

“Prime note in materia di diritto di voto delle persone con disabilità intellettiva: dal riconoscimento della titolarità al sostegno nell’esercizio”

Giada Ragone*

1. L’estensione del diritto di voto alle persone prive di o con limitata capacità d’agire.

L’articolo 48 della Costituzione Italiana qualifica il voto come personale (ossia non delegabile), eguale, libero e segreto, ed attribuisce il diritto/dovere ad esercitarlo a «tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età». In realtà il medesimo articolo, all’ultimo comma, prevede la possibilità (non l’obbligo) di porre delle eccezioni all’universalità del diritto di voto. Quest’ultimo può, infatti, essere limitato in tre ipotesi: per effetto di sentenza penale irrevocabile, nei casi di indegnità morale indicati dalla legge e per “incapacità civile”. Quella di incapacità civile, invero, è «dizione normativamente inesistente»¹, ma è assai probabile che i costituenti intendessero con essa riferirsi ai casi di mancanza o limitazione della capacità di agire. Ciò è confermato dal fatto che quando, nel 1947, gli stessi membri dell’Assemblea Costituente approvarono le norme per la disciplina dell’elettorato attivo², essi stabilirono che «non sono elettori gli interdetti e gli inabilitati per infermità di mente»³. Tale disposizione fu trasposta nel d.P.R. n. 223 del 20 marzo 1967⁴ e rimase vigente fino all’entrata in vigore della cd. legge Basaglia del 1978⁵ che, in una disposizione finale, abrogò la norma in questione. E sebbene non si sia trattato di un esplicito e argomentato riconoscimento della titolarità del diritto di voto per le persone prive della capacità d’agire, questa abrogazione ha avuto di fatto l’effetto di eliminare dal nostro ordinamento ogni esplicita limitazione del diritto di voto per “incapacità civile”, esclusione fatta per i minorenni.

Secondo alcuni autori⁶, è problematico che l’estensione di un diritto tanto incisivo sulla vita pubblica sia avvenuto in via “indiretta”, tramite un’abrogazione passata un po’ in sordina e si è sollevato il dubbio di legittimità costituzionale di una simile operazione.

* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale nell’università degli studi di Milano, dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale.

Il contributo riprende l’intervento alla tavola rotonda di presentazione del progetto “Capacity”, nell’ambito del Convegno nazionale Anffas, tenutosi a Roma il 2 dicembre 2017.

¹ F. Dalla Balla, *Come vota il civilmente incapace? Un caso concreto, due soluzioni apparenti, una proposta interpretativa*, in *Forum di Quad. Cost.*, 12 settembre 2014, p.14.

² L. n. 1085/1947.

³ Art. 2, comma I.

⁴ Testo unico delle leggi per la disciplina dell’elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali.

⁵ L. n. 180/1978.

⁶ *Ex plurimis*, C. La Farina, *Infermità mentale e diritti politici*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 1979, p. 15 ss.

Tuttavia, la Corte costituzionale, adita nel 1987 affinché dichiarasse l'incostituzionalità dell'estensione del suddetto diritto, dichiarò la questione «inammissibile per difetto di rilevanza nel giudizio a quo»⁷ e nulla aggiunse, nemmeno in *obiter dictum*.

Sebbene dunque sia ormai assodato che, nell'ordinamento italiano, anche l'interdetto è titolare del diritto di voto, molti sono i nodi problematici rimasti insoluti rispetto al concreto esercizio del diritto in questione. Prima di mettere in luce i principali, preme sottolineare come, in ogni caso, il quadro italiano rappresenti un'eccezione positiva nel più ampio panorama europeo.

2. L'Italia nel panorama europeo.

Il fatto che dal 1978 ogni restrizione a carico delle persone con ridotta capacità di agire per motivi legati alla loro interdizione o inabilitazione è venuta meno pone l'Italia in una posizione di avanguardia rispetto a numerosi paesi dell'Unione Europea, che escludono per legge da ogni diritto politico le persone con disabilità intellettiva sottoposte ad un regime di interdizione legale⁸. Un rapporto della *Fundamental Rights Agency* dell'Unione Europea (FRA), pubblicato nell'ottobre 2010⁹, notava come la maggioranza degli Stati dell'Unione preveda una forma automatica di negazione del diritto di voto, attivo e passivo, a carico di persone che hanno subito una limitazione della capacità di agire a causa della loro condizione di disabilità intellettiva o per una malattia mentale. Ovviamente non tutti i casi sono uguali: in alcuni ordinamenti, pur vigendo la regola dell'esclusione del diritto di voto per chi ha subito una limitazione della capacità di agire per motivi di disabilità intellettiva, è possibile, con decisioni prese caso per caso, contestare l'estensione dell'interdizione all'esercizio del diritto di voto e riconoscere pertanto all'individuo i diritti politici. In altri, il meccanismo è opposto: «se la regola è la piena partecipazione delle persone con disabilità intellettiva o malattia mentale, il giudice tutelare, nel definire sulla misura di interdizione, può nondimeno stabilire restrizioni»¹⁰. Di particolare interesse è il caso dell'Ungheria, ove la Costituzione è stata riformata per ammettere il diritto di voto delle persone con disabilità intellettiva dopo un'importantissima pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo: *Alajos Kiss v. Hungary* (2010). In quella occasione la Corte europea, pronunciandosi sul ricorso di un cittadino ungherese escluso dal diritto al voto perché inabilitato a causa di una disabilità psico-sociale, ha stabilito che una completa

⁷ Cfr. Ord. cost. n. 303/1987.

⁸ Così P. De Stefani, *Il diritto di voto delle persone con disabilità: "overinclusiveness is better than underinclusiveness"*, in *Human Rights Academic Voice*, 2011, p.3.

⁹ Il report "The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities" è disponibile al seguente link: <http://fra.europa.eu/en/publications-andresources/publications>.

¹⁰ Cfr. P. De Stefani, *op. cit.*, p.3.

esclusione dal diritto di voto che colpisca un'intera categoria di persone, tanto più se si tratta di una categoria già per altri versi vulnerabile e storicamente vittima di pregiudizio, non si giustifica nel pur ampio margine di apprezzamento che gli stati sono liberi di seguire quando definiscono i limiti del diritto al voto.

3. I fronti aperti: come sostenere la persona con disabilità nell'esercizio del suo diritto al voto?

Tutto ciò premesso, anche nel contesto italiano, sono ancora tante le questioni problematiche circa le modalità la persona con disabilità psichica possa e debba essere adeguatamente sostenuta nell'esercizio del suo diritto al voto. E forse proprio in relazione a questi profili, il progetto *capacity* potrà offrire un significativo contributo.

L'ordinamento prevede una serie di misure a sostegno dell'esercizio del diritto di voto per alcune categorie di persone in difficoltà (i non deambulanti, i ciechi, gli amputati, gli affetti da paralisi, gli affetti da grave infermità e i ricoverati nelle case di riposo per anziani o cronicari) ma, dal suddetto elenco, risultano escluse le persone con disabilità intellettive o relazionali. Per questa ampia categoria di soggetti non è prevista dalla legge alcuna modalità di "supporto" nell'esercizio del diritto di voto¹¹. Come affermato da autorevole dottrina, in questo ambito «i margini di miglioramento ci sono e vanno dunque conosciuti. Si pensi ad esempio alla leggibilità delle schede elettorali»¹². Si potrebbe, ad esempio, ipotizzare la traduzione delle schede in linguaggio “*easy-to-read*” per le persone che, grazie ad un simile sussidio, sarebbero poi del tutto in grado di esprimere in maniera autonoma la loro preferenza. O ancora, alla possibilità che il provvedimento inabilitazione o amministrazione di sostegno ovvero la sentenza di interdizione prescrivano accorgimenti che, caso per caso, consentano all'interdetto di essere supportato o accompagnato in cabina elettorale. In dottrina si è poi ipotizzata la possibilità della «nomina di un curatore speciale o di un protutore, quale soggetto destinatario delle funzioni di assistenza al voto, nei casi in cui l'espletamento di tale attività ad opera del tutore apparisse, secondo le circostanze, fatto idoneo a limitare libertà, personalità e la segretezza del voto del tutelato»¹³. Il vantaggio derivante dalla nomina di un soggetto terzo sarebbe particolarmente evidente nel caso in cui il tutore, curatore o amministratore di sostegno «risulti politicamente impegnato, ovvero in quelle eventualità nelle quali anche il semplice

¹¹ A meno che non rientrino anche in una delle categorie summenzionate o abbiano i requisiti per accedere all'assistenza di cui all'art. 29, comma III della l. 104/1992.

¹² Cfr. L. Violini, *L'ordinamento giuridico di fronte alle istanze di autorappresentanza delle persone con disabilità*, in R. Speciale (cur.), *“IO CITTADINO!”*. Strumenti per la piena partecipazione, cittadinanza attiva e Self Advocacy delle persone con disabilità intellettiva e/o relazionale, Roma, 2016, p. 35.

¹³ Così F. Dalla Balla, *op. cit.*, p. 25.

accompagnamento potrebbe indurre un'influenza o coazione della volontà dell'incapace (che, ad esempio, si sentisse obbligato a scegliere in un modo piuttosto che in un altro per non "scontentare" l'accompagnatore con cui coabita o ha legami di parentela)»¹⁴.

Certo soluzioni banali o prive di risvolti negativi non ne esistono. È, anzitutto, innegabile che vi siano delle frizioni tra i principi della personalità e della segretezza del voto e l'esigenza di predisporre misure di assistenza al voto. In secondo luogo, pur condividendosi di massima l'idea per cui "*overinclusiveness is better than underinclusiveness*"¹⁵, è necessario ridurre al minimo i rischi che la persona con disabilità, soprattutto se psichica, sia oggetto di strumentalizzazioni o venga costretta a recarsi alle urne contro la propria volontà. Da questo punto di vista, in assenza di un protutore *ad acta*, il ruolo delle famiglie è fondamentale: è nell'ambito familiare che spesso si sviluppa e matura la passione politica del singolo ed è sempre in questo ambiente che, più facilmente, possono essere accolte e comprese la volontà e la concreta possibilità della persona con disabilità psichica di partecipare (o meno) attivamente alla consultazione elettorale.

Pur a fronte di simili problematicità, si ritiene non di meno auspicabile che, tenuto conto dell'ampio spettro e delle infinite sfumature della disabilità psichica¹⁶, l'ordinamento si doti di nuovi e ulteriori strumenti di sostegno al voto, da affiancarsi ai pochi oggi previsti per il limitato elenco di persone con difficoltà sopra ricordato. La tensione al raggiungimento di società civili sempre più inclusive, anche sotto il profilo della partecipazione politica, risponde infatti a fondamentali istanze democratiche e intercetta alcuni degli obiettivi che, a vario titolo, il dibattito internazionale sui diritti umani indica come di primaria necessità¹⁷.

¹⁴ Ibidem, nota 69.

¹⁵ Idea ampiamente argomentata in P. De Stefani, *op. cit.*

¹⁶ Come ricordato in R. Cera, Commento all'art. 29, in AA.VV., *La convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, Roma, 2010, p. 399, sull'opportunità di operare distinzioni nell'ambito della disabilità intellettiva si è pronunciato anche il Comitato ONU dei diritti dell'uomo. Nel Commento generale n. 25 del 1996 del Comitato si afferma, infatti, che restrizioni al diritto di voto possono essere previste in caso di incapacità mentale grave e comprovata, ma non indistintamente in tutti i casi di disabilità intellettiva.

¹⁷ Tra le altre fonti, si pensi alla Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità (cfr. in particolare gli articoli 12 "Eguale riconoscimento di fronte alla legge", 19 "Vita indipendente ed inclusione nella società" e 29 "Partecipazione alla vita politica e pubblica") e all'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile che, al Goal n.16, indica tra i propri targets «*ensure responsive, inclusive, participatory and representative decision-making at all levels*».