

dossier

XIX Legislatura

28 novembre 2023

Riunione interparlamentare sul tema: “Partecipazione delle persone con disabilità al processo elettorale”

Bruxelles, 4 dicembre 2023



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare sul tema:
“Partecipazione delle persone con disabilità al
processo elettorale”

Bruxelles, 4 dicembre 2023

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI
DELL'UNIONE EUROPEA

EUROPEA

N. 59

N. 35



Servizio Studi

TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it - ✉@SR_Studi

Dossier n. 59

Servizio degli Affari internazionali -

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 4561 - affeuropei@senato.it



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06 6760 2145 - cdreue@camera.it - ✉@CD_europa - europa.camera.it.

Dossier n. 35

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

NORMATIVA INTERNAZIONALE	1
L'attività del Consiglio d'Europa e della Corte Europea dei Diritti Umani	1
Casi di giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani	2
NORMATIVA EUROPEA	5
Le proposte della Commissione	5
Le posizioni e le iniziative del Parlamento europeo.....	6
Le migliori pratiche inclusive negli Stati membri europei.....	7
NORMATIVA ITALIANA.....	13
Premessa	13
Servizi di trasporto e altre agevolazioni in favore dell'accessibilità per gli elettori non deambulanti o portatori di disabilità	14
Voto assistito	15
Voto domiciliare	16
Gli elettori degenti in ospedali e case di cura.....	18
Diritto di voto per gli elettori affetti da infermità mentale.....	19

Agenda

Interparliamentary Committee Meeting on “The participation of persons with disabilities in the electoral process”

Monday, 4 December 2023 | from 16:00 to 18:30

Meeting room: ANTALL 4Q1 | European Parliament, Brussels



© Agnieszka Eva Juszczyk/European Disability Forum

Committee on Employment and Social Affairs

With the support of the Directorate for Relations with National Parliaments

Draft Programme

16:00 - 16:15: Opening session chaired by EMPL Chair, Dragoş Pîslaru

- Welcoming words by EP president **Roberta METSOLA** (video message - tbc) or **Dimitrios PAPADIMOULIS**, Vice-President and Chair Bureau High Level Group Gender equality and Diversity (tbc)
- Keynote speech by **Helena DALLI**, Commissioner for Equality or **Věra JOUROVÁ**, Vice-President of the European Commission, Values and Transparency (tbc)

Start of the working sessions

Introduction by EMPL Chair, **Dragoş PÎSLARU**

16:15 - 16:55: Session I: “Participation of persons with disabilities in the electoral process - State of play and remaining obstacles”

The session will explore the state of play compared to the European elections in 2019: Where has progress been made in the Member States? Which legal or accessibility barriers remain? What are the biggest challenges Member States face at national level?

Keynote speech/scene setter:

- **EDF representative** - Presentation of EDF Human rights report on political participation of persons with disabilities

Launching the debate:

- **Krzysztof PATER**, EESC Rapporteur for 2019/2020 reports on “Real rights of persons with disabilities to vote in EP elections” (tbc)
- PETI chair/member: Input received from petitions (tbc)
- JURI Rapporteur on impact of accession to the Hague Convention on persons under guardianship (tbc)

Discussion with National Parliamentarians and Members of the European Parliament based on experiences in the Member States.

16:55 - 18:15: Session II: “Preparing for the European elections 2024 - How can improvements still be achieved?”

This session will explore how and which improvements can be made to facilitate the accessibility for persons with disabilities to elections.

Keynote speeches:

- **Spanish Presidency representative:** Best practises after recent national elections
- **Karine LALIEUX**, Belgian Minister of Pensions and Social Integration: How to ensure political participation of PwD in European elections (tbc)

Launching the debate:

- AFCO chair/member: Suggestions from the perspective of the AFCO Committee
- VP **Dimitrios PAPADIMOULIS** or ITEC VP or COMM VP: Preparing for the European elections 2024

Discussion with National Parliamentarians, Members of the European Parliament and National Disability Coordinators based on experiences in the Member States.

18:15 - 18:30: Closing remarks

- **Věra JOUROVÁ**, Vice-President of the European Commission, Values and Transparency or **Helena DALLI**, Commissioner for Equality
- **Dragoș PÎSLARU**, EMPL Committee Chair

PARTECIPAZIONE DELLE PERSONE CON DISABILITÀ AL PROCESSO ELETTORALE

NORMATIVA INTERNAZIONALE

I diritti di partecipazione politica delle persone con disabilità sono sanciti, a livello internazionale, dalla [Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità \(CRDP\)](#), adottata nel 2006 ed entrata in vigore nel 2008, la quale è stata ratificata dall'Unione Europea e da tutti i suoi Stati membri.

In particolare, [l'articolo 29 della CRPD](#), nel delineare il quadro regolatorio per la partecipazione delle persone con disabilità alla vita politica e pubblica, stabilisce che gli Stati “*garantiscono alle persone con disabilità i diritti politici e l'opportunità di goderne su base di uguaglianza con gli altri*”. Ciò include il diritto di voto e di eleggibilità, la possibilità di ricoprire cariche e di svolgere tutte le funzioni pubbliche a tutti i livelli di governo.

L'articolo sottolinea inoltre la necessità di: *a)* garantire che i materiali relativi alla procedura di voto siano accessibili e di facile comprensione; *b)* facilitare l'uso delle nuove tecnologie a supporto delle persone con disabilità; *c)* assicurare l'espressione della propria libera volontà; *d)* fornire assistenza nel voto da parte di una persona di loro scelta. L'articolo fa riferimento anche ad altre misure volte a garantire che le persone con disabilità possano partecipare alla vita pubblica e politica senza discriminazioni.

L'attività del Consiglio d'Europa e della Corte Europea dei Diritti Umani

Come noto, il Consiglio d'Europa (CdE) ha adottato la [Convenzione europea sui diritti dell'uomo \(CEDU\)](#) nel 1950. Nel Protocollo n. 1 della Convenzione, l'articolo 3 sancisce il diritto a libere elezioni al fine di assicurare al popolo la scelta del corpo legislativo. Al riguardo, occorre sottolineare che questo articolo è stato interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio, 1987, punti 48-51; Ždanoka c. Lettonia [GC], 2006, punto 102) nel senso di ricomprendere sia il diritto di elettorato attivo sia il diritto di elettorato passivo.

Diversi documenti del Consiglio d'Europa hanno sottolineato la necessità di garantire la piena partecipazione delle persone con disabilità alla vita politica e pubblica. Tra questi, è opportuno ricordare:

- [la Risoluzione 1642](#) (2009) dell'Assemblea sull'accesso ai diritti delle persone con disabilità e la loro piena e attiva partecipazione nella società;
- [la Risoluzione 2039 dell'Assemblea](#) (2015) sull'uguaglianza e l'inclusione delle persone con disabilità;
- [la Raccomandazione CM/Rec](#) (2011)14 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla partecipazione delle persone con disabilità alla vita politica e pubblica.

Il 30 novembre 2016 il Consiglio d'Europa ha adottato una [nuova strategia sui diritti delle persone con disabilità 2017-2023](#), elaborata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa in collaborazione con la società civile e altre parti interessate. L'obiettivo principale di questa strategia è quello di raggiungere l'uguaglianza, la dignità e le pari opportunità per le persone con disabilità, favorendo campagne elettorali accessibili al fine di promuovere la piena partecipazione delle persone con disabilità alla vita pubblica e politica.

Casi di giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani

Nel 2010, nel caso [Alajos Kiss v Ungheria](#), la Corte EDU ha riscontrato una violazione dell'articolo 3 della CEDU, relativo alle restrizioni al diritto di voto. La Corte ha affermato, in quell'occasione, che ogni restrizione del diritto di voto deve basarsi su una valutazione giudiziaria individuale delle capacità e dei bisogni della persona interessata. Pertanto, privare un'intera categoria di persone del diritto di voto solo perché sotto tutela parziale per una disabilità mentale comporterebbe di fatto una restrizione generalizzata e automatica.

Allo stesso modo, nel caso [Anatoliy Marinov contro Bulgaria](#) del 2022, la Corte EDU si è pronunciata a favore del ricorrente, al quale era stato impedito di esercitare il suo diritto di voto alle elezioni parlamentari bulgare del 2017, in quanto era sotto tutela parziale a causa di un disturbo mentale. La Corte EDU ha riscontrato una violazione dell'articolo 3 della CEDU e ha sottolineato la mancanza di valutazione individuale e il fatto che la decisione di rimuovere i diritti di voto del ricorrente non fosse proporzionata e fosse stata assunta automaticamente, senza bilanciare gli interessi concorrenti in gioco. La Corte, inoltre, ha sottolineato che non deve farsi distinzione tra soggetti sottoposti a tutela totale o parziale.

Al contrario, in altri casi (ad esempio [Caamaño Valle c. Spagna](#), 2021) la Corte non ha riscontrato alcuna violazione dell'articolo 3 della CEDU nel caso in cui la decisione di privazione del diritto di voto sia circoscritta alla singola persona, sia proporzionata e sia stata adottata con lo scopo legittimo di garantire che l'individuo interessato possa assumere decisioni consapevoli.

Per quanto riguarda più specificamente le elezioni europee, la Corte EDU si è pronunciata, nel 2021, sul [caso Toplak e Mrak contro Slovenia](#). I ricorrenti lamentavano che le autorità slovene non avessero adottato misure adeguate per consentire loro di votare in un *referendum* nazionale nel 2015 e nelle elezioni per il Parlamento europeo nel 2019. La Corte ha riconosciuto l'importanza di includere le persone con disabilità nella vita politica, anche attraverso procedure di voto accessibili. Ha poi proseguito riconoscendo che *“l'assistenza alle persone con disabilità può assumere varie forme”* e che essa è necessaria ai fini della garanzia di partecipazione delle persone in situazioni vulnerabili alla vita politica e, in particolare, al processo elettorale. La Corte ha concluso che *“la decisione sull'eventuale utilizzo delle macchine per il voto spetta in primo luogo alle autorità nazionali”* e di conseguenza ha riconosciuto che le autorità avevano esercitato la dovuta diligenza e non avevano discriminato i ricorrenti nell'esercizio del loro diritto di voto.

NORMATIVA EUROPEA

[L'articolo 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#) stabilisce che l'Unione riconosce il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantire l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità.

Inoltre, gli [articoli 39, paragrafo 1, e 40 della Carta](#) riconoscono, in capo a ogni cittadino dell'UE, il diritto di votare e di candidarsi alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali (rispettivamente) negli Stati membri in cui risiedono alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato membro (principio di non discriminazione in base alla nazionalità nell'ambito di applicazione dei Trattati).

[L'articolo 21, paragrafo 1](#), vieta ogni forma di discriminazione.

L'[articolo 20](#), paragrafo 2, lettera b), del **TFUE** prevede che i cittadini dell'Unione abbiano il *diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.*

Le proposte della Commissione

Nel marzo 2021 la Commissione europea ha adottato la ***Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*** ([COM/2021/101](#)). Con questa strategia decennale la Commissione europea intende migliorare la vita delle persone con disabilità in Europa e nel mondo. In particolare, la strategia mira a promuovere la partecipazione sia in quanto elettori che come candidati e l'accessibilità al processo democratico. La Commissione si propone di collaborare con gli Stati membri, anche nell'ambito della rete europea di cooperazione in materia elettorale, nell'attuazione del [Piano d'azione delle democrazie](#) e attraverso il nuovo programma [Cittadinanza, uguaglianza, diritti e valori \(CERV\)](#).

Il 25 novembre 2021 la Commissione europea ha altresì presentato una proposta ([2021/0373\(CNS\)](#)) per modificare la direttiva 94/80/CE del Consiglio **sul diritto dei cittadini mobili dell'UE di votare e di essere eletti alle elezioni comunali**. L'articolo 12, paragrafo 4 impone agli Stati membri di garantire che le informazioni riguardanti le condizioni e le regole per votare e candidarsi alle elezioni comunali siano comunicate alle persone con

disabilità e agli anziani utilizzando "*mezzi, modalità e formati adeguati*". La proposta è ora in discussione presso il Consiglio dell'Unione Europea.

Le posizioni e le iniziative del Parlamento europeo

Il tema della partecipazione delle persone con disabilità al processo elettorale è stato più volte ripreso dal Parlamento europeo, anche nel quadro di una più generale attenzione alla tutela dei diritti civili e politici dei cittadini europei e nella prospettiva di un'efficace implementazione della partecipazione democratica ai processi decisionali dell'Unione europea.

In occasione della Giornata internazionale delle persone con disabilità del 3 dicembre, dal 27 novembre al 4 dicembre 2023, il Parlamento europeo ha organizzato la prima Settimana dei diritti dei disabili, durante la quale varie commissioni parlamentari saranno coinvolte in eventi riguardanti le politiche sulla disabilità. Questa Settimana mira a sensibilizzare e potenziare il dibattito pubblico per garantire che tutte le persone con disabilità possano esercitare i propri diritti, tra cui il diritto di voto.

Per le prossime elezioni del Parlamento europeo, nel maggio 2022, lo stesso Parlamento aveva adottato una [risoluzione legislativa](#) in cui proponeva di abrogare la legge elettorale europea del 1976 e di sostituirla con un nuovo regolamento del Consiglio sull'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto. Tra le novità del progetto di atto legislativo viene proposta l'imposizione agli Stati membri dell'obbligo di prevedere il voto per corrispondenza e la possibilità di consentire il voto fisico anticipato, il voto per delega e sistemi di voto elettronici e via internet. Il progetto di atto legislativo propone, inoltre, di introdurre disposizioni sull'esercizio del diritto di voto da parte delle persone con disabilità. In particolare, gli Stati membri sono tenuti a garantire che le persone con disabilità abbiano pari accesso al materiale elettorale, alle strutture elettorali e ai seggi elettorali (articolo 7) e che il voto per corrispondenza sia loro accessibile (articolo 8).

Il Forum Europeo sulla Disabilità ha accolto con favore la proposta e ha sottolineato il proprio impegno a garantire la piena partecipazione delle persone con disabilità alle elezioni europee. Ha sottolineato la necessità di garantire, tra l'altro, che le persone con disabilità possano votare ed essere elette indipendentemente dal fatto di essere sotto tutela e che abbiano pieno accesso al processo elettorale.

Il 17 maggio 2023 il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione «*Verso la parità di diritti per le persone con disabilità*» ([2022/2026\(INI\)](#)), nella

quale è presente una sezione dedicata alla partecipazione alla vita politica e alla vita pubblica: “*Nulla su di noi senza di noi*”. In particolare, il punto 43, riprendendo le disposizioni contenute nella risoluzione legislativa del Parlamento del 3 maggio 2022, invita l'UE e gli Stati membri a modificare la legge elettorale europea e le leggi nazionali al fine di garantire alle persone con disabilità la possibilità di votare e candidarsi alle elezioni al pari degli altri cittadini, in particolare garantendo una maggiore accessibilità ai seggi elettorali.

Le migliori pratiche inclusive negli Stati membri europei

Le persone con disabilità che intendono esercitare il loro diritto di voto si trovano spesso a dover superare delle barriere giuridiche e tecniche.

Tra le barriere giuridiche si può evidenziare la situazione in cui si trovano alcune persone con disabilità intellettive o problemi di salute mentale, le quali sono spesso sottoposte a diverse forme di tutela legale.

In alcuni ordinamenti nazionali è stato introdotto l'istituto giuridico della tutela, consistente nell'individuazione di un tutore (definito anche "fiduciario", "amministratore di sostegno", "curatore", "consulente"), al quale viene attribuito il potere giuridico di adottare decisioni su pressoché tutti gli aspetti (tutela totale o vera e propria), o solo su alcuni aspetti (tutela parziale o curatela) della vita della persona sottoposta a tutela. In numerosi ordinamenti giuridici, il **ricorso a tali strumenti comporta la privazione della capacità di agire della persona sottoposta a tutela e dunque anche la privazione del diritto di voto.**

Negli ultimi anni, è possibile osservare una decisa tendenza negli ordinamenti giuridici degli Stati membri: in luogo di disporre la privazione automatica del diritto di voto nei confronti di tutti i cittadini sottoposti a tutela, gli ordinamenti si stanno orientando o nel senso di non contemplare alcuna forma di privazione di tale diritto, oppure prevedendo che tale privazione abbia luogo solo in seguito alla decisione di un giudice basata su una valutazione del caso specifico.

Rispetto alle barriere di livello tecnico è possibile notare come in diversi Paesi le persone con disabilità possano riscontrare difficoltà nella partecipazione al processo elettorale. Tra queste è opportuno evidenziare, ad esempio, quelle relative all'accesso alle informazioni, all'accesso fisico al seggio elettorale e all'agevole utilizzo della scheda elettorale.

Per far fronte a questo tipo di barriere tecniche e giuridiche appare opportuno evidenziare come nei diversi Paesi europei esistono buone pratiche a supporto alle persone con disabilità nella loro partecipazione al processo elettorale.

Accessibilità del seggio

La modalità di più comune di espressione del voto - e che in alcuni Paesi costituisce l'unica forma di partecipazione alle elezioni - è costituita dal voto presso il seggio elettorale. È quindi molto importante che tali seggi siano pienamente accessibili alle persone con disabilità e che le commissioni elettorali, in quanto organi responsabili del processo elettorale, siano adeguatamente attrezzate e messe in condizione di fornire l'assistenza necessaria in funzione delle esigenze delle persone con disabilità.

La questione dell'adeguamento dei seggi elettorali alle esigenze delle persone con disabilità è affrontata in modo difforme dalle legislazioni dei vari Stati membri.

Alcuni Paesi dell'UE applicano il principio generale secondo il quale tutti i seggi elettorali devono essere adeguati.

Nella prassi, occorre riconoscere che tale accessibilità è concepita in maniera alquanto ristretta, ossia solo come assenza di barriere fisiche per le persone su sedia a rotelle che si recano presso un seggio elettorale accompagnate da un'altra persona.

A questo proposito, in Polonia deve essere accessibile almeno il 50 % dei seggi elettorali; in Austria deve essere presente almeno un seggio elettorale accessibile in ciascun comune; in Ungheria e in Irlanda deve essere presente almeno un seggio elettorale accessibile in ciascun centro abitato; in Lituania, se i seggi elettorali non possono essere adattati e attrezzati per soddisfare le esigenze delle persone con disabilità, vengono affittati locali idonei in cui allestire i seggi elettorali.

Possibilità di cambiare seggio

La possibilità di cambiare seggio risulta essere importante per i cittadini con disabilità, per questo motivo in Ungheria chiunque può far presente la propria necessità di votare presso un seggio elettorale accessibile; una

procedura analoga è prevista in alcuni altri paesi (Slovenia, Danimarca, Bulgaria, Croazia, Polonia, Slovacchia, Lituania, Germania, Paesi Bassi).

Possibilità di voto anticipato

In diversi stati membri, ad alcune categorie di elettori viene offerta la possibilità di votare in anticipo, ossia prima del giorno ufficiale delle elezioni, presso seggi elettorali appositamente designati. Tali seggi elettorali sono situati in edifici commisurati alle esigenze delle persone con mobilità autonoma ridotta.

Accesso alle informazioni

In molti Stati membri vi sono diverse modalità per fornire alle persone con disabilità, in forma adeguata alle loro necessità, informazioni sulle elezioni. Tali pratiche si basano spesso su consuetudini di lunga data che non sono espressamente contemplate dalla legge. Solo in alcuni Paesi le informazioni offerte agli elettori tengono conto delle esigenze delle persone con disabilità. Per le persone a mobilità ridotta (comprese quelle su una sedia a rotelle), non vedenti o gravemente ipovedenti è molto importante ottenere informazioni sui modi in cui un determinato seggio elettorale è stato adattato alle loro esigenze e sulle possibilità di ricevere assistenza, su richiesta, dalle autorità pubbliche.

Molto spesso, presso i seggi elettorali sono esposte le comunicazioni ufficiali emesse dall'organo responsabile dello svolgimento delle elezioni. Un errore molto comune consiste nell'affiggere tali comunicazioni ad un'altezza scomoda, con la conseguenza che esse possono risultare di difficile lettura.

In particolare, in Spagna sono disponibili gli opuscoli informativi di facile lettura riguardanti le elezioni e l'accessibilità dei seggi; in Lituania gli opuscoli contenenti informazioni scritte su come votare, redatti anche in codice Braille, sono disponibili presso i seggi elettorali; a Malta la legge prescrive che ciascun seggio elettorale sia dotato di lettori audio e di un modello in codice Braille su cui sono elencati i candidati e i partiti presenti sulla scheda elettorale; in Portogallo e in Irlanda, all'ingresso di ciascun seggio elettorale, è affissa una copia ingrandita della scheda elettorale; e in taluni Stati membri (ad esempio Svezia, Belgio e Paesi Bassi), gli elettori

possono utilizzare una lente di ingrandimento messa a disposizione presso ciascun seggio elettorale

Scheda elettorale

In alcuni casi la struttura della scheda elettorale e la modalità di voto richiesta costituiscono un ostacolo non superabile alle persone con disabilità, e per votare è necessaria l'assistenza di un'altra persona, cui deve essere rivelato il voto espresso dall'elettore.

La questione della validità di un voto è connessa alla disponibilità dei mezzi tecnici che consentono alle persone con disabilità - e in particolare a quelle non vedenti e ipovedenti e alle persone con abilità manuali limitate - di poter votare in modo autonomo, avendo altresì la certezza che il loro voto sarà debitamente riconosciuto e conteggiato.

In alcuni Stati membri (tra cui Germania e Polonia) gli elettori possono ricevere una copertina speciale sulla scheda elettorale, che indica chiaramente il punto sul quale apporre il segno appropriato. Tuttavia, in alcuni di essi non vengono utilizzati simboli Braille, il che rende estremamente difficile per le persone non vedenti votare in modo autonomo.

Voto per corrispondenza

Le modalità di esercizio del voto per corrispondenza rappresenta una possibile soluzione per una parte dei cittadini con disabilità. In alcuni Stati membri, gli elettori che risiedono nel Paese in cui si svolgono le elezioni possono ricevere la scheda elettorale prima del giorno delle elezioni, affinché possa essere compilata da loro personalmente ed essere poi inviata per posta, tramite corriere oppure trasmessa alla commissione elettorale da un'altra persona. In Spagna, Lussemburgo e Germania tutti i cittadini possono votare per corrispondenza. In Austria, Irlanda, Polonia, Slovenia e Svezia tale modalità di voto è consentita solo a determinate categorie ristrette di persone che non sono in grado di recarsi al seggio elettorale nel giorno delle elezioni, ivi incluse le persone con disabilità.

Voto con urna elettorale mobile

Questo tipo di voto, che presenta alcune differenze per quanto concerne il campo di applicazione, viene utilizzato in 17 Stati membri, in 12 dei quali è possibile votare utilizzando un'urna elettorale recapitata presso il luogo di residenza attuale dell'elettore (ad esempio a domicilio, nella camera di degenza ospedaliera o presso l'istituto di cura a lungo termine). Di questa modalità di voto possono avvalersi le persone la cui disabilità o condizione medica impedisce loro di recarsi al seggio elettorale. In molti Paesi è sufficiente essere degenti in ospedale o presso un istituto di cura a lungo termine il giorno delle elezioni oppure, come in Lituania, avere almeno 70 anni.

Il voto per delega

L'istituto del voto per delega fa riferimento a quei casi in cui l'elettore autorizza un'altra persona a votare a suo nome presso un seggio elettorale. Tale procedura è comunemente nota come delega del diritto di voto. La persona delegata esprime il voto a nome dell'elettore delegante. Tale opzione è possibile in quattro Stati membri: in Francia e nei Paesi Bassi tutti gli elettori possono votare per delega; in Polonia possono usufruire di tale possibilità esclusivamente le persone con disabilità e quelle di età superiore ai 75 anni; in Belgio gruppi piuttosto ampi di elettori, tra cui le persone malate e con disabilità, godono di tale diritto, purché presentino un idoneo certificato medico.

Voto elettronico

Il voto elettronico è tra le nuove soluzioni che possono facilitare il voto delle persone con disabilità. In Estonia tutti i cittadini hanno la possibilità di votare mediante un sistema elettronico. In determinate regioni del Belgio, il voto presso i seggi elettorali viene effettuato servendosi di appositi dispositivi fissi dotati di uno schermo digitale.

NORMATIVA ITALIANA

Premessa

La legislazione italiana ha elaborato, a più riprese, soluzioni che potessero permettere la piena inclusione delle persone con disabilità nel processo elettorale.

I principali obiettivi che hanno orientato l'attività del legislatore sono riconducibili alla volontà di **eliminare le barriere giuridiche**, che non permettevano l'esercizio del diritto di voto a molte categorie di elettori con disabilità, e la successiva promozione di **agevolazioni** al fine di implementare l'accessibilità al voto.

A questo proposito, [l'articolo 29 della legge 05 febbraio 1992, n. 104](#) rappresenta il punto di riferimento principale dal quale partire per una disamina generale sul tema.

La legge ha fatto seguito ad altri strumenti normativi, già presenti nell'ordinamento italiano, che intendevano dettare le linee guida principali per l'accesso al voto delle persone con disabilità.

Da richiamare, sicuramente, è il [Testo Unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361](#), che disciplina alcuni aspetti peculiari del diritto di voto assistito e del voto per gli elettori ricoverati in case di cura, oltre che la [legge 15 gennaio 1991, n. 15](#), che reca norme in tema di abbattimento di barriere architettoniche per favorire l'accessibilità ai seggi.

In tempi successivi, il tema dell'inclusione delle persone con disabilità è stato ripreso ed approfondito anche sotto altri aspetti.

Si pensi, in merito, al [decreto legge 3 gennaio 2006, n. 1](#) (convertito poi in [legge 27 gennaio 2006, n. 22](#)), e successive modificazioni, che recano disposizioni urgenti per l'esercizio del voto da parte degli elettori affetti da gravi infermità e che disciplinano l'esercizio domiciliare del voto per particolari categorie di elettori.

Si segnala che tale normativa è **applicabile anche alle elezioni europee**, come espressamente previsto dal [decreto legge n. 1 del 2006, articolo 1, comma 2](#), per il voto domiciliare, e [dalla legge n. 15 del 1991, articolo 1](#) sul voto degli elettori non deambulanti.

Vengono di seguito definiti i principali istituti posti a tutela della capacità elettorale delle persone con disabilità.

Servizi di trasporto e altre agevolazioni in favore dell'accessibilità per gli elettori non deambulanti o portatori di disabilità

[L'articolo 29 della legge n. 104 del 1992](#), rubricato “*esercizio del diritto di voto*”, introduce, al primo comma, l'obbligo, in capo ai comuni, di organizzare **servizi di trasporto pubblico per facilitare gli elettori con disabilità nel raggiungimento del seggio elettorale**.

Per questa ragione, ogni comune avrà cura di pubblicizzare adeguatamente, con il mezzo ritenuto idoneo, sia l'elenco delle sezioni elettorali esenti da barriere architettoniche sia i servizi di trasporto predisposti per favorire la partecipazione al voto.

A questo proposito, il combinato disposto di questa disposizione con [l'articolo 1, comma 1, della legge n. 15 del 1991](#) determina la possibilità, qualora la sede della sezione nella quale sono iscritti gli elettori non sia accessibile mediante sedia a rotelle, di esercitare il diritto di voto in un'altra sezione del proprio comune, allocata in una sede esente da barriere architettoniche.

Nel caso in cui il seggio in cui il voto viene esercitato sia diverso da quello di iscrizione, l'elettore sarà tenuto ad esibire, unitamente al certificato elettorale, un'attestazione medica rilasciata dall'azienda sanitaria locale, oppure una copia autentica della patente di guida speciale, purché dalla documentazione esibita risulti l'impossibilità o la capacità gravemente ridotta di deambulazione.

Per adempiere al rilascio della suddetta documentazione, [l'articolo 29, comma 2, della legge n. 104 del 1992](#) specifica che le unità sanitarie locali devono garantire, nei tre giorni precedenti la consultazione elettorale, un adeguato numero di medici autorizzati al rilascio dei certificati di accompagnamento e dell'attestazione medica richiesta.

Oltre a queste necessarie indicazioni per orientare l'elettore con disabilità ai principali servizi offerti per favorirne il voto, è opportuno segnalare ulteriori misure per favorire **l'accessibilità dei seggi** e renderli fruibili a tutti gli elettori.

Come si evince [dall'articolo 42, quinto comma, del D.P.R. n. 361 del 1957](#) (Testo Unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), una delle cabine da allestire presso ogni seggio dovrà essere destinata ai cittadini con disabilità.

A questo proposito, gli arredi della sala in cui sono presenti i seggi elettorali devono essere disposti in modo da permettere agli elettori non deambulanti di votare in assoluta segretezza.

La cabina predisposta deve risultare idonea ad un accesso agevole degli elettori con disabilità e deve essere previsto un secondo piano di scrittura, eventualmente ribaltabile, o un tavolo munito di ripari, che garantisca la stessa segretezza.

I seggi devono essere poi raggiungibili anche dall'esterno, tramite percorsi adeguati, e opportunamente segnalati, attraverso l'apposito simbolo della sedia a rotelle.

Voto assistito

La normativa che permette di inquadrare e dettare la disciplina di questo istituto deve essere costruita attraverso una lettura congiunta [dell'articolo 29, comma 3, della legge n. 104 del 1992](#) e [dell'articolo 55 del D.P.R. n. 361 del 1957](#), modificato successivamente dalla [legge n. 17 del 2003](#).

Dalla lettura di queste disposizioni di legge si evidenziano **quattro categorie di elettori** che possono usufruire del voto assistito:

- non vedenti;
- amputati alle mani,
- affetti da paralisi,
- con gravi impedimenti fisici, che rendono impossibile l'esercizio autonomo del voto.

Tali elettori possono richiedere al comune di iscrizione elettorale **l'annotazione permanente del diritto al voto assistito**, mediante l'apposizione di un corrispondente simbolo o codice nella tessera elettorale personale. In questo modo, viene agevolato l'accesso al voto potendo evitare all'elettore di munirsi, in occasione di ciascuna consultazione elettorale, dell'apposito certificato medico.

Oltre a disciplinare la posizione e le agevolazioni per l'elettore, la lettura congiunta della normativa vigente permette di delineare i caratteri fondamentali che contraddistinguono la posizione dell'accompagnatore.

Come si evince [dall'articolo 29, terzo comma, della legge n. 104 del 1992](#), l'**accompagnatore** deve essere iscritto nelle liste elettorali di un qualsiasi comune della Repubblica Italiana. E, come si evidenzia [dall'articolo 55, comma due, del D.P.R. n. 361 del 1957](#), l'accompagnatore può essere un elettore membro della famiglia dell'elettore con disabilità o, in mancanza di esso, un altro elettore liberamente scelto. Il presidente del seggio deve accertarsi che l'elettore accompagnato abbia liberamente scelto il suo accompagnatore e che ne conosca nome e cognome.

[L'articolo 29, comma tre, della legge n. 104 del 1992](#) specifica, in merito, che nessun elettore può esercitare la funzione di accompagnatore per più di una persona con disabilità.

Voto domiciliare

La definizione dei principali elementi che compongono l'istituto del voto domiciliare emerge dalla lettura della [legge n. 22 del 2006](#), successivamente modificata con la [legge n. 46 del 2009](#).

La legge n. 22 del 2006 individua come destinatari della norma “**gli elettori affetti da gravissime infermità, tali che l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano risulti impossibile**”, anche con l'ausilio dei servizi di cui all'articolo 29 della legge n. 104 del 1992, e gli **elettori affetti da gravi infermità che si trovino in condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali** tali da impedirne l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano”.

Nel caso in cui l'elettore manifesti il desiderio di esprimere il proprio voto, deve far pervenire al sindaco del comune nelle cui liste elettorali è iscritto, in un periodo compreso tra il 40° e il 20° giorno antecedente la data delle votazioni, la seguente documentazione:

- un'espressa dichiarazione in carta libera che attesti la volontà di esprimere il voto presso l'abitazione in cui l'elettore dimora, corredando il documento di tutti i riferimenti e recapiti necessari;
- un certificato, rilasciato dal funzionario medico in data non anteriore al 45° giorno antecedente la data delle votazioni, che attesti effettivamente la condizione di infermità;
- una copia della tessera elettorale.

In merito al rilascio dei necessari certificati, è opportuno vedere come [l'articolo 9, comma 1, della legge n. 271 del 1991](#) (che modifica l'articolo 56, comma 1, del TU n. 361 del 1957) stabilisce che i funzionari medici designati al rilascio dei certificati medici non possono essere candidati né parenti fino al quarto grado di candidati.

Il sindaco, appena ricevuta la documentazione, previa verifica della sua regolarità e completezza, provvede:

- ad includere i nomi degli elettori ammessi al voto a domicilio in appositi elenchi distinti per sezioni. Gli elenchi sono consegnati, nelle ore antimeridiane del giorno che precede le elezioni, al presidente di ciascuna sezione elettorale, il quale, all'atto stesso della costituzione del seggio, provvede a prenderne nota sulla lista elettorale sezionale;
- a rilasciare agli elettori richiedenti un'attestazione dell'avvenuta inclusione negli elenchi;
- a pianificare e organizzare, sulla base delle richieste pervenute, il supporto tecnico-operativo a disposizione degli Uffici elettorali di sezione per la raccolta del voto domiciliare.

Quando viene registrata la presenza di elettori ammessi ed autorizzati al voto a domicilio, la raccolta del voto avviene a cura dell'Ufficio distaccato di sessione o **“seggio volante”**.

La disciplina che istituisce questi seggi è definita dall'[articolo 53 del D.P.R. n. 361 del 1957](#) e dall' [articolo 1 del decreto legge n. 1 del 2006](#). Il seggio volante è composto dal presidente, da uno scrutatore e dal segretario del seggio ordinario nella cui circoscrizione è ricompreso il luogo in cui dimorano elettori ammessi al voto domiciliare.

La raccolta del voto avviene durante le ore in cui è aperta la votazione, assicurando, con ogni mezzo idoneo, la libertà e la segretezza del voto nel rispetto delle esigenze connesse alle condizioni di salute dell'elettore.

Il seggio volante ha il compito di:

- raccogliere il voto degli elettori ricoverati nei predetti luoghi di cura e di quelli che votano al proprio domicilio;
- portare le schede votate, racchiuse in apposito plico, nella sede della sezione elettorale “madre” da cui si distacca;

- immettere immediatamente tali schede nell'urna dove confluiscono le schede votate dagli elettori della sezione stessa.

I comuni nel cui ambito territoriale hanno dimora gli elettori ammessi al voto domiciliare dovranno organizzare il servizio di accompagnamento dei componenti dei seggi presso l'abitazione di tali elettori.

Gli elettori degenti in ospedali e case di cura

La disciplina che regola l'accesso al voto per gli elettori che sono ricoverati in ospedali e in case di cura si ritrova agli articoli [51](#), [52](#), [53](#) del D.P.R n. 361 del 1957.

Dalla normativa si evince che questi ultimi sono **ammessi a votare nel luogo di ricovero**, se iscritti nelle liste elettorali dello stesso comune o di altro comune del territorio nazionale, previa esibizione della tessera elettorale.

Per accedere a questo procedimento, è comunque necessario che l'elettore rilasci una dichiarazione attestante la volontà di esprimere il voto nel luogo di cura.

La dichiarazione deve espressamente riportare:

- il numero della sezione elettorale alla quale l'elettore è assegnato;
- il numero di iscrizione dell'elettore nella lista elettorale di sezione, risultante dalla tessera elettorale;
- l'attestazione in calce del direttore sanitario del luogo di cura, comprovante il ricovero dell'elettore nell'istituto.

Il sindaco del comune in cui è iscritto l'elettore, dopo aver ricevuto la necessaria documentazione, provvede ad includere gli elettori in appositi elenchi distinti per sezioni, rilasciando ai richiedenti una ricevuta di attestazione dell'avvenuta inclusione negli elenchi. Se necessario, invia al sindaco del comune in cui l'elettore degente si trova temporaneamente ubicato l'elenco di chi ha fatto richiesta di accesso al voto, con indicazione del luogo di degenza.

Come stabilisce dal [D.P.R. n. 361 del 1957, all'articolo 52](#), *“negli ospedali e nelle case di cura con almeno 200 letti è istituita una sezione elettorale per ogni 500 letti o frazioni di 500”*.

Nelle sezioni elettorali nella cui circoscrizione ci sono luoghi di cura con meno di 100 posti letto può essere istituito un seggio volante.

Diritto di voto per gli elettori affetti da infermità mentale

[L'articolo 48 della Costituzione](#) riferisce che il diritto di voto non può essere limitato se non per:

- incapacità civile;
- per effetto di sentenza penale irrevocabile;
- nei casi di indegnità morale indicati dalla legge.

Ai sensi dell'articolo 3 del Testo Unico delle Leggi recanti norme per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali [D.P.R. n. 223 del 1967](#), si prevedeva, al primo comma, l'esclusione del diritto di voto anche per gli interdetti e per gli inabilitati per infermità di mente.

Tale indicazione è stata successivamente abrogata [dall'articolo 11 della legge 13 maggio 1978, n. 180](#) (c.d. legge Basaglia).

La citata abrogazione ha avuto l'effetto di **eliminare dall'ordinamento italiano ogni residua causa di limitazione del diritto di voto per incapacità civile**.

L'interdetto, pertanto, resta titolare del diritto di voto.

Il riconoscimento, anche alle persone con disabilità psichiche, dei diritti politici ha rappresentato certamente un momento di maturazione e di progresso democratico e civile.