



ANDREAS M.T. DE GUTTRY*

DISABILITÀ E DIRITTO DI VOTO: GLI OBBLIGHI POSITIVI CODIFICATI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE E LE SFIDE DELLA LORO ATTUAZIONE**

SOMMARIO: 1. Premessa, definizioni e finalità. - 2. Il quadro normativo internazionale a livello universale e la sua interpretazione ed applicazione. - 3. Le rilevanti regole adottate a livello europeo. - 4. Le norme codificate in altre aree regionali. - 5. Una breve sintesi degli obblighi internazionali a carico degli Stati codificati a livello internazionale. - 6. L'attuazione degli obblighi convenzionali negli ordinamenti nazionali: un bilancio in chiaro-scuro. - 7. Considerazioni finali.

1. *Premessa, definizioni e finalità*

In base a molteplici convenzioni internazionali, ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza distinzione alcuna e senza restrizioni irragionevoli, di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni veritiere, periodiche, effettuate a suffragio universale che garantiscano la libera espressione della volontà di tutti gli elettori e le elettrici, incluse le persone con disabilità¹.

Secondo i dati elaborati dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, più di un miliardo di persone (che corrisponde a circa il 15% del totale della popolazione mondiale) in tutto il mondo hanno qualche forma di disabilità. Di queste persone, tra 110 milioni (2.2% della popolazione mondiale di età superiore a 15 anni) e 190 milioni (3.8%), hanno forme di disabilità gravi che impediscono loro di svolgere molte attività². Oltre 400 milioni di disabili vivono in paesi con un basso indice di sviluppo³ e, di questi, circa 80 milioni vivono nel

* Professore ordinario di Diritto Internazionale, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa.

** Questo articolo è dedicato alla memoria di Masa Anisic, promettente ed appassionata ricercatrice impegnata fortemente sui temi della disabilità, scomparsa prematuramente.

¹ M. NUSSBAUM, *Frontiers of justice: disability, nationality and species membership*, Cambridge, MA, 2016.

² WHO, *Facts on disability*, <https://www.euro.who.int/en/health-topics/Life-stages/disability-and-rehabilitation/data-and-statistics/facts-on-disability#:~:text=%20Facts%20on%20disability%20%201%20Over%201,100%20people%20live%20with%20a%20disability.%20More%20.> Per uno studio, sia pure non recentissimo, sulle specifiche sfide che le persone con disabilità incontrano quotidianamente, si veda il Rapporto di L. DESPOUY, *Special Rapporteur della Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Human Rights and Disabled Persons*, pubblicato nel 1993, <https://digitallibrary.un.org/record/175474>.

³ I. VESPER, *Facts and Figures: Disabilities in developing countries*, 2019: <https://www.scidev.net/sub-saharan-africa/features/facts-figures-disabilities-in-developing-countries-1/>.

continente africano⁴. Queste cifre sono destinate ad aumentare in futuro a causa dell'incremento di malattie legate all'invecchiamento della popolazione⁵. Secondo le stime di EUROSTAT, negli Stati membri dell'Unione Europea (UE), la quota di persone con disabilità nella fascia di età 15-64 anni è compresa tra l'11 e il 14 % della popolazione, a seconda della definizione adottata⁶. E' stato stimato che in Europa «circa 80 milioni di persone, soffre attualmente di una qualche forma di disabilità che rende difficile lo svolgimento delle azioni della vita quotidiana, e che tale percentuale aumenterà in media dell'1 % ogni sei anni»⁷. In Italia, la situazione si presenta in termini leggermente differenti. Secondo il Presidente dell'Istat, nel 2019, le persone con problemi di salute e/o gravi limitazioni che impediscono loro di svolgere attività abituali, sono, in Italia, 3 milioni e 150 mila (il 5,2% della popolazione). Oltre la metà di queste persone sono ultrasessantenni⁸. Il 2% della popolazione italiana con più di 15 anni, soffre di gravi limitazioni nella vista, il 4,1% nell'udito, il 7,2% nella deambulazione⁹. Percentuali simili si riscontrano anche in altri Paesi occidentali¹⁰.

A fronte di questi numeri, che consentono di comprendere la vastità del fenomeno, è interessante anche verificare se le persone con disabilità siano effettivamente interessate, in senso generale, alla politica e se partecipino alle elezioni. Sul primo aspetto, una ricerca condotta dalla Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA), ha evidenziato come nella maggior parte dei paesi dell'UE, le persone con disabilità «were more likely to say that they were interested in politics than the general population»¹¹. La spiegazione che giustifica tale interesse è legata, probabilmente, alla percezione che solo mediante un impegno diretto delle persone con disabilità sia possibile portare avanti battaglie a favore del riconoscimento e della piena attuazione dei loro diritti. Secondo il 2018 Disability and Development Report delle Nazioni Unite¹², a fronte di questo interesse per la politica, però il tasso di partecipazione al voto delle persone con disabilità è inferiore, in modo significativo, al tasso di partecipazione elettorale in genere. Ciò è dovuto, in gran parte, alle difficoltà di accedere ai seggi elettorali¹³,

⁴ Department of the African Studies Centre Leiden, <https://www.ascleiden.nl/content/webdossiers/disability-africa#:~:text=A%20World%20Health%20Organization%20source%20maintains%20that%20about,about%20300%20million%20people%20with%20disabilities%20in%20Africa>. Cfr. anche H. MEEKOSHA, K. SOLDATIC, *Human rights and the global south: the case of disability*, in *Third World Quarterly*, 2011, p.1383 ss.

⁵ WHO, *Facts on Disability*, cit.

⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Population_structure_and_ageing#The_share_of_elderly_people_continues_to_increase.

⁷ Comitato economico e sociale europeo, SOC/638, 2 dicembre 2020: <https://www.eesc.europa.eu/it/our-work/opinions-information-reports/opinions/need-guarantee-real-rights-persons-disabilities-vote-european-parliament-elections-additional-opinion>.

⁸ Audizione del Presidente dell'ISTAT, Gian Carlo Blangiardo, presso il Comitato Tecnico Scientifico dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, marzo 2021, <https://www.disabili.com/aiuto/articoli-aiutoq/disabilita-in-italia-numeri-cifre-e-condizioni-negli-ambiti-general-di-mobilita-scuola-lavoro-welfare>.

⁹ *Ivi*.

¹⁰ Si veda, *ultra*, con specifico riferimento ai dati degli USA, L. SCHUR, M. ADYA, M. AMERI, *Accessible Democracy: Reducing Voting Obstacles for People with Disabilities*, in *Election Law Journal*, 2015, p. 60.

¹¹ FRA, *The right to political participation of persons with disabilities: human rights indicators*, 2014, p. 23: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-right-political-participation-persons-disabilities_en.pdf.

¹² UN, *Disability and Development Report, Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities*: <https://social.un.org/publications/UN-Flagship-Report-Disability-Final.pdf>.

¹³ «The inaccessibility of polling stations has been an obstacle for persons with disabilities to exercise their right to vote. In 7 out of 13 capital cities in Asia and the Pacific, less than 50 per cent of polling stations were

di leggere le schede elettorali¹⁴, di fare la fila ai seggi, di esprimere personalmente la propria preferenza sulla scheda¹⁵ e di comunicare con i componenti il seggio elettorale. Secondo lo stesso Rapporto delle NU, il numero delle persone con disabilità elette nelle assemblee legislative è molto basso¹⁶ se non inesistente¹⁷.

La piena partecipazione delle persone con disabilità alla vita sociale¹⁸ e a quella pubblica¹⁹ è fondamentale per prevenire stereotipi, segregazione, pregiudizi negativi ed incomprensioni. La mancata partecipazione di questi gruppi alla vita politica non agevola uno sviluppo armonioso ed inclusivo della società ed è fonte di possibili lacerazioni del tessuto societario in quanto le specifiche problematiche sociali delle persone con disabilità rischiano di non riuscire ad affermarsi nell'agenda politica di uno Stato moderno²⁰. Non è un caso, infatti, che nella ormai storica Risoluzione 70/1 del 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA) ha reiterato la responsabilità di ciascuno Stato «to respect, protect and promote human rights and fundamental freedoms for all, without distinction of any kind as to race, colour, sex,...

accessible and in 2008 in the United States, only one in four polling stations was completely accessible». Ivi, p. 266.

¹⁴ Si veda, in proposito, l'interessante caso di studio relativo allo Zimbabwe: N. MAPHOSA, C.G. MOYOE, B. MOYO, *Left in the periphery: An analysis of voting rights for persons with disabilities in Zimbabwe*, in *African Disability Rights Yearbook*, 2019, pp. 112-139.

¹⁵ Sulle possibili alternative al voto su scheda da depositare nell'urna, si vedano le proposte presentate dall'EUROPEAN DISABILITY FORUM, *European Human Rights Report, Issue 6 – 2022, Human Rights Report on Political Participation of Persons with Disabilities*, giugno 2022: https://www.edf-feph.org/content/uploads/2022/05/edf_hr_report_issue_6_2022_compressed.pdf.

¹⁶ «In 2016–2017, in 21 countries in the Asia and Pacific region, for instance, in national parliaments, half had no parliamentarians with disabilities and in the other half parliamentarians with disabilities were, on average, only 2 per cent of all parliamentarians»: UN, *Disability and Development Report*, cit., p. 263. Secondo un recente parere del Comitato Economico e sociale europeo, che ha analizzato la situazione negli Stati membri dell'UE, «in otto Stati membri le persone che non possono recarsi in un seggio elettorale a causa di disabilità o malattia, comprese le persone che si trovano in istituti di cura e hanno bisogno di assistenza 24 ore su 24, non possono votare in nessun altro modo; in 18 paesi le persone non vedenti non sono in grado di votare autonomamente; in 12 paesi gli elettori con disabilità non possono scegliere il seggio elettorale preferito; in nove paesi gli elettori devono indicare il numero di identificazione del candidato, il loro nome o il nome del partito che sostengono sulla scheda elettorale: ciò rappresenta un importante ostacolo, e non solo per i non vedenti; solo un paese dell'UE dispone di norme (applicabili a metà dei seggi del paese) che definiscono l'organizzazione logistica e il funzionamento dei seggi elettorali in modo da renderli adatti alle esigenze delle persone con disabilità diverse». SOC/638, 2 dicembre 2020: <https://www.eesc.europa.eu/it/our-work/opinions-information-reports/opinions/need-guarantee-real-rights-persons-disabilities-vote-european-parliament-elections-additional-opinion>.

¹⁷ Vedi nota precedente. Alle stesse conclusioni è giunta anche l'Assemblea Parlamentare dell'OSCE che, nella Dichiarazione di Berlino del 2018 ha ben evidenziato che le persone con disabilità «remain widely under-represented in parliaments across the OSCE region» e che, pertanto, tutti gli Stati dovrebbero assicurare «participatory processes for persons with disabilities in all phases of developing legislation or policies in the spheres of political and public life». OSCE PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Berlin Declaration*, Berlin, 7-11 November 2018, p. 17 ss.: <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2018-berlin-annualsession>.

¹⁸ Si veda sul punto G. TUCCI, *La partecipazione del disabile alla vita sociale*, in *Ques. Giust.*, 2018, p. 17 ss.

¹⁹ Sull'evoluzione in generale della partecipazione delle persone con disabilità si veda M. SÉPULCHRE, *Research about Citizenship and Disability: A Scoping Review*, in *Disability and Rehabilitation*, 2017, p. 949 e L. WADDINGTON, A. BRODERICK, *Political Participation of Persons with Disabilities in the EU*, in D. FERRI, A. BRODERICK (a cura di), *Research Handbook on EU Disability Law*, Cheltenham, 2020.

²⁰ T.H. EARLE, K.M. BUSHNER, *Effective participation or exclusion: the voting rights of people with disabilities*, in *Temple Polit Civil Rights Law Rev*, 2001, p. 327; L. SCHUR, M. ADYA AND M. AMERI, *Accessible Democracy*, cit. p.60 e J. LORD, M. ASHLEY STEIN, J. FIALA-BUTORA, *Facilitating and Equal Right to Vote for Persons with Disabilities*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2014, p. 115.

disability or other status»²¹. In questo senso va anche l'invito dell'Agenzia Europea dei diritti fondamentali: risolvere queste sfide il prima possibile, infatti, «is essential to increasing the legitimacy of public institutions and creating more equitable and inclusive societies in which all members can participate fully»²².

Questo contributo si propone di esaminare, in primo luogo, l'esatto contenuto degli obblighi internazionali, e specialmente quelli positivi, a carico degli Stati, per consentire l'effettivo esercizio del diritto di voto da parte di persone con disabilità: tale analisi si concentrerà tanto sugli obblighi universali quanto su quelli regionali (e, soprattutto, su quelli vigenti in Europa) e terrà in adeguata considerazione anche la rilevante giurisprudenza e prassi interpretativa degli organismi internazionali. Si passerà poi ad illustrare come gli Stati abbiano dato attuazione a tali obblighi nei loro ordinamenti interni per rendere effettivi tali diritti. Le oggettive difficoltà che le persone con disabilità incontrano al momento dell'esercizio dei diritti elettorali sono in gran parte dovute proprio alla mancata attuazione da parte degli Stati degli obblighi codificati in convenzioni internazionali da loro ratificati. Questa constatazione, che sarà approfondita nella seconda parte di questo contributo, è ancora più amara considerando che, a differenza del passato, negli ultimi anni si sono rese disponibili importanti tecnologie assistive²³ che potrebbero facilitare moltissimo il diritto di elettorato attivo da parte delle persone con disabilità, contribuendo a superare un importante *vulnus* del sistema democratico²⁴. Nell'ultima parte di questo contributo, saranno presentate alcune riflessioni sui motivi di questi ritardi e a proporre anche alcune idee su come superare la situazione attuale. Pur nella consapevolezza che l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo è, per sua natura, strettamente ed indissolubilmente legato anche ad altri specifici diritti, quale quello di riunione, di espressione, di associazione, di manifestazione ecc., questo studio si focalizzerà, per scelta dell'autore, prettamente sui diritti elettorali. Non rientra, invece, tra gli obiettivi di questa analisi il tema, assai delicato ed in continua evoluzione, anche giurisprudenziale, relativo alle restrizioni che possono essere introdotte, entro i limiti fissati dalle norme stesse, per impedire o limitare la capacità giuridica (e, quindi, il diritto di voto) delle persone con disabilità mentale. Si tratta di un tema che solleva questioni delicate che, sebbene strettamente collegate al tema in indagine, presentano specificità assai diverse che sono già state affrontate sia dalla giurisprudenza internazionale sia dalla dottrina²⁵.

²¹ A/RES/70/1 del 21 ottobre 2015.

²² FRA, *The right to political participation for persons with disabilities: human rights indicators*, 2014, <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/right-political-participation-persons-disabilities-human-rights-indicators>.

²³ Per tecnologie assistive si intendono, generalmente, le tecnologie informatiche e tecniche realizzate per rendere accessibili i prodotti hardware o software anche per le persone con disabilità consentendo loro di fare alcune attività che, altrimenti non sarebbero in grado di svolgere.

²⁴ Il Segretario Generale delle NU ha presentato, di recente, un esaustivo rapporto su *Innovation and technology advancing disability rights* (CRPD/CSP/2022/2, 22 March 2022) nel quale si afferma che «There are over 40,000 types of assistive technology products and devices on the market currently, covering a wide range of needs of people with various disabilities and functional limitations. Some of the most common types of assistive technology include: wheelchairs, crutches, prostheses and orthoses for persons with mobility impairments or functional limitations; white canes, magnifiers, talking books and screen readers for persons who are blind or partially sighted; hearing aids, amplification aids and cochlear implants for those who are deaf, hard of hearing or sign language users; speech synthesizers and communication boards for those with speech impairments; video communications technologies for people using sign language; and day calendars with symbol pictures for people with cognitive disabilities». Para 18.

²⁵ Sul tema di veda lo studio della AGENZIA EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI, *Who will (not) get to vote in the 2019 European Parliament Elections. Developments in the right to vote of people deprived of legal capacity in EU Member States*: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-right-vote-ep-elections-legal-

La definizione di persone con disabilità utilizzata ai fini di questo contributo è quella che è stata codificata all'art. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD), la quale include tutti coloro che «have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others»²⁶.

Questa definizione, che innova quelle contenute in precedenti atti internazionali²⁷, implica la sussistenza di almeno due condizioni: l'esistenza di durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali da un lato e, dall'altro, che l'interazione con barriere di diversa natura possa ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri. Quest'ultimo punto è cruciale in quanto l'attenzione delle convenzioni internazionali rilevanti enfatizza proprio il fondamentale ruolo degli Stati nella rimozione di tali ostacoli.

2. Il quadro normativo internazionale a livello universale e la sua interpretazione ed applicazione

Il Patto delle Nazioni Unite (NU) sui diritti civili e politici del 1966, all'art. 25, dispone espressamente che ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza distinzione alcuna e senza restrizioni irragionevoli, di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni veritiere, periodiche, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori. Questa norma riprende in buona parte i contenuti dell'art. 21 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948. Norme simili sono state codificate anche in altri strumenti convenzionali universali quali la Convenzione ONU del 1979 sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le

capacity_en.pdf. Si veda anche lo studio di K. SCHMALENBACH, *Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung. Völkerrechtlicher Teil der Studie*, in *Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales*, Nr. 470, 2016, p. 135 ss. nonché, per quanto concerne il continente latinoamericano, P. O. ROSALES, *Regional Diagnosis on the Exercise of Legal Capacity of Persons with Disabilities*, Washington, 2015: www.oas.org/en/sedi/ddse/pages/documentos/english_diagnosis.pdf. La questione delle restrizioni al diritto di voto legate alla disabilità mentale è molto delicata e ha anche provocato attriti istituzionali: ad esempio, a fronte di una recente sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo che ha confermato la possibilità di escludere dal diritto di voto le persone «who lacked the required level of mental skills» (ECtHR, Second Section, Case Of Strøbye And Rosenlind V. Denmark -Applications Nos. 25802/18 And 27338/18-, Judgment, 2 February 2021), lo UN *Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities* e l'UN *Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, hanno qualificato tale decisione «as a disappointing setback» ed hanno invitato la Corte a ripensarci. UN *experts urge European Court of Human Rights to rethink vote ban for those with cognitive disabilities*, 01 March 2021: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/03/un-experts-urge-european-court-human-rights-rethink-vote-ban-those-cognitive>.

²⁶ Per un commento più dettagliato alla norma si veda V. DELLA FINA, *Commento all'art. 1*, in S. MARCHISIO, R. CERA, V. DELLA FINA (a cura di), *La convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Commentario*, Roma, 2010.

²⁷ Ad esempio, nella *Declaration on the Rights of Disabled Persons*, adottata dall'UNGA con risoluzione 3447 (XXX) del 9 dicembre 1975, era stata utilizzata questa definizione: «Any person unable to ensure by himself or herself, wholly or partly, the necessities of a normal individual and/or social life, as a result of deficiency, either congenital or not, in his or her physical or mental capabilities» (art 1). Per la Inter-American Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Persons with Disabilities, firmata a Città del Guatemala nel 1999, «The term "disability" means a physical, mental, or sensory impairment, whether permanent or temporary, that limits the capacity to perform one or more essential activities of daily life, and which can be caused or aggravated by the economic and social environment».

donne (art. 7)²⁸ e, come si vedrà meglio nei paragrafi successivi, in molteplici convenzioni regionali adottate in Europa, Africa, America ed Asia.

Tutte queste norme hanno una valenza generale e quindi si applicano a qualsiasi persona, incluse quelle con disabilità, che rientrano, secondo le disposizioni nazionali, nella categoria di elettori o elettrici. La formulazione necessariamente generale delle norme in questione ha impedito, o ha reso comunque molto difficile, tenere in adeguata considerazione le specifiche esigenze delle persone con disabilità fisica o mentale. Il Comitato dei diritti umani, organo istituito dal Patto sui diritti civili e politici, cui è stato affidato il delicato compito di monitorare l'implementazione del Patto stesso da parte degli Stati membri ha, comunque, fatto uno sforzo interpretativo per cercare di assicurare una maggiore attenzione alle specifiche esigenze delle persone con disabilità. Uno strumento importante di cui si è dotato il Comitato è quello dei *General Comments*, che offrono linee guida assai utili per la corretta interpretazione delle norme del Patto. Nel *General Comment* del 1996, dedicato all'art. 25²⁹, ad esempio, dopo avere ribadito che il diritto di elettorato attivo può essere assoggettato a restrizioni, purché queste siano ragionevoli, il Comitato precisa che sarebbe «unreasonable to restrict the right to vote on the ground of physical disability or to impose literacy, educational or property requirements»³⁰. Nel paragrafo successivo, il Comitato ha reiterato l'obbligo degli Stati di adottare misure attive «to ensure that all persons entitled to vote are able to exercise that right»: pur non essendovi uno specifico riferimento alle esigenze delle persone con disabilità, sembra del tutto evidente che l'implementazione di tali misure è finalizzato, in gran parte, a rendere effettivo proprio i diritti di queste persone, così come quelle appartenenti ad altri gruppi vulnerabili. Seppure apprezzabili, gli sforzi del Comitato, per le limitazioni oggettive che incontravano a causa della formulazione generica dell'art. 25 e della carenza di chiari riferimenti ad eventuali obblighi positivi a carico degli Stati, non hanno contribuito a eliminare le difficoltà legate all'effettivo esercizio di tale diritto da parte di persone con disabilità.

A fronte di queste carenze del quadro normativo internazionale³¹, e a seguito di una forte azione propositiva di molteplici organizzazioni nazionali ed internazionali, si è giunti nel 2006, finalmente, alla conclusione di una specifica convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità. Si tratta di uno strumento fortemente innovativo che si propone di promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità³². La convenzione è stata

²⁸ Art. 7: «Gli Stati Parti prendono ogni misura appropriata per eliminare la discriminazione contro la donna nella vita politica e pubblica del paese e, in particolare, assicurano alle donne, in condizioni pari agli uomini, il diritto di:

- a) votare in tutte le elezioni e referendum pubblici e di essere eleggibili in tutti gli organismi cui si accede mediante elezione pubblica;
- b) partecipare all'elaborazione delle politiche di governo ed alla loro attuazione e altresì di ricoprire cariche pubbliche e di esercitare tutte le funzioni pubbliche ad ogni livello dell'amministrazione statale».

²⁹ CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 August 1996.

³⁰ *Ivi*, para 10. Interessante rilevare che in questo caso il Comitato si riferisce solo ai casi di disabilità fisica, tralasciando il necessario riferimento anche a quella mentale. Sul tema si veda ultra: P. DE STEFANI, *Il diritto di voto delle persone con disabilità: "overinclusiveness is better than underinclusiveness"*, in *Human Rights Academic Voice*, 2011: <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/publicazioni/Il-diritto-di-voto-delle-persone-con-disabilita-overinclusiveness-is-better-than-underinclusiveness/999>.

³¹ Cfr. ultra, S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Milano, 2021.

³² Art. 1. Si veda, ultra, C. PARKER, L. CLEMENTS, *United Nations Convention on the Rights of Persons with Disability: a new right to independent living?*, in *European Rights Law Review*, 2008, p. 508 ss.; F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in *Dir. uomo. dir. int.*, 2008, p. 535 ss.; T. VAN

ratificata da ben 185 Stati, a testimonianza del fatto che tutela valori largamente condivisi nella comunità internazionale³³.

Tra gli articoli della Convenzione maggiormente rilevanti ai fini di questo contributo, rientra, in *primis*, l'art. 29 (espressamente dedicato al diritto di elettorato attivo e passivo). Tale norma impone agli Stati una serie di obblighi positivi³⁴: garantire questo diritto a tutti su un piano di uguaglianza, adottare provvedimenti per rendere effettivo tale diritto per le persone con disabilità e porre termine a comportamenti e prassi discriminatorie³⁵.

Questa norma deve essere letta anche alla luce di quanto dispone l'articolo 9 della stessa Convenzione secondo cui gli Stati dovranno adottare misure adeguate a garantire alle persone con disabilità l'accesso ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico, sia nelle aree urbane che in quelle rurali³⁶. Assai rilevante è anche l'art. 4 della Convenzione che impone agli Stati impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione della CRPD, così come negli altri processi decisionali relativi a questioni concernenti le persone con disabilità, di operare sempre in stretta consultazione e coinvolgendo attivamente le persone con disabilità, sia direttamente che attraverso le loro organizzazioni di

REENEN, H. COMBRINCK, *THE UN Convention on the rights of persons with disabilities in Africa: progress after 5 Years*, in *Int. Jour. Hum. Rights*, 2011, p. 133 ss.; S. MARCHISIO, R. CERA, V. DELLA FINA (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, cit.; L. OYARO, *Africa at crossroads: The United Nations Convention on the rights of person with disabilities*, *Am Int Law Rev*, 2015, p. 347 ss e U. VILLANI, *Spunti di riflessione sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, in questa *Rivista*, 2021, p. 1171 ss.

³³ Il Protocollo addizionale alla stessa, che riconosce la competenza del Comitato ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità di ricevere e valutare comunicazioni individuali o di gruppo, è stato, invece, ratificato da 100 Paesi.

³⁴ A differenza degli obblighi negativi, che impongono allo Stato di non interferire col libero godimento dei propri diritti da parte dei cittadini, gli obblighi positivi richiedono agli Stati di attivarsi e adottare dei provvedimenti per rendere possibile l'esercizio di uno specifico diritto dell'individuo. Sul tema si veda J. F. AKANDJI-KOMBE, *Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, 2007; D. XENOS, *The Positive Obligations of the State under the European Convention of Human Rights*, Abingdon, 2013 e L. LAVRYSEN, *Human Rights in a Positive State: Rethinking the Relationship Between Positive and Negative Obligations Under the European Convention on Human Rights*, Cambridge, 2016.

³⁵ Più precisamente, la norma in questione richiede agli Stati di:

(a) garantire che le persone con disabilità possano effettivamente e pienamente partecipare alla vita politica e pubblica su base di uguaglianza con gli altri, direttamente o attraverso rappresentanti liberamente scelti, compreso il diritto e la possibilità per le persone con disabilità di votare ed essere elette, tra l'altro: (i) assicurando che le procedure, le strutture ed i materiali elettorali siano appropriati, accessibili e di facile comprensione e utilizzo; (ii) proteggendo il diritto delle persone con disabilità a votare tramite scrutinio segreto, agevolando, ove appropriato, il ricorso a tecnologie nuove e di supporto; (iii) garantendo la libera espressione della volontà delle persone con disabilità come elettori e a questo scopo, ove necessario, su loro richiesta, autorizzandole a farsi assistere da una persona di loro scelta per votare.

(b) promuovere attivamente un ambiente in cui le persone con disabilità possano effettivamente e pienamente partecipare alla conduzione degli affari pubblici, senza discriminazione e su base di uguaglianza con gli altri, e attraverso la partecipazione ad associazioni e organizzazioni non governative impegnate nella vita pubblica e politica del paese e alle attività e all'amministrazione dei partiti politici.

Per un commento più dettagliato alla norma si veda: R. CERA, *Article 29, Participation in Political and Public Life*, in V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (a cura di), *The United Nations convention on the right of persons with disabilities*, cit. p. 525 e I. GROBELAAR DU PLEASSIS, J. NJAU, *Participation in Political and Public Life*, in I. BANTEKAS, M. ASHLEY STEIN, D. ANASTASIOU (Eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford, 2018, p. 834 ss.

³⁶ Si veda anche F. MEGRET, *THE disabilities convention: human rights of persons with disabilities or disability rights?* *Hum. Rights Quart.*, 2008, p. 494 ss.

rappresentanza. Si tratta di una indicazione metodologica assai importante e rilevante in questo contesto in quanto richiede agli Stati, ad esempio, di modificare la legge elettorale nel suo complesso, di tenere in adeguata considerazione le specifiche esigenze delle persone con disabilità e di coinvolgerle nella fase di discussione e preparazione dei testi normativi. Altre disposizioni della Convenzione che impattano sul tema qui in esame sono l'art. 33 comma 3 che prevede la partecipazione della società civile, e in particolare le persone con disabilità e le loro organizzazioni rappresentative, al processo di monitoraggio della Convenzione nonché gli art. 2 e 5. In essi si fa riferimento agli accomodamenti ragionevoli, intesi quali modifiche e adattamenti necessari ed appropriati per il godimento della generalità dei diritti, che valgono dunque anche in relazioni al contesto elettorale³⁷.

Per la corretta interpretazione di queste norme è utile fare riferimento ai lavori del Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità cui compete il costante monitoraggio sull'attuazione della Convenzione e la formulazione di suggerimenti e raccomandazioni per promuovere l'applicazione effettiva della stessa. Gli Stati che hanno ratificato anche il Protocollo opzionale alla CRPD, hanno affidato a tale Comitato anche il compito di ricevere ed esaminare comunicazioni presentate da individui o gruppi di individui che pretendano di essere vittime di violazioni delle disposizioni della Convenzione. Sebbene non vi siano molti casi rilevanti ai nostri fini sottoposti al Comitato, alcuni di questi sono decisamente significativi per una migliore comprensione degli obblighi positivi a carico degli Stati. Il Comitato ha avuto occasione di pronunciarsi, in primo luogo, sul delicato tema del diritto di una persona disabile di ricorrere al voto elettronico per favorirne l'effettiva segretezza e dei corrispondenti obblighi positivi a carico dello Stato³⁸. Il caso concerneva una cittadina australiana, *Fiona Given*, affetta da una paralisi cerebrale che le impediva il controllo dei muscoli e della voce. La ricorrente si era recata al suo seggio elettorale chiedendo di potere votare usando una tecnologia adattiva non intendendo avvalersi della norma locale che prevedeva l'aiuto di un terzo o di una sua persona di fiducia per compilare la scheda elettorale. A suo parere, tale opzione avrebbe compromesso il suo diritto alla segretezza del voto. A fronte del rifiuto delle autorità australiane competenti, la ricorrente aveva presentato una comunicazione al Comitato, chiedendo che fosse accertata la violazione dell'art. 29 della CRPD da parte dell'Australia. I rappresentanti di questo paese avevano sottolineato al Comitato che alla ricorrente era stato offerto di far votare, per suo conto, una persona di sua fiducia (la legge australiana tutela la segretezza del voto così espresso) e che comunque la legge nazionale prevedeva anche l'opzione del voto postale. Il ricorso alle tecnologie assistive è previsto in Australia, ma solo per quanti risultano affetti da disabilità visive. Inoltre, sempre secondo l'Australia, l'art. 29 della CRPD non imporrebbe l'uso di tecnologie assistive: dall'art. 29 si può ricavare, tutt'al più, un invito (ma non un obbligo) agli Stati di favorire e facilitare l'uso di tale tecnologia. Le esigenze delle persone con disabilità sarebbero, infatti, così diversificate che sarebbe quasi impossibile soddisfarle tutte. Ciò anche alla luce della corretta interpretazione del principio dell' "accomodamento ragionevole" con il quale, come si è già visto, si intendono le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli

³⁷ Nell'ordinamento italiano, la recente legge n. 227/2021 recante Delega al Governo in materia di disabilità, la cui approvazione è stata inserita tra gli obiettivi del PNRR, ha fatto propria, all'art. 2, la nozione di accomodamento ragionevole prevista dall'art. 2 della CRPD.

³⁸ Views adopted by the Committee under article 5 of the Optional Protocol, concerning communication No. 197/2014, CRPD/C/19/D/19/2014, March 29, 2018.

altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali³⁹. La ricorrente, al contrario, aveva sostenuto che «a vote cannot be secret in circumstances where the voter's voting intention must be exposed to at least one other person»⁴⁰ e che, nel suo caso, la possibilità di esprimersi mediante il voto elettronico era un'opzione ragionevole per garantire la segretezza del voto. Sempre secondo la ricorrente lo Stato australiano non aveva presentato al Comitato alcun elemento fattuale per dimostrare che «the use of an electronic voting option would constitute a disproportionate or undue burden»⁴¹. Per quanto rileva in questa sede, l'aspetto centrale su cui il Comitato è stato chiamato a pronunciarsi aveva per oggetto la verifica se, nel caso specifico, la signora *Fiona Given* avesse il diritto di esprimere il proprio voto con mezzi elettronici al fine di garantirne la segretezza o se, tenuto conto del principio dell'accomodamento ragionevole, erano possibili anche opzioni alternative, indubbiamente meno costose, quale quella del voto espresso tramite una persona di fiducia. Le conclusioni del Comitato sono state molto chiare ed innovative: in primo luogo ha osservato che il voto elettronico era un'opzione disponibile in vari stati australiani (ad esempio, nel New South Wales), sebbene limitata solo ai non-vedenti. L'Australia, poi, non aveva presentato alcuna informazione «that could justify the claim that the use of such an electronic voting option would have constituted a disproportionate burden, so as to prevent its use in the 2013 federal election for the author and for all persons requiring such accommodation»⁴². Sempre a parere del Comitato, le opzioni alternative offerte dalla legge elettorale (ad esempio, il voto espresso tramite persona di fiducia) non avrebbero permesso alla stessa «to exercise her right to vote in the way she wanted, namely without having to reveal her political choice to the person accompanying her»⁴³. Di conseguenza il Comitato ha affermato che «the failure to provide the author with access to an electronic voting platform already available in the State party, without providing her with an alternative that would have enabled her to cast her vote without having to reveal her voting intention to another person, resulted in a denial of her rights under article 29 (a) (i) and (ii)...»⁴⁴.

Anche in questo caso il Comitato ha, in attuazione di quanto prevede l'art 5 del Protocollo opzionale alla CRPD, deliberato una serie di specifiche raccomandazioni allo Stato che non ha rispettato la Convenzione: tra queste anche quella di «protect the right of persons with disabilities to vote by secret ballot through the use of assistive technologies».

Queste conclusioni del Comitato meritano alcune considerazioni. L'art. 29 della CRPD, in verità, già indica espressamente l'opzione del diritto di voto espresso mediante persona di fiducia della persona con disabilità pur chiedendo, al contempo, agli Stati di agevolare, ove appropriato, il ricorso a nuove tecnologie di supporto. La formulazione, assai cauta, di questa specifica parte dell'art. 29 (a-ii) - «facilitating the use of assistive and new technologies where appropriate» - induce a considerare che non sussiste automaticamente un obbligo positivo a carico degli Stati e che ogni situazione andrà valutata, caso per caso, alla luce dello specifico contesto. Tra gli elementi che assumono rilevanza a questo fine sono da annoverare, ad esempio, il livello di tecnologia disponibile ed usata per le elezioni nel singolo Stato, il rapporto costi-benefici (alla luce anche del numero delle persone che utilizzerebbero

³⁹ Questa definizione è codificata all'art. 2 della CRPD. Si veda, in proposito, anche D. FERRI, *L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa: dal Transatlantic Borrowing alla Cross Fertilization*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2017, p. 381 ss.

⁴⁰ *Ibidem*, para 5.5.

⁴¹ *Ibidem*, para 5.6.

⁴² *Ibidem*, para 8.9.

⁴³ *Ibidem*, para 8.7.

⁴⁴ *Ibidem*, para 8.10. Enfasi aggiunta.

la tecnologia assistiva), gli sforzi fatti dallo Stato per rendere comunque possibile l'esercizio del diritto di voto da parte di persone con disabilità (ad esempio, organizzando dei seggi privi di barriere, mettendo a disposizione cabine elettorali accessibili con le carrozzine ecc.). La formulazione della norma lascia intendere che, in questo caso, è stato quindi lasciato agli Stati un margine di apprezzamento più ampio di quello tradizionale. Le conclusioni del Comitato nel caso *Fiona Given* sono, formalmente, limitate, al caso australiano, che già prevedeva l'opzione del voto elettronico, sebbene per le sole persone ipo-vedenti. Di fatto, però, tali conclusioni avranno anche un impatto su altri paesi con situazioni assimilabili. Pur tenendo conto di queste limitazioni, la posizione adottata dal Comitato è particolarmente significativa in quanto si basa sulla considerazione che l'art. 29, almeno nella parte qui in esame, risulta immediatamente invocabile negli ordinamenti interni degli Stati parte della Convenzione sui quali incombe un preciso obbligo positivo di attuarlo.

Oltre che nella CRPD, specifiche norme dedicate ai diritti di partecipazione politica ed elettorale delle persone con disabilità nelle proprie comunità sono state codificate anche nella Dichiarazione del 2007 delle NU sui diritti dei popoli indigeni⁴⁵.

3. *Le rilevanti regole adottate a livello europeo*

Norme specifiche per promuovere i diritti elettorali delle persone con disabilità sono state introdotte anche in molte convenzioni regionali, specie nel continente europeo⁴⁶: alla disamina di queste norme è dedicato questo paragrafo.

Il Trattato sul funzionamento dell'UE, nell'art. 20, par. 2, lett. b), ribadisce che «i cittadini dell'Unione [...] hanno, tra l'altro: [...] il diritto di voto [...] alle elezioni del Parlamento europeo [...] nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato»⁴⁷. Questa norma è stata oggetto di disciplina più dettagliata nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE: appurato che tutti i cittadini dell'Unione godono del diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo (PE) (art. 39) e di eleggibilità alle elezioni comunali (art. 40), l'art. 21, par. 1, la Carta sottolinea che «è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, [...] [su]la disabilità». L'art. 26, poi, stabilisce che «l'Unione riconosce

⁴⁵ UN General Assembly Resolution 61/295, 13 September 2007, United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. L'art. 22 di questa Dichiarazione prevede che si dovrà prestare un'attenzione particolare ai diritti e ai bisogni particolari di anziani, donne, giovani, bambini e disabili indigeni.

⁴⁶ Pare interessante evidenziare che in altre aree geografiche, pur sussistendo un rilevante interesse in generale per i diritti delle persone con disabilità il tema della partecipazione politica ed elettorale è decisamente meno significativo: ad esempio, la Inter-American Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Persons with Disabilities prevede solo che gli Stati parte si impegnano ad adottare «measures to eliminate discrimination gradually and to promote integration by government authorities and/or private entities in providing or making available goods, services, facilities, programs...and political and administrative activities» (Art. III a) e «measures to eliminate, to the extent possible, architectural, transportation and communication obstacles to facilitate access and use by persons with disabilities» (art III c.).

⁴⁷ L'art. 20 è stato attuato dalla direttiva 93/109/EC (che stabilisce le modalità per l'esercizio del diritto di voto e per candidarsi alle elezioni del Parlamento europeo) e dalla direttiva 94/80/EC (che riguarda invece le elezioni comunali). La Commissione europea riferisce regolarmente sull'attuazione delle Direttive 93/109/CE e 94/80/CE: la FRA ipotizza che le relazioni future sull'attuazione di entrambe le direttive dovrebbero includere una valutazione per verificare se vengono interpretate in un certo modo coerente con il diritto alla partecipazione politica sancito dall'articolo 29 CRPD (FRA, *The Right to Political Participation for Persons with Disabilities*, 2014, p. 8).

e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne [...] la partecipazione alla vita della comunità».

Il tema dei diritti elettorali delle persone con disabilità ha conosciuto una rinnovata attenzione nel 2019 quando la Commissione europea ha approvato una specifica raccomandazione relativa alle elezioni del PE del 2019⁴⁸. In tale atto, gli Stati membri sono stati invitati a promuovere l'esercizio dei diritti elettorali dei gruppi sottorappresentati, incluse le persone con disabilità. Anche il Comitato economico e sociale dell'UE (CESE), è intervenuto con un proprio rapporto sulla realtà del diritto di voto delle persone con disabilità alle elezioni del Parlamento europeo⁴⁹ cui ha fatto seguito, nel 2020, un Parere dello stesso CESE contenente varie raccomandazioni⁵⁰. Il CESE ha chiesto espressamente al PE⁵¹ di elaborare urgentemente un progetto di emendamento dell'atto elettorale del 1976 (che disciplina le elezioni del Parlamento stesso), che imponga agli Stati membri di adottare una serie di misure atte a facilitare l'effettivo esercizio del diritto di voto al PE delle persone con disabilità⁵². Il Parlamento europeo si è fatto carico di questa esigenza e, in un'apposita Risoluzione del 2020 ha invitato gli Stati membri ad «intensificare lo scambio di buone pratiche per migliorare le condizioni di partecipazione politica delle persone con disabilità, compresa l'accessibilità delle informazioni e dei seggi elettorali»⁵³.

Anche nel recente documento presentato dalla Commissione europea nel marzo 2021, Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030⁵⁴, vengono formulate ulteriori proposte operative, tutte finalizzate a realizzare l'obiettivo della piena partecipazione politica delle persone con disabilità sia alle elezioni che ai processi politici e decisionali su un piano di parità con gli altri. Queste includono l'impegno a discutere, nel 2022 e nel quadro dell'evento ad alto livello sulle elezioni, delle pratiche di democrazia inclusiva affinché le liste dei candidati riflettano la diversità delle società; l'approvazione di una guida di buone pratiche elettorali che affronti il tema della partecipazione al processo elettorale dei cittadini con disabilità nonché il sostegno alla

⁴⁸ Raccomandazione (UE) 2018/234 della Commissione sul rafforzare la natura europea e l'efficienza nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo del 2019.

⁴⁹ SOC/554, adottato il 20 marzo 2019: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-19-153-it-n.pdf>. Il 2 dicembre 2020 il CESE ha integrato tale rapporto SOC/638: <https://www.eesc.europa.eu/it/our-work/opinions-information-reports/opinions/need-guarantee-real-rights-persons-disabilities-vote-european-parliament-elections-additional-opinion>.

⁵⁰ SOC/638, 2 dicembre 2020.

⁵¹ Sulla base di quanto dispone l'art. 223 del TFUE compete al PE il compito di elaborare un progetto per disciplinare le elezioni del PE stesso da poi sottoporre al Consiglio.

⁵² Ivi, p. 9. Il CESE ha suggerito, tra l'altro, che gli Stati membri dell'UE debbano: «consentire alle persone che, a causa di disabilità, non sono in grado di votare in un seggio elettorale di esprimere il proprio voto in modo diretto e indipendente; fornire informazioni sulle regole di voto in una forma adeguata alle esigenze derivanti dal tipo di disabilità; adottare modalità di voto particolari e soluzioni tecniche che permettano alle persone con disabilità che necessitano di un sostegno significativo (come le persone sordocieche, con disabilità visive o con limitata destrezza manuale) di votare in modo indipendente, senza ricorrere all'assistenza di altre persone; garantire a tutte le persone con disabilità la possibilità di cambiare seggio elettorale se ritengono che un seggio diverso sia più adatto alla loro disabilità; garantire a tutti gli elettori con disabilità la facoltà di scegliere liberamente la persona che li aiuterà a votare (assistente personale)».

⁵³ Risoluzione del Parlamento europeo del 26 novembre 2020 - Bilancio delle elezioni europee: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0327_IT.html.

⁵⁴ COM (2021) 101 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Un'unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030.

partecipazione democratica inclusiva, anche per le persone con disabilità, attraverso il nuovo programma “Cittadinanza, uguaglianza, diritti e valori”.

Il diritto di elettorato attivo e passivo ha ricevuto una (sia pure limitata) attenzione anche in ambito al Consiglio d'Europa (CoE), essendo stato disciplinato anche nell'articolo 3 del Protocollo I alla Convenzione di Roma del 1950 per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali⁵⁵. La formulazione di questa norma presenta alcune differenze rispetto all'art. 25 del Patto su diritti civili e politici: per quanto rileva in questa sede, infatti, non vi si trova alcun riferimento al divieto di “ingiustificate restrizioni” e neppure al principio di “non discriminazione” (che è stato, comunque, codificato all'articolo 14 della Convenzione del 1950). Anche la Carta sociale europea contiene uno specifico articolo (15) dedicato alle persone con disabilità cui deve essere riconosciuto il diritto all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità.

Oltre che in questi strumenti vincolanti, il diritto di elettorato attivo è stato oggetto anche di alcuni strumenti di *soft law* elaborati in seno al CoE. *In primis* merita essere ricordato il Codice di buona condotta in materia elettorale⁵⁶, adottato nel 2002 dalla Commissione Europea per la Democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia). Questo Codice, che contribuisce a chiarire meglio la portata degli obblighi, positivi e negativi, a carico degli Stati ed i corrispondenti diritti degli elettori, è stato integrato, nel 2010, da una Dichiarazione interpretativa relativa al Codice di buona condotta in materia elettorale sulla partecipazione delle persone con disabilità alle elezioni⁵⁷. In quest'ultimo atto, la Commissione di Venezia ha sottolineato alcuni aspetti decisivi: in primo luogo, il fatto che nessuna persona con disabilità «can be excluded from the right to vote or to stand for election on the basis of her/his physical and/or mental disability unless the deprivation of the right to vote and to be elected is imposed by an individual decision of a court of law because of proven mental disability»⁵⁸. Si tratta di un preciso obbligo negativo a carico degli Stati, perfettamente in sintonia con la costante giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo. In secondo luogo viene precisato che «Voting procedures and facilities should be accessible to people with disabilities so that they are able to exercise their democratic rights, and allow, where necessary, the provision of assistance in voting, with respect to the principle that voting must be individual»⁵⁹. In questo caso è previsto un obbligo positivo la cui implementazione richiede anche il rispetto dei principi di partecipazione diretta/indiretta degli effettivi beneficiari⁶⁰. In coerenza con ciò, viene anche sottolineato che il principio di pari opportunità

⁵⁵ Art. 3, Right to free elections: «The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature». Un importante strumento interpretativo di tale norma, è dato dalla *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. Right to free elections. Updated on 31 December 2021*: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.pdf. Anche in seno all'OSCE il tema è stato affrontato: per l'elenco completo dei rilevanti documenti adottati in senso all'OSCE si veda: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/3/16815.html>.

⁵⁶ CDL-AD(2002)023rev2-cor, Parere n° 190/2002, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ita](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ita).

⁵⁷ CDL-AD (2010)03, Adottata dal Consiglio per le Elezioni Democratiche alla sua 34a riunione (Venezia, 14 ottobre 2010): [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)036-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)036-e)

⁵⁸ *Ivi*, para 2.

⁵⁹ *Ivi*, para 3.

⁶⁰ Nella Raccomandazione del Consiglio dei Ministri del CoE del 2009 (CM/Rec(2009)8) agli Stati membri, viene data la seguente definizione di “Universal Design”: «a strategy which aims to make the design and composition of different environments, products, communication, information technology and services

per partiti e candidati debba essere ampliato per ricomprendere «equality of opportunity for people with disabilities who stand for elections»⁶¹. Infine due ulteriori aspetti vengono trattati: in primo luogo, per assicurare agli elettori il diritto di conoscere in anticipo le liste elettorali ed i candidati, le autorità competenti devono assicurare che tali informazioni siano «available and accessible, to the greatest extent possible and taking due account of the principle of reasonable accommodation, in all necessary alternative formats under restriction of commensurability, legal regulation and realistic feasibility» e che siano facili da comprendere⁶².

In secondo luogo, la Commissione dedica ampia attenzione alle modalità di manifestazione del voto in modo da tutelarne effettivamente la segretezza e di garantire «the free expression of the will of persons with disabilities as electors and to this end, where necessary, at their request, allowing assistance in voting by a person of their own choice, in conditions which ensure that the chosen person does not exercise undue influence».⁶³

L'indicazione data al riguardo dalla Commissione, e cioè il ricorso all'ausilio di una terza persona scelta dall'elettore piuttosto che il voto mediante tecnologie assistive, risente, forse, del periodo in cui la Dichiarazione è stata approvata. Sia il Codice di buone pratiche del 2002, che la successiva Dichiarazione interpretativa del 2010 sono strumenti non vincolanti per gli Stati membri del Consiglio d'Europa ma che rivestono, comunque, una straordinaria importanza non solo per il prestigio dell'istituzione che li ha adottati ma anche perché presentano degli importanti strumenti di orientamento per gli organi del Consiglio d'Europa, per i legislatori nazionali e, comunque, per tutti coloro che sono chiamati ad interpretare ed applicare la Convenzione stessa. Un esempio dell'impatto del lavoro della Commissione di Venezia può essere rinvenuto in una raccomandazione del 2011 del Comitato dei ministri del CoE dove viene ribadito che tutte le persone con disabilità hanno il diritto di partecipare alla vita pubblica e politica su base di eguaglianza rispetto agli altri e che «al momento del voto dovrebbero essere disponibili schede e strutture elettorali accessibili»⁶⁴.

Nel 2006, poi, il CoE ha approvato un Piano d'azione 2006-2015⁶⁵ che contemplava una serie di azioni che gli Stati membri avrebbero dovuto intraprendere. Tra queste meritano essere ricordate le misure necessarie a rendere accessibili i locali di voto e le modalità di esercizio del diritto di voto alle persone con disabilità, garantendo la segretezza del voto nonché quelle tese ad assicurare che l'informazione elettorale sia accessibile a tutti e facile da comprendere. Non solo: il CoE rivolge un espresso invito ai partiti ed al mondo delle associazioni affinché organizzino le proprie riunioni in modo tale che vi possano prendere parte anche quanti sono portatori di disabilità. Infine, le persone con disabilità, e soprattutto le donne ed i giovani, sono incoraggiate a creare e partecipare attivamente ad organizzazioni

accessible and understandable to, as well as usable by, everyone, to the greatest extent in the most independent and natural manner possible, preferably without the need for adaptation or specialised solutions».

⁶¹ *Ivi*, para 5.

⁶² *Ivi*, para 6.

⁶³ *Ivi*, para 7.

⁶⁴ CONSIGLIO D'EUROPA, CM/Rec (2011)14, del 16 novembre 2011.

⁶⁵ CONSIGLIO D'EUROPA, *Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006–2015*: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680595206>. Per un commento si veda: A. GARABAGIU, *Council of Europe actions to promote the rights and full inclusion of ageing people with disabilities*, in *Int J Integr Care*, 2009: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/pmc2707531/>.

che rappresentano e difendono i loro interessi e le loro esigenze. Al Piano d'Azione 2006-2015 ha fatto seguito l'adozione, nel 2017, di una Disability Strategy 2017-2023⁶⁶, nella quale il CoE ha posto l'enfasi su 5 aree prioritarie⁶⁷ che presentano, sia pure marginalmente, profili di contatto con il tema qui oggetto di indagine.

A prescindere dall'insieme delle attività di *soft law* e dei documenti programmatici e politici adottati⁶⁸, un significativo contributo evolutivo per chiarire meglio la corretta interpretazione delle rilevanti norme della Convenzione del 1950 e del I Protocollo, è stato offerto dalla Corte Europea dei diritti umani (CEDU). Nel caso *Alajos Kiss c. Ungheria*, la Corte si è pronunciata sulle modalità di interpretazione e applicazione del concetto di margine apprezzamento riservato agli Stati nel garantire il diritto di voto. Pur facendo riferimento ad una situazione che esula dal presente contributo (si trattava di un caso di diniego di voto a persona con disabilità mentale), alcune affermazioni della Corte sul diritto di voto regolato dall'art. 3 del Protocollo 1 alla Convenzione del 1950, sono particolarmente rilevanti in questo contesto. La Corte, infatti, pur premettendo che il diritto di voto è indubbiamente «an area in which, generally, a wide margin of appreciation should be granted to the national legislature in determining whether restrictions on the right to vote can be justified in modern times», ha anche ben chiarito che se le restrizioni riguardano un gruppo vulnerabile, specie se nel passato ha subito discriminazioni, «the State's margin of appreciation is substantially narrower and it must have very weighty reasons for the restrictions.»⁶⁹. L'indicazione che proviene dalla Corte è dunque chiara e ha un impatto anche su quanto in esame in questa sede: restrizioni al diritto di voto, basate, ad esempio, sulla condizione di disabilità delle singole persone, possono essere adottate, ma solo in casi realmente eccezionali, ben motivati e fondati su argomenti solidi, che potranno comunque essere sottoposti al vaglio dei giudici di Strasburgo.

Nel recente caso *Toplak e Mrak c. Slovenia*, 2021⁷⁰, la Corte di Strasburgo ha avuto, invece, occasione di esprimersi sul tema dell'accessibilità al seggio elettorale per le persone

⁶⁶ COUNCIL OF EUROPE, *Human rights: a reality for all. Disability Strategy 2017-2023*, <https://rm.coe.int/16806fe7d4>.

⁶⁷ Equality and non-discrimination, Awareness raising, Accessibility, Equal recognition before the law, Freedom from exploitation, violence and abuse.

⁶⁸ Oltre alle attività del CoE già commentate, merita ricordare, il seminario tenuto nel 2017 durante la Presidenza Danese del CoE dedicato ai problemi di sensibilizzazione alle tematiche della disabilità (Seminar on awareness raising for persons with disabilities in the framework of the Danish Chair of the Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/disability/copenhagen-seminar-december-2017>), e la costituzione di un *Ad Hoc* Committee of Experts on the Rights of Persons with Disabilities (CAHDPH), la cui operatività è stata però quasi subito sospesa per questioni budgetarie (<https://www.coe.int/en/web/disability>).

⁶⁹ CEDU, Second Section, *Case of Alajos Kiss v. Hungary* (Application no. 38832/06), Judgment, 20 May 2010, para 41 e 42. La giurisprudenza della Corte europea in relazione all'art 3 del Protocollo 1 è stata, invero criticata dalla dottrina (R. ZIEGLER, *Voting Eligibility: Strasbourg's Timidity*, in K. S. ZIEGLER, E. WICKS, L. HODSON (eds.), *The UK and European Human Rights: A Strained Relationship?* Oxford, 2015, p. 166 e A. ZYSSET, *Freedom of expression, the right to vote, and proportionality at the European Court of Human Rights: an internal critique*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2019, p. 230 ss.) per il modo diverso di interpretare e applicare il divieto di restrizioni al diritto di libera manifestazione del pensiero (art. 10) ed il diritto di elettorato attivo e passivo (art 3, I Protocollo). A fronte di una interpretazione assai attenta delle possibili restrizioni al diritto di opinione, nell'ottica di un necessario bilanciamento con altri diritti, nell'interpretazione dell'art. 3 del I Protocollo la Corte ha avuto un atteggiamento meno restrittivo.

⁷⁰ European Court of Human Rights, Second Section, *Case Toplak and Mrak v. Slovenia* (Applications Nos. 34591/19 And 42545/19), Judgment, 26 ottobre 2021. Per un commento della sentenza si veda: A. CABALLERO-PÉREZ, *Toplak and Mrak v. Slovenia (ECtHR, 34591/19 and 42545/19) – Positive obligations so that*

costrette a muoversi con una carrozzina e sul tema del diritto di voto mediante strumenti tecnologici alternativi per persone che, a causa della loro disabilità, non possono utilizzare una penna per esprimere il proprio voto. Entrambi i ricorrenti, che, a causa della loro disabilità, non potevano che spostarsi con una carrozzina elettrica, lamentavano che la Slovenia non avesse adottato tutte le misure positive per consentire loro l'esercizio del diritto di voto nel referendum nazionale del 2015 e nelle successive elezioni del PE del 2019. In particolare, a loro parere, i seggi non erano accessibili e non era prevista la possibilità di esprimere il voto in modo diverso dalla compilazione manuale di una scheda elettorale. Pur rigettando il ricorso (in quanto, di fatto, entrambi i ricorrenti erano stati comunque in grado di esercitare il diritto di voto, sia pure mediante persona di loro fiducia), la CEDU ha ribadito alcuni principi assai importanti in questo contesto. In primo luogo, ha ribadito, con forza, che l'art. 14 (Divieto di discriminazione) della Convenzione di Roma, deve considerarsi violato ogni qualvolta gli Stati «without an objective and reasonable justification fail to treat differently people whose situations are significantly different»⁷¹. La specifica situazione delle persone con disabilità rientra certamente in questa categoria. La Corte ha anche ribadito l'importanza di interpretare ed applicare la norma in esame tenuto conto anche di altre regole internazionali rilevanti e, *in primis*, la CRPD. A questo riguardo, la Corte ha sottolineato che nel Commento N. 2, il Comitato CRPD aveva già sottolineato che «the denial of access of persons with disabilities to, inter alia, facilities and services open to the public should be viewed within the context of discrimination»⁷². In terzo luogo, la Corte evidenzia, correttamente, che nel caso specifico il problema non era tanto quello al rispetto o meno del principio di non-discriminazione quanto, piuttosto, quello relativo alla «compliance of the national authorities with their positive obligation to take appropriate measures to enable the applicants, whose mobility was impaired due to disability, to exercise their right to vote on an equal basis with others»⁷³. Questa parte della decisione della CEDU è particolarmente significativa perché rafforza e rende maggiormente chiara la categoria degli «obblighi positivi» a carico degli Stati dalla cui implementazione dipende spesso l'effettivo godimento dei singoli diritti codificati nella Convenzione di Roma del 1950 e dei successivi Protocolli⁷⁴.

In quarto luogo la Corte ha ribadito che le modalità di organizzazione dei seggi e delle procedure di voto hanno certamente un forte impatto sul pieno esercizio del diritto di voto delle persone con disabilità. Tutto ciò comporta la necessità di importanti investimenti da parte degli Stati, specie ove optino per le tecnologie assistive: gli Stati, però, godono di un «margine di apprezzamento» tenuto conto delle scarse risorse disponibili⁷⁵. Infine, sempre per quanto concerne il tema delle modalità di esercizio del diritto di voto delle persone che non sono in grado di usare le mani, la Corte ha ribadito che l'importanza dell'inclusione delle

persons with disabilities can effectively vote, 22 gennaio 2022, https://www.ehrc-updates.nl/commentaar/211897?skip_boomportal_auth=1.

⁷¹ *Ivi*, para 111.

⁷² *Ivi*, para 112.

⁷³ *Ivi*, para 117.

⁷⁴ Sugli obblighi positivi a carico degli Stati in materia di diritti umani, si veda, di recente, L. LAVRYSEN, *Human rights in a positive state: rethinking the relationship between positive and negative obligations under the European Convention on Human Rights*, Cambridge, 2016; J. CRAWFORD, A. KEENE, *The Structure of State Responsibility under the European Convention on Human Rights*, in A. VAN AAKEN I. MOTOC (eds.), *The European Convention on Human Rights and General International Law*, Oxford, 2018, p. 178 ss.; R. GARCIANDIA, *State responsibility and positive obligations in the European Court of Human Rights: The contribution of the ICJ in advancing towards more judicial integration*, in *Leid. jour. Int. Law*, 2020, p. 177 ss.

⁷⁵ Para 119.

persone con disabilità (che richiede anche delle procedure di voto accessibili) è stata riconosciuta in vari strumenti internazionali ma che il ricorso a tecnologie assistive è solo uno degli strumenti utili a tale scopo. Pertanto, conclude la Corte «there is no indication in the present case of a consensus having been reached among the member States as to the use of voting machines as a requirement for the effective exercise of the voting rights by people with disabilities»⁷⁶. Queste conclusioni della CEDU non sono pienamente allineate con quelle espresse dal Comitato della CRPD nel caso *Fiona Given* commentato in precedenza.

Il tema del margine di apprezzamento è stato al centro anche di una successiva sentenza della Corte, nel caso *Antoni Mólka, c. Polonia*. Il ricorrente, costretto a muoversi su una carrozzina, si era visto impossibilitato ad accedere al seggio elettorale (non provvisto di rampa di accesso per disabili) e quindi lamentava la violazione dell'art. 3 del I Protocollo addizionale in quanto non aveva potuto esercitare, a suo dire, il proprio diritto di voto alle elezioni locali⁷⁷. La Corte, dopo aver escluso l'applicabilità dell'art 3 del I Protocollo al caso specifico in quanto si trattava di elezioni locali⁷⁸, ha però affermato che quanto avvenuto avrebbe potuto rappresentare una violazione dell'art. 8 della Convenzione (Rispetto della vita privata e familiare). Infatti, a parere della Corte non era da escludersi che «the authorities' failure to provide appropriate access to the polling station for the applicant, who wishes to lead an active life, might have aroused feelings of humiliation and distress capable of impinging on his personal autonomy, and thereby on the quality of his private life»⁷⁹. Dopo questi interessanti segnali di apertura, la Corte, richiamando il margine di apprezzamento di cui godono i singoli Stati, ha però escluso che vi fosse stata una violazione di tale articolo. La Corte, contraddicendo la propria precedente giurisprudenza, ha infatti affermato che in casi quale quello *sub judice*, dove lo Stato ha un obbligo positivo di tutelare la vita privata, è necessario assicurare un adeguato bilanciamento tra gli interessi contrapposti del singolo e quelli della comunità nel suo complesso. Il margine di apprezzamento riservato agli Stati «is even wider as the issue at stake involves the provision of adequate access for the disabled to polling stations, which must necessarily be assessed in the context of the allocation of limited State resources In view of their awareness of the funds available to provide such access for disabled persons, the national authorities are in a better position to carry out this assessment than an international court»⁸⁰.

La giurisprudenza della CEDU consente di trarre alcune indicazioni. In primo luogo, specie se comparato con altre tipologie di diritti umani, il numero dei casi sottoposti alla Corte sui temi legati all'elettorato attivo e passivo delle persone con disabilità risulta molto limitato. In secondo luogo, a differenza di altre aree tematiche, la Corte ha dimostrato una certa cautela interpretativa, forse giustificata dalla natura fortemente politica del diritto in questione: questo, certamente, non ha rappresentato un vantaggio per le persone con disabilità. Un'eccezione a tale cautela potrebbe essere ravvisata nello sforzo fatto dalla Corte, nel caso *Alajos Kiss c. Ungheria*, di dare una interpretazione restrittiva al margine di apprezzamento da parte degli Stati ogniqualvolta siano in gioco interessi/diritti delle persone

⁷⁶ *Ivi*, para 168.

⁷⁷ European Court of Human Rights, Fourth Section, Decision as to the Admissibility of Application no. 56550/00, by *Antoni MÓLKA, against Poland*, 11 April 2006. Secondo la Corte, «the municipal councils, district councils and regional assemblies do not possess any inherent primary rulemaking powers and do not form part of the legislature of the Republic of Poland» e pertanto non trova applicazione il Protocollo I che rileva solo per le elezioni del corpo legislativo.

⁷⁸ *Ivi*, para 3 della sezione della sentenza “B. Alleged violation of Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention”.

⁷⁹ *Ivi*, para 2 della sezione della sentenza “C. Alleged violation of Article 8 of the Convention”.

⁸⁰ *Ivi*.

con disabilità: peccato che già nel caso successivo sottoposto alla stessa Corte (*Antoni Mólka, c. Polonia*) si sia tornati ad una interpretazione del principio in esame in termini decisamente più favorevoli agli Stati.

4. *Le rilevanti norme codificate in altre aree regionali*

Sia pure in tempi e con modalità diverse da quanto avvenuto nel continente europeo, anche in altre regioni del mondo si è proceduto ad affrontare il tema dei diritti elettorali delle persone con disabilità. L'esperienza del continente africano che, come già ricordato nel paragrafo 1, annovera una percentuale assai elevata di persone con disabilità. Già nella Carta Africana sui diritti umani e dei popoli è stata inserita una norma, l'art. 2, che vieta le discriminazioni (pur non facendo esplicito riferimento alle persone con disabilità, questo principio è stato interpretato in maniera estensiva dalla Corte africana)⁸¹. Vi è anche un'ulteriore norma (art. 13), che, sebbene in maniera non proprio esaustiva e garantista, assicura a tutti i cittadini «the right to participate freely in the government of his country, either directly or through freely chosen representatives in accordance with the provisions of the law».⁸² Per rafforzare entrambi gli aspetti è stata quindi adottata la African Charter on Democracy, Elections and Governance (2007). A differenza di quanto avviene in altri strumenti regionali simili, gli Stati del continente africano si sono impegnati, in questa Carta, non solo ad eliminare tutte le forme di discriminazione, ma anche ad introdurre misure

⁸¹ African Court on Human and Peoples' Rights Advisory Opinion on Request No. 001/2020 by *The Pan African Lawyers Union (Palu) on the Right to Participate in the Government of One's Country in the Context of an Election Held During a Public Health Emergency or a Pandemic, Such as the Covid-19 Crisis*, 16 July 2021: <https://www.african-court.org/cpmt/storage/app/uploads/public/60f/574/3a6/60f5743a61e75369142990.pdf>. La Corte ha ribadito in tale occasione che «measures restricting rights must be in the form of a general law; must be proportionate; must not undermine the essential content of rights; must not derogate the rights provided for in Articles 6, 7, 8 (1) and (2), 11, 15, 16, and 18 of the ICCPR31; and must not constitute a form of discrimination against persons». Para 76.

La Corte ha ribadito in tale occasione che «measures restricting rights must be in the form of a general law; must be proportionate; must not undermine the essential content of rights; must not derogate the rights provided for in Articles 6, 7, 8 (1) and (2), 11, 15, 16, and 18 of the ICCPR31; and must not constitute a form of discrimination against persons». Para 76.

⁸² Art. 13. La Commissione Africana sui diritti umani e dei popoli ha avuto occasione di interpretare l'art 13 della Carta Africana solo sugli aspetti relativi alle limitazioni poste dalla legislazione nazionale alle persone con disabilità mentale (e quindi meno rilevanti ai fini di questo contributo): African Commission on Human and Peoples' Rights, Thirty-Third Ordinary Session, 15-29 May 2003, *Purohit and Moore V. The Gambia*, Communication No. 241/2001, Decision. Secondo la Commissione «The right provided for under Article 13(1) of the African Charter is extended to "every citizen" and its denial can only be justified by reason of legal incapacity or that the individual is not a citizen of a particular State. Legal incapacity may not necessarily mean mental incapacity. For example a State may fix an age limit for the legibility of its own citizens to participate in its government. Legal incapacity, as a justification for denying the right under Article 13(1) can only come into play by invoking provisions of the law that conform to internationally acceptable norms and standards» (Para 75). Ad ogni modo «The provisions of Article 13(1) of the African Charter are similar in substance to those provided for under Article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights. In interpreting Article 13(1) of the African Charter, the African Commission would like to endorse the clarification provided by the Human Rights Committee in relation to Article 25. The Human Rights Committee has expressed that any conditions applicable to the exercise of Article 25 rights should be based on objective and reasonable criteria established by law. Besides the view held by the Respondent State questioning the mental ability of mentally disabled patients to make informed choices in relation to their civic duties and obligations, it is very clear that there are no objective bases within the legal system of the Respondent State to exclude mentally disabled persons from political participation» (para 76).

legislative e amministrative per garantire effettivamente i diritti delle persone con disabilità⁸³ e a promuovere la partecipazione dei gruppi sociali «with special needs, including the Youth and people with disabilities, in the governance process»⁸⁴. Un ulteriore passo in avanti per una tutela più appropriata alle specifiche esigenze, sempre in materia elettorale, delle persone con disabilità, è rappresentato dal Protocollo alla Carta Africana sui diritti umani e dei popoli sui diritti delle persone con disabilità in Africa, adottata nel 2018. L'art. 21 del Protocollo è stato dedicato proprio al diritto di partecipare alla vita pubblica e a quella politica. Per realizzare tale diritto, gli Stati contraenti si sono impegnati ad adottare i necessari provvedimenti legislativi, amministrativi e di altra natura al fine di rendere effettivi di diritti elettorali delle persone con disabilità⁸⁵.

Sebbene tali impegni corrispondano, almeno in parte, a quelli già previsti nella CRPD, merita evidenziare alcuni interessanti aspetti specifici e distintivi del Protocollo del 2018: in primo luogo viene enfatizzata l'importanza delle attività di educazione civica e di sensibilizzazione sul tema dei diritti elettorali delle persone con disabilità al fine di aumentare il tasso di partecipazione al momento elettorale. In secondo luogo, a differenza della CRPD, il Protocollo menziona espressamente l'urgenza che le persone con disabilità siano direttamente presenti, in modo equo, nelle assemblee legislative a livello nazionale, regionale e locale: pur non trattandosi di un vero e proprio obbligo, che sarebbe, oltretutto, di difficile applicazione, l'auspicio così formulato rappresenta un elemento di forte novità anche comparando altre norme codificate in convenzioni simili. Infine, resta da segnalare l'espressa richiesta, prevista alla lettera e) dell'art 21 del Protocollo, di rimuovere gli atti normativi e amministrativi a livello nazionale che impediscono alle persone con disabilità di poter godere appieno del diritto di elettorato attivo e passivo: sebbene possa sembrare una norma del tutto ovvia, è opportuno ricordarne l'importanza in quanto rafforza la portata degli altri impegni (spesso formulati in termini generici). Norme specifiche relative ai diritti elettorali, sia pure redatte in termini meno dettagliati, sono state inserite anche all'articolo 9 del Protocollo alla Carta Africana sui diritti umani e dei popoli sui diritti delle donne in Africa (2003).⁸⁶

⁸³ Art. 8. Enfasi aggiunta.

⁸⁴ Art. 31.1.

⁸⁵ «a) Undertaking or facilitating systematic and comprehensive civic education to encourage full participation of persons with disabilities in democracy and development processes, including by ensuring civic and voter education materials are availed in accessible formats; b) Encouraging the effective participation of persons with disabilities in political and public life including as members of political parties, electors and holders of political and public offices in accordance with national laws; c) Putting in place reasonable accommodation and other support measures consistent with the secrecy of the ballot, including as appropriate, by ensuring accessibility to polling stations and facilitating assisted voting, for persons with disabilities to enable their effective participation in political and public life in accordance with national laws; d) Realising increased and effective representation and participation of persons with disabilities on an equitable basis as members of regional, subregional, national and local legislative bodies; e) Repealing or amending laws that on the basis of disability restrict the right of persons with disabilities to vote, stand for or remain in public office».

⁸⁶ Articolo 9. Right to Participation in the Political and Decision-Making Process. «1. States Parties shall take specific positive action such as enacting laws that clearly stipulate and encourage the participation of women in the political life of their countries on equal footing with men. These affirmative actions, national legislation and other measures should ensure that:

a. women participate without any discrimination in all elections;
 b. in the selection of Mayors, District Councillors, Ministers, Commissioners, Executive appointees, Parliamentarians or President of the Republic, that women are represented equally with men for each of these elections; . 2. States Parties shall ensure increased and effective representation and participation of women at all levels of decision-making».

Il tema ha acquistato una crescente importanza nel continente africano anche a livello sub-regionale: ad esempio, l'art. 15 del Southern African Development Community Protocol on Health, adottato nel 1999, chiede agli Stati di cooperare al fine di «increase access to improved technology related to assistive devices, and the creation of a barrier free environment for the equalisation of opportunities for persons with disabilities»⁸⁷. Si tratta indubbiamente di una norma innovativa (considerato che risale al 1999) per l'enfasi posta sull'importanza della tecnologia assistiva quale strumento fondamentale per consentire il pieno esercizio dei diritti fondamentali delle persone con disabilità. Anche in seno alla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), è stata avviata, sia pure tra difficoltà, una discussione su come promuovere l'inclusione delle persone con disabilità nelle comunità locali e nazionali. A tal fine è stato promosso uno specifico studio per verificare la situazione nei singoli paesi e predisporre alcune raccomandazioni per assicurare che gli standard internazionali, inclusi quelli in materia elettorale, siano pienamente rispettati anche in questa area geografica del continente africano: tutto ciò nella prospettiva di arrivare all'adozione, in tempi brevi, di un *Regional Action Plan on Disability Inclusion in West Africa*⁸⁸.

Le questioni relative all'esercizio dei diritti elettorali da parte di persone con disabilità sono entrate nell'agenda politica anche nel Continente americano dove, già nel 1969, era stata approvata, in Costa Rica, la Convenzione americana sui diritti umani. Pur avendo codificato una specifica norma sui diritti elettorali (art. 23) ed una sul divieto di discriminazioni (art. 1 che però non contiene un riferimento espresso alla disabilità), la Convenzione, forse anche per il periodo in cui è stata adottata, non contempla espressamente, tranne in un caso, la situazione specifica delle persone con disabilità⁸⁹. Al fine di ovviare a tali carenze è stata adottata, nel 1999, la Convenzione inter-americana sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le persone con disabilità⁹⁰. Anche in questa Convenzione, purtroppo, il riferimento ai diritti politici ed elettorali delle persone con disabilità è limitato ad un inciso all'art. 3.a secondo il quale le parti si impegnano ad eliminare gradualmente qualsiasi discriminazione e a promuovere l'integrazione delle persone con disabilità nel tessuto sociale mediante l'adozione di adeguate misure legislative, sociali, di formazione e sensibilizzazione per facilitare lo svolgimento di «political and administrative activities» da parte delle persone con disabilità⁹¹. La Commissione interamericana per i diritti delle persone disabili, istituita

La Convenzione, firmata Maputo, in Mozambico l'11 luglio 2003, è entrata in vigore il 25 novembre 2005 ed è stata ratificata da circa 60 paesi africani. Il sistema africano di protezione dei diritti delle persone con disabilità include anche l'African Decade of Persons with Disabilities (1999–2009) e (2010–2019), nonché il Continental Plan of Action for the African Decade of Persons with Disabilities (2013).

⁸⁷ https://www.sadc.int/files/7413/5292/8365/Protocol_on_Health1999.pdf.

⁸⁸ <https://ecowas.int/?p=54886>.

⁸⁹ In realtà, l'unico riferimento alle persone con disabilità è stato inserito, nello stesso art. 23 che consente agli Stati di regolare, con leggi, l'esercizio dei diritti e delle facoltà di cui al precedente paragrafo solo per ragioni di età, nazionalità, residenza, lingua, istruzione, capacità civile e mentale, condanna penale decisa da una corte competente. Ciò nonostante, o forse proprio per questo, la Commissione Inter-Americana dei diritti umani (organo istituito nel 1959 dall'Organizzazione degli Stati Americani al fine di promuovere il rispetto dei diritti umani nel continente e di servire come organo consultivo dell'Organizzazione stessa), ha adottato, nel 2001, una importante Raccomandazione per la promozione e protezione dei diritti delle persone con disturbi mentali. In essa viene chiesto agli Stati di adottare le misure necessarie per diffondere la conoscenza sugli standard internazionali relativi alle libertà fondamentali ed ai diritti civili, politici, economici, sociali e culturali delle persone con disabilità mentale.

⁹⁰ Per un commento, v. F. BARRIFFI, F. SEATZU, *La convención de la OEA sobre los derechos de las personas mayores y la ratificación del modelo de toma de decisiones con apoyos*, in *Revista Latinoamericana en Discapacidad, Sociedad y Derechos Humanos*, 2019, p. 89 ss.

⁹¹ Art. III, 1.a.

dalla Convenzione del 1999, non ha avuto (ancora?) occasione di pronunciarsi su casi specifici e, quindi, non ha potuto contribuire a fornire elementi utili per una interpretazione corretta della Convenzione stessa sul tema.

Considerando che le norme di diritto positivo volte alla tutela dei diritti elettorali delle persone con disabilità scarseggiano nelle convenzioni regionali del continente americano, sono stati fatti sforzi importanti per cercare di rimediare a tale situazione mediante il ricorso agli strumenti di *soft law*. Così, ad esempio, l'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) ha adottato, a Washington, nel 2018 un Program of Action for the Decade of the Americas for the Rights and Dignity of Persons with Disabilities (2016-2026)⁹². Quest'ultima menziona espressamente, tra gli obiettivi da raggiungere, quello di «guarantee, on an equal footing with other persons, the full participation of persons with disabilities in elections, whether as voters or candidates running for office, taking into consideration the necessary mechanisms of accessibility, including assisted voting by a person of their own choosing, electronic voting, and distance voting, among others, adjusting electoral systems to this end»⁹³. Obiettivo decisamente ambizioso tenuto conto della situazione legislativa in molti paesi del continente americano. Recentemente l'OSA ha adottato un ulteriore strumento di *soft law* rilevante ai fini di questo contributo: si tratta della Practical Guide for the Establishment of Support for the Exercise of the Legal Capacity of Persons with Disabilities⁹⁴, all'interno della quale vi è una specifica Sezione dedicata proprio all'attuazione dei diritti politici ed elettorali⁹⁵.

La regione asiatica presenta caratteristiche diverse, per quanto qui di rilievo: a fronte dell'inesistenza di strumenti convenzionali che affrontano il tema, si registra una crescente attività politica e di adozione di strumenti di *soft law*. Già nel 2003, la Commissione economica e sociale per l'Asia ed il Pacifico aveva adottato il Biwako Millennium Framework for Action Towards an Inclusive, Barrier-Free and Rights-Based Society for Persons with Disabilities in Asia and the Pacific⁹⁶. Il diritto di elettorato attivo e passivo delle persone con disabilità è stato espressamente menzionato dalla Commissione economica e sociale per l'Asia ed il Pacifico per la prima volta nell'Asian and Pacific Decade of Persons with Disabilities, 2013-2022⁹⁷. Ad esso ha fatto seguito, l'anno successivo, l'importante risoluzione della stessa Commissione avente per oggetto l'Implementation of the Ministerial Declaration on the Asian and Pacific Decade of Persons with Disabilities, 2013-2022, and the Incheon Strategy to “Make the Right Real” for Persons with Disabilities in Asia and the Pacific⁹⁸: nella Incheon Strategy vengono identificati molti obiettivi concreti da perseguire⁹⁹. Per misurare se tali

⁹² https://www.oas.org/en/sare/documents/CIDiscap_ENG_005.pdf

⁹³ *Ivi*, p. 36.

⁹⁴ https://www.oas.org/en/sare/publications/GUIA_PRACTICA_CEDDIS_ENG.PDF

⁹⁵ *Ivi*, p. 67. Anche l'Associazione che raggruppa le istituzioni nazionali latinoamericane che si occupano della gestione delle elezioni, ha avviato una serie di riflessioni e di attività volte a rafforzare la partecipazione al voto delle persone con disabilità. Si veda, ad esempio, Seventh Inter-American Meeting of Electoral Management Bodies, Increasing Access To Electoral Processes, tenutosi a Washington nel 2010 che ha focalizzato molto l'attenzione sui problemi dei disabili: <https://www.oas.org/es/sap/docs/DECO/VIIIMeetingFINAL.pdf>.

⁹⁶ E/ESCAP/APDDP/4/Rev.1, 24 January 2003. Questo Framework è stato aggiornato ed integrato nel 2007 (E/ESCAP/APDDP (2) /2, 13 novembre 2007).

⁹⁷ Resolution 68/7, E/2012/39, E/ESCAP/68/24.

⁹⁸ E/ESCAP/69/L.7, 27 April 2013.

⁹⁹ Uno di essi è direttamente rilevante ai fini di questo studio: si tratta dell'obiettivo 2, «Promote participation in political processes and in decision-making» che si prefigge di raggiungere, entro la fine del decennio, due specifici risultati. Innanzitutto assicurare che le persone con disabilità siano rappresentate negli organi decisionali governativi e, in secondo luogo, garantire le condizioni necessarie a facilitare la partecipazione delle persone con disabilità al processo politico.

risultati saranno conseguiti, vengono individuati degli indicatori ben precisi¹⁰⁰. Si tratta di un precedente decisamente innovativo, anche dal punto di vista metodologico, che mira a facilitare l'effettiva attuazione degli impegni sottoscritti dagli Stati. La *Incheon Strategy* è stata aggiornata nel 2018 mediante la Beijing Declaration¹⁰¹ ed un nuovo Action Plan to Accelerate the Implementation of the Incheon Strategy¹⁰².

Anche l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN) ha manifestato specifica attenzione al tema qui in esame. Nella Bali Declaration on the Enhancement of the Role and Participation of the Persons with Disabilities in the ASEAN Community and Mobilisation Framework of the ASEAN Decade of Persons with Disabilities (2011-2020), adottata nel 2011, gli Stati partecipanti si sono impegnati a facilitare «the participation of persons with disabilities in all aspects of development including their participation in political activities by providing them with equal political rights in the election of the leaders and parliamentarians, both at local and national levels»¹⁰³.

Infine, un significativo passo in avanti nell'ambito è rappresentato dall'adozione dal Summit dell'ASEAN, nel 2018, dell'ASEAN Enabling Masterplan 2025: Mainstreaming the Rights of Persons with Disabilities¹⁰⁴. Pur trattandosi, ancora una volta, di un documento

¹⁰⁰ Core indicators: 2.1 Proportion of seats held by persons with disabilities in the parliament or equivalent national legislative body. 2.2 Proportion of members of the national coordination mechanism on disability who represent diverse disability groups. 2.3 Proportion of those represented in the national machinery for gender equality and women's empowerment who are persons with disabilities. 2.4 Proportion of polling stations in the national capital that are accessible with processes in place that ensure confidentiality of voters with disabilities. Supplementary indicators:

2.5 Proportion of cabinet positions held by persons with disabilities at the national level. 2.6 Proportion of Supreme Court judges who are persons with disabilities. 2.7 Availability of legislation that requires the national election authority to conduct the election process in a manner that makes it accessible for persons with diverse disabilities.

¹⁰¹ La Beijing Declaration, including the Action Plan to Accelerate the Implementation of the Incheon Strategy ESCAP/74/22/Add.1, 14 February 2018, sono stati approvati dall'High-level Intergovernmental Meeting on the Midpoint Review of the Asian and Pacific Decade of Persons with Disabilities, 2013–2022: https://www.unescap.org/sites/default/files/INF_7_Beijing%20Declaration%20and%20Action%20Plan.pdf.

¹⁰² Ai governi viene chiesto di adottare una serie di provvedimenti per facilitare la partecipazione delle persone con disabilità all'attività politica ed al voto: in questo caso le misure da adottare sono formulate in maniera più dettagliata e riprendono, in gran parte, quanto previsto all'art. 19 della CRPD. « Governments should:

(a) Develop, adopt and implement legislation and measures to ensure political participation by persons with disabilities, including by: (i) Prohibiting discrimination against persons with disabilities as voters or candidates in elections; (ii) Requiring election management bodies to provide accessible polling stations and voting procedures, including through measures such as utilizing accessible technology for voter registration and conducting accessibility audits of polling stations on a regular basis;

(iii) Building the capacity of persons with disabilities as voters and as candidates;

(b) Develop, adopt and implement legislation and measures to ensure participation by persons with disabilities at all levels of decision-making, including by requiring the inclusion of women with disabilities as members of the national gender equality mechanism and the provision of support services for their meaningful participation».

¹⁰³ <https://asean.org/book/bali-declaration-on-the-enhancement-of-the-role-and-participation-of-the-persons-with-disabilities-in-asean-community-and-mobilisation-framework-of-the-asean-decade-of-person-with-disabilities-2011/>.

¹⁰⁴ <https://asean.org/wp-content/uploads/2018/11/ASEAN-Enabling-Masterplan-2025-Mainstreaming-the-Rights-of-Persons-with-Disabilities.pdf>. Il Masterplan si inserisce nell'ASEAN Community Vision 2025, una strategia decennale che mira a creare una comunità inclusiva «where the peoples enjoy human rights and fundamental freedoms, higher quality of life and the benefits of community building»: <https://asean.org/wp-content/uploads/images/2015/November/aec-page/ASEAN-Community-Vision-2025.pdf>.

prettamente politico e non di un trattato vincolante, è interessante notare che tra gli obiettivi che gli Stati si sono impegnati a conseguire nel Masterplan vi è quello di adottare «all appropriate legislative and administrative measures to promote and protect the rights of persons with disabilities to fully and meaningfully participate in public and political life to vote, to be elected and to access to justice on an equal basis with those without disabilities»¹⁰⁵.

Merita, in conclusione, citare anche l'impegno dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Nel Documento della Riunione di Copenaghen della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE (1990)¹⁰⁶, gli Stati partecipanti avevano dichiarato che «la volontà del popolo, liberamente e correttamente espressa mediante elezioni periodiche e oneste, costituisce la base dell'autorità e della legittimità di ogni governo»¹⁰⁷ e, quindi, si erano impegnati a garantire «il suffragio universale e in condizioni di uguaglianza ai cittadini maggiorenni»¹⁰⁸. Si tratta di impegni importanti, specie considerando il contesto storico-politico nel quale sono stati adottati, ma la formulazione risulta alquanto generica. Un significativo passo avanti è stato fatto già l'anno successivo nel documento della riunione di Mosca della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE (1991)¹⁰⁹. In quel contesto, gli Stati partecipanti si sono impegnati non solo ad assicurare la tutela dei diritti dell'uomo per le persone invalide¹¹⁰, ma anche a prendere iniziative per assicurare a tali persone pari opportunità di partecipare pienamente alla vita della loro società¹¹¹ ed a promuoverne l'appropriata partecipazione al processo decisionale nei campi che le concernono¹¹². E' proprio in questo contesto che si inseriscono le Guidelines on Promoting the Political Participation of Persons with Disabilities¹¹³, adottate dall'OSCE nel 2019, che contengono molteplici raccomandazioni e suggerimenti ai Parlamenti, ai partiti politici, alla società civile nonché al mondo del volontariato su come rendere il sistema politico istituzionale più inclusivo ed accessibile alle persone con disabilità. Le Guidelines sono il frutto conclusivo, per il momento, di un lungo e meritevole percorso intrapreso dall'OSCE che ha visto anche

¹⁰⁵ *Ivi*, p. 9.

¹⁰⁶ Documento della Riunione di Copenaghen della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/1/14308.pdf>.

¹⁰⁷ *Ivi*, para 6.

¹⁰⁸ *Ivi*, para 7.3.

¹⁰⁹ Documento della riunione di Mosca della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE (1991): <https://www.osce.org/files/f/documents/6/a/14313.pdf>. Nel 2016 è stato celebrato il XXV anniversario del documento di Mosca ed in tale occasione l'Office for Democratic Institutions and Human Rights dell'OSCE insieme al Ministero degli Affari Esteri finlandese ha organizzato un seminario sulla partecipazione politica delle persone con disabilità. Alla fine del seminario sono state adottate ben 7 raccomandazioni agli Stati partecipanti ai quali è stato chiesto di: «create an accessible environment for the participation of persons with disabilities in political and public life; remove legal and administrative barriers preventing the participation of persons with disabilities;...create legal, policy and institutional frameworks enabling the participation of persons with disabilities;... provide inclusive education, civic education and take measures to raise public awareness of participation of persons with disabilities;... make efforts to increase the visibility of persons with disabilities; ... ensure broad coalitions and cooperation to guarantee progress;... collect data about the participation of persons with disabilities and monitor the progress achieved»: <https://www.osce.org/odihr/311076?download=true>.

¹¹⁰ *Ivi*, para 41.1.

¹¹¹ *Ivi*, para 41.2.

¹¹² *Ivi*, para 41.3.

¹¹³ <https://www.osce.org/files/f/documents/b/6/414344.pdf>.

l'adozione di altri importanti documenti sui temi della partecipazione politica attiva delle persone con disabilità¹¹⁴.

A fronte, quindi, di un apparato normativo internazionale piuttosto ricco, si dovrà passare a verificare, nel successivo paragrafo 6, se e come queste norme siano state introdotte ed attuate negli ordinamenti interni dei singoli Stati che hanno contribuito alla codificazione di tali diritti e che hanno deciso, in maniera massiccia come si è visto, di ratificare le varie convenzioni.

5. *Una breve sintesi degli obblighi internazionali a carico degli Stati codificati a livello internazionale*

Gli Stati si sono impegnati, in virtù sia delle norme internazionali a livello universale che di quelle a livello regionale o sub-regionale, a garantire a tutte le persone, ivi incluse quelle con disabilità, una serie di diritti tra i quali rientrano il diritto di votare e di essere elette. Tenuto conto delle specifiche esigenze delle persone con disabilità, la CRPD ha ulteriormente stabilito una serie di misure di dettaglio per rendere effettivo l'esercizio di tale diritto da parte di persone con disabilità. Anche grazie all'interpretazione della giurisprudenza e degli organi istituzionalmente competenti ad interpretare la CRPD, le misure da intraprendere a carico degli Stati (a prescindere dalla capacità giuridica di votare, argomento non rientrante tra le finalità di questo contributo), possono essere raggruppati in 6 categorie:

- a) eliminare gli ostacoli giuridici, burocratici e amministrativi alla partecipazione politica delle persone con disabilità¹¹⁵;
- b) incrementare la consapevolezza, non solo delle persone direttamente interessate¹¹⁶, ma anche dell'opinione pubblica più in generale, dei diritti alla partecipazione pubblica delle persone con disabilità;
- c) rendere accessibili le procedure di voto, i locali di voto ed il materiale elettorale anche alle persone con disabilità, specie mediante l'utilizzo di tecnologie assistive¹¹⁷;
- d) aumentare le opportunità di partecipazione delle persone con disabilità alla vita politica;

¹¹⁴ Tra questi meritano essere segnalati l'opuscolo edito dall' OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, *Persons with Disabilities and Ensuring their Right to Participate in Political and Public Life*, Warsaw, 2017: <https://www.osce.org/odihr/340246> nonché l' OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, *Handbook on Observing and Promoting the Electoral Participation of Persons with Disabilities*, Warsaw, 2017: <https://www.osce.org/odihr/elections/339571>.

¹¹⁵ Nel suo commento all'art. 29 della CRPD, il Comitato dei diritti umani delle persone con disabilità ha ben evidenziato che le persone con disabilità non sarebbero in grado di esercitare il diritto di elettorato qualora «States parties failed to ensure that voting procedures, facilities and materials were appropriate, accessible and easy to understand and use.... If not, persons with disabilities are deprived of their right to participate in the political process in an equal manner». Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Eleventh session, 31 March–11 April 2014, General comment No. 2 (2014), Article 9: Accessibility.

¹¹⁶ Il tema della formazione e della sensibilizzazione alle tematiche della disabilità del personale dei seggi elettorali viene giustamente enfatizzato nell'importante documento elaborato dalla INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS e dal NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE, *Equal Access: How to Include Persons with Disabilities in Elections and Political Processes*, 2014: <https://www.ifes.org/publications/equal-access-how-include-persons-disabilities-elections-and-political-processes>, p. 45.

¹¹⁷ Il SG delle NU, nel suo rapporto su Innovation and technology, cit., ha ribadito che i Governi hanno un preciso obbligo «to advance disability rights, in line with the Convention, by taking all appropriate measures to promote research and development of universally designed goods, services, equipment and facilities, and to promote the availability and use of new technologies, including ICT, mobility aids, devices and assistive technologies».

- e) coinvolgere le persone con disabilità nella definizione delle regole, ad esempio leggi elettorali, che avranno immediato impatto sull'esercizio dei loro diritti¹¹⁸;
- f) assicurare che nello svolgimento di un'attività eventuale di osservazione internazionale delle elezioni, i profili legati al rispetto dei diritti elettorali delle persone con disabilità siano adeguatamente monitorati¹¹⁹.

Alcune di queste misure sono state codificate in norme redatte in modo da potere essere considerate come immediatamente vincolanti e *self-executing*: si tratta, ad esempio, di quanto previsto all'articolo 29 della CRPD secondo cui gli Stati parte «shall guarantee to persons with disabilities political rights and the opportunity to enjoy them on an equal basis with other» o della successiva parte dello stesso articolo in cui agli Stati viene richiesto di tutelare «the right of persons with disabilities to vote by secret ballot in elections and public referendums without intimidation, and to stand for elections, to effectively hold office and perform all public functions at all levels of government».

Altre norme, invece, specie quelle dedicate ad aspetti tecnici quali, ad esempio, la rimozione delle barriere fisiche che limitano l'accesso ai locali di voto o l'uso di tecnologie assistive per garantire la segretezza del voto, sono state redatte in maniera più cauta e si limitano a suggerire (ma non ad imporre) determinati comportamenti agli Stati. Questo è il caso della parte dell'articolo 21 del Protocollo sui diritti delle persone con disabilità in Africa, secondo cui gli Stati sono invitati ad adottare le necessarie misure per assicurare la segretezza del voto manifestato da una persona con disabilità «including *as appropriate*, by ensuring accessibility to polling stations and facilitating assisted voting, for persons with disabilities to enable their effective participation in political and public life in accordance with national laws»¹²⁰.

Un terzo gruppo di regole è stato inserito in numerosi strumenti di soft law, tanto a livello universale che regionale. Pur non essendo fonti di obblighi immediati per gli Stati, tali strumenti hanno acquisito una importanza crescente e risultano strategicamente importanti nel contesto del tema qui in esame: non solo aiutano a comprendere i trend in atto, ma spesso complementano le norme pattizie offrendo uno strumento di interpretazione delle stesse, possono rappresentare degli indicatori di una prassi e/o di una *opinion juris* che si sta consolidando e possono essere strumenti di codificazione di norme consuetudinarie ecc.¹²¹ L'uso frequente che è stato fatto di questo strumento nell'area dei diritti di elettorato attivo e passivo delle persone con disabilità trova una forte motivazione anche nella flessibilità dello strumento, nella relativa semplicità delle sue modalità d'adozione, nella possibilità di essere aggiornato costantemente senza pericolo di incorrere nelle complessità delle procedure di revisione formale dei trattati internazionali.

¹¹⁸ Il tema è stato ripreso anche nella Risoluzione 47/23 adottata dal Consiglio dei diritti umani il 13 luglio, *New and emerging digital technologies and human rights* (A/HRC/RES/47/23, 16 July 2021). La Risoluzione, dopo avere evidenziato che le tecnologie possono contribuire al pieno esercizio dei diritti delle persone con disabilità, enfatizza che queste tecnologie devono essere disegnate «in consultation with them and with appropriate safeguards to protect their rights».

¹¹⁹ V. ATKINSON, R. AABERG, S. DARNOLF, *Disability Rights and Election Observation: Increasing Access to the Political Process*, in *Norj Jour. Int. Law*, 2017, p. 375 ss.

¹²⁰ Enfasi aggiunta.

¹²¹ Sulle norme di soft law e sulla loro collocazione e importanza nel diritto internazionale si veda: D. SHELTON, *Introduction: Law, Non-law and Soft Law*, in D. Shelton (ed.), *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, Oxford, 2000; A. T. GUZMAN, T. L. MEYER, *International Soft Law*, in *Journal of Legal Analysis*, 2010, p. 171 ss.; H. SCHERMERS, N. BLOKKER, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Leiden, 2011.

Sebbene la (limitata) giurisprudenza abbia contribuito a rendere più labili i confini nell'interpretazione delle varie tipologie di norme, tali distinzioni devono essere sempre tenute in adeguata considerazione al momento dell'interpretazione delle stesse.

6. *L'attuazione degli obblighi convenzionali negli ordinamenti nazionali: un bilancio in chiaro-scuro*

Dai paragrafi precedenti emerge un quadro normativo internazionale abbastanza dettagliato in materia di diritti di elettorato attivo e passivo delle persone con disabilità. Per valutare l'effettivo impatto di queste norme sui diritti delle persone interessate è, però, necessario verificare se e come tali norme siano state attuate negli ordinamenti interni dei singoli Stati. Tenuto conto della finalità di questo contributo, l'esame relativo allo stato di attuazione degli obblighi convenzionali si limiterà all'individuazione dei trend complessivi in atto, senza pretesa di entrare nel dettaglio delle singole situazioni nazionali¹²².

A livello universale, i Rapporti che gli Stati Parte della CRPD devono sottoporre regolarmente al Comitato dei diritti delle persone con disabilità, che li esamina e commenta¹²³, forniscono preziose informazioni su come gli Stati e le organizzazioni internazionali che vi hanno aderito¹²⁴ hanno attuato l'art. 29 della Convenzione e gli altri obblighi ad esso direttamente collegati. Se si leggono tali rapporti nazionali insieme ai Commenti ed alle raccomandazioni del Comitato, emerge in modo sufficientemente chiaro un significativo ritardo, molto diffuso, nell'attuazione degli obblighi, specialmente di quelli positivi, a carico degli Stati. Ciò non può che sollevare perplessità, anche tenuto conto dei vari impegni sottoscritti dagli Stati in ambito delle NU, incluso il World Programme of Actions Concerning Disabled persons adottato dall'UNGA nel 1982¹²⁵. La stessa Assemblea Generale, nella risoluzione del 13 novembre 2019 sullo stato di implementazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, aveva enfatizzato al riguardo «the importance of taking measures to raise awareness of the rights of persons with disabilities in order to eliminate discrimination, stereotypes, prejudices and other barriers which constitute a major impediment to their full, equal and effective participation in society and the economy, as well as in political and public life»¹²⁶.

In seno all'Unione europea è stato sviluppato uno strumento diverso: tutte le informazioni sullo stato di attuazione di diritti elettorali delle persone con disabilità sono annotati meticolosamente in un apposito sito web che può essere consultato da tutti¹²⁷. Oltre a facilitare il lavoro di ricerca e di analisi, tale sito esercita, di fatto, una forma di *moral suasion*

¹²² Sul tema si veda, comunque, J. LORD, M. STEIN, *The Domestic Incorporation of Human Rights Law and the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Washington Law Review*, 2008, p. 449 ss. e UNITED NATIONS, *From Exclusion to Equality: Realizing the Rights of Persons with Disabilities*, 2007: <http://www.ipu.org/PDF/publications/disabilities-e.pdf>.

¹²³ I rapporti statali ed i relativi commenti del Comitato sono disponibili su: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx.

¹²⁴ Sul modello scelto dall'UE per predisporre i rapporti per il Comitato, si veda il documento approvato dal Consiglio dell'UE il 16 gennaio 2017, Revised EU-level Framework Required by Article 33.2 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6170-2017-INIT/en/pdf>.

¹²⁵ Il World Programme of Action concerning Disabled Persons, è stato adottato dall'Assemblea Generale delle NU il 3 dicembre 1982, con la Risoluzione 37/52.

¹²⁶ A/C.3/74/L.32/Rev.1.

¹²⁷ Si tratta di un sito curato dalla Commissione Europea, DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1542&langId=en>

sugli Stati eventualmente in ritardo nell'attuazione dei corrispondenti obblighi internazionali. Un'analisi di questa preziosa banca dati dell'UE consente di raggiungere la conclusione che, anche nei Paesi membri dell'UE, l'attuazione degli obblighi internazionali in materia di diritti elettorali delle persone con disabilità non è del tutto completa e deve essere migliorata. Anche in questo caso, a parte le questioni legate alla capacità giuridica di votare, i problemi più diffusi restano quelli relativi all'accessibilità fisica ai seggi (specie per le persone con disabilità motoria) e alla possibilità di usare le tecnologie assistive ai seggi per garantire l'effettiva segretezza del voto. Sul tema è stato ultimato, di recente, anche uno studio dell'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali¹²⁸ che evidenzia come in molti Stati si notino sforzi apprezzabili per dare completa attuazione agli obblighi internazionali¹²⁹. Tra le misure recenti più significative possono essere citate, ad esempio, l'introduzione in Germania ed in Svezia di un portale internet parlante dove persone con disabilità visive possono raccogliere informazioni sulle elezioni; la distribuzione dettagliata di materiale informativo sulle elezioni, redatto anche in modo accessibile agli ipo-vedenti; la comunicazione di quali siano i seggi attrezzati per accogliere persone con mobilità ridotta e/o attrezzati per consentire il voto elettronico; il ricorso più frequente alla possibilità di esercitare il voto postale (che rende più semplice, in molti casi, l'effettivo esercizio del diritto da parte di persone con gravi forme di disabilità).

Altrettanto interessante, completa ed aggiornata al 2019, è la relazione del CESE, *La realtà del diritto di voto delle persone con disabilità alle elezioni del Parlamento europeo*¹³⁰, nella quale viene fatta una disamina dettagliata di come gli Stati hanno affrontato le varie problematiche relative all'implementazione dell'effettivo diritto di voto delle persone con disabilità. Secondo il CESE, se non verranno apportate modifiche normative di rilievo, e considerando l'invecchiamento della popolazione «si registrerà un aumento costante del numero di persone che sono private di un effettivo diritto di voto a causa della disabilità. Ciò vale sia per le persone che vivono a casa sia per quelle ricoverate in istituti di cure e assistenza per lungodegenti¹³¹.

Il quadro che emerge nei Paesi UE presenta luci ed ombre pur in un contesto di continuo, sia pure lento, miglioramento¹³².

¹²⁸ FRA, *Implementing the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). An overview of legal reforms in EU Member State*, 2014: <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-focus-05-2015-crpd.pdf>.

¹²⁹ FRA, *Who will (not) get to vote in the 2019 European Parliament Elections. Developments in the right to vote of people deprived of legal capacity in EU Member States*, 2019: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-right-vote-ep-elections-legal-capacity_en.pdf specie p. 9 e ss.

¹³⁰ SOC/554, cit.

¹³¹ *Ivi*, 2.2.

¹³² Conclusioni simili emergono anche nel Rapporto del Consiglio d'Europa, *Abridged Evaluation Report, Implementation of the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: Improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006-2015*: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805a2a20>. Pur sottolineando alcuni miglioramenti in atto, nel Rapporto si evidenzia che «The accessibility of polling stations, voting procedures and electoral information is not always sufficient, and this can leave persons with disabilities excluded from political processes undermining the very core of democracy. Improvements in just one area are unable to lead to real change because of the very strong links between all the aspects involved. Accordingly, a whole range of measures must be implemented jointly in order to ensure the conditions for equal access to political and public life»: pp. 15-16. Infine, considerando che l'UE è parte della CRPD, lo stato attuazione della stessa da parte degli organismi di Bruxelles è stata analizzata in uno studio del PE che ha dimostrato, anche in questo caso, varie problematiche. Si veda *ultra*, I. ANGLMAYER, *EU Implementation of the*

Per quanto concerne l'implementazione degli obblighi codificati nel continente latino-americano, la Commissione interamericana dei diritti dell'uomo, tramite la propria "Unit on the Rights of Persons with Disabilities", ha avviato nel 2018 un monitoraggio dell'attuazione delle norme convenzionali regionali concernenti il diritto di voto delle persone con disabilità, specie nei paesi in cui si sono svolte elezioni¹³³. Nei Paesi esaminati emerge un trend positivo per quanto riguarda l'accessibilità ai seggi delle persone con disabilità e la possibilità di essere assistite, ove lo desiderano e lo necessitano, da persone di loro fiducia per l'espressione del voto. Persistono invece problemi per quanto riguarda la restrizione al diritto di voto per le persone con disabilità mentale¹³⁴ (tema che però esula dagli obiettivi di questo contributo), e per la scarsa conoscenza del personale dei seggi circa i diritti delle persone con disabilità. Ciò trova ulteriore conferma in varie analisi condotte in maniera indipendente: anche se la situazione complessiva nel continente americano sta lentamente migliorando in molti paesi¹³⁵, al contempo continuano a sussistere una serie di discriminazioni che rendono difficile l'esercizio del diritto di voto¹³⁶. Le stesse conclusioni valgono, in gran parte, anche per quanto concerne il continente africano¹³⁷.

Al lento, ma costante, miglioramento che è stato notato in relazione all'attuazione di quasi tutti gli accordi sin qui esaminati, hanno certamente contribuito le specifiche previsioni inserite in varie convenzioni rilevanti relative ai meccanismi di monitoraggio delle stesse. Così, ad esempio, la CRPD ha previsto due organismi: la Conferenza degli Stati Parte, che si riunisce su base annuale e cui compete l'esame di ogni questione legata all'attuazione della Convenzione ed il Comitato dei diritti delle persone con disabilità, cui è stato affidato il delicato compito di esaminare i rapporti che gli Stati sono tenuti a produrre regolarmente¹³⁸. Nell'esaminare questi rapporti nazionali, il Comitato ha spesso espresso preoccupazioni per il mancato rispetto integrale del diritto all'elettorato attivo e passivo in alcuni Stati e ha anche avanzato proposte e raccomandazioni concrete allo Stato in questione. Così, ad esempio, nel

UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). *European Implementation Assessment*, in *European Parliamentary Research Service*, 2016, p. 20 ss.

¹³³ IACHR Notes Progress on the Right to Vote for People with Disabilities in the Americas, https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2018/259.asp.

¹³⁴ Secondo M. MAY MACAULAY, Presidente della Commissione Interamericana dei diritti dell'uomo: «Denying someone the right to vote because of a disability is a form of discrimination that directly affects democracy, as it leads to false perceptions of what it means to be a citizen who is capable of voting. Without this right, other efforts to include people with disabilities and promote their participation in political life are no more than good intentions. If we deny people with disabilities the right to vote, we are denying them the right to choose. In other words, we are continuing to usurp their will. States must implement measures that truly enable all people with disabilities to participate in the political life of their country». Ivi.

¹³⁵ Si veda, ad esempio, la situazione in Messico, dove sono stati fatti sforzi straordinari per garantire l'accesso al diritto di voto delle persone con disabilità: si veda, al riguardo, T. GONZÁLEZ LUNA CORVER, *Elecciones Sin Discriminación: Proceso Electoral Federal 2017-2018*, Ciudad de Mexico, 2018: https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/05/GAP_Electoral_2018_02_WEB_INACCS.pdf.

¹³⁶ Si veda *ultra*, OAS COMMITTEE FOR THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF DISCRIMINATION AGAINST PERSONS WITH DISABILITIES, *Practical Guide For The Establishment Of Support For The Exercise Of The Legal Capacity Of Persons With Disabilities*, 2021 (OEA/Ser D/XXVI.39): https://www.oas.org/en/sare/publications/GUIA_PRACTICA_CEDDIS_ENG.PDF.

¹³⁷ H. COMBRINCK, *Disability rights in the African regional human rights systems during 2011 and 2012*, in *Afr Disabil Rights Yearb*, 2013, p. 361 ss.; J. LORD, A. STEIN, *Prospects and practices for CRPD implementation in Africa*, in *Afr Disabil Rights Yearb*, 2013, p. 97 ss. E M. MOSTERT, *Stigma as a barrier to the implementation of the convention on the rights of persons with disabilities in Africa*, in *Afr Disabil Rights Yearb*, 2016 p. 24.

¹³⁸ Per gli Stati che hanno ratificato anche il protocollo addizionale, di ricevere i ricorsi individuali, il Comitato esercita anche tale compito.

recente esame del rapporto presentato dalla Svizzera sull'attuazione della CRPD, il Comitato ha formulato una serie di richieste/ raccomandazioni tutte finalizzate ad una più completa attuazione dei diritti di elettorato attivo e passivo¹³⁹. Un Comitato del tutto simile, quanto alle competenze è stato istituito anche dalla Convenzione interamericana dei diritti delle persone con disabilità: anche in questo caso, i lavori del Comitato confermano quanto affermato in precedenza¹⁴⁰.

7. Considerazioni finali

L'analisi del complesso quadro normativo internazionale ha permesso di evidenziare una pluralità di norme, dedicate al tema qui in esame. Se nelle convenzioni meno recenti il tema veniva affrontato in termini generici, in quelle più recenti, sia a livello universale che regionale, l'elettorato attivo e passivo è stato disciplinato in maniera più dettagliata. Gli obblighi che discendono a carico degli Stati da queste regole internazionali sono stati sintetizzati nel precedente par. 5. Nel par. 6 è emerso con chiarezza che l'attuazione di tali obblighi nei rispettivi ordinamenti nazionali, purtroppo, è ancora largamente insufficiente e richiede un rapido cambio di atteggiamento da parte degli Stati. Tutto ciò nonostante il crescente impegno delle organizzazioni che rappresentano gli interessi e le rivendicazioni delle persone con disabilità che, specie nei tempi più recenti, hanno posto una crescente enfasi proprio sul versante dei diritti politici ed elettorali¹⁴¹. Alla luce di questo contesto sembra opportuno sviluppare alcune considerazioni finali.

In primo luogo, il numero dei casi sottoposti dai diretti interessati o dalle loro organizzazioni di riferimento agli organi internazionali ed aventi per oggetto il diritto di elettorato attivo e passivo, risulta assai limitato specie se comparato con altri diritti. I pochi casi trattati hanno avuto per oggetto, in maniera preponderante, i temi legati alla capacità legale di votare, specie delle persone con disabilità mentale, tema che, come più volte ribadito, non viene esaminato in questa sede. Lo scarso numero di ricorsi, a fronte della elevata percentuale delle persone con disabilità e della limitata attuazione degli obblighi internazionali da parte degli Stati, indica, probabilmente, che le persone con disabilità hanno anche un problema di accesso alla giustizia e, soprattutto, di informazione e di sensibilizzazione sui diritti loro spettanti e sui meccanismi internazionali disponibili. Considerando anche che le convenzioni *ad hoc* hanno previsto specifici meccanismi che

¹³⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Switzerland, CRPD/C/CHE/CO/1, 13 April 2022. Dopo avere preso nota, con preoccupazione della «underrepresentation of persons with disabilities in political and public life, including in decision-making positions», il Comitato chiede alla Svizzera di «ensure that persons with disabilities can effectively and fully participate in political and public life on an equal basis with others, directly or through freely chosen representatives, including by ensuring the accessibility of the voting process to all persons with disabilities, including those in institutions, and by providing opportunities and support for persons with disabilities to be politically active and stand for election in all cantons and at the federal level». Para 55.

¹⁴⁰ I rapporti nazionali sull'attuazione della Convenzione interamericana dei diritti delle persone sono disponibili sul sito del Comitato: https://www.oas.org/en/sedi/ddse/pages/index-4_reports.asp.

¹⁴¹ Si veda ad esempio il prezioso lavoro svolto dall'EUROPEAN DISABILITY FORUM che ha di recente promosso la pubblicazione, *European Human Rights Report, Issue 6 – 2022, Human Rights Report on Political Participation of Persons with Disabilities*, giugno 2022: [tps://www.edf-efph.org/content/uploads/2022/05/edf_hr_report_issue_6_2022_compressed.pdf](https://www.edf-efph.org/content/uploads/2022/05/edf_hr_report_issue_6_2022_compressed.pdf).

possono essere attivati in caso di diniego dei vari diritti, tutto ciò solleva ancora maggiore preoccupazione ed induce a riflettere su possibili soluzioni alternative.

In secondo luogo, si nota una crescente attenzione al tema qui in esame da parte degli organi preposti al monitoraggio delle varie convenzioni. Questo trend, che compensa, almeno parzialmente, la scarsità di ricorsi menzionata al punto precedente, caratterizza soprattutto le attività del Comitato previsto dalla CRPD: nella sua sessione di marzo 2022, il Comitato ha soffermato la sua attenzione sull'implementazione dell'art. 29 della CRPD in 5 paesi ed in ognuno di questi ha espresso le proprie preoccupazioni e le proprie raccomandazioni per rendere tali diritti pienamente fruibili dalle persone con disabilità. La disamina dell'attuazione dell'art. 29 negli ordinamenti interni dei 5 Stati interessati è stata molto attenta e puntigliosa e ha permesso al Comitato di identificare con chiarezza le carenze e di proporre, di conseguenza, una serie di raccomandazioni.¹⁴² Un orientamento del tutto simile emerge anche dall'analisi dei risultati delle varie sessioni della Revisione periodica universale (UPR)¹⁴³: sono assai numerosi, infatti, i casi in cui gli Stati sottoposti alla UPR hanno ricevuto commenti e raccomandazioni sul tema specifico dei diritti elettorali delle persone disabili da altri Stati¹⁴⁴.

In terzo luogo emerge un'interessante e rilevante attitudine delle varie Corti/Comitati alla così detta *cross-fertilization*: in altri termini si nota con frequenza che tali organi non solo rivolgono uno sguardo attento al lavoro delle altre Corti, ma non esitano a richiamare le conclusioni cui questi sono giunti. Ad esempio, la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli dopo avere affermato di basare la propria giurisprudenza su «appropriate and relevant international and regional human rights instruments, principles and standards», ha dichiarato la propria propensione ad accettare «legal arguments with the support of appropriate and relevant international and regional human rights instruments, principles, norms and standards taking into account the well recognised principle of universality which was established by the Vienna Declaration and Programme of Action of 1993 and which

¹⁴² Ad esempio, nel caso della Giamaica, il Comitato ha identificato le seguenti lacune nell'apparato normativo domestico: «...The lack of measures taken to ensure the participation in political and public life of persons with disabilities, including deaf persons, persons with intellectual disabilities, persons with psychosocial disabilities, deafblind persons and women with disabilities, who are underrepresented;...The lack of accessibility to polling stations, voting procedures, facilities and materials, as well as to information about elections, including public electoral debates, electoral programmes, and online or printed election materials, all of which limits the effective political participation of persons with hearing impairments and persons with intellectual disabilities; ...The lack of information available to election officers on different needs of persons with disabilities registered to vote in their stations»: CRPD/C/JAM/CO/1, 20 maggio 2022.

¹⁴³ La UPR è un nuovo meccanismo per la promozione e protezione dei diritti umani, istituito con la Risoluzione 60/251 dell'Assemblea Generale delle NU. In base a tale meccanismo, il Consiglio dei diritti umani esamina, con cadenza regolare, i rapporti nazionali che gli Stati sono tenuti a presentare sull'attuazione degli obblighi internazionali in materia di diritti umani.

¹⁴⁴ Indicazioni più dettagliate possono essere trovate sul sito della banca dati dell'UPR: <https://upr-info-database.uwazi.io>. Ad esempio, nel I Ciclo della UPR (2008-2012) il Messico aveva raccomandato al Kenya di «ensure the right to vote for persons with disabilities, in line with the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, and implement, among others, alternative measures to enable them to vote freely and in secret, and to easily access to facilities» (<https://upr-info-database.uwazi.io/en/entity/kqz5nrlzvyt?searchTerm=disability%20rights%2C%20elections>) mentre nel III ciclo della UPR (2017-2021) la Corea ha raccomandato alla FYR Macedonia di «ensure that persons with disabilities, particularly blind persons and persons with intellectual impairment, have the right to vote by secret ballot»: <https://upr-info-database.uwazi.io/en/entity/ynsduw7qkha?searchTerm=disability%20rights%2C%20elections>.

declares that all human rights are universal, indivisible, interdependent, and interrelated». ¹⁴⁵ Questa posizione di apertura dimostrata dalle Corti internazionali, che peraltro era già emersa anche in altre aree tematiche ¹⁴⁶, risulta molto importante, non solo per assicurare una certa uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione delle rilevanti norme, ma anche per rafforzare la tutela effettiva dei diritti umani delle singole persone.

In quarto luogo il coinvolgimento diretto dei disabili o delle loro organizzazioni di rappresentanza nei meccanismi decisionali che adottano provvedimenti che impattano sulla loro vita, come richiesto dall'UNGA in una risoluzione del 1993 ¹⁴⁷ ed in vari ulteriori strumenti internazionali, ivi inclusa la CRPD, risulta probabilmente una delle aree maggiormente trascurate, insieme a quella relativa alla conoscenza del fenomeno stesso mediante la raccolta di dati credibili e aggiornati. In entrambi i casi sembra urgente intervenire, non solo per migliorare il livello qualitativo delle misure nazionali di attuazione degli obblighi internazionali ma anche per potere basare future decisioni su dati certi e credibili.

In quinto luogo, e in stretta connessione con il punto precedente, è stato correttamente notato che, anche laddove persone con disabilità si candidano alle elezioni, gli elettori sono poco propensi a votarli. Le ragioni di tale situazione non sono ancora state analizzate con la dovuta attenzione, ma si può presumere che dipendano, almeno in parte, dal fatto che, specie per le persone con disabilità mentale, perdura una situazione di stigma sociale che deve essere superata. Come suggerito dall'OSCE, è indispensabile cambiare la percezione della società sul tema della disabilità in genere e per far ciò potrebbe risultare utile «to make persons with disabilities more visible, including by providing equal internship and employment opportunities» ¹⁴⁸. Tutto ciò potrebbe portare vantaggi per tutti, non solo per le persone con disabilità ma anche «for people of older age, people who are temporarily immobile, and business enterprises that would gain new customers and users of their services» ¹⁴⁹.

In sesto luogo, a fronte della crescente disponibilità di tecnologie assistive che possono indubbiamente contribuire a facilitare l'effettivo esercizio del diritto di voto da parte di persone con disabilità, si nota una certa resistenza da parte di molti Stati giustificata con argomenti diversi. Ad esempio, in vari casi, viene evidenziato il costo eccessivo e sproporzionato di tali tecnologie (sia del software che dell'hardware necessario per poterle utilizzare) a fronte del beneficio limitato (il numero ristretto di persone con disabilità che effettivamente ne trarranno giovamento). In altri casi, invece, l'accento viene posto maggiormente sulla sicurezza di tali software che non sarebbe ancora tale da garantire l'integrità del procedimento elettorale. Entrambe le argomentazioni meritano la dovuta attenzione, anche se è bene ricordare che il costo delle tecnologie assistive è fortemente

¹⁴⁵ *Purohit and Anor v Gambia*, cit. para 47.

¹⁴⁶ Si veda, ad esempio, quanto emerge dal recente studio di C. GIORGETTI, M. POLLACK (eds.), *Beyond Fragmentation: Cross-Fertilization, Cooperation and Competition Among International Courts and Tribunals*, Cambridge, 2022.

¹⁴⁷ Si veda la risoluzione 48/96 adottata dall'UNGA il 20 dicembre 1993, Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, nella quale viene chiesto espressamente che «National legislation, embodying the rights and obligations of citizens, should include the rights and obligations of persons with disabilities. States are under an obligation to enable persons with disabilities to exercise their rights, including their human, civil and political rights, on an equal basis with other citizens. States must ensure that organizations of persons with disabilities are involved in the development of national legislation concerning the rights of persons with disabilities, as well as in the ongoing evaluation of that legislation».

¹⁴⁸ *Thematic Meeting* organizzato dall'OSCE a Bruxelles nel novembre 2017, su *Political Parties and Participation of Persons with Disabilities*, <https://www.osce.org/files/£/documents/7/3/384630.pdf>, p. 4.

¹⁴⁹ Ivi.

diminuito in questi anni, grazie all'uso più diffuso delle stesse. In proposito vige, comunque, il margine di discrezione degli Stati. La Corte europea dei diritti umani, nel caso *Alajos Kiss*, ha però ribadito, anche se non sempre in maniera lineare, che se le restrizioni riguardano un gruppo vulnerabile, specie se nel passato ha subito discriminazioni, «the State's margin of appreciation is substantially narrower and it must have very weighty reasons for the restrictions»¹⁵⁰.

Infine, in settimo luogo, è bene ribadire che il mondo delle persone con disabilità non è omogeneo e necessita di specifiche attenzioni e misure a seconda del tipo di disabilità. Nel caso in esame, l'attuazione del diritto di elettorato attivo e passivo necessita di misure diverse, a seconda del tipo di disabilità -motorie o intellettuali- delle singole persone che intendono partecipare alla vita pubblica e a quella politica. Purtroppo, l'attenzione su questi aspetti non è sempre sufficiente: tra le persone con disabilità ve ne sono alcune che rischiano più di altre l'isolamento e l'esclusione dalla vita sociale e da quella politica. Anche in questo caso, gli Stati devono intraprendere urgentemente misure calibrate sulle specifiche esigenze delle persone con disabilità, idonee a rimuovere le barriere esistenti, per consentire ai diretti interessati di potere influenzare, in prima persona o tramite loro rappresentanti, le decisioni che li riguardano da vicino. Consentire l'effettivo esercizio del diritto di voto alle persone con disabilità è un obiettivo che non può essere rimandato ulteriormente: compete ora agli Stati di dare piena attuazione a tale diritto coerentemente con gli obblighi internazionali codificati nei trattati internazionali da loro ratificati. È un passaggio essenziale verso un modello di società più inclusiva che resta uno degli obiettivi principali dell'Agenda 2030 delle NU per lo sviluppo sostenibile.

¹⁵⁰ Corte Europea dei diritti umani, Seconda Sezione, *Case of Alajos Kiss v. Hungary*, cit., para 41 e 42. La giurisprudenza della CEDU in relazione all'art. 3 del Protocollo 1 è stata, invero criticata dalla dottrina: vedi *supra* alla nota 69.