con le disparità di trattamento. Il livello di limitazioni che incontrano i cittadini europei all'estero è generalmente minore di quello che sperimentano i cittadini extraeuropei. I primi permangono mediamente meno fuori dal paese di origine e, quando si integrano, riescono più facilmente a votare perché acquisiscono più rapidamente la cittadinanza. Al contrario, la difficoltà di chi proviene da paesi terzi a prendere parte alla vita politica dello stato di accoglienza si somma alla rottura dei legami con la comunità politica di provenienza, che è spesso più profonda, data la distanza geografica e le minori risorse economiche disponibili.

L'accesso dei non-citizen residents al voto è una questione cruciale per le democrazie rappresentative. A sostegno c'è l'argomento per cui minori vincoli possono aiutare a superare la discriminazione politica nei confronti di chi esercita i doveri di cittadino (pagare le tasse, rispettare la legge) ma non è in condizione di esprimere le proprie opinioni politiche. L'opposizione all'estensione del voto si fonda, invece, sulla convinzione che i non-cittadini, soprattutto quelli appena arrivati, abbiano poca familiarità con la scena politica locale, siano poco informati e suscettibili di essere manipolati (Blais et al. 2001). Per i non-citizen residents il mancato accesso ha più strettamente a che fare con le procedure che regolano la concessione della piena cittadinanza. A questo proposito, Arrighi e colleghi (2013) distinguono tra paesi del *citizenship-based regime*, in cui la cittadinanza è un *end point* che testimonia l'avvenuta integrazione (prima di esercitare il diritto di voto si deve diventare cittadini) e paesi del *denizenship-based regime*, in cui i residenti possono godere di diritti sociali, politici, civili anche senza essere cittadini (il voto svolge un ruolo compensatorio).

Complessivamente, in meno della metà dei paesi UE (12 su 28) il suffragio per le elezioni locali è esteso a tutte le categorie di residenti di lungo termine e solo nei pae-

si scandinavi questo diritto viene concesso agli stranieri dopo un periodo anche minimo di residenza (2-3 anni). Nel caso del Regno Unito, esistono alcune differenze tra cittadini non nazionali, con quelli provenienti dai paesi del Commonwealth che possono votare anche alle elezioni nazionali ed essere eletti. In Spagna e Portogallo, invece, i diritti di voto dei non nazionali sono soggetti a vincoli di reciprocità o accordi bilaterali. Diversamente, nei paesi in cui vige il modello dello *ius sanguinis* (in particolare Italia, Austria, Germania) ma anche in Francia, l'apertura al voto per i non-citizens è più contenuta e persistono regole restrittive per l'accesso alla cittadinanza che riflettono una resistenza nazionale a vedere gli immigrati come soggetti politici. Infine, un numero non esiguo di paesi (in prevalenza dell'Est Europa), esclude dal voto tutti i cittadini non-europei e, in casi sporadici, vengono poste limitazioni agli stessi cittadini europei a seconda della durata della residenza (Tab. 2).

Per fornire un quadro sintetico delle diverse situazioni nazionali sin qui mostrate abbiamo aggregato i paesi europei in base al grado di apertura/chiusura rispetto al voto, seguendo lo schema precedentemente citato di Caramani e Glotz (2015) che individua quattro situazioni differenti. Il primo blocco di paesi, in cui rientrano Cipro, Grecia, Malta, Regno Unito, si caratterizza per procedure elettorali che favoriscono un elettorato ristretto ai cittadini nazionali e residenti e che tendono, quindi, ad escludere sia chi non risiede continuamente nel paese (eccetto diplomatici, militari e temporaneamente assenti), sia gli immigrati non europei (con alcune limitazioni anche per gli europei). Il secondo blocco, composto da ben 12 paesi (Austria, Bulgaria, Croazia, Francia, Germania, Italia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Spagna), ha come tratto peculiare la presenza di leggi che tutelano soprattutto l'elettorato nazionale, concedendo più ampi diritti di votare a chi è emigrato e poche possibilità di partecipare agli immigrati provenienti dall'area extra-UE. Il gruppo speculare è composto invece da paesi (Danimarca, Ungheria, Irlanda, Svezia) in cui ad essere più protetti sono i residenti, mentre i cittadini nazionali all'estero godono di minori possibilità di continuare a fare parte del corpo elettorale e necessitano di azioni ulteriori che attestino il legame con il paese di provenienza e/o la volontà di voler farvi ritorno. Infine, nei casi residui (Belgio, Estonia, Finlandia, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Slovacchia, Slovenia) l'orientamento prevalente è quello di garantire il massimo grado di apertura, concedendo diritti sia a chi vive all'estero sia a chi risiede come straniero anche se proveniente da paesi terzi (e in presenza di un periodo minimo di residenza). Da questa classificazione emerge, quindi, un quadro

piuttosto diversificato dei contesti nazionali della UE, in cui il piano legislativo si intreccia una dimensione socioculturale sottostante, di lungo periodo. Studi ulteriori potrebbero valutare possibili evoluzioni dei modelli nazionali di inclusione/esclusione dei non residenti e dei non cittadini, aggiungendo nell’analisi l’effetto trasformativo dei processi migratori e la capacità di gestione degli stessi da parte delle istituzioni politiche.

5. L’ESCLUSIONE IMPLICITA: BASSA PARTECIPAZIONE E FATTORI DISINCENTIVANTI

Accanto all’esclusione elettorale sancita per legge altri meccanismi istituzionali possono interferire con la propensione dei cittadini (di alcuni cittadini) a recarsi alle urne. Uno di questi, forse il più importante, riguarda le procedure di registrazione (*registration requirements*) (James e Garnett 2020; Blais 2006). Se, da un lato, il vincolo della registrazione serve ad aumentare il livello di implicazione nella sfera politica, dall’altro l’assenza di automatismo fa sì che la responsabilità dell’azione sia degli individui invece che dei governi. In questa circostanza, l’esistenza di barriere legali e amministrative finisce per colpire meno i ceti benestanti ed istruiti rispetto alle persone a basso status socioeconomico (Piven and Cloward 2000, 42-3) o a gruppi minoritari, con evidenti effetti in termini di distorsione nella rappresentatività del voto (Delwit 2013). Il motivo è lo scoraggiamento derivante dall’impegno richiesto per cercare i luoghi dove registrarsi, per conoscere la data ultima entro la quale farlo, o aggiornare periodicamente la registrazione (Rosenstone e Hansen 1993; Jackson et al. 1998; Avery e Peffley 2005). Al contrario, l’introduzione di semplificazioni nelle procedure può far crescere la partecipazione tra le fasce più mobili della popolazione (Highton e Wolfinger 1998) e anche tra quelle più povere (Jackson et al. 1998), sebbene alcuni studiosi ritengano questi elettori in ogni caso poco propensi a votare pur avendo la possibilità di farlo (Wattenberg 2002, 56-7).

In quasi tutti i paesi europei gli eligible voters vengono registrati automaticamente e le liste sono prodotte e gestite a livello locale (attraverso gli uffici elettorali delle municipalità) o, in un numero minore di paesi, a livello centrale (dal Ministero dell’Interno o altri organismi appositamente istituiti). Le istituzioni pubbliche portano il certificato elettorale agli elettori direttamente a casa o le inviano attraverso mail. Tuttavia, la capacità di intercettare e informare può risultare comunque limitata all’interno di specifici contesti sociali quali ad esempio quelli migratori e delle minoranze etniche, come mostrano studi effettuati in Francia (Purdam *et al.* 2002;

Brouard e Tiberj 2005). Inoltre, in alcuni paesi la registrazione resta comunque, anche se solo parzialmente, una prerogativa del cittadino che mantiene un obbligo di attivazione: presso gli uffici municipali del luogo di residenza come (Francia), compilando un modulo (Cipro) o online (Regno Unito)³.

L’esercizio del voto può essere reso più complesso non solo da procedure istituzionali, ma anche per l’esistenza di barriere fisiche che impediscono o rendono difficile l’accesso ai seggi elettorali. A essere penalizzate sono soprattutto le persone con disabilità, i cui tassi di partecipazione (ma anche di interesse per la politica e di fiducia per le istituzioni politiche) risultano sistematicamente più bassi. Le ricerche sulla partecipazione elettorale che prendono in esame la variabile “limitazioni psicofisiche alle attività quotidiane” hanno mostrato l’esistenza di un *disability gap* nel voto particolarmente ampio (Schur et al. 2002; 2017) e in aumento nel corso dell’ultimo decennio (Priestley et al. 2016; Teglbjærg 2022). A incidere negativamente è la combinazione di basse risorse economiche ed esperienze di stigmatizzazione o discriminazione subite, che favorisce la percezione tra i disabili di un sistema politico respingente (Mattila e Papageorgiou 2017). Assenza di dotazioni adeguate presso i seggi ufficiali (come, ad esempio, lo schermo tattile), strutture spesso inadeguate presso le sedi alternative e poca attenzione alla privacy dell’elettore sono solo alcuni degli aspetti critici che testimoniano le difficoltà a garantire il diritto di voto in situazioni di ridotte capacità, pur in presenza di normative che tutelano comunque il diritto dei disabili a ricevere servizi di trasporto gratuiti, allestimenti senza barriere o accompagnamento.⁴

Favorire il ritorno al voto degli elettori involontariamente astensionisti imporrebbe soluzioni complesse, con investimenti economici in infrastrutture e tecnologie, misure innovative improntate alla sperimentazione di nuove modalità di voto più semplificate (con delega, da remoto, per corrispondenza, a domicilio, ecc.) specie per la fascia di popolazione non autosufficiente. Questa problematica interessa, naturalmente, anche le persone in regime di internamento in carcere, comunità, o come degenti in strutture mediche/psichiatriche. Nel caso italiano, ad esempio, la legge concede la possibilità di votare nel luogo di ricovero o detenzione, ma questa soluzione spesso si scontra con una realtà ben diversa. I soggetti confinati all’interno di strutture che conservano il diritto all’elettorato attivo difficilmente lo esercitano, a causa di problemi amministrativi (mancata previsio-

³ Informazioni generali sulle procedure di voto e sui metodi di registrazione nei diversi paesi sono contenute nel sito: <https://aceproject.org/>

⁴ Per approfondimenti si rimanda al sito dell’European Disability Forum. <https://www.edf-feph.org/voters-of-europe-stories/>

ne del voto postale per chi sconta la propria pena fuori dal Comune di residenza), di informazioni poco chiare e lunghe procedure da seguire (formulazione dell'istanza di voto, installazione di un seggio in carcere, consegna della tessera elettorale, ecc.). Diversamente, in altri paesi come la Francia (Herzog-Evans e Thomas 2020) e l'Irlanda (Behan 2016) l'introduzione del voto postale per i detenuti ha prodotto una crescita dei votanti tra questa fascia di popolazione, configurandosi come un'alternativa che consente di aggirare procedure di autorizzazione o modalità di implementazione spesso complesse.

Il difficile esercizio del voto per le persone in mobilità riguarda, naturalmente, anche la popolazione non autoctona - gli immigrati - presenti su un dato territorio. Indipendentemente dalla possibilità di votare, il tasso di partecipazione dei non residenti e/o non cittadini viene fortemente influenzato dalle procedure elettorali vigenti: se, cioè, è previsto esclusivamente il voto a distanza o anche il voto in presenza (e se il paese di origine contribuisce a coprire i costi dello spostamento), la modalità e il luogo della votazione (presso sedi consolari, per posta, mail, attraverso e-voting, ecc.), se esistono nei parlamenti forme di rappresentanza per i nazionali all'estero. Analogamente a quanto avviene per gli elettori all'estero, la possibilità degli immigrati di partecipare alle elezioni locali non si traduce quindi automaticamente in voto. Da ricerche condotte in contesti nazionali e su tipi di elezioni locali differenti, i tassi di partecipazione dei cittadini non residenti risultano sistematicamente più bassi di quelli della popolazione autoctona (Martiniello 2006; Bird 2011), registrando anche uno scarto tra prime e seconde generazioni, con queste ultime che risentono di una maggiore influenza del paese di origine (André et al. 2014). Alla base di tale deficit democratico c'è l'assenza di rappresentanza, di informazioni adeguate sui sistemi e le procedure di voto, la mancanza di connessione con la comunità ospitante, ma anche una scarsa storia elettorale precedente che inficia il meccanismo di socializzazione politica all'interno di un altro paese. Permangono quindi sia ragioni tecnico-pratiche sia ragioni dettate dalla mancanza di capacità o motivazioni, dalla scarsa integrazione socioculturale.

6. CONCLUSIONI

La generalizzazione del suffragio universale in Occidente a partire dal secondo Novecento ha indicato una direzione chiara per la democrazia del XXI secolo. Tuttavia, pur essendo divenuto un tratto irrinunciabile del processo di democratizzazione, il diritto di voto per tutti gli adulti di una comunità politica segna anche uno

standard difficile da mantenere o da conseguire in modo definitivo. Ma quali fattori possono frapporsi al pieno e definitivo suffragio universale, alla sua completa realizzazione sul piano formale e sostanziale?

Un primo limite, insito nell'atto stesso di votare, sta nella difficile conciliazione tra la massimizzazione della partecipazione potenziale attraverso meccanismi che facilitino l'apertura del processo elettorale e la garanzia di espressione di un voto qualificato, fondato cioè su una capacità minima di discernimento e valutazione della posta in gioco oltre che degli attori in campo. Questo tema rimanda all'ampio dibattito sull'integrità del processo democratico (Norris 2014) e diventa cruciale se riferito ad alcune delle situazioni trattate nell'articolo. Nel caso delle persone con disabilità, ad esempio, il problema che si pone non è solo quello, fondamentale, del superamento delle barriere all'accesso, ma anche dell'effettiva legittimità che un'autorità superiore come lo Stato (o il giudice) stabilisca per legge la soglia di consapevolezza richiesta a un elettore per potersi esprimere, quali problematiche psicofisiche considerare invalidanti e, quindi, in definitiva quali e quanti voti debbano contare. Analogamente, per gli autori di reato a essere chiamata in causa nella decisione sul voto è la concezione stessa della comunità politica di riferimento: cosa la costituisce e la rafforza e cosa invece la minaccia? Chi può farne parte? L'esclusione dei criminali e, soprattutto, il grado e la durata dell'esclusione in relazione al tipo di reati commessi è una questione che si intreccia con considerazioni più ampie sulle disuguaglianze e sulle rappresentazioni sociali prevalenti che includono, naturalmente, anche le riflessioni sull'opportunità o meno di aprire la sfera politica-elettorale di un paese a residenti immigrati non ancora cittadini.

Queste aree di potenziale interdizione o esclusione, a cui si potrebbe aggiungere quella più aleatoria delle persone in mobilità geografica, pongono interrogativi la cui complessità è evidenziata proprio dalla loro persistenza. Se da un lato assistiamo a una crescente attenzione, negli impianti giuridici e nel dibattito pubblico, sull'importanza di tutelare i diritti inclusi quelli politici, dall'altro andrebbero prese in considerazione anche le frequenti lacerazioni che si aprono attorno alla liceità di circoscrivere questi diritti a una specifica comunità politica (ad esempio, solo quella nazionale), o di subordinarli a criteri di meritevolezza dei comportamenti (la cosiddetta cittadinanza a premi). Resta, poi, il problema di come rendere effettivo il diritto di voto trasformandolo in protagonismo ed equa rappresentanza. La garanzia del suffragio universale riguarda l'accesso, ma possono comunque persistere ostacoli che inibiscono il voto delle categorie più esposte. Non basta cioè la possibilità formale di esercitare un

diritto se carenze di risorse, mancanza di capacità e di motivazione producono una sistematica sottorappresentazione di alcune istanze sociali. L'esclusione delle categorie sociali sottoprivilegiate, sul piano economico e non solo (Tuorto 2022), è un tema complesso, che non può essere attribuito in toto alla presenza di difficoltà esterne, anche perché il confine tra esclusione ed autoesclusione è in alcuni casi difficile da tracciare. La persistenza dei divari nel tempo e nello spazio, unitamente a una accentuazione recente del fenomeno, ne fanno un'emergenza democratica da prendere seriamente in considerazione. Come aveva già notato Lijpharth (1997), al crescere dell'astensionismo il voto tende a diventare sempre meno inclusivo, prefigurando una diseguale rappresentanza che si traduce in una più debole capacità di manifestare le proprie posizioni e di influenzare le agende politiche. All'interno di questo scenario è evidente che partiti e candidati, il cui obiettivo è vincere allargando la propria constituency, hanno poco interesse a intraprendere campagne per includere nell'elettorato o portare a votare elettori di cui non conoscono il comportamento e che rischiano di premiare gli avversari.

BIBLIOGRAFIA

- André, S., Dronkers, J., & Need, A. (2014). To vote or not to vote? A macro perspective. Electoral participation by immigrants from different countries of origin in 24 European countries of destination. *Research on Finnish Society*, 7(1), 7-20.
- Arrighi, J. T., Bauböck, R., Collyer, M., Hutcheson, D., Moraru, M., Khadar, L., & Shaw, J. (2013). *Franchise and electoral participation of third country citizens residing the European Union and of EU citizens residing in third countries*: Brussels, European Parliament, Committee on Constitutional Affairs.
- Arrighi, J. T., & Bauböck, R. (2017). A multilevel puzzle: Migrants' voting rights in national and local elections. *European Journal of Political Research*, 56(3), 619-639.
- Arrighi, J. T., Bauböck, R., Hutcheson D., Ostling, A., & Piccoli, L. (2019). *Conditions for Electoral Rights 2019*: San Domenico di Fiesole, European University Institute.
- Avery, J. M., & Peffley, M. (2005). Voter registration requirements, voter turnout, and welfare eligibility policy: Class bias matters. *State Politics and Policy Quarterly*, 5(1), 47-67.
- Bartolini, S. (1996). *Enfranchisement, equality and turnout in the European democratisation process: a Preliminary comparative analysis*. Barcelona, Working papers, 21, Institut de Ciències Politiques i Socials.
- Bauböck, R. (2005). Expansive citizenship—voting beyond territory and membership. *Political Science and Politics*, 38(4), 693-687.
- Behan, C. (2016). *Citizen convicts: Prisoners, Politics and the Vote*. Manchester: Manchester University Press.
- Bird K., Saalfeld, T., & Wüst, A. M. (a cura di) (2011). *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*, Abingdon: New York, Routledge.
- Blais, A. (2006). What affects voter turnout, *Annual Review of Political Science*, 9(1), 111-125.
- Blais, A., Massicote, L., & Yoshinka, A. (2001). Deciding Who Has the Right to Vote: A Comparative Analysis of Elections Laws, *Electoral Studies*, 20, 41-62.
- Brouard, S., & Tiberj, V. (2008), The challenge to integration in France. In d'Appollonia, A. C., Reich, S. (a cura di), *Immigration, Integration, and Security: America and Europe in Comparative Perspective*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 283-299.
- Caramani, D., & Grotz, F. (2015). Special Issue: Voting Rights in the Age of Globalization, *Democratization*, 22(5), 799-819.
- Cheneval, F. (2011). *The Government of the Peoples: On the Idea and Principles of Multilateral Democracy*, New York: Springer.
- Collyer, M. (2014). Inside out? Directly elected 'special representation' of emigrants in national legislatures and the role of popular sovereignty. *Political Geography*, 41, 64-73.
- Dahl, R. A. (2000). A democratic paradox?. *Political Science Quarterly*, 115(1), 35-40.
- Delwit, P. (2013). The end of voters in Europe? Electoral turnout in Europe since WWII, *Open Journal of Political Science*, 3(1), 44-52.
- Ferrin, M., & Kriesi, H. (2016). *How Europeans View and Evaluate Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Geraci, L., & Taddei, M. (2022). *Come aumentare la partecipazione politica dei giovani*, <https://www.lavoce.info/archives/95658/come-aumentare-la-partecipazione-politica-dei-giovani/>
- Geys, B. (2006). Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research, *Electoral Studies*, 25(4), 637-663.
- Highton, B., & Wolfinger, R. E. (1998). Estimating the effects of the National Voter Registration Act of 1993, *Political Behavior*, 20(2), 79-104.
- Hout, M., Brooks, C., & Manza, J. (1995). The democratic class struggle in the United States, 1948-1992, *American Sociological Review*, 60(6), 805-828.
- Jackson, R. A., Brown, R. D., & Wright, G. C. (1998). Registration, turnout, and the electoral representativeness of US state electorates. *American Politics Quarterly*, 26(3), 259-287.

- James, T. S., & Garnett, H. A. (a cura di) (2020). *Building inclusive elections*, London: Routledge.
- Katz, R. S. (1997). *Democracy and Elections*, Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1997). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma, *American Political Science Review*, 91(1), 1-14.
- Manza, J., & Uggen, C. (2004). Punishment and democracy: Disenfranchisement of nonincarcerated felons in the United States. *Perspectives on Politics*, 2(3), 491-505.
- Martiniello, M. (2006). *Political Participation, Mobilization and Representation of Immigrants and their Offspring in Europe*, in Bauböck, R., *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 83-105.
- Mattila, M., & Papageorgiou, A. (2017). Disability, perceived discrimination and political participation, *International Political Science Review*, 38(5), 505-519.
- Herzog-Evans, M., & Thomas, J. (2020). French Prisoners Cast their Vote in the 2019 European Elections: An ad hoc Analysis of their Electoral Choices and Political Attitudes. *The Howard journal of crime and justice*, 59(4), 505-530.
- McDonald, M. P., & Popkin, S. L. (2001). The myth of the vanishing voter, *American Political Science Review*, 95, 963-974.
- Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters*, New York: Cambridge University Press.
- Paxton, P. (2000). Women's suffrage in the measurement of democracy: Problems of operationalization, *Studies in Comparative International Development*, 35(3), 92-111.
- Piven, F. F. (2000). *Why Americans Still Don't Vote: And Why Politicians Want it That Way*, Boston: Beacon Press.
- Pogonyi, S. (2014). Four patterns of non-resident voting rights, *Ethnopolitics*, 13(2), 122-140.
- Priestley, M., Stickings, M., Loja, E., Grammenos, S., Lawson, A., Waddington L., & Fridriksdottir, B. (2016). The political participation of disabled people in Europe: Rights, accessibility and activism. *Electoral Studies*, 42, 1-9.
- Purdam, K., Fieldhouse, E., Kalra V., & Russell, A. (2002). *Voter engagement among black and minority ethnic communities*. London: Electoral Commission.
- Regalia, M. (2022). *Votare da lontano: esperienze comparate di voto all'estero*, In Battiston, S., Luconi, S., Valbruzzi, M. (a cura di), *Cittadini oltre confine. Storia, opinioni e rappresentanza degli italiani all'estero*, Bologna: Il Mulino, 69-86.
- Rosenstone, S. J., & Hansen, J. M. (1993). *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, New York: Longman.
- Rubio-Marín, R. (2014). The achievement of female suffrage in Europe: on women's citizenship. *International Journal of Constitutional Law*, 12(1), 4-34.
- Skocpol, T., & Amenta. E. (1986). States and social policies. *Annual Review of Sociology*, 12, 131-157.
- Schur, L., Shields, T., & Kruse, D. (2002). Enabling democracy: disability and voter turnout. *Political Research Quarterly*, 55(1), 167-190.
- Schur, L., Ameri, M., & Adya, M. (2017). Disability, voter turnout, and polling place accessibility. *Social Science Quarterly*, 98(5), 1374-1390.
- Teglbjærg, J. H. (2022). The disability gap in voter turnout and its association to the accessibility of election information in EU countries. *Disability and society*, 37, 1342-1361.
- Theuns, T. (2019). *A comparative study on the right to vote for convicted prisoners, disabled persons, foreigners and citizens living abroad*. ETHOS report D 3.
- Tuorto, D. (2022). *Underprivileged Voters and Electoral Exclusion in Contemporary Europe*, London: Palgrave.
- Wattenberg, M. P. (2002). *Where Have All the Voters Gone?* Cambridge MA: Harvard University Press.