



25 ottobre 2023

Partecipazione politica degli Svizzeri con una disabilità intellettuale

Rapporto in adempimento del postulato 21.3296 Carobbio Guscetti

Riferimento: 411.20-1367/4/19/6



1	SITUAZIONE INIZIALE	4
1.1	MANDATO DEL POSTULATO	4
1.2	INTERVENTI AFFINI.....	4
1.3	POSIZIONAMENTO NELLA POLITICA IN FAVORE DELLE PERSONE DISABILI	5
2	DIRITTO DI VOTO ED ESCLUSIONE DAL DIRITTO DI VOTO.....	5
2.1	DIRITTO FEDERALE	5
2.1.1	<i>Definizione di diritto di voto.....</i>	5
2.1.2	<i>Condizioni del diritto di voto.....</i>	5
2.1.3	<i>Esclusione dal diritto di voto.....</i>	6
2.1.4	<i>Evoluzione dell'esclusione dal diritto di voto</i>	7
2.2	DIRITTO CANTONALE.....	8
2.2.1	<i>Ginevra</i>	8
2.2.2	<i>Vaud</i>	9
2.2.3	<i>Neuchâtel.....</i>	9
2.2.4	<i>Altri Cantoni</i>	9
2.3	DIRITTO INTERNAZIONALE	10
2.3.1	<i>Patto relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II)</i>	10
2.3.2	<i>Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CDPD).....</i>	11
2.3.3	<i>Ulteriore diritto internazionale.....</i>	13
2.4	CONSIDERAZIONI DI DIRITTO COMPARATO	14
2.4.1	<i>Panoramica.....</i>	14
2.4.2	<i>Francia.....</i>	14
2.4.3	<i>Germania.....</i>	15
3	ANALISI DELL'ESCLUSIONE DAL DIRITTO DI VOTO	16
3.1	PRASSI DELL'ESCLUSIONE DAL DIRITTO DI VOTO	16
3.2	CONDIZIONI E PROCEDURA PER L'ESCLUSIONE DAL DIRITTO DI VOTO	16
3.2.1	<i>Durevole incapacità di discernimento.....</i>	16
3.2.2	<i>Istituti giuridici della protezione degli adulti</i>	17
3.2.3	<i>Comunicazione all'autorità che tiene il catalogo elettorale.....</i>	19
3.2.4	<i>Excursus: domicilio politico.....</i>	20
3.2.5	<i>Conclusione intermedia</i>	20
3.3	CONSIDERAZIONE DAL PUNTO DI VISTA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE.....	21
3.3.1	<i>Quadro del diritto internazionale.....</i>	21
3.3.2	<i>Area di tensione per gli approcci normativi</i>	22
3.4	GARANZIA DELLA LIBERA FORMAZIONE DELLA VOLONTÀ E DELL'ESPRESSIONE FEDELE DEL VOTO	23
3.4.1	<i>Definizione del problema</i>	23
3.4.2	<i>Effetti giuridici delle manifestazioni di volontà di persone incapaci di discernimento</i>	23
3.4.3	<i>Requisiti per la decisione individuale di voto e di elezione?</i>	24
3.4.4	<i>Rischio di abuso nell'esercizio del diritto di voto</i>	25
3.4.5	<i>Conclusione intermedia</i>	25
3.5	RAPPORTO CON L'OBBLIGO DI VOTO	26
3.6	RAPPORTO CON L'ETÀ PER ESERCITARE IL DIRITTO DI VOTO.....	26
3.7	RAPPORTO CON L'ELEGGIBILITÀ	27
4	OPZIONI NELL'AMBITO DEL DIRITTO DI VOTO	28
4.1	ABROGAZIONE DELL'ESCLUSIONE DAL DIRITTO DI VOTO	28
4.2	REGOLAMENTAZIONE CHE PREVEDA UNA DECISIONE DI ESCLUSIONE INDIVIDUALIZZATA	29
5	ESERCIZIO DEL DIRITTO DI VOTO DI CITTADINI CON DISABILITÀ	31
5.1	DIRITTO NAZIONALE.....	31
5.2	DIRITTO INTERNAZIONALE	31
5.3	ACCESSIBILITÀ DELLA PROCEDURA DI VOTAZIONE E DI ELEZIONE	32
5.3.1	<i>Espressione del voto</i>	32
5.3.2	<i>Informazioni sulle elezioni e sulle votazioni.....</i>	32

5.4	ASSISTENZA PER IL VOTO?.....	33
5.5	INVIO DEL MATERIALE DI VOTO.....	34
5.6	ULTERIORI MISURE	35
6	CONCLUSIONI	35

1 Situazione iniziale

1.1 Mandato del postulato

L'8 giugno 2021 il Consiglio degli Stati ha accolto il postulato 21.3296 Carobbio Guscetti. Tale postulato incarica il Consiglio federale

«di presentare un rapporto che illustri le misure da intraprendere affinché le persone con disabilità intellettiva, possano partecipare pienamente alla vita politica e pubblica su base del principio di non discriminazione, compreso il diritto e l'opportunità [di] votare ed essere elette.»

La partecipazione politica deve essere esaminata in particolare in relazione alla Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità (Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, CDPD, RS 0.109). Da un lato si pone la questione della titolarità dei diritti politici, ossia la composizione del corpo elettorale. L'attenzione è rivolta alle norme sull'esclusione dal diritto di voto (cfr. n. 2–4). Dall'altro lato, il postulato riguarda l'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità e le relative misure (cfr. n. 5). Le modalità per l'esercizio dei diritti politici devono essere concepite in modo tale da includere anche gli elettori con disabilità.

1.2 Interventi affini

Il 18 marzo 2021 l'allora consigliera agli Stati Elisabeth Baume-Schneider ha depositato l'interpellanza 21.3295, con la quale chiedeva di fare il punto della situazione in merito alle esclusioni dal diritto di voto conformemente all'articolo 136 della Costituzione federale (Cost.; RS 101). Queste devono essere esaminate sulla base degli obblighi giuridici internazionali e degli sviluppi giuridici cantonali ed europei. Il Consiglio federale ha espresso il suo parere in merito il 26 maggio 2021 e ha annunciato che avrebbe fatto il punto della situazione in concomitanza con l'adempimento del postulato 21.3296 Carobbio. Nel 1987, lo stralcio delle esclusioni dal diritto di voto era già stato oggetto della mozione 87.522 Braunschweig, trasmessa il 9 ottobre 1987 sotto forma di postulato¹. Nell'ambito della revisione totale della Costituzione federale, in sede di consultazione venne chiesto di stralciare i motivi di esclusione «infermità e debolezza mentali». All'epoca il Consiglio federale respinse tale richiesta, poiché avrebbe ecceduto il quadro della revisione costituzionale².

La mozione 18.4395 Rytz Regula conteneva riferimenti all'esercizio dei diritti politici da parte di aventi diritto di voto con limitazioni cognitive e chiedeva l'implementazione di una strategia volta a fornire informazioni inerenti alla Confederazione in lingua facile nonché l'organizzazione di un test pilota con spiegazioni di voto in lingua facile. Il Consiglio nazionale ha chiaramente respinto la mozione il 18 giugno 2019³. Il miglioramento della partecipazione politica delle persone con disabilità è stato anche oggetto del postulato 17.3972 CSSS-S, accolto dal Consiglio degli Stati il 29 novembre 2017.

¹ Si veda Boll. Uff. 1987 N 1451 seg. Alla fine però la richiesta non è stata presa in considerazione; si veda in proposito FF 1993 III 309, in particolare 326 seg.

² FF 1997 I 1, in particolare 337

³ Boll. Uff. 2019 N 1186

1.3 Posizionamento nella politica in favore delle persone disabili

La politica svizzera in favore delle persone disabili ha l'obiettivo di consentire loro una vita autodeterminata. La partecipazione dei disabili rappresenta un elemento centrale e rientra pertanto nei programmi prioritari della politica in favore delle persone disabili 2023–2026⁴. La nozione di partecipazione va intesa in senso ampio: i disabili devono poter partecipare alle decisioni negli affari pubblici e privati. Il programma prioritario Partecipazione 2023–2026 prevede diverse misure, quali per esempio il sostanziale riesame dell'istituto giuridico della curatela generale⁵. La partecipazione politica dei cittadini è uno degli elementi della partecipazione. Il suo oggetto è il diritto di voto e di essere eletti in occasione delle votazioni e delle elezioni federali, nonché il diritto di firmare iniziative popolari e referendum. Questi temi sono al centro del presente rapporto.

2 Diritto di voto ed esclusione dal diritto di voto

2.1 Diritto federale

2.1.1 Definizione di diritto di voto

A livello federale l'articolo 136 capoverso 1 Cost. stabilisce la cerchia di persone a cui spettano i diritti politici in materia federale. I titolari possono partecipare alle elezioni del Consiglio nazionale e alle votazioni federali, nonché lanciare e firmare iniziative popolari e referendum in materia federale (art. 136 cpv. 2 Cost.). In Svizzera, il potere di esercitare i diritti politici nel senso della partecipazione dei cittadini allo Stato, e quindi di partecipare all'espressione dei diritti popolari, è solitamente indicato come diritto di voto⁶. Questo vale anche per la Confederazione⁷. Qui di seguito il termine diritto di voto è impiegato in questo senso ed è inteso come diritto di accesso ai diritti politici.

Il termine diritto di voto non comprende l'eleggibilità ovvero il diritto di essere eletti. In ambito federale, l'articolo 143 Cost. per determinare l'eleggibilità al Consiglio nazionale, al Consiglio federale e al Tribunale federale, rinvia alle disposizioni sui diritti politici di cui all'articolo 136 Cost. In base al diritto vigente, in materia federale diritto di voto ed eleggibilità coincidono (cfr. in proposito n. 3.7).

2.1.2 Condizioni del diritto di voto

Il diritto di voto in materia federale secondo l'articolo 136 capoverso 1 Cost. spetta alle persone di cittadinanza svizzera che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età, purché non siano interdette per infermità o debolezza mentali. La disposizione stabilisce le tre condizioni personali del diritto di voto, ossia la cittadinanza, la maggiore età politica e l'assenza di un motivo di esclusione. Il fatto di soddisfare queste condizioni è solitamente definito capacità di voto⁸. Vi è inoltre il requisito del domicilio politico; tuttavia, per il diritto di voto in materia federale⁹, i cittadini non devono necessariamente essere domiciliati in Svizzera.

Nella letteratura giuridica le condizioni per il diritto di voto sono talvolta classificate in modo ulteriore. In tempi recenti è stato per esempio proposto di differenziare le condizioni secondo la prevalenza di aspetti collettivi (cittadinanza, domicilio) oppure di aspetti individuali (età, motivi

⁴ Cfr. in proposito comunicato stampa del 10 mar. 2023 del Consiglio federale «Il Consiglio federale intende rafforzare i diritti delle persone con disabilità», consultabile all'indirizzo: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa.

⁵ Si veda www.edi.admin.ch > UFPD > Politica in favore delle persone disabili.

⁶ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, n. marg. 1; SCHWINGRUBER, pag. 29.

⁷ Art. 2 LDP; FF 1975 I 1313, in particolare 1324.

⁸ TSCHANNEN, Stimmrecht, n. marg. 68 segg.

⁹ Art. 39 cpv. 2 Cost., art. 3 LDP nonché art. 18 della legge sugli Svizzeri all'estero (LSEst, RS 195.1).

di esclusione). Secondo la proposta, tale bipartizione avrebbe il vantaggio di rispecchiare la severità differenziata del precetto dell'uguaglianza giuridica. Di conseguenza, la prima categoria di condizioni per il diritto di voto dovrebbe essere valutata in base al principio generale dell'uguaglianza giuridica di cui all'articolo 8 capoverso 1 Cost. e le condizioni della seconda categoria in base al divieto di discriminazione di cui all'articolo 8 capoverso 2 Cost.¹⁰.

Nel presente contesto, in primo piano vi è la condizione della mancanza di un motivo di esclusione. La Costituzione federale la formula in modo negativo. Le persone che grazie alla cittadinanza e alla maggiore età politica avrebbero di per sé il diritto di voto, ne sono *escluse* se sono «interdette per infermità o debolezza mentali». È quindi corretto parlare di esclusione dal diritto di voto¹¹.

2.1.3 Esclusione dal diritto di voto

L'interdizione a causa di infermità o debolezza mentali quale motivo di esclusione è stata inserita nella Costituzione federale del 18 aprile 1999. Fino ad allora, una disposizione quasi identica era contemplata nell'articolo 2 della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP, RS 161.1)¹². L'articolo 136 capoverso 1 Cost. è linguisticamente superato poiché fa riferimento all'istituto giuridico dell'interdizione, che è stato abrogato nell'ambito della revisione del diritto di protezione degli adulti entrata in vigore il 1° gennaio 2013¹³. L'esclusione dal diritto di voto è pertanto concretizzata nel vigente l'articolo 2 LDP. Per gli Svizzeri all'estero, questa è stabilita in base all'articolo 17 della legge del 26 settembre 2014 sugli Svizzeri all'estero (LSEst, RS 195.1).

Per persone interdette escluse dal diritto di voto ai sensi dell'articolo 136 capoverso 1 Cost. s'intendono le persone che a causa di durevole incapacità di discernimento sono sottoposte a curatela generale o sono rappresentate da una persona che hanno designato con mandato precauzionale (art. 2 LDP). Sono inoltre esclusi dal diritto di voto gli Svizzeri all'estero che secondo il diritto straniero sono sottoposti, a causa di durevole incapacità di discernimento, a una misura di protezione degli adulti che li priva dell'esercizio dei diritti civili. Questo vale tuttavia solo se una corrispondente misura di protezione degli adulti avrebbe potuto essere pronunciata anche in base al diritto svizzero (art. 17 LSEst).

In primo luogo, per escludere un cittadino svizzero dal diritto di voto deve sussistere una durevole incapacità di discernimento. Come condizione formale per l'esclusione deve esservi anche una misura di protezione degli adulti secondo l'articolo 363 (mandato precauzionale) o 398 (curatela generale) del Codice civile (CC, RS 210) oppure secondo il diritto estero. Questa condizione formale è giustificata da un lato dal fatto che l'incapacità di discernimento è stata stabilita d'ufficio in caso di convalida di un mandato precauzionale (art. 363 cpv. 2 n. 2 CC)¹⁴. Dall'altro lato la legge menziona a titolo di esempio l'esistenza di una durevole incapacità di discernimento quale motivo giustificativo per ordinare una curatela generale, sebbene questa non sia una condizione necessaria né sufficiente¹⁵. Il ricorso all'esistenza di una misura di protezione degli adulti consente alle autorità di non dover esaminare l'incapacità di discernimento in materia politica in una procedura separata, ma di considerarla come data se esiste una

¹⁰ BISAZ, n. marg. 138; cfr. anche HORLACHER, pag. 76 segg.; si veda anche DTF 147 I 1, consid. 5.2.

¹¹ Cfr. rubrica dell'art. 2 LDP.

¹² RU 1978 688. Secondo l'art. 74 della Costituzione federale del 29 mag. 1874, la legislazione federale poteva disciplinare in modo uniforme il diritto di prendere parte alle elezioni e alle votazioni. Fondandosi su tale disposizione, l'art. 2 LDP, nel suo tenore del 17 dic. 1976, limitava l'esclusione dal diritto di voto in materia federale alle persone interdette a causa di infermità o debolezza mentali (RU 1978 688).

¹³ Cfr. FF 2006 6391.

¹⁴ FF 2006 6391, in particolare 6496

¹⁵ MEIER, ZK zum ZGB, art. 398, n. marg. 20.

decisione corrispondente da parte delle autorità di protezione degli adulti (cfr. in proposito n. 3.2).

In materia federale, l'esclusione dal diritto di voto comporta contemporaneamente la perdita del diritto a essere eletti nell'ambito delle elezioni federali. L'eleggibilità è determinata dall'articolo 143 Cost. secondo cui tutti gli aventi diritto di voto sono eleggibili al Consiglio nazionale, al Consiglio federale e al Tribunale federale (cfr. in proposito n. 3.7).

2.1.4 Evoluzione dell'esclusione dal diritto di voto

Dalla fondazione dello Stato federale, il diritto cantonale ha disciplinato in larga misura le cause di esclusione dal diritto di voto, entro alcuni limiti previsti dal diritto federale¹⁶. Gli articoli 66 e 74 della Costituzione federale del 29 maggio 1874 conferivano alla Confederazione il potere di legiferare sull'esclusione dal diritto di voto. Questo potere si estendeva non solo a livello federale (art. 74 Cost.-1874), ma anche a livello cantonale e comunale (art. 66 Cost.-1874). Sulla base di queste due disposizioni, il legislatore federale ha emanato per due volte una legge federale che avrebbe dovuto regolamentare l'area. Tuttavia, in entrambi i casi gli atti normativi fallirono nella votazione referendaria¹⁷. Così, per i successivi cento anni circa, l'esclusione dal diritto di voto rimase in gran parte disciplinata dal diritto cantonale, anche per le questioni federali¹⁸.

La situazione giuridica è cambiata soltanto nel 1978, con l'entrata in vigore della LDP, che ha uniformato le cause di esclusione dal diritto di voto in materia federale. Secondo la nuova regolamentazione federale in divenire, i diritti politici potevano essere revocati solo in caso di necessità impellente, conformemente a quanto stabilito dal Consiglio federale. Tale necessità doveva essere considerata soddisfatta soltanto in caso di interdizione dovuta a infermità o debolezza mentali¹⁹. Un'esclusione più estesa è stata considerata dal Consiglio federale una misura sproporzionata, soprattutto perché di regola l'esercizio del diritto di voto da parte di persone con capacità limitata non violerebbe direttamente i diritti o gli interessi di terzi²⁰.

I Cantoni sono invece rimasti competenti per disciplinare l'esclusione dal diritto di voto in ambito cantonale e comunale, sebbene la legislazione federale avrebbe potuto disciplinarla anche in tali ambiti. Quest'ultima competenza federale è cessata con la Costituzione federale del 18 aprile 1999 (v. art. 39 cpv. 1 Cost.). In base al vigente diritto costituzionale, tuttavia, i Cantoni sono vincolati alle garanzie costituzionali della Costituzione federale (in particolare gli art. 8 e 34 Cost.) e sono liberi di prevedere l'esclusione dal diritto di voto unicamente entro tale quadro.

Sebbene il motivo di esclusione previsto dal diritto federale, ossia l'interdizione a causa di infermità o debolezza mentali, sia ancora sancito dalla Costituzione, il diritto in materia di protezione degli adulti, entrato in vigore il 1° gennaio 2013, rispettivamente l'articolo 2 della LDP che vi fa riferimento hanno portato nella prassi a una diminuzione del numero di persone escluse

¹⁶ Cfr. art. 63 della Costituzione federale del 12 set. 1848. Il margine di manovra dei Cantoni era limitato dagli articoli 4, 41, 42, 43 e 48 dell'allora vigente Costituzione federale (cfr. BBl 1872 II 753, in particolare 755).

¹⁷ Bundesgesetz vom 24. Dezember 1874 über die politische Stimmberechtigung der Schweizerbürger (BBl 1875 I 8; respinta nella votazione popolare del 23 mag. 1875, BBl 1875 III 302) e la Bundesgesetz vom 28 mar. 1877 betreffend die politischen Rechte der Niedergelassenen und Aufenthalter und den Verlust der politischen Rechte der Schweizerbürger (BBl 1877 II 894, respinta nella votazione popolare del 21 ott. 1877, BBl 1877 IV 652). Un ulteriore tentativo del Consiglio federale di disciplinare questo ambito (BBl 1882 III 22) si arenò in Parlamento malgrado la diffida dell'Esecutivo (BBl 1891 I 987, in particolare 995). Indicazioni in proposito in SCHWINGRUBER, pag. 89 seg.

¹⁸ Nella legislazione federale, tuttavia, l'esclusione dal diritto di voto è stata successivamente prevista come conseguenza secondaria nella legge sul sequestro e sul fallimento e nel diritto penale fino al 1971. Si veda in proposito GRISEL, Kommentar BV-1874, art. 74, n. marg. 26.

¹⁹ RU 1978 688; FF 1975 I 1313, in particolare 1324.

²⁰ FF 1975 I 1313, in particolare 1324

dal diritto di voto. Le interdizioni secondo il diritto anteriore sono state convertite per legge in curatele generali e le autorità di protezione degli adulti sono inoltre state tenute ad apportare al più presto i necessari adeguamenti al nuovo diritto²¹. Questo significa che ogni caso doveva essere riesaminato per stabilire se fosse sufficiente una misura meno incisiva²². Secondo l'attuale normativa sulla protezione degli adulti, le curatele «su misura» devono essere istituite ogni volta che è possibile secondo gli articoli 393–396 CC e, conformemente all'articolo 397 CC, possono anche essere combinate. Una curatela generale deve essere istituita quale *ultima ratio*. Inizialmente, le interdizioni che sono state convertite in curatele generali sono state quindi parzialmente adattate, il che ha comportato anche la concessione del diritto di voto.

2.2 Diritto cantonale

I Cantoni hanno viepiù equiparato le esclusioni dal diritto di voto cantonali alla regolamentazione federale²³. Spesso ne hanno ripreso il tenore²⁴ o vi hanno rinvio²⁵. In particolare nella Svizzera latina, tuttavia, esistono anche delle peculiarità in termini di contenuto o di procedura, che vengono discusse in modo più approfondito qui di seguito.

2.2.1 Ginevra

Secondo l'articolo 48 capoversi 1 e 2 della Costituzione del Cantone di Ginevra (Cost.-GE) sono titolari del diritto di voto a livello cantonale gli Svizzeri maggiorenni che hanno il domicilio politico nel Cantone²⁶. Con la votazione del 29 novembre 2020 è stato abrogato l'articolo 48 capoverso 4 Cost.-GE che prevedeva l'esclusione dal diritto di voto²⁷. Questa disposizione consentiva alle autorità giudiziarie di revocare i diritti politici a livello cantonale (e comunale) alle persone permanentemente incapaci di discernimento. La revoca non valeva a livello federale, poiché l'esistenza di una curatela generale o di un mandato precauzionale effettivo non era una condizione necessaria per l'esclusione dal diritto di voto. Di conseguenza, nel Cantone di Ginevra era possibile che una persona avesse il diritto di voto a livello federale ma non a livello cantonale (e comunale), e viceversa. Poiché ora il Cantone non prevede più l'esclusione dal diritto di voto, attualmente tutti gli Svizzeri maggiorenni domiciliati politicamente nel Cantone di Ginevra hanno il diritto di voto a livello cantonale (e comunale) e l'esclusione dal diritto di voto vale solo per il livello federale. L'abrogazione delle esclusioni dal diritto di voto è stata espressamente voluta al fine di attuare l'articolo 29 CDPD. Il testo in votazione e la domanda erano formulati di conseguenza²⁸. Secondo la documentazione relativa alla votazione, la maggioranza del Gran Consiglio del Cantone di Ginevra ha considerato anche l'effetto simbolico della modifica costituzionale e il fatto che la giustizia non dovrebbe poter decidere se una persona è in grado di comprendere le conseguenze di un oggetto in votazione e di decidere se può votare o meno²⁹.

²¹ Art. 14 cpv. 2 tit. fin. CC

²² FF 2006 6391, in particolare 6493

²³ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. MARG. 138; AUER, n. marg. 974.

²⁴ Così p. es. art. 6 cpv. 1 PRG/BE; § 4 cpv. 1 e 4 StRG/LU; § 3 WahlG/BS; art. 9 KV/GR; art. 2b cpv. 1 e 2 PRG/FR; art. 14 cpv. 1 GPR/VS; art. 2 cpv. 2 WAG/SG; art. 12 LEDP/TI; art. 4 cpv. 1 LEDP/VD; § 27 cpv. 3 KV/ZG; § 59 cpv. 1 KV/AG; art. 16 cpv. 2 KV/AI; §1a GPR/BL; § 3 GpR/SO; art. 2 cpv. 5 LDP/JU. I Cantoni Uri e Turgovia hanno ripreso il tenore della Cost. (art. 17 cpv. 1 KV/UR e art. 3 WAVG/UR; § 18 cpv. 1 KV/TG) senza concretizzazioni a un livello inferiore.

²⁵ Così p. es. art. 22 KV/ZH.

²⁶ Questo vale anche a livello comunale, dove tuttavia anche gli stranieri hanno il diritto di voto (cfr. art. 48 cpv. 3 Cost.-GE).

²⁷ Per ulteriori informazioni si veda www.ge.ch > Dossier > Votations et élections > Les votations info et résultats > Archives des votations > votations populaire du 29 novembre 2020.

²⁸ La domanda sulla scheda era: « Acceptez-vous la loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (Mise en œuvre de l'article 29 de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées – CDPH) (A 2 00 – 12211), du 27 février 2020? »

²⁹ Documentazione cantonale relativa alla votazione popolare del 29 nov. 2020, pag. 11; consultabile all'indirizzo www.ge.ch > Dossier > Votations et élections > Les votations info et résultats > Archives des votations > votations populaire du 29 novembre 2020

2.2.2 Vaud

Il Cantone di Vaud ha adattato la propria regolamentazione sull'esclusione dal diritto di voto nel corso della revisione totale della legge del 5 ottobre 2021 sull'esercizio dei diritti politici (LEDP/VD, RS-VD 160.01) e ha messo in vigore le nuove disposizioni il 1° gennaio 2022. Il diritto cantonale vigente, come quello della Confederazione, esclude dal diritto di voto le persone sottoposte a curatela generale per durevole incapacità di discernimento o rappresentate da una persona con mandato precauzionale (art. 4 cpv. 1 LEDP/VD). Oltre alla legge federale, il diritto vodese prevede precisazioni procedurali: l'autorità responsabile della protezione degli adulti («justice de paix» / giudice di pace) deve determinare caso per caso se esiste una durevole incapacità di discernimento (art. 4 cpv. 1, primo per. LEDP/VD). Prima dell'emanazione di una decisione, il giudice di pace deve informare l'interessato delle ripercussioni sui diritti politici (art. 4 cpv. 2 LEDP/VD). Il Cantone di Vaud dispone inoltre di una procedura di reinserimento nel catalogo elettorale (art. 4 cpv. 3 LEDP/VD), in base alla quale il Comune politico di domicilio può iscrivere (o reinscrivere) la persona interessata nel catalogo elettorale se questa può dimostrare – segnatamente sulla base di un certificato medico – di disporre della capacità di discernimento. Il Comune politico di domicilio deve informare espressamente la persona interessata e il suo rappresentante della cancellazione dal catalogo elettorale e della possibilità di reinserimento nello stesso (art. 10 cpv. 2 del Regolamento di applicazione della legge sull'esercizio dei diritti politici, RLEDP/VD, RS-VD 160.01.1). Con la revisione totale della LEDP/VD, il diritto cantonale si proponeva di tenere conto delle circostanze individuali³⁰. Tuttavia, lo stesso giorno il Gran Consiglio ha accolto la mozione 117/2019 Buclin, che chiede di abrogare le esclusioni dal diritto di voto in generale. L'attuazione della mozione è attualmente pendente presso il Consiglio di Stato.

2.2.3 Neuchâtel

Secondo l'articolo 37 della Costituzione del Cantone di Neuchâtel, le persone escluse dal diritto di voto possono chiedere di essere reintegrate nel corpo elettorale, previa dimostrazione della loro capacità di discernimento. Secondo l'articolo 8 del Regolamento di applicazione della legge sui diritti politici il Dipartimento cantonale dell'economia, della sicurezza e della cultura è competente per l'esame di tali domande (RELDP/NE; RSN 141.01). Secondo l'articolo 9 capoverso 1 RELDP/NE la domanda di reintegrazione nel corpo elettorale deve essere accompagnata da un certificato medico che attesta la capacità di discernimento. La decisione del Dipartimento può essere impugnata dinanzi al Tribunale cantonale (art. 10 cpv. 1 RELDP/NE). I ricercatori dell'Università di Friburgo hanno recentemente esaminato questa procedura e sono giunti alla conclusione che è inadeguata nella prassi ed è poco nota³¹. Il 31 marzo 2021 il Gran Consiglio del Cantone di Neuchâtel ha accolto la mozione 20.207 Groupe socialiste, che chiede l'abolizione dell'esclusione dal diritto di voto. L'attuazione della mozione è attualmente pendente presso il Consiglio di Stato.

2.2.4 Altri Cantoni

Oltre ai lavori in corso nei Cantoni di Neuchâtel e Vaud, anche in altri Cantoni sono stati avviati processi politici volti ad adeguare la normativa sull'esclusione dal diritto di voto. Sia nel Cantone di Berna e che in quello di Basilea Campagna è stata depositata una mozione, trasmessa poi

³⁰ Conseil d'Etat du canton de Vaud, exposé des motifs et projets de loi sur l'exercice des droits politiques, janvier 2021 (20_LEG_79), pag. 11 ; consultabile all'indirizzo: www.vd.ch > Conseil d'Etat > Décisions du Conseil d'Etat > séance du Conseil d'Etat du 3 février 2021.

³¹ Si veda in proposito BACH, pag. 5.

come postulato, per chiedere ai governi cantonali di riferire al Parlamento cantonale sulla questione delle esclusioni dal diritto di voto³². Anche nel Cantone di Basilea Città e in quello del Giura i rispettivi governi hanno chiesto che le mozioni in materia, approvate dai Parlamenti, fossero trasmesse come postulato (o come «Anzug», ovvero come proposta)³³. I governi cantonali devono quindi preparare gli atti modificatori. Nel Cantone di Zugo, il Consiglio di Stato ha proposto al Gran Consiglio di accogliere una mozione volta ad abrogare le esclusioni dal diritto di voto³⁴. Nel Cantone del Vallese, la questione è stata affrontata nell'ambito dei lavori per una nuova costituzione cantonale. Il progetto preliminare di costituzione, quale è stato adottato dal Consiglio costituzionale, non prevede più l'esclusione dal diritto di voto e, secondo l'articolo 43 capoverso 4, esclude le restrizioni del diritto di voto nella legge³⁵. Infine, il Cantone di Zurigo ha adottato il Piano d'azione per i diritti dei disabili, secondo il quale l'adeguamento della legislazione cantonale sull'esclusione dal diritto di voto deve essere esaminato entro il 2025³⁶. Nei Cantoni di Friburgo e Turgovia, invece, sono state respinte le mozioni che chiedevano l'abolizione delle esclusioni dal diritto di voto³⁷.

2.3 Diritto internazionale

2.3.1 Patto relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II)

Il diritto internazionale riconosce e protegge il diritto di voto nell'articolo 25 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II, RS 0.103.2). Tale articolo conferisce ai cittadini il diritto di partecipare alla direzione degli affari pubblici, di votare e di essere eletti e di accedere, in condizioni generali di eguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio Paese.

I diritti garantiti dall'articolo 25 devono essere accessibili ai cittadini senza alcuna delle discriminazioni menzionate in modo non esaustivo nell'articolo 2 del Patto ONU II (p. es. razza, colore, sesso, religione, ecc.) e senza restrizioni irragionevoli. Le disabilità non sono esplicitamente menzionate nell'articolo 2 del Patto ONU II, ma rientrano anch'esse tra le discriminazioni censurate³⁸. Nel suo *General Comment Nr. 25*, il Comitato per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite cita esplicitamente l'incapacità mentale accertata («established mental incapacity») come esempio di motivo oggettivo che può giustificare l'esclusione dal diritto di voto³⁹. Tuttavia, l'interpretazione della disposizione nel *General Comment* risale al 1996 e quindi a prima dell'adozione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità dell'ONU (cfr. in proposito n. 2.3.2). In diverse occasioni è stata rilevata una contraddizione con la più recente con-

³² Cantone di Berna: il Gran Consiglio ha trasmesso la mo. 067/2022 Sancar il 28 novembre 2022 quale postulato, v. Tagblatt des Grossen Rates, Wintersession 2022, Geschäft 007, consultabile all'indirizzo: www.tagblatt.gr.be.ch. Cantone di Basilea Campagna: decisione del Landrat del 2 giu. 2022, trasmettere la mo. 2021/410 Locher quale postulato, consultabile all'indirizzo: www.baselland.ch > Politik und Behörden > Landrat/Parlament > Geschäfte > Geschäfte ab Juli 2015.

³³ Cantone di Basilea Città: il Gran Consiglio ha accolto la mo. 21.5475 Thommen il 19 gen. 2022; si veda Protokoll der 53. Sitzung, Amtsjahr 2021/2022, pag. 2309 segg., consultabile all'indirizzo: www.grosserrat.bs.ch > Ratsbetrieb > Ratsprotokolle und Abstimmungsergebnisse. Cantone del Giura: il Parlamento ha accolto la mo. 1428 Aubry Janketic il 23 nov. 2022; si veda Procès-verbal N° 39 du 23 novembre 2022 (I), pag. 2, consultabile all'indirizzo: www.jura.ch > Autorités > Parlement > Calendrier des séances plénières > Archives séances plénières 2021–2025

³⁴ Rapporto e proposta del Consiglio di Stato del 24 apr. 2023 sulla mozione 3382.2 Arnold et al., consultabile all'indirizzo: <https://kr-geschaeft.zug.ch/>.

³⁵ Il progetto preliminare di costituzione è consultabile all'indirizzo: www.vs.ch > Verfassungsrat > Verfassungsentwurf

³⁶ Cfr. in proposito Aktionsplan Behindertenrechte Kanon Zürich 2022-2025, Massnahme A3, n. 2.1.2, pag. 13; consultabile all'indirizzo: www.zh.ch > Soziales > Leben mit Behinderung > Aktionsplan zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention.

³⁷ Cantone di Friburgo: il Gran Consiglio ha respinto la mo. 2020-GC-13 Ganioz/Mauron il 16 set. 2020; si veda Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates (TGR) 2020, pag. 2604 segg., consultabile all'indirizzo: www.parlinfo.fr.ch > Geschäfte > Parlamentarische Vorstösse. Cantone di Turgovia: il Gran Consiglio ha respinto la Mo. 20/MO 23/231 Keller et al. il 26 ott. 2022, si veda Protokoll des Grossen Rates Nr. 45 del 26 ott. 2022, consultabile all'indirizzo: <https://grgeko.tg.ch/>.

³⁸ SCHEFER/HESS-KLEIN, pag. 5 con rimandi.

³⁹ UN Committee on Human Rights, General Comment 25, The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right to Equal Access to Public Service 8, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 lug. 1996, n. marg. 4, consultabile all'indirizzo: <https://un-docs.org/en/CCPR/C/21/Rev.1/Add.7>.

venzione speciale ed è stato suggerito di adeguare il *General Comment Nr. 25* alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità⁴⁰. Tuttavia tale adeguamento non è ancora stato effettuato. Di conseguenza, il Comitato dei diritti dell'uomo dell'ONU, per esempio, ha semplicemente invitato il Portogallo, nel quadro del rapporto degli Stati parte 2020, a non discriminare le persone con disabilità mentale, intellettuale o psicosociale privandole del diritto di voto in modo sproporzionato o senza un collegamento ragionevole e oggettivo con la loro capacità di voto⁴¹.

2.3.2 Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CDPD)

2.3.2.1 In generale

La CDPD è stata istituita nel 2006 e oggi conta 175 Stati parte. È la prima convenzione speciale internazionale sui diritti delle persone con disabilità ed è entrata in vigore per la Svizzera il 15 maggio 2014. Aderendo alla Convenzione, la Svizzera si è impegnata a proteggere le persone con disabilità dalla discriminazione e a promuoverne l'inclusione e l'uguaglianza nella società. La CDPD si rivolge in primo luogo agli Stati parte e contiene principalmente disposizioni programmatiche che non contemplano diritti che i privati possono far valere direttamente. Gli Stati parte sono tenuti ad attuare gradualmente gli impegni assunti nella CDPD nella misura delle loro possibilità. Gli Stati parte devono inoltre riferire in modo esaustivo al Comitato per i diritti delle persone con disabilità (di seguito: Comitato CDPD) a intervalli regolari sulle misure adottate per l'attuazione e fornire informazioni sui progressi compiuti (art. 34 CDPD).

La CDPD si basa su una definizione ampia di disabilità. Secondo l'articolo 1 capoverso 2 della CDPD, per «persone con disabilità si intendono persone con minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che in interazione con varie barriere possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri». Questa concezione della disabilità come interazione di condizioni individuali e condizioni quadro esterne è alla base anche del diritto svizzero sui disabili⁴². La CDPD mira a garantire che anche le persone con disabilità godano dei diritti umani fondamentali. In linea di principio, non crea diritti speciali, ma concretizza i diritti umani universali dal punto di vista delle persone con disabilità e sullo sfondo delle loro circostanze specifiche⁴³.

Con l'articolo 12 paragrafi 1 e 2 CDPD, gli Stati parte affermano di riconoscere la capacità giuridica e la capacità di agire delle persone con disabilità. Ai sensi dell'articolo 12 paragrafo 3 CDPD, essi devono anche prendere appropriate misure per permettere l'accesso da parte delle persone con disabilità al sostegno di cui esse dovessero aver bisogno nell'esercizio della loro capacità giuridica e di agire. Le norme mirano a limitare le persone con disabilità che necessitano di assistenza nell'esercizio dei propri diritti soltanto nella misura strettamente necessaria; esse devono essere sostenute anziché rappresentate, per quanto possibile (*supported decision-making* invece di *substituted decision-making*)⁴⁴. Il diritto di voto è un diritto altamente personale. Il suo esercizio da parte di terzi è escluso. Secondo il Comitato CDPD, tuttavia, la

⁴⁰ Cfr. in proposito Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities, A/HRC/19/36, 21 dic. 2011, consultabile all'indirizzo: <https://undocs.org/en/A/HRC/19/36>. Con rimandi TOBLER, pag. 332.

⁴¹ Si veda in proposito Human Rights Committee, Concluding observations on the fifth periodic report of Portugal, CCPR/C/PRT/CO/5, n. 19 lett. C, consultabile all'indirizzo: <https://undocs.org/en/CCPR/C/PRT/CO/5>.

⁴² FF 2013 575, in particolare 590 con rimando a FF 2001 1477, in particolare 1485 seg. e 1536 seg.

⁴³ FF 2013 575, in particolare 576 seg.

⁴⁴ FF 2013 575, in particolare 603 seg. Per l'ambito del diritto civile BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, art. 16 n. marg. 8.

necessità di un sostegno nel processo decisionale non dovrebbe essere un motivo per escludere i cittadini dai loro diritti, fra i quali il diritto di voto⁴⁵.

2.3.2.2 Protezione dei diritti politici (art. 29 CDPD)

Le disposizioni sui diritti politici sono previste nell'articolo 29 della CDPD, secondo cui gli Stati parte devono garantire i diritti politici alle persone con disabilità e fare in modo che possano esercitarli su base paritaria con gli altri. La disposizione non prevede alcuna eccezione a questa garanzia, né contiene riferimenti espliciti a casi ammissibili di esclusione dal diritto di voto. In vista della ratifica della CDPD, il Consiglio federale ha comunque ritenuto che l'esclusione dal diritto di voto prevista dalla Costituzione (art. 136 Cost.) e concretizzata a livello legislativo (art. 2 LDP) fosse compatibile con gli obblighi da assumere in materia di diritto internazionale⁴⁶. Al momento del licenziamento del messaggio, questo corrispondeva all'interpretazione generale della CDPD. Tuttavia, in un rapporto del 2011, l'Alto Commissario per i diritti umani era già del parere che l'esclusione dal diritto di voto sulla base di una disabilità psicosociale o intellettuale sospetta o acuta costituisse una discriminazione ai sensi dell'articolo 2 CDPD⁴⁷. Il Comitato CDPD ha confermato questa opinione nel 2013, ossia dopo che è stato licenziato il messaggio del Consiglio federale e proprio durante la discussione dell'oggetto in Parlamento⁴⁸. Secondo il Comitato CDPD, l'esclusione dal diritto di voto a causa di una disabilità (mentale) viola l'articolo 29 della CDPD, anche se l'incapacità è valutata e determinata in una procedura individuale⁴⁹. Da allora questa opinione è stata ripresa nella prassi costante del Comitato CDPD.

2.3.2.3 Attuazione della CDPD in Svizzera

Nel 2022 la Svizzera è stata controllata per la prima volta dal Comitato CDPD in merito all'attuazione della CDPD. Il Comitato CDPD si compone di 18 esperti e sorveglia l'attuazione della CDPD negli Stati parte. I suoi controlli si basano, da un lato, sui rapporti degli stessi Stati parte, dall'altro, sulle richieste di altre organizzazioni. Per esempio, nell'ambito del primo Rapporto degli Stati parte sulla Svizzera, l'organizzazione mantello delle organizzazioni svizzere per la disabilità, *Inclusion Handicap*, ha presentato un cosiddetto «rapporto ombra» che illustra in dettaglio l'attuazione della CDPD dal suo punto di vista. Il Comitato CDPD ha formulato raccomandazioni su quasi tutte le garanzie della CDPD. In relazione alla partecipazione alla vita politica e pubblica garantita dall'articolo 29 della CDPD, il Comitato CDPD ha anche commentato l'esclusione dal diritto di voto sancita dalla Confederazione e dalla maggior parte dei Cantoni. In linea con la sua prassi, raccomanda alla Svizzera di abrogare tutte le disposizioni legali a livello federale e cantonale che negano il diritto di voto alle persone con disabilità, in particolare a quelle con disabilità mentali e psicosociali⁵⁰.

⁴⁵ COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES, General Comment No. 1, CRPD/C/GC/1, 19 mag. 2014, n. marg. 48–49 (CRPD/C/GC/1), consultabile all'indirizzo: <https://undocs.org/en/CRPD/C/GC/1>.

⁴⁶ Si veda in proposito FF 2013 575, in particolare 621; cfr. anche la perizia commissionata dall'UFPD KÁLIN ET AL., pag. 65.

⁴⁷ Thematic study (v. nota 40), n. 29, pag. 68 segg. Lo studio era noto al Consiglio federale ed è stato citato nel messaggio anche in un altro contesto (v. FF 2013 575, in particolare 621, v. nota 96).

⁴⁸ Cfr. in proposito TOBLER, pag. 340 segg.

⁴⁹ COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES, Zsolt Bujdosó and five others v. Hungary, views adopted by the Committee at its tenth session, CRPD/C/10/D/4/2011, 16 ott. 2013, n. marg. 9.4, consultabile all'indirizzo: <https://undocs.org/en/CRPD/C/10/D/4/2011>.

⁵⁰ COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES (v. nota 45), n. marg. 48–49. Si veda anche Comitato sui diritti delle persone con disabilità, osservazioni conclusive al rapporto iniziale della Svizzera, CRPD/C/CHE/CO/1, 25 marzo 2022 n. 56 lett. a, traduzione in italiano non ufficiale consultabile all'indirizzo: www.edi.admin.ch > UFPD > Diritto > Internazionale > Convenzione ONU > Rapporto degli Stati parte.

2.3.3 Ulteriore diritto internazionale

2.3.3.1 Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)

La CEDU (RS 0.101) non contempla alcuna garanzia del diritto di voto. Il «diritto a libere elezioni» è invece previsto nell'articolo 3 del primo protocollo addizionale (PA-1). La Svizzera non lo ha mai ratificato e pertanto non è vincolata dalla relativa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). Le spiegazioni che seguono non sono direttamente determinanti per la valutazione degli obblighi della Svizzera ai sensi del diritto internazionale e dell'ammissibilità delle esclusioni dal diritto di voto esistenti. Tuttavia, la Corte EDU ha affrontato ripetutamente la questione dell'ammissibilità delle esclusioni dal diritto di voto nella sua interpretazione dell'articolo 3 PA-1. La giurisprudenza sarà quindi esaminata in modo più dettagliato.

A differenza del Comitato CDPD, la Corte EDU ritiene ammissibile in linea di principio che gli Stati parte possano revocare il diritto di voto se le persone non dispongono della necessaria capacità decisionale⁵¹. L'esclusione dal diritto di voto deve avere uno scopo legittimo ed essere compatibile con il principio di proporzionalità⁵². Per la revoca del diritto di voto, secondo la Corte EDU, non si deve prendere in considerazione solo la prospettiva dell'individuo, ma anche quella della società democratica, nel cui sistema politico è inserito il diritto di voto individuale⁵³. La legislazione degli Stati parte ha un margine di manovra a questo proposito. In particolare, può determinare la procedura di valutazione della capacità decisionale delle persone con disabilità intellettiva⁵⁴. Gli Stati parte devono tuttavia rispettare i principi del diritto internazionale. Secondo la Corte EDU, non sono ammissibili le norme statali che revocano il diritto di voto senza un esame individuale della capacità decisionale ma esclusivamente sulla base dello status di una persona: per esempio l'esclusione dal diritto di voto di persone che sono sotto tutela parziale (*partial guardianship*) a causa di una disabilità mentale⁵⁵.

2.3.3.2 Codice di buona condotta in materia elettorale

Nel 2002 la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa ha adottato il Codice di buona condotta in materia elettorale (*Code of Good Practice in Electoral Matters*), che è stato approvato dall'Assemblea parlamentare e dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa⁵⁶. Detto Codice non è giuridicamente vincolante, ma è comunque incisivo in quanto viene preso in considerazione, per esempio, nelle osservazioni elettorali dell'OSCE o nella giurisprudenza della Corte EDU⁵⁷. Il Codice di buona condotta dichiara l'esclusione di individui dal diritto di voto come una misura generalmente ammissibile, a condizione che le seguenti condizioni siano cumulativamente⁵⁸ soddisfatte: l'esclusione dal diritto di voto deve avere una base legale e rispettare il principio di proporzionalità⁵⁹. Inoltre, solo l'infermità mentale⁶⁰ (*mental incapacity*) o una condanna penale per un delitto grave possono essere considerate motivi di esclusione, e l'esclusione dal diritto di voto o la determinazione dell'incapacità di discernimento devono

⁵¹ Corte EDU, *Caamaño Valle v. Spain*, 43564/17, 11 mag. 2021, n. 64; Corte EDU, *Alajos Kiss v. Hungary*, 38832/06, 20 mag. 2010, n. 41 seg.

⁵² Corte EDU, *Alajos Kiss v. Hungary* (v. nota 51), n. 37 segg.

⁵³ Corte EDU, *Caamaño Valle v. Spain* (v. nota 51), n. 74

⁵⁴ Corte EDU, *Alajos Kiss v. Hungary* (v. nota 51), n. 41.

⁵⁵ Corte EDU, *Caamaño Valle v. Spain* (v. nota 51), n. 60; Corte EDU, *Alajos Kiss v. Hungary* (v. nota 51), n. 44

⁵⁶ CDL-AD(2002)023rev2-cor, 25 ott. 2018, consultabile all'indirizzo: www.venice.coe.int > Main documents > Main reference documents. Vi è inoltre il *Code of Good Practice on Referendums*, che è di recente stato modificato (CDL-AD(2022)015), il quale prevede anche la possibilità di esclusioni dal diritto di voto (CDL-AD(2022)015, 20 giu. 2022, consultabile all'indirizzo: www.venice.coe.int > Main documents > Main reference documents).

⁵⁷ Cfr. in dettaglio MÖCKLI, pag. 184 segg.

⁵⁸ Code of Good Practice in Electoral Matters (v. nota 56), n. I/1/1.1/d

⁵⁹ L'esclusione dal diritto di voto e di eleggibilità è soggetta a condizioni più severe rispetto alla revoca dell'eleggibilità.

⁶⁰ Secondo il Code of Good Practice (v. nota 56) anche questo è un motivo di esclusione ammissibile.

essere state decise da un tribunale. La giurisprudenza della Corte EDU riprende i criteri del Codice di buona condotta⁶¹.

2.4 Considerazioni di diritto comparato

2.4.1 Panoramica

La discussione sull'esclusione dal diritto di voto a livello internazionale ha spesso portato a riforme a livello degli Stati nazionali. Su incarico dell'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD), l'Istituto svizzero di diritto comparato ha svolto uno studio di diritto comparato sull'argomento⁶². Altri studi forniscono una panoramica degli approcci e degli sviluppi diffusi in Europa⁶³.

Attualmente 13 Stati membri dell'UE (Austria, Croazia, Danimarca⁶⁴, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lettonia, Paesi Bassi, Slovacchia, Spagna e Svezia) rinunciano all'esclusione dal diritto di voto per le persone incapaci di discernimento. Gli altri 14 Stati membri dell'UE prevedono invece esclusioni dal diritto di voto che in genere riguardano le persone che non sono in grado di gestire i propri affari, in tutto o in parte, e sono quindi in una relazione di assistenza⁶⁵. Di tali Stati, sette (Belgio, Lituania, Malta, Portogallo, Slovenia, Repubblica Ceca e Ungheria) hanno una regolamentazione che non vincola l'esclusione dal diritto di voto a una misura di protezione degli adulti, ma consente ai tribunali o ad altre autorità di ordinare l'esclusione dal diritto di voto⁶⁶. Negli altri sette Stati membri dell'UE (Bulgaria, Cipro, Estonia, Grecia, Lussemburgo, Polonia e Romania) l'esclusione dal diritto di voto è la conseguenza della pronuncia di una misura di protezione per adulti.

In Francia e Germania, le esclusioni dal diritto di voto sono state abrogate nel 2019. Le nuove normative e le loro origini nei due Paesi sono esaminate più in dettaglio qui di seguito.

2.4.2 Francia

La Francia ha abrogato l'esclusione dal diritto di voto mediante una modifica legislativa del 23 marzo 2019. In precedenza, la Commissione consultiva nazionale sui diritti dell'uomo si era pronunciata a favore dell'abolizione delle esclusioni dal diritto di voto⁶⁷. Secondo il diritto previgente, l'autorità giudiziaria responsabile di ordinare o rinnovare una tutela («mesure de tutelle») doveva decidere se la persona in questione dovesse mantenere il diritto di voto o meno⁶⁸. Oltre all'abrogazione dell'esclusione dal diritto di voto, nel 2019 sono state stabilite anche le modalità di esercizio del diritto di voto (cfr. n. 5.4). Le persone interessate⁶⁹ devono prima essere iscritte

⁶¹ TOBLER, pag. 344.

⁶² NADAKAVUKAREN SCHEFER ET AL., Persons with disabilities' right to autonomy and their right to vote, E-Avis 2019-18.

⁶³ EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, Die praktische Ausübung des Wahlrechts durch Menschen mit Behinderungen bei der Wahl zum Europäischen Parlament (Informationsbericht), SOC/554-EESC-2017-00587, 20 mar. 2019, n. 5, consultabile all'indirizzo: www.eesc.europa.eu > Unsere Arbeit > Stellungnahmen und Informationsberichte; EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, Gewährleistung der praktischen Ausübung des Wahlrechts durch Menschen mit Behinderungen bei der Wahl zum EP (Stellungnahme), SOC/638-EESC-2020, 2 dic. 2020, consultabile all'indirizzo: www.eesc.europa.eu > Unsere Arbeit > Stellungnahmen und Informationsberichte; EUROPEAN DISABILITY FORUM, Human Rights Report 6/2022 on Political Participation of Persons with Disabilities, pag. 38 segg., consultabile all'indirizzo: www.edf-feph.org > Library > Publications and Webinars.

⁶⁴ In Danimarca, tuttavia, questo vale solo per le elezioni regionali e per le elezioni del Parlamento europeo. Per le elezioni parlamentari nazionali, l'art. 29 cpv. 1 della Costituzione danese (Danmarks Riges Grundlov nella versione del 5 giu. 1953) prevede un'esclusione dal diritto di voto.

⁶⁵ EUROPEAN DISABILITY FORUM (v. nota 63), pag. 39.

⁶⁶ EUROPEAN DISABILITY FORUM (v. nota 63), pag. 40.

⁶⁷ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME (CNCDH), Avis sur le droit de vote des personnes handicapées, JORF n° 0055, texte n° 32, 5 mar. 2017.

⁶⁸ Art. L5 code électoral (abrogato il 25.3.2019), consultabile all'indirizzo: www.legifrance.gouv.fr.

⁶⁹ Art. L11 Code électoral (nella versione del 21 lug. 2023), consultabile all'indirizzo: www.legifrance.gouv.fr

nelle liste elettorali se desiderano esercitare il diritto di voto, come è generalmente richiesto in Francia⁷⁰.

2.4.3 Germania

Fino al 2019 la Germania conosceva una regolamentazione paragonabile a quella esistente nel nostro Paese in materia federale. Secondo tale regolamentazione, le persone erano escluse dal diritto di voto se nei loro confronti era stata ordinata un'assistenza per tutti gli affari⁷¹. La regolamentazione è stata criticata, non da ultimo a causa degli sviluppi relativi alla CDPD (vedi sopra), che è giuridicamente vincolante per la Germania dal 2009. Alla luce di questo, il Governo federale ha richiesto uno studio interdisciplinare. Lo studio, presentato nel 2016, ha esposto che la normativa tedesca all'epoca era conforme alla Costituzione e al diritto internazionale⁷². Tuttavia, alcuni Länder hanno successivamente abrogato le corrispondenti esclusioni dal diritto di voto nelle leggi elettorali dei Länder e dei Comuni⁷³.

Nel 2019, la Corte costituzionale si è occupata dell'esclusione del diritto di voto e l'ha dichiarata incostituzionale⁷⁴. Contrariamente al Comitato per i diritti delle persone con disabilità dell'ONU, non ha ritenuto che l'esclusione del diritto di voto fosse fondamentalmente incostituzionale o contraria al diritto internazionale. L'esclusione violava tuttavia i requisiti costituzionali per una tipizzazione legale, in quanto determinava il gruppo di persone escluse senza una ragione sufficientemente oggettiva, violando così il principio di uguaglianza⁷⁵. La Corte costituzionale ha riconosciuto in linea di principio un interesse costituzionale legittimo nell'escludere dal diritto di voto le persone non aventi la necessaria comprensione della natura e del significato delle elezioni⁷⁶. D'altra parte, la Corte ha ritenuto inammissibile il collegamento con la legge in materia di protezione degli adulti (*Betreuungsrecht*), in quanto una protezione o assistenza era ordinata solo se assolutamente necessaria. In molti casi, nei quali la suddetta capacità d'intendere non era data, il diritto di voto sussisteva comunque. La revoca del diritto di voto dipendeva quindi dalla necessità di assistenza o protezione nel singolo caso specifico. La regolamentazione non ha quindi raggiunto il suo obiettivo normativo di proteggere il processo decisionale collettivo. Secondo la Corte Costituzionale, il legislatore non poteva sostenere che il criterio formale fosse chiaro e facile da determinare e quindi particolarmente adatto all'organizzazione di un «evento di massa» quale le elezioni. Questo in particolare perché non era data la proporzionalità della misura. Si poteva presumere che le persone prive della suddetta capacità d'intendere rimaste autorizzate a votare sarebbero state almeno altrettante rispetto a quelle che sarebbero state escluse dalla disposizione.

A seguito della decisione della Corte costituzionale, il legislatore ha adattato la legge elettorale federale (*Bundeswahlgesetz*) e ha abrogato la disposizione sull'esclusione delle persone per le quali è stata ordinata l'assistenza per *tutti* gli affari. Inoltre, è stata aggiunta una disposizione relativa all'assistenza elettorale (cfr. n. 5.4). La questione dell'eleggibilità non è stata oggetto di esame da parte della Corte costituzionale e non è stata esaminata in modo approfondito quando è stata adeguata la base legale. Conformemente alla situazione giuridica attuale, le

⁷⁰ L'obbligo di registrazione si applica in linea di principio a tutti gli aventi diritto al voto. In via eccezionale, tuttavia, alcune persone vengono iscritte d'ufficio nelle liste elettorali, ovvero coloro che raggiungono l'età per votare e coloro che acquistano la cittadinanza francese (art. L11-II Code électoral, nella versione del 21 lug. 2023, consultabile all'indirizzo: www.legifrance.gouv.fr).

⁷¹ § 13 Nr. 2 Bundeswahlgesetz (BWahlG; BGBl. I pag. 2002, 2017).

⁷² Forschungsbericht 470 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit einer Behinderung, 2016, consultabile all'indirizzo: www.bmas.de > Service > Publikationen > Forschungsberichte

⁷³ Si vedano rimandi presso THUM, Kommentar zum BWahlG, § 13, n. marg. 4 seg.

⁷⁴ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss des Zweiten Senats del 29.1.2019 – 2 BvC 62/14, Entscheidung des BVerfG (BVerfGE) 151, 1.

⁷⁵ BVerfGE 151, 1, LS 4

⁷⁶ BVerfGE 151, 1, C/II/1

persone che hanno ora il diritto di voto attivo grazie alla modifica della legge del 2019 sono quindi eleggibili⁷⁷.

3 Analisi dell'esclusione dal diritto di voto

3.1 Prassi dell'esclusione dal diritto di voto

In Svizzera non vengono effettuate statistiche sul numero di persone escluse dal diritto di voto. L'ordine di grandezza del gruppo di persone interessate può essere stimato solo sulla base dei dati disponibili.

Secondo i dati pubblicati annualmente dalla Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA), al 31 dicembre 2021 in Svizzera vi erano circa 14 000 curatele generali⁷⁸. Questa cifra comprende anche i cittadini stranieri residenti in Svizzera e i cittadini svizzeri che continuano a detenere il diritto di voto perché non sono sotto curatela generale a causa di una durevole incapacità di discernimento (cfr. a proposito n. 3.2.2.1). Manca una statistica a livello nazionale sui cittadini svizzeri maggiorenni durevolmente incapaci di discernimento che sono rappresentati da una persona con mandato precauzionale e sono quindi esclusi dal diritto di voto. Nell'ambito di un sondaggio informale della COPMA, 19 Cantoni hanno segnalato un totale di circa 1250 mandati precauzionali convalidati per l'anno 2021. Queste informazioni non consentono di trarre una conclusione diretta sul numero di persone interessate dall'esclusione dal diritto di voto poiché, da un lato, non sono disponibili informazioni (complete) da parte di tutte le autorità cantonali e, dall'altro, i dati includono i cittadini stranieri.

Oltre ai dati sulla prassi delle misure di protezione degli adulti come indicatore, la Cancelleria federale, insieme all'Ufficio federale di statistica, ha stimato il numero di persone interessate da un'esclusione dal diritto di voto. A tal fine, i dati sulla popolazione adulta permanente residente in Svizzera sono stati confrontati con il numero di cittadini svizzeri aventi diritto di voto secondo i registri elettorali degli ultimi cinque anni. In media, questa approssimazione ha mostrato che circa lo 0,3 per cento della popolazione residente adulta permanente con cittadinanza svizzera è esclusa dal diritto di voto a livello federale. Attualmente si tratterebbe di circa 16 000 persone e questo corrisponde all'ordine di grandezza suggerito dai dati della COPMA già commentati.

Sia le statistiche della COPMA che la stima effettuata indicano differenze tra i Cantoni, fermo restando che il numero di curatele generali e il numero di esclusioni dal diritto di voto nella Svizzera latina sono relativamente elevati.

3.2 Condizioni e procedura per l'esclusione dal diritto di voto

3.2.1 Durevole incapacità di discernimento

La durevole mancanza della capacità di discernimento è il motivo effettivo per l'esclusione dal diritto di voto. Deve quindi sussistere per potersi ordinare la curatela generale o per convalidare il mandato precauzionale. Il concetto di capacità di discernimento è definito nell'articolo 16 CC ed è rilevante anche nel diritto pubblico⁷⁹. Per capacità di discernimento si intende la capacità di agire in modo ragionevole. Da un lato, ciò presuppone un elemento intellettuale, ossia la capacità di riconoscere il significato, lo scopo e gli effetti di una determinata azione (capacità

⁷⁷ §15 cpv. 2 in combinato disposto con § 13 BWAHIG (nella versione dell'8 giu. 2023). Si veda in proposito THUM, Kommentar zum BWahIG, § 15, n. marg. 12 seg.

⁷⁸ KOKES-Statistik 2021 / Bestand Erwachsene, Anzahl Erwachsene mit Schutzmassnahmen am 31.12.2021, consultabile all'indirizzo: www.kokes.ch > Statistik-Zahlen > KOKES-Statistik 2021: Erwachsene-Bestand

⁷⁹ BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, art. 16 n. marg. 3

d'intendere). Dall'altro, la capacità di discernimento contiene un elemento di volontà, ossia la capacità di agire secondo il proprio libero arbitrio in base a questa ragionevole conoscenza (capacità di formare e attuare la propria volontà)⁸⁰. La capacità di discernimento richiede quindi che una persona possa agire in modo autonomo, ossia senza influenze indebite da parte di terzi⁸¹. La capacità di discernimento è generalmente presunta negli adulti; chiunque sostenga che non esiste deve provarlo⁸². Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, per la prova dell'incapacità di discernimento è imprescindibile un elevato grado di probabilità che permetta di escludere qualsiasi dubbio serio⁸³. L'articolo 16 CC elenca condizioni (tra cui la l'età infantile, la disabilità mentale e la turba psichica) che possono condurre a una presunzione di *incapacità di discernimento*⁸⁴.

La regolamentazione inerente alla capacità di discernimento parte dal presupposto che tale capacità sia completamente presente o completamente assente («principio del tutto o niente»). Tuttavia, il *principio della relatività della capacità di discernimento* deve essere osservato. Ciò significa che la capacità di discernimento deve essere valutata in relazione a un atto specifico in questione in un momento specifico⁸⁵. La relatività della capacità di discernimento si esprime quindi in termini fattuali e temporali⁸⁶. In termini fattuali, la complessità e la portata della decisione in questione giocano un ruolo. Nell'interesse del diritto all'autodeterminazione e tenendo presente la funzione protettiva delle norme sull'esercizio dei diritti civili, le possibilità di azione devono essere valutate in modo più generoso nel caso di negozi giuridici di minore importanza, anche se la persona interessata non comprende appieno le basi della decisione⁸⁷. Inoltre, la soglia per l'accettazione della capacità di discernimento è più bassa nel caso di atti strettamente personali e che non si prestano ad essere svolti da rappresentante, in particolare in ambiti in cui anche le persone mentalmente sane non giustificano le loro decisioni in primo luogo in base alla ragione⁸⁸. L'incapacità di discernimento per tutte le questioni è data solo in casi eccezionali, per esempio in caso di demenza grave o di impossibilità di comunicazione (p. es. pazienti in coma)⁸⁹. Sotto il profilo *temporale*, la persona interessata deve avere la capacità di discernimento nel momento in cui viene compiuto l'atto in questione. Per l'esclusione dal diritto di voto, l'incapacità di discernimento deve essere durevole. La durabilità dell'incapacità di discernimento si considera data se le prospettive di riacquistare la capacità di discernimento sembrano praticamente inesistenti o quantomeno improbabili in un futuro prevedibile⁹⁰.

3.2.2 Istituti giuridici della protezione degli adulti

L'esclusione dal diritto di voto è collegata a due istituti giuridici di protezione degli adulti, ossia la curatela generale e la rappresentanza da parte di una persona con mandato precauzionale (cfr. n. 2.1.3).

⁸⁰ DTF **144** III 264, consid. 6.1.1.; BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, art. 16 n. marg. 45 segg.; FANKHAUSER, OFK zum ZGB, art. 16 n. marg. 5 segg.

⁸¹ FANKHAUSER, OFK zum ZGB, art. 16 n. marg. 7; BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, art. 16 n. marg. 72 segg.

⁸² Sentenza 5A_912/2014 del Tribunale federale del 27 mar. 2015, consid. 3.2.1

⁸³ DTF **124** III 5, consid. 1b

⁸⁴ Sentenza 5A_912/2014 del Tribunale federale del 27 mar. 2015, consid. 3.2.1 con rimandi

⁸⁵ BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, art. 16, n. marg. 8, 132.

⁸⁶ BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, art. 16 n. marg. 112 segg.

⁸⁷ BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, art. 16 n. marg. 116.

⁸⁸ BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, art. 16 n. marg. 122 seg. In merito all'esercizio di diritti strettamente personali si veda inoltre l'art. 19c cpv. 2 CC, secondo cui il rappresentante legale agisce in nome delle persone incapaci di discernimento, sempre che un diritto non sia tanto strettamente connesso con la personalità da escludere ogni rappresentanza – come nel caso del diritto di voto.

⁸⁹ BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, art. 16 n. marg. 5.

⁹⁰ GROS, n. marg. 749

3.2.2.1 Curatela generale

Secondo l'articolo 388 CC le misure di protezione degli adulti disposte dalle autorità salvaguardano il benessere delle persone bisognose di aiuto e ne assicurano la protezione (cpv. 1) e per quanto possibile conservano e promuovono l'autodeterminazione dell'interessato (cpv. 2). Il diritto in materia di protezione degli adulti conosce varie forme di curatela, che hanno lo scopo di garantire un sostegno adeguato alle circostanze individuali. La curatela generale è la misura più estesa e dovrebbe essere utilizzata solo come *ultima ratio*. Quando possibile, la protezione necessaria deve essere fornita con altre forme di assistenza, ossia l'amministrazione di sostegno, la curatela di rappresentanza e la curatela di cooperazione (art. 393–396 CC), fermo restando che le varie forme possono anche essere combinate tra loro (art. 397 CC). L'articolo 390 capoverso 1 CC definisce le condizioni generali per ordinare la curatela, in base alle quali le misure possono essere adottate solo come misura sussidiaria ad altre forme di assistenza e devono essere necessarie e idonee (art. 389 CC): per ordinare una curatela deve esservi uno stato oggettivo di debolezza nonché un bisogno di protezione a causa dei quali il benessere della persona interessata sembra essere in pericolo⁹¹.

Per ordinare una curatela generale deve anche sussistere un particolare bisogno d'aiuto (art. 398 cpv. 1 CC), vale a dire un elevato bisogno di protezione. Tale può essere il caso se la persona interessata è durevolmente incapace di discernimento, ragione per cui l'articolo 398 CC menziona anche questo motivo a titolo di esempio⁹². Secondo la prassi del Tribunale federale, tuttavia, la durevole incapacità di discernimento non è né un prerequisito per una curatela generale né è di per sé sufficiente per ordinarla⁹³. Se, per esempio, una persona è durevolmente incapace di discernimento, ma il bisogno di protezione è limitato, può essere sufficiente un'assistenza meno estesa⁹⁴. Nella prassi, le curatele generali sono raramente ordinate per le persone anziane affette da demenza⁹⁵. Del resto, esistono curatele generali per persone che non sono considerate durevolmente incapaci di discernimento⁹⁶.

Secondo l'articolo 398 CC la curatela generale comprende tutto quanto concerne la cura della persona, degli interessi patrimoniali nonché le relazioni giuridiche (cpv. 2) e la persona interessata è privata per legge dell'esercizio dei diritti civili (cpv. 3)⁹⁷. Se la capacità di discernimento è giudicata durevolmente carente per quanto riguarda la gestione degli affari principali e viene quindi ordinata una curatela generale, il diritto vigente presuppone che la capacità di discernimento sia carente anche per quanto riguarda l'esercizio del diritto di voto⁹⁸. A questo proposito, attualmente si può parlare di un certo automatismo. L'esclusione dal diritto di voto è criticata proprio per questo motivo (cfr. n. 3.3.2). La dottrina chiede quindi che l'incapacità di discernimento sia valutata di volta in volta almeno in modo specifico in relazione alle decisioni politiche, che attualmente non sono di regola al centro dell'attenzione⁹⁹.

3.2.2.2 Mandato precauzionale

Al fine di promuovere l'autodeterminazione, il diritto in materia di protezione degli adulti conosce l'istituto del mandato precauzionale¹⁰⁰, con il quale chi ha l'esercizio dei diritti civili può

⁹¹ MEIER, ZK zum ZGB, art. 390, n. marg. 21 segg.

⁹² BUCHER/AEBI-MÜLLER, BK zum ZGB, art. 16 n. marg. 33

⁹³ Sentenza 5A_212/2021 del Tribunale federale del 5 ago. 2021, consid. 3.2; sentenza 5A_479/2019 del Tribunale federale del 24 set. 2019, consid. 3.1 segg.

⁹⁴ Si veda MEIER, ZK zum ZGB, art. 398 n. marg. 20.

⁹⁵ FASSBIND, OFK zum ZGB, art. 398 n. marg. 1; MEIER, ZK zum ZGB, art. 398 n. marg. 21.

⁹⁶ MEIER, ZK zum ZGB, art. 398 n. marg. 24 segg.

⁹⁷ Si veda anche art. 17 CC.

⁹⁸ SCHEFER/HESS-KLEIN, pag. 515 seg. Cfr. in proposito FF 1975 I 1313, in particolare 1324.

⁹⁹ SEFEROVIC, n. marg. 38

¹⁰⁰ BOENTE, ZK zum ZGB, osservazioni preliminari all'art. 360–373, n. marg. 1

incaricare una persona fisica o giuridica di provvedere alla cura della propria persona o dei propri interessi patrimoniali o di rappresentarlo nelle relazioni giuridiche, nel caso in cui divenga incapace di discernimento (art. 360 cpv. 1 CC). I compiti possono essere assegnati in modo cumulativo o alternativo¹⁰¹. Se stabilisce l'incapacità di discernimento, che deve essere di una certa durata¹⁰², l'autorità di protezione degli adulti convalida il mandato precauzionale – a condizione che siano soddisfatti anche gli altri requisiti (art. 363 cpv. 2 CC).

Nella procedura di convalida, la capacità di discernimento deve essere esaminata per le sfere di compiti specificate nel mandato precauzionale¹⁰³. Se il mandato precauzionale è destinato a fornire un'assistenza e una rappresentanza complete, le conseguenze legali sono le stesse che si hanno nel caso in cui viene ordinata una curatela generale¹⁰⁴. Secondo l'articolo 2 LDP, un'esclusione dal diritto di voto presuppone che l'interessato, a causa della durevole incapacità di discernimento, sia rappresentato da una persona da lui designata con mandato precauzionale. Potrebbe quindi sorgere la domanda se l'esclusione dal diritto di voto possa essere data anche se il mandato precauzionale è materialmente limitato e convalidato in tale misura. Una questione simile può sorgere in caso di convalida parziale di un mandato precauzionale generale, laddove la dottrina è divisa sul fatto che un mandato precauzionale possa essere convalidato solo parzialmente¹⁰⁵. Una convalida parziale sarebbe concepibile, per esempio, se l'incapacità di discernimento si verifica inizialmente solo in relazione a un compito specifico (p. es. in questioni patrimoniali), ma la persona che conferisce il mandato è ancora in grado di occuparsi di altri compiti, eventualmente con assistenza¹⁰⁶. In considerazione del fatto che la curatela generale concerne tutte le questioni inerenti alla cura della persona, alla proprietà e alle relazioni giuridiche, in presenza di mandati precauzionali convalidati pare logico revocare il diritto di voto soltanto se tali mandati o la loro convalida si estendono a tutte le questioni¹⁰⁷.

3.2.3 Comunicazione all'autorità che tiene il catalogo elettorale

Affinché le autorità che tengono il catalogo elettorale possano far valere l'esclusione dal diritto di voto, le autorità di protezione degli adulti, secondo l'articolo 449c CC, devono notificare all'ufficio dello stato civile se ordinano una curatela generale a causa di durevole incapacità di discernimento o se prende effetto un mandato precauzionale per una persona durevolmente incapace di discernimento¹⁰⁸. Secondo l'articolo 49 capoverso 1 lettera d dell'ordinanza sullo stato civile (RS 211.112.2), l'ufficio dello stato civile trasmette queste informazioni al servizio amministrativo competente.

La modifica di legge del 16 dicembre 2016¹⁰⁹ ha adeguato gli obblighi di comunicazione che incombono alle autorità di protezione degli adulti. Il nuovo diritto entra in vigore il 1° gennaio 2024¹¹⁰. Secondo il nuovo articolo 449c capoverso 1 numero 2 CC, al Comune di domicilio devono essere comunicate le curatele nonché i mandati precauzionali che hanno preso effetto per persone durevolmente incapaci di discernimento. L'estensione degli obblighi di comunicazione potrebbe rendere più difficile alle autorità che tengono il catalogo elettorale far valere l'esclusione dal diritto di voto, poiché non è possibile riconoscere dalla comunicazione

¹⁰¹ FF 2006 6391, in particolare 6415

¹⁰² HÄFELI, §9, n. marg. 116; FASSBIND, OFK zum ZGB, art. 363, n. marg. 2; per un parere diverso sul criterio della durata dell'incapacità di discernimento si veda BOENTE, ZK zum ZGB, art. 363, n. marg. 92 segg.

¹⁰³ BOENTE, ZK zum ZGB, art. 363, n. marg. 106 segg.

¹⁰⁴ FF 2006 6391, in particolare 6415

¹⁰⁵ RENZ, n. marg. 590 segg. m.w.H.; BOENTE, ZK zum ZGB, art. 363, n. marg. 106 segg.

¹⁰⁶ RENZ, n. marg. 590 segg.

¹⁰⁷ SEFEROVIC, n. marg. 26

¹⁰⁸ FF 2006 6391, in particolare 6469

¹⁰⁹ FF 2016 7931

¹¹⁰ RU 2023 84

stessa se – come richiesto dall'articolo 2 LDP – la curatela generale è stata disposta a causa di una durevole incapacità di discernimento¹¹¹.

3.2.4 Excursus: domicilio politico

Il fatto di ordinare una curatela generale comporta la perdita del domicilio civile indipendente: secondo l'articolo 26 del CC, il domicilio diventa quello della sede dell'autorità di protezione degli adulti¹¹². Tuttavia, questa conseguenza legale non subentra in caso di mandato precauzionale convalidato¹¹³. Per l'esercizio dei diritti politici, tuttavia, il domicilio politico è comunque decisivo. Questo viene determinato in base all'articolo 3 LDP. Secondo tale articolo, il domicilio politico è il Comune in cui l'avente diritto di voto abita (criterio materiale) ed è notificato (criterio formale). Di norma, il domicilio politico e quello civile coincidono, ma non è necessariamente così. Secondo l'articolo 3 capoverso 2 LDP, in determinate circostanze è possibile stabilire il domicilio politico nel Comune di residenza. L'articolo 1 lettera a dell'ordinanza del 24 maggio 1978 sui diritti politici (ODP, RS 161.11) prevede esplicitamente che i «tutelati» possono avere un domicilio politico che non corrisponde a quello del diritto civile. Dal punto di vista terminologico, la disposizione si riferisce al previgente diritto tutorio ed è quindi obsoleta (cfr. n. 2.1.4). Tuttavia, lo scopo effettivo della disposizione è rimasto invariato: le persone che perdono il domicilio indipendente a causa di una misura tutoria o di diritto in materia di protezione degli adulti devono poter esercitare i loro diritti politici (a condizione che non vengano revocati) laddove esistono le loro relazioni più strette¹¹⁴.

Gli aventi diritto di voto hanno diritto di ricevere personalmente e in tempo utile il materiale di voto. Questo deve essere preso in considerazione anche in caso di curatela¹¹⁵. Secondo l'articolo 391 capoverso 3 CC la facoltà del curatore di aprire la corrispondenza di una persona sotto curatela (che include anche il reindirizzamento generale)¹¹⁶ richiede il consenso della persona interessata oppure l'autorizzazione espressa dell'autorità di protezione degli adulti. Questo vale anche per la curatela generale¹¹⁷. Il materiale di voto deve tuttavia essere inviato direttamente alla persona interessata, anche se la corrispondenza generale viene girata al curatore. Per questo motivo il Cantone di Neuchâtel lo prevede espressamente nella legge¹¹⁸.

3.2.5 Conclusione intermedia

La vigente regolamentazione dell'esclusione dal diritto di voto consente alle persone durevolmente incapaci di discernimento di mantenere il diritto di voto – anche per quanto riguarda le questioni politiche – a condizione che non siano sotto curatela generale o non siano rappresentate da una persona cui è stato affidato un mandato precauzionale. D'altro canto consente anche che una persona sia esclusa dal diritto di voto perché è sotto curatela generale oppure è rappresentata da una persona incaricata con mandato precauzionale, nonostante sia in grado di formare ed esprimere una volontà indipendente in materia politica. La Corte costituzionale tedesca ha quindi giudicato incostituzionale la precedente regolamentazione tedesca, che

¹¹¹ MEIER, ZK zum ZGB, art. 398 n. marg. 48 und 60 seg., in part. n. marg. 64; FASSBIND, OFK zum ZGB, art. 449c, n. marg. 3 segg., in merito ai diritti politici n. marg. 5 e SEFEROVIC, n. marg. 33 segg. Tuttavia, le difficoltà sembrano esistere già oggi nella pratica; si veda in proposito FONTANA-LANA ET AL., pag. 151.

¹¹² GUILLOD, OFK zum ZGB, art. 26, n. marg. 1; BREITSCHMID, Handkommentar Privatrecht, art. 26, n. marg. 1.

¹¹³ FOUNTOULAKIS, pag. 216

¹¹⁴ Il previgente diritto tutorio prevedeva all'art. 25 cpv. 2 CC (nella versione del 1° dic. 2012) che le persone sotto tutela avessero il loro domicilio presso la sede dell'autorità tutoria. Poiché la curatela generale ha sostituito la tutela, la nuova disposizione dell'art. 26 CC è stata modellata su quella precedente dell'art. 25 cpv. 2 CC.

¹¹⁵ Per la prassi nei Cantoni di Neuchâtel, Friburgo, Vaud e Ginevra si veda BACH, pag. 4, 7, 10 e 13. Si veda anche «Informationen und Empfehlungen zum Umgang mit Wahl- und Abstimmungsunterlagen in Heimen der Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt», consultabile all'indirizzo: www.staatskanzlei.bs.ch > Politische Rechte > Wahlen und Abstimmungen > Informationen zum Wählen und Stimmen.

¹¹⁶ MEIER, ZK zum ZGB, art. 391 n. marg. 59.

¹¹⁷ Si veda MEIER, ZK zum ZGB, art. 391 n. marg. 52, il quale, tuttavia, sottolinea anche che nella prassi l'autorizzazione da parte dell'autorità di protezione degli adulti viene talvolta concessa già al momento della decisione di istituzione.

¹¹⁸ Si veda art. 9a cpv. 1^{bis} LEDP/NE.

era simile a quella svizzera. Questo in particolare perché la disposizione determinava il gruppo di persone interessate dall'esclusione dal diritto di voto vincolandolo al requisito dell'assistenza senza alcuna ragione oggettiva, violando così il principio dell'uguaglianza giuridica (cfr. in proposito n. 2.4.3)¹¹⁹.

3.3 Considerazione dal punto di vista del diritto internazionale

3.3.1 Quadro del diritto internazionale

In Svizzera il diritto internazionale, non appena in vigore, entra direttamente a far parte del diritto nazionale. Secondo l'articolo 5 capoverso 4 Cost. la Confederazione e i Cantoni devono rispettare il diritto internazionale. La questione dell'applicabilità (diretta) di una disposizione di diritto internazionale differisce tuttavia dalla sua validità: una disposizione è *direttamente applicabile* se è sufficientemente concreta e determinata da permettere ai privati di trarne direttamente diritti e obblighi e di farli valere davanti alle autorità amministrative e giudiziarie¹²⁰. Se prive di questa caratteristica, le disposizioni di diritto internazionale devono prima essere concretizzate dal legislatore, in modo da poter stabilire diritti e obblighi che i privati possono far valere in tribunale¹²¹.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la garanzia dei diritti politici ai sensi dell'articolo 25 Patto ONU II può essere fatta valere in sede giudiziaria. Tuttavia, le garanzie previste dal diritto internazionale sono meno estese di quelle previste dal diritto nazionale¹²². I ricorsi individuali al Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite non sono disponibili poiché la Svizzera non ha ratificato il Protocollo facoltativo al Patto ONU II¹²³. Il Tribunale federale non si è ancora pronunciato sull'applicabilità diretta delle disposizioni di cui all'articolo 29 CDPD. Nel suo messaggio sull'approvazione della CDPD, il Consiglio federale ha sottolineato il carattere programmatico della Convenzione e ha evidenziato il margine di manovra delle autorità nella sua attuazione¹²⁴. Alla luce della giurisprudenza del Tribunale federale sul Patto ONU II, il Consiglio federale ha tuttavia anche ipotizzato che il Tribunale federale riconoscerebbe in linea di principio la giustiziabilità dei diritti civili e politici¹²⁵. La dottrina sostiene l'applicabilità diretta, a condizione che siano soddisfatti i criteri generali menzionati¹²⁶.

Mentre secondo il Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite l'articolo 25 del Patto ONU II consente, a determinate condizioni, di escludere il diritto di voto in caso di incapacità di discernimento (cfr. n. 2.3.1), questa possibilità è negata dal Comitato CDPD in considerazione dell'articolo 29 CDPD (cfr. n. 2.3.2). Le interpretazioni della rispettiva Convenzione da parte del Comitato ONU competente sono quindi in qualche modo contraddittorie¹²⁷. Il tenore dell'articolo 29 CDPD non vieta esplicitamente agli Stati Parte di prevedere un'esclusione dal diritto di voto. Ai sensi di una formulazione positiva, obbliga piuttosto gli Stati contraenti a garantire i diritti

¹¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, n. marg. 100 segg.

¹²⁰ Cfr. p. es. la sentenza del Tribunale federale 2C_875/2016 del 10 ott. 2016, consid. 3.4

¹²¹ Si veda il rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 13.3805 (2015), Rapporto chiaro tra diritto internazionale e nazionale, consultabile all'indirizzo www.parlamento.ch > Curia Vista > 13.3805.

¹²² Sentenza 1C_322/2015 del Tribunale federale del 19 ago. 2015, consid. 4.2

¹²³ Protocole facultatif du 16 décembre 1966 se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; disponible sur : www.ohchr.org > Instruments et mécanismes > Instruments juridiques. Cfr. in proposito MÖCKLI, pag. 177 segg.

¹²⁴ FF 2013 575, in particolare 586

¹²⁵ FF 2013 575, in particolare 588. Il Tribunale federale ha p. es. riconosciuto l'applicabilità diretta del divieto di discriminazione della CDPD, affermando che la sua portata non va oltre il divieto di discriminazione sancito dall'art. 8 cpv. 2 della Costituzione federale; cfr. sentenza 2C_121/2022 del Tribunale federale del 24 nov. 2022, consid. 5.4 con rimandi. Si veda anche la sentenza 2C_26/2019 del Tribunale federale del 22 dic. 2021, consid. 10.4 in merito all'applicabilità dell'art. 9 CDPD.

¹²⁶ HESS-KLEIN, p. 55 ; cfr. auch HOTTELIER, pag. 333 segg.

¹²⁷ Cfr. in proposito TOBLER, pag. 332, secondo cui la contraddizione dovrebbe essere risolta a favore della CDPD, più recente e più specifica, che corrisponderebbe allo «standard globale e normativo». Tuttavia, invece di parlare di contraddizione, si potrebbe anche sostenere che le due convenzioni contengano livelli di protezione diversi.

politici dei disabili senza menzionare la possibilità di eccezioni. Pertanto, il fatto che la garanzia consenta o meno deroghe motivate non deriva direttamente dal testo, ma deve essere determinato mediante un'interpretazione. Il parere del Comitato CDPD non è direttamente vincolante per la Svizzera, ma è un'importante fonte per l'interpretazione della CDPD¹²⁸.

I diversi approcci del Comitato CDPD (cfr. n. 2.3.2), da un lato, la prassi della Corte EDU, l'interpretazione del Patto ONU II e i requisiti del Codice di buona condotta in materia elettorale (cfr. n. 2.3.1 e 2.3.3), dall'altro, rappresentano un'area di tensione a livello giuridico per l'elaborazione delle regolamentazioni corrispondenti¹²⁹.

3.3.2 Area di tensione per gli approcci normativi

Nella letteratura sul diritto internazionale, gli approcci normativi esistenti sono fondamentalmente divisi in tre categorie, laddove la terza categoria è considerata problematica sotto il profilo del diritto internazionale¹³⁰. Secondo questa classificazione, si possono distinguere le normative che:

1. rinunciano integralmente alle esclusioni dal diritto di voto;
2. per l'esclusione dal diritto di voto si basano sulle capacità oggettive di una persona in relazione alla sua percezione;
3. per l'esclusione dal diritto di voto si basano sullo statuto giuridico di una persona, per esempio sull'esistenza di una misura di diritto in materia di protezione degli adulti.

Secondo il Comitato CDPD, l'esclusione dal diritto di voto per mancanza di capacità di discernimento è generalmente inammissibile poiché il criterio di esclusione si fonda sullo stato mentale di una persona, il che esclude sistematicamente le persone con disabilità mentale. La normativa costituirebbe pertanto una discriminazione ai sensi dell'articolo 2 della CDPD e stigmatizzerebbe le persone interessate¹³¹. Secondo questo punto di vista, la rinuncia all'esclusione dal diritto di voto è l'unica normativa ammissibile. Questo è l'unico modo per garantire che una persona con disabilità non sia discriminata, escludendola dal diritto di voto o costringendola a rendere conto alle autorità della sua capacità mentale, il che è già da considerarsi una discriminazione.

Allo stesso tempo, è senz'altro riconosciuto nella letteratura che alcune persone, anche con il supporto necessario, non sono in grado di formare ed esprimere la propria volontà in materia politica, come nel caso, per esempio, dei pazienti in coma o delle persone con demenza avanzata. È qui che entra in gioco la seconda categoria di regolamentazioni, che limitano l'esclusione dal diritto di voto nell'ambito di una valutazione individuale a quelle persone che non sono in grado di esercitare il loro diritto di voto neanche con l'assistenza fornita. I requisiti devono essere il meno elevati possibile: le persone interessate devono comprendere il significato e l'effetto del voto ed essere in grado di prendere decisioni consapevoli¹³². Grazie al fatto che le decisioni vengono prese caso per caso e che si esaminano le capacità effettive in materia di voto, il pericolo di un'esclusione troppo ampia dal diritto di voto viene diminuito. Nella prassi, tuttavia, le norme si scontrano con i loro limiti, poiché non esiste un criterio scientificamente

¹²⁸ Cfr. in proposito DTF 137 I 305, consid. 6.5 in relazione con la Convenzione ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (RS 0.108).

¹²⁹ TOBLER, pag. 344; cfr. anche ANDERSON, pag. 118.

¹³⁰ TANQUEREL, pag. 244 seg.; BECKMAN, pag. 224 segg.; Thematic study (v. nota 40), n. marg. 38 seg.; si veda anche EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, Die praktische Ausübung des Wahlrechts durch Menschen mit Behinderungen bei der Wahl zum Europäischen Parlament, SOC/554-EESC-2017-00587, n. 5.1

¹³¹ Thematic study (v. nota 40), n. marg. 69

¹³² Cfr. La giurisprudenza della Corte EDU in *Alajos Kiss v. Hungary* (v. nota 51), n. 38; *Caamaño Valle v. Spain* (v. nota 51), n. 64; per la Germania si veda *BVerfGE 151, 1*, n. 88 segg.; per gli USA si veda *Doe v. Rowe*, 156 F. Supp. 2d 35 (D. Me. 2001) nonché *HURME / AP-PELBAUM*, pag. 964 seg.

affidabile per valutare la capacità di discernimento nelle questioni politiche¹³³. Inoltre, l'esecuzione risulta dispendiosa.

La regolamentazione svizzera a livello federale contiene elementi della seconda e della terza categoria, in quanto, sebbene si basi principalmente sull'incapacità di discernimento (cfr. n. 2.1.3), deve tuttavia anche obbligatoriamente essere dato un determinato status della persona. Il tenore dell'articolo 136 Cost. e dell'articolo 2 LDP, inoltre, non specifica che l'incapacità di discernimento debba sussistere in relazione all'esercizio del diritto di voto. La regolamentazione federale deve quindi essere ascritta in linea di principio alla terza categoria ed è pertanto da considerarsi critica dal punto di vista del diritto internazionale.

Nel complesso, nessun approccio normativo è pienamente convincente: le norme di esclusione della seconda e della terza categoria nascondono il pericolo di una privazione ingiustificata del diritto di voto. D'altra parte, le norme della prima categoria fanno sì che possano esercitare il diritto di voto persone che non sono in grado di formare ed esprimere una volontà indipendente in materia politica, anche con il supporto necessario, e quindi senza dubbio non possono votare ed eleggere¹³⁴.

3.4 Garanzia della libera formazione della volontà e dell'espressione fedele del voto

3.4.1 Definizione del problema

Secondo la giurisprudenza costante del Tribunale federale, l'articolo 34 capoverso 2 Cost. garantisce agli aventi diritto di voto l'impossibilità che venga riconosciuto il risultato di una votazione che non esprima in modo affidabile e fedele la loro libera volontà¹³⁵. La libera volontà degli aventi diritto di voto, a cui fa riferimento il Tribunale federale, si basa sulla loro capacità di formare un'opinione propria e di decidere razionalmente¹³⁶. La garanzia costituzionale si basa quindi sull'immagine dell'elettore come persona capace di formare il proprio giudizio (cfr. n. 3.2.1 in merito alla capacità di discernimento). Ciò solleva la questione del rapporto tra questa rappresentazione e la richiesta di concedere il diritto di voto a persone che sono incapaci di discernimento anche per quanto concerne le questioni politiche e che quindi non sono in grado di formare ed esprimere una volontà politica indipendente¹³⁷.

3.4.2 Effetti giuridici delle manifestazioni di volontà di persone incapaci di discernimento

Nel diritto civile, l'incapacità di discernimento in relazione a un atto specifico significa che la volontà espressa dalla persona interessata è irrilevante, indipendentemente dal fatto che tale manifestazione sia favorevole o contraria¹³⁸. Si pone la questione se questo dovrebbe valere anche per l'atto del voto e per le corrispondenti manifestazioni di volontà. Tuttavia, le votazioni e le elezioni sono decisioni collettive in cui le manifestazioni di volontà dei singoli aventi diritto di voto si sommano e sono determinanti nello stato aggregato. La decisione individuale è protetta dal segreto del voto e non può essere annullata una volta espressa formalmente. Se la manifestazione di volontà di un elettore incapace di discernimento fosse considerata irrilevante, nella prassi non sarebbe facile sanare questa lacuna.

¹³³ In particolare, non esiste un punto scientificamente definibile a partire dal quale la capacità di discernimento in materia politica possa essere negata. Cfr. in proposito FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, pag. 89; HURME/APPELBAUM, pag. 962.

¹³⁴ BECKMAN, pag. 223

¹³⁵ Da ultimo sentenza 1C_473/2021 del Tribunale federale del 17 giu. 2022, consid. 3.1; DTF 146 I 129, consid. 5.1; DTF 145 I 1 consid. 4.1, DTF 143 I 92, consid. 3.3.

¹³⁶ Si veda in proposito AUER, n. marg. 4 con rimandi a DTF 98 Ia 615, consid. 4a e DTF 98 Ia 73, consid. 3b.

¹³⁷ Cfr. in proposito FF 1993 III 309, in particolare 326 seg.; GRODECKI, pag. 1791; HESS-KLEIN/SCHEFER, pag. 515 segg.

¹³⁸ AEBI-BUCHER, BK zum ZGB, art. 16 n. marg. 81.

Se il risultato di un'elezione o di una votazione è viziato, questa non viene annullata *eo ipso*¹³⁹, ma soltanto se la violazione è sufficientemente grave da aver potuto influenzare il risultato. Il Tribunale federale ritiene sufficiente una violazione a seguito della quale un altro esito dell'elezione o della votazione appare possibile¹⁴⁰. I sostenitori dell'abrogazione delle esclusioni dal diritto di voto partono da questo punto e sostengono che le regolamentazioni di esclusione presuppongono implicitamente ed erroneamente che le persone interessate partecipino effettivamente alle elezioni e alle votazioni. Nella prassi, sostengono, è probabile che coloro che non sono in grado di prendere una decisione non partecipino alle votazioni e alle elezioni. Pertanto, l'esclusione dal diritto di voto, secondo le voci critiche, è una misura sproporzionata che stigmatizza inutilmente le persone interessate¹⁴¹.

3.4.3 Requisiti per la decisione individuale di voto e di elezione?

I sostenitori dell'abolizione dell'esclusione dal diritto di voto mettono fondamentalmente in discussione la capacità di agire razionalmente come condizione per la concessione del diritto di voto. Sostengono che nelle decisioni di voto e di elezione non vi è né un risultato giusto né uno sbagliato: la maggioranza vincente dei votanti agisce in modo altrettanto ragionevole della minoranza perdente¹⁴². Inoltre, non si può presumere in generale che tutti gli aventi diritto di voto agiscano sempre in modo ragionevole quando prendono la loro decisione. È ipotizzabile, e accade di certo anche nella pratica, che singoli aventi diritto di voto, per esempio, votino ed eleggano secondo il principio del caso oppure in stato di ebbrezza – non agendo quindi in modo razionale –, il che ovviamente rimarrebbe irrilevante sotto il profilo del diritto di voto e della validità del voto espresso¹⁴³. Non pare pertanto comprensibile per quale ragione a persone che (presumibilmente) non hanno capacità di discernimento debba essere negato il diritto di voto¹⁴⁴.

Le scienze politiche esaminano la competenza decisionale degli aventi diritto di voto e quindi la qualità del processo decisionale nelle votazioni popolari¹⁴⁵. Secondo la ricerca sul voto, gli aventi diritto di voto svizzeri sono per la maggior parte in grado di votare secondo le loro preferenze, sia perché affrontano una proposta in modo esaustivo in anticipo, sia perché si servono di semplici regole decisionali (p. es. slogan di partito, raccomandazioni di conoscenti o autorità, ecc)¹⁴⁶. Tuttavia, la ricerca empirica non è in ultima analisi in grado di capire le ragioni per cui gli aventi diritto votano e scelgono in un modo oppure nell'altro. Non si può escludere che gli aventi diritto di voto, nelle loro decisioni, non rispecchino pienamente l'immagine ideale che il giudice ha di loro (cfr. n. 3.4.1). Questo non mette tuttavia in discussione il principio e quindi la giurisprudenza. L'immagine dell'avente diritto di voto razionale serve al Tribunale federale come metro di giudizio con cui valutare le presunte carenze nel processo di formazione dell'opinione e della volontà e tutelare l'autonomia dell'elettorato¹⁴⁷.

La concessione del diritto di voto a persone che non comprendono né il significato né l'effetto della partecipazione politica potrebbe tuttavia essere percepita come un pregiudizio per la legittimità dell'elettorato. Il Consiglio federale ritiene quindi che vi sia un legittimo interesse statale escludere dal diritto di voto le persone prive della suddetta capacità d'intendere e di decidere¹⁴⁸. La discussione non riguarda solo i pregiudizi effettivi, ma anche la percezione e la fiducia

¹³⁹ HILLER, Stimmrechtsbeschwerde, pag. 412 segg.

¹⁴⁰ DTF 145 I 207, consid. 4.1; DTF 145 I 1, consid. 4.2; DTF 143 I 78, consid. 7.1.

¹⁴¹ FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, pag. 92 seg.

¹⁴² FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, pag. 87. Si veda a tal proposito anche AUER, pag. 23

¹⁴³ TANQUEREL, pag. 246; AUER, pag. 32 seg.; FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, pag. 93; si veda anche TOBLER, pag. 342.

¹⁴⁴ Cfr. KARLAN, pag. 924 seg.; DORAISAMY, pag. 141

¹⁴⁵ Si veda in proposito MILIC/ROUSSELOT/VATTER, pag. 263 segg.

¹⁴⁶ MILIC/ROUSSELOT/VATTER, pag. 282 seg.; 363

¹⁴⁷ AUER, pag. 35 segg. TSCHANNEN, Perspektiven, pag. 522 seg.

¹⁴⁸ Cfr. in proposito Alajos Kiss v. Hungary (v. nota 51), n. 38; BVerfGE 151, 1, LS 3.

nell'integrità delle votazioni e delle elezioni¹⁴⁹. A questo proposito, l'esclusione dal diritto di voto ha anche, se non soprattutto, un significato simbolico¹⁵⁰.

3.4.4 Rischio di abuso nell'esercizio del diritto di voto

In relazione alla partecipazione politica delle persone con disabilità cognitiva, si fa riferimento anche all'aumento del rischio di abuso nell'esercizio del diritto di voto¹⁵¹. Soprattutto nel caso di persone attualmente escluse dal diritto di voto e quindi particolarmente bisognose di assistenza (cfr. n. 3.2.2), esiste il rischio che terzi possano appropriarsi dei documenti di voto per votare al posto delle persone interessate. Oppure terzi potrebbero manipolare le persone interessate ed esprimere la propria volontà politica al posto loro. I sostenitori dell'abrogazione dell'esclusione dal diritto di voto ritengono che questo pericolo sia sopravvalutato e sostengono che non ci sono prove empiriche di un rischio di abuso particolarmente elevato¹⁵². Inoltre, sottolineano che il rischio di abuso non viene preso in considerazione per la concessione del diritto di voto neppure in presenza di altre situazioni di dipendenza. Il diritto di voto non viene per esempio messo in discussione nel caso di persone ipovedenti o di persone che vivono in case di cura, sebbene anche in questo vi sia verosimilmente una dipendenza da terzi¹⁵³.

Tuttavia, il rischio di abuso sarà certamente diverso a seconda del grado di dipendenza. Inoltre, il modo in cui l'esercizio del diritto di voto è effettivamente concepito svolge un ruolo nella valutazione del rischio di abuso, per esempio se gli aventi diritto di voto devono registrarsi per essere iscritti nel registro elettorale o – come in Svizzera – sono registrati d'ufficio e ricevono automaticamente il materiale di voto completo. Anche le forme di voto consentite, come il voto di persona al seggio elettorale e il voto per corrispondenza o elettronico (senza condizioni o su richiesta), influenzano la valutazione del rischio di abuso¹⁵⁴. Tale rischio nel caso di persone in una relazione di dipendenza è difficile da valutare, poiché a conoscenza del Consiglio federale sono stati documentati solo casi individuali¹⁵⁵. Nella prassi, questa problematica resta tuttavia un argomento di discussione. Alcuni Cantoni hanno quindi emanato direttive in relazione all'esercizio del diritto di voto nelle case di riposo e di cura¹⁵⁶.

3.4.5 Conclusione intermedia

La garanzia della libertà di elezione e di voto è fondata sull'idea che gli aventi diritto di voto siano in grado di formare ed esprimere una volontà politica libera. La concessione del diritto di voto a persone che non comprendono né il significato né l'effetto della partecipazione politica potrebbe quindi essere percepita come un pregiudizio contro la legittimità dell'elettorato. Questa obiezione viene relativizzata dai sostenitori dell'abrogazione dell'esclusione dal diritto di voto: da un lato, le circostanze reali del processo decisionale non dovrebbero essere idealizzate e, dall'altro, i rischi di abuso sarebbero sopravvalutati. Secondo il Consiglio federale esiste in linea di principio un interesse pubblico legittimo nell'escludere dal diritto di voto persone che non comprendono né il significato né l'effetto delle decisioni politiche e non sono in grado di formare ed esprimere una volontà indipendente. Il rapporto tra questo interesse e l'interesse

¹⁴⁹ AUER, pag. 35 seg. e BIAGGINI, BV-Kommentar, art. 34, n. marg. 27 parlano di una «finzione necessaria per la democrazia» riferendosi all'immagine dell'uomo che ha il Tribunale federale.

¹⁵⁰ DORAISAMY, pag. 144 segg.; HURME / APPELBAUM, pag. 964

¹⁵¹ Si veda p. es. GRODECKI, pag. 1791.

¹⁵² TANQUEREL, pag. 246, FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, pag. 86.

¹⁵³ TANQUEREL, pag. 246; FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, pag. 86. Sul rischio generale di influenza indebita sulle persone in relazione di dipendenza si veda BUCHER/AEBI, Berner Kommentar, art. 16 n. marg. 70 segg.

¹⁵⁴ Cfr. in proposito DTF 121 I 187, consid. 3e

¹⁵⁵ Rimandi ai relativi casi in FF 1993 III 309, in particolare 327; cfr. anche DTF 97 I 659 sulle elezioni al Consiglio comunale del 1970 nella città di Zurigo. Dall'introduzione del voto per corrispondenza incondizionato negli anni '90, gli abusi sono diventati più difficili da individuare.

¹⁵⁶ Così p. es. i Cantoni BS, BE, SZ. Si veda in proposito anche il n. 5.5.

individuale delle persone interessate, e il modo in cui devono essere conciliati, è una questione di politica giuridica.

3.5 Rapporto con l'obbligo di voto

L'obbligo di voto è inteso come l'obbligo giuridico dell'avente diritto di voto di partecipare alle elezioni e alle votazioni. Secondo la dottrina dominante, il diritto federale non prevede tale obbligo. L'articolo 136 capoverso 1 Cost. afferma il principio della parità di diritti e doveri di tutti gli aventi diritto di voto. L'uguaglianza dei doveri è stata inserita nella Costituzione per ragioni di simmetria, senza tuttavia prevedere doveri concreti in relazione al diritto di voto¹⁵⁷.

Il diritto federale consente tuttavia alle autorità cantonali di dichiarare obbligatoria la partecipazione alle elezioni e alle votazioni federali o di obbligare i cittadini aventi diritto di voto, per esempio, a prestare assistenza in un ufficio elettorale¹⁵⁸. Diversi Cantoni prevedono un obbligo di voto, che in alcuni casi include esplicitamente la partecipazione alle elezioni e alle votazioni federali¹⁵⁹. Il Cantone di Sciaffusa è tuttavia l'unico che conosce un cosiddetto sistema di «voto obbligatorio»¹⁶⁰, nel senso che sanziona con una multa il mancato voto non giustificato. L'obbligo di voto a Sciaffusa è imposto alle persone fino a 65 anni¹⁶¹.

Poiché il mancato rispetto dell'obbligo di voto non è in linea di principio sanzionato, nella prassi non ci sono problemi per le persone che di fatto non possono esercitare il diritto di voto. Se, come nel Cantone di Sciaffusa, è previsto il voto obbligatorio, si possono o si dovrebbero prevedere delle eccezioni all'obbligo di voto¹⁶². L'articolo 136 Cost. e il diritto cantonale hanno un carattere ampiamente programmatico¹⁶³. Sono quindi almeno l'espressione di un'aspettativa nei confronti dei cittadini affinché utilizzino effettivamente il loro diritto di voto¹⁶⁴. La consegna della documentazione di voto concretizza questa aspettativa prima di ogni elezione o votazione, cosa che a volte viene anche percepita come una pretesa ingiustificata. Nella prassi alle autorità sono spesso rivolte richieste di interrompere la consegna dei documenti di voto, al fine di sgravare le persone interessate e i loro parenti (v. n. 5.5). L'abrogazione delle esclusioni dal diritto di voto farebbe verosimilmente aumentare il numero di simili richieste.

3.6 Rapporto con l'età per esercitare il diritto di voto

Oltre alla cittadinanza e all'assenza di incapacità di discernimento, anche l'età è uno dei requisiti personali per il diritto di voto (n. 2.1.2). La necessità di stabilire un'età per poter esercitare il diritto di voto è ampiamente incontestata, anche se a tal proposito è già stata caldeggiata l'ipotesi di rinunciare completamente a tali regolamentazioni¹⁶⁵. La fissazione di un'età per esercitare il diritto di voto è considerata compatibile con l'articolo 8 capoverso 2 Cost., che esclude

¹⁵⁷ FF 1997 I 1, in particolare 337. Nonostante l'assenza di obblighi legali, dai votanti ci si aspetta che maneggino con cura i documenti di voto, contrastando così possibili abusi (si veda in proposito FF 2006 4791, in particolare 4739).

¹⁵⁸ FF 1997 I 1, in particolare 337. Si veda anche DTF 72 I 165, consid. 4.

¹⁵⁹ § 59 Costituzione del Cantone di Argovia; art. 20 Costituzione del Cantone di Uri; art. 22 Costituzione del Cantone di Obvaldo (le votazioni federali sono espressamente menzionate); art. 13 Costituzione del Cantone di Nidvaldo; art. 21 Costituzione del Cantone di Glarona; art. 23 Costituzione del Cantone di Sciaffusa. La costituzione del Cantone di Zugo obbliga gli elettori a partecipare solo all'assemblea comunale. Nel Cantone di Appenzello Interno, gli aventi diritto di voto sono obbligati a partecipare alla Landsgemeinde (art. 17 Costituzione del Cantone di Appenzello Interno; si veda in proposito TF 1C_147/2021, sentenza del 24 feb. 2022, consid. 6.4.4).

¹⁶⁰ SCHAUB, pag. 586.

¹⁶¹ Art. 9 Gesetz vom 15. März 1904 über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (Wahlgesetz).

¹⁶² Cfr. in proposito art. 10 Wahlgesetz/SH. Per la relativa discussione in Australia si veda RYAN/HENDERSON/BONYTHON, pag. 1064 seg.; pag. 1071.

¹⁶³ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, n. marg. 38.

¹⁶⁴ Cfr. in proposito HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, n. marg. 40, che in questo contesto rinviano all'art. 6 e all'ingresso Cost., secondo cui ogni persona deve contribuire «secondo le proprie forze alla realizzazione dei compiti dello Stato e della Società» e «libero è soltanto chi usa della sua libertà».

¹⁶⁵ L'introduzione del diritto di voto per i minorenni è stata chiesta p. es. con l'iv. Pa. 99.454 Zwygart e la Mo. 08.3711 Müller. In merito alla necessità di un limite di età si veda HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, n. marg. 64. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, n. marg. 774a.

in linea di principio la discriminazione a causa dell'età. La giurisprudenza e la dottrina considerano l'età come un «elemento di discriminazione atipico». Il Tribunale federale lo applica in modo simile al principio generale di uguaglianza, sebbene applichi uno standard un po' più severo all'esame della proporzionalità¹⁶⁶. Il dibattito politico a livello di Confederazione e Cantoni non verte sul principio del limite di età in quanto tale, ma sull'età da stabilire¹⁶⁷.

Le discussioni sull'età per esercitare il diritto di voto e sulle esclusioni dal diritto di voto presentano alcune somiglianze, ma anche differenze¹⁶⁸. La giustificazione di un limite di età per il diritto di voto si basa – analogamente a quanto accade per l'esclusione dal diritto di voto – sull'idea che l'esercizio del diritto di voto presupponga una certa maturità e una certa capacità di formare un'opinione politica¹⁶⁹. Inoltre, la regolamentazione è per sua natura schematica e non si adatta al singolo caso: non tiene infatti conto delle differenze nello sviluppo individuale dei giovani¹⁷⁰. Inoltre, l'età per esercitare il diritto di voto è attualmente in linea con quella per l'esercizio dei diritti civili (art. 12 segg. CC); la maggiore età politica e quella civile infatti corrispondono.

Alla luce di queste analogie, ci si chiede come si possa continuare a giustificare un'età per esercitare il diritto di voto se si rinuncia all'esclusione dal diritto di voto in caso di incapacità di discernimento. Su quali basi il diritto di voto può essere negato a persone minorenni politicamente interessate se contemporaneamente viene concesso a persone che non sono in grado, o lo sono solo con una notevole assistenza, di formare ed esprimere una volontà politica indipendente?¹⁷¹ In questo contesto, i sostenitori dell'abolizione dell'esclusione dal diritto di voto sottolineano le differenze nella problematica della discriminazione: una discriminazione fondata su una disabilità (mentale) dovrebbe essere giudicata in modo più rigoroso sotto il profilo legale, soprattutto perché il fattore di collegamento riguarda un gruppo di persone che storicamente sono state più svantaggiate ed escluse politicamente. La discriminazione fondata sulla disabilità è vietata dal diritto internazionale e da quello nazionale¹⁷². La fissazione di un limite di età per il diritto di voto si differenzia inoltre dall'esclusione dal diritto di voto in quanto non è permanente poiché comporta semplicemente un periodo di attesa.

3.7 Rapporto con l'eleggibilità

Secondo l'articolo 143 Cost., l'unico requisito di eleggibilità per il Consiglio nazionale, il Consiglio federale e il Tribunale federale è avere il diritto di voto in materia federale¹⁷³. Lasciando immutati i requisiti di eleggibilità, in caso di soppressione delle esclusioni dal diritto di voto le persone che attualmente ne sono escluse verrebbero a beneficiare del diritto di essere elette.

Nel diritto internazionale, sia il Patto ONU II che la CDPD tutelano il diritto di eleggere e quello di essere eletti¹⁷⁴. Secondo il Comitato CDPD, il diritto di eleggere e quello di essere eletti ai sensi della CDPD devono essere trattati allo stesso modo. A suo avviso, la capacità di

¹⁶⁶ DTF 147 I 1, consid. 5.2.

¹⁶⁷ A livello federale, l'età di voto di sedici anni è stata regolarmente richiesta dalla fine degli anni '90 (si veda di recente l'Iv. Pa. 19.415 Arslan; in precedenza anche Po. 14.3470 Reynard; Iv. Pa. 07.456 Allemann; Mo. 00.3180 CIP-N; Iv. Pa. 99.457 Wyss). A livello cantonale il diritto di voto a 16 anni è stato di recente respinto alle urne a più riprese, p. es. il 25 set. 2022 nel Cantone di Berna, il 15 mag. 2022 nel Cantone di Zurigo, il 26 set. 2021 nel Cantone di Uri, il 9 feb. 2020 nel Cantone di Neuchâtel e il 4 mar. 2018 nel Cantone di Basilea Campagna. L'unico Cantone che prevede il diritto di voto a 16 anni è il Cantone di Glarona.

¹⁶⁸ TOBLER, pag. 354

¹⁶⁹ TOBLER, pag. 353 con rimandi; SCHWINGRUBER, pag. 54; GIACOMETTI, pag. 190

¹⁷⁰ Il 9 feb. 2020 nel Cantone di Neuchâtel è stata respinta l'iniziativa popolare «Pour le droit de vote à 16 ans sur demande». Secondo la proposta, i sedicenni e i diciassetenni avrebbero ottenuto il diritto di voto richiedendo esplicitamente di essere iscritti nelle liste elettorali. Per un parere critico in proposito si veda KLEY, pag. 53 seg.

¹⁷¹ ANDERSON, pag. 120; RYAN/HENDERSON/BONYTHON, pag. 1046, che in questo contesto parla di «slippery slope» (terreno scivoloso).

¹⁷² TOBLER, pag. 354; FIALA-BUTORA/STEIN/LORD, pag. 94.

¹⁷³ BIAGGINI, BV-Kommentar, art. 143 n. marg. 5

¹⁷⁴ Art. 25 lett. b Patto ONU II, art. 29 lett. (a) n. (ii) CDPD.

discernimento o l'esercizio dei diritti civili non dovrebbe essere un criterio per negare a una persona con disabilità il diritto di essere eletta; l'eleggibilità dovrebbe essere piuttosto garantita dallo Stato, con la fornitura del supporto necessario se necessario e desiderato¹⁷⁵. Se viene eletta a una carica politica, una persona sotto curatela generale o rappresentata da una persona con mandato precauzionale a causa di una durevole incapacità di discernimento, di regola non potrà tuttavia ricoprire la carica neppure con un supporto.

Nondimeno, non dovrebbe essere necessario regolamentare in modo diverso il diritto di voto e il diritto di eleggibilità¹⁷⁶. Per eleggibilità s'intende il diritto di candidarsi a una carica pubblica. L'elezione dei candidati è di competenza del corpo elettorale, in conformità con la procedura elettorale. Nella Confederazione, le elezioni del Consiglio nazionale sono elezioni popolari dirette (art. 149 cpv. 2 Cost.), mentre i membri del Consiglio federale e del Tribunale federale sono eletti dall'Assemblea federale (art. 168 e 175 Cost.). Spetta al corpo elettorale valutare la capacità di una persona di ricoprire una carica. Il Cantone di Ginevra, in relazione all'abolizione delle esclusioni dal diritto di voto, ha infatti rinunciato alle restrizioni sul diritto di essere eletti¹⁷⁷. A seconda della procedura elettorale (p. es. l'ammissibilità di elezioni tacite) e delle cariche da ricoprire, la questione può essere valutata in modo diverso.

A differenza della Confederazione, i Cantoni operano occasionalmente distinzioni tra i requisiti per il diritto di voto attivo e per quello passivo. Nel Cantone di Glarona, per esempio, l'età minima per esercitare il diritto di voto è di 16 anni, mentre per l'eleggibilità è richiesta l'età di 18 anni¹⁷⁸. E nel Cantone di Neuchâtel gli stranieri hanno il diritto di votare a livello cantonale, ma non quello di essere eletti¹⁷⁹. L'abbassamento dell'età per l'esercizio del diritto di voto a sedici anni discusso a livello federale nell'ambito dell'iniziativa parlamentare Arslan (19.415) riguarda soltanto il diritto di voto e di elezione, ma non l'eleggibilità.

In un confronto internazionale, gli Stati limitano il diritto di essere eletti più spesso del diritto di voto a causa di disabilità psicosociali o mentali e/o di mancanza dell'esercizio dei diritti civili: dei 27 Stati membri dell'UE, solo 8 rinunciano alle restrizioni sull'eleggibilità in questo senso, mentre 19 Stati applicano siffatte restrizioni¹⁸⁰.

4 Opzioni nell'ambito del diritto di voto

Le spiegazioni precedenti mostrano che la regolamentazione dell'esclusione dal diritto di voto in materia federale non corrisponde più pienamente ai recenti standard in materia di diritti fondamentali e di diritto internazionale. Allo stesso tempo, però, le discussioni sul piano nazionale e internazionale chiariscono anche i diversi approcci regolatori in altri Stati. Su questa base, verranno discusse qui di seguito due opzioni dal punto di vista della Svizzera.

4.1 Abrogazione dell'esclusione dal diritto di voto

Una possibilità consiste nell'abrogare completamente le disposizioni sull'esclusione dal diritto di voto, come ha fatto il Cantone di Ginevra per le questioni cantonali e comunali. A tal fine, l'articolo 136 capoverso 1 Cost. e l'articolo 2 LDP dovrebbero essere modificati o abrogati,

¹⁷⁵ Committee on the rights of Persons with Disabilities (v. nota 45), art. 29, n. marg. 48–49. Si veda anche Thematic Study (v. nota 40), n. marg. 42 segg. Al contrario, quando ha ratificato la CDPD per quanto riguarda il diritto di eleggibilità, la Svizzera ha assunto esplicitamente che la parità di accesso potesse essere limitata in questo ambito. Si veda in proposito KALIN ET AL., *Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz*, Berna 2008, pag. 61.

¹⁷⁶ Si veda in proposito HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 255. Per la Germania si veda THUM, *Kommentar zum BWahlG*, § 15 n. marg. 12.

¹⁷⁷ Art. 48 Constitution de la République et Canton de Genève (Cst-GE, RS A 2 00)

¹⁷⁸ Art. 56 cpv. 1 nonché 57 cpv. 1 lett. a cpv. 2 lett. a della Costituzione del Cantone di Glarona (KV-GL, GS I A/1/1).

¹⁷⁹ Art. 37 cpv. 1 lett. c e 47 della Costituzione del Cantone di Neuchâtel (Cst.-NE, RSN 101).

¹⁸⁰ Si veda in proposito EUROPEAN DISABILITY FORUM (v. nota 63), pag. 40 segg.

il che richiederebbe le decisioni in tal senso dell'Assemblea federale. La modifica costituzionale dovrebbe inoltre essere sottoposta obbligatoriamente al voto del Popolo e dei Cantoni. Con la modifica legislativa i cittadini che attualmente sono esclusi dal diritto di voto otterrebbero – in assenza di una regolamentazione speciale – anche il diritto di essere eletti.

Eliminando le esclusioni dal diritto di voto nell'articolo 136 Cost. e nell'articolo 2 LDP, i cittadini interessati otterrebbero il diritto di voto e di elezione nelle questioni federali. I Cantoni, invece, dovrebbero decidere autonomamente se prevedere esclusioni di voto nelle questioni cantonali e comunali. Secondo l'articolo 39 capoverso 1 Cost., i Cantoni disciplinano autonomamente i diritti politici nelle questioni cantonali e comunali.

In linea di principio sarebbe tuttavia concepibile inserire nella Costituzione federale una disposizione secondo cui le esclusioni dal diritto di voto sono inammissibili a tutti i livelli di governo. Secondo la vecchia Costituzione federale del 1874, la Confederazione aveva ancora la competenza di disciplinare l'esclusione dal diritto di voto in tutta la Svizzera, ma ne ha fatto un uso limitato (cfr. n. 2.1.4). Al momento dell'introduzione del suffragio femminile, si è discusso se lo stesso dovesse essere introdotto in tutta la Svizzera o se ogni Cantone dovesse decidere per il proprio territorio¹⁸¹. Nel presente contesto, l'emanazione di un regolamento applicabile a tutta la Svizzera sarebbe probabilmente auspicabile sotto il profilo del diritto internazionale. Questo solleverebbe inoltre i Cantoni dalle difficoltà amministrative che potrebbero esservi in caso di differenze tra il corpo elettorale federale e quello cantonale¹⁸². D'altro lato, vi sono importanti ragioni contro una regolamentazione unificante nella Costituzione federale. Come detto, sono anzitutto concepibili diversi approcci normativi e pertanto una regolamentazione uniforme non è obbligatoria sotto il profilo dei diritti fondamentali e del diritto internazionale. Una regolamentazione federale di questo tipo interferirebbe in modo significativo in un ambito di competenza centrale dei Cantoni. Inoltre, a seconda del sistema politico, potrebbero sorgere ulteriori questioni a livello cantonale per le quali sarebbe necessario sviluppare soluzioni, per esempio in relazione ai processi democratici assembleari. Secondo il Consiglio federale, i Cantoni dovrebbero quindi decidere autonomamente come gestire le attuali esclusioni dal diritto di voto.

4.2 Regolamentazione che preveda una decisione di esclusione individualizzata

Un'altra opzione consiste nell'adattare la regolamentazione in modo che non sia più basata sull'esistenza di una misura presa in base alla normativa sulla protezione degli adulti, ma su un esame specifico dell'incapacità di discernimento in materia politica al fine di escludere un cittadino dal diritto di voto. Questo significa che non si potrebbe più presumere che una durevole incapacità di discernimento constatata dall'autorità di protezione degli adulti, la quale porta all'imposizione di una curatela generale o alla convalida di un mandato precauzionale, implichi «automaticamente» un'incapacità di discernimento in materia politica.

Una normativa di questo tipo sarebbe impegnativa e onerosa in termini di applicazione. Innanzitutto si porrebbe la questione della competenza. Da un punto di vista specialistico, verosimilmente le autorità di protezione degli adulti sarebbero in grado di valutare la capacità di discernimento anche in materia politica¹⁸³. Tuttavia, la loro attività si concentra su un altro obiettivo:

¹⁸¹ Cfr. in proposito FF 1970 I 61, in particolare 97 seg.

¹⁸² L'auspicio di approcci normativi uniformi è stato espresso anche in diverse discussioni a livello cantonale. Per rimandi sugli interventi cantonali si veda n. 2.2.4. Si veda anche HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, n. marg. 138. Tuttavia, i Cantoni presentano già tali differenze, p. es. per quanto riguarda il diritto di voto degli Svizzeri all'estero e quello degli stranieri oppure per i periodi di attesa.

¹⁸³ Secondo l'art. 440 CC l'autorità di protezione degli adulti è un'autorità specializzata. I Cantoni possono assegnare questo compito a un'autorità amministrativa o giudiziaria e le persone coinvolte devono essere scelte secondo un'ottica interdisciplinare (si veda in proposito FF 2006 6391, in particolare 6460).

le decisioni nel quadro del diritto in materia di protezione degli adulti riguardano principalmente la protezione delle persone interessate, non la partecipazione al processo decisionale politico. D'altro canto, le autorità elettorali, vale a dire le autorità responsabili della tenuta dei cataloghi elettorali e dello svolgimento delle elezioni e delle votazioni, non dispongono delle competenze specialistiche necessarie per valutare la complessa questione della capacità di discernimento di una persona. Dovrebbero quindi necessariamente basarsi su valutazioni esterne. Al di là di tali questioni di competenza, sorgono notevoli difficoltà per quanto riguarda i criteri di valutazione della capacità di discernimento in materia politica (cfr. in proposito n. 3.2).

La normativa vigente nel Cantone di Vaud non prevede espressamente che l'autorità di protezione degli adulti sia tenuta a verificare la capacità di discernimento in modo specifico in materia politica. Essa impone tuttavia alle autorità competenti un obbligo di informazione al riguardo. Il Cantone di Vaud conosce inoltre, come alcuni altri Cantoni (cfr. n. 2.2), una procedura per la reinscrizione nel catalogo elettorale. Secondo la normativa, la competenza spetta al Comune di domicilio. Si potrebbe ipotizzare che una regolamentazione della decisione di esclusione individuale a livello federale possa essere combinata con una procedura di reinserimento nel catalogo elettorale. Tuttavia, alla luce della prassi attuale, l'utilità di tali procedure è incerta¹⁸⁴. L'Università di Friburgo ha condotto uno studio sui metodi utilizzati in alcuni Cantoni della Svizzera occidentale secondo il quale tali procedure sono poco utilizzate. Lo studio conclude inoltre che, senza una rete proattiva che li assista, le persone interessate difficilmente sarebbero in grado di cercare di integrarsi nel corpo elettorale¹⁸⁵.

Non è chiaro se l'opzione della decisione individualizzata possa essere attuata senza una modifica costituzionale. Da un lato, la regolamentazione di cui all'articolo 136 capoverso 1 Cost. richiede già oggi la concretizzazione nell'articolo 2 del LDP, in quanto l'istituto dell'interdizione non esiste più. Si potrebbe pertanto concludere che una precisazione nel senso qui delineato, eventualmente completata da disposizioni procedurali, potrebbe essere attuata a livello legislativo. D'altro canto, però, vi sono validi motivi a favore dell'adeguamento dell'articolo 136 Cost. anche in caso di attuazione di detta opzione. Il tenore di tale disposizione ha un carattere stigmatizzante e non dovrebbe essere perpetuato in caso di revisione dell'ambito giuridico¹⁸⁶. D'altro canto, la disposizione costituzionale prevede in linea di principio il collegamento con una misura afferente al previgente diritto in materia di tutela (interdizione) alla quale è succeduto un altro istituto (curatela generale) nel diritto vigente in materia di protezione degli adulti¹⁸⁷. Il principio del collegamento con l'esistenza di una misura afferente al diritto in materia di tutela e rispettivamente al diritto in materia di protezione degli adulti è pertanto di natura costituzionale. Senza una modifica della Costituzione, l'opzione potrebbe essere attuata soltanto escludendo le persone incapaci di discernimento in materia politica se sono contemporaneamente sotto la curatela generale o se sono rappresentate da una persona con mandato precauzionale. L'eventuale disparità di trattamento nei confronti delle persone incapaci di discernimento che non sottostanno a una misura di protezione degli adulti rimarrebbe inalterata.

Per quanto riguarda le prescrizioni del diritto internazionale, l'opzione proposta appare ambigua. Da un lato, essa sarebbe incompatibile con l'interpretazione della CDPD fatta dal Comitato CDPD, secondo cui le esclusioni dal diritto di voto per causa di disabilità mentale sono in

¹⁸⁴ BACH, pag. 5 e 10.

¹⁸⁵ Rapporto finale del progetto 20.1.020 «Mon Vote, ma voix» : soutenir les personnes présentant une déficience intellectuelle dans l'exercice de leurs droits politiques, Friburgo 2022, pag. 28. Ulteriori informazioni su questo progetto : www.edi.admin.ch > UFPD > Aiuti finanziari > Progetti sostenuti > Progetti e dintorni.

¹⁸⁶ FF 2006 6391, in particolare 6406 segg. In merito alla necessità di procedere a una modifica dell'art. 136 si veda anche SEFEROVIC, n. marg. 8.

¹⁸⁷ FF 2006 6391, in particolare 6407

linea di principio inammissibili. È quindi prevedibile che la Svizzera continuerà ad essere criticata nel Rapporto degli Stati parte sull'attuazione della CDPD. D'altro canto, una simile normativa sarebbe compatibile con le garanzie previste dal Patto ONU II e con la giurisprudenza della Corte EDU, che non è vincolante per la Svizzera.

5 Esercizio del diritto di voto di cittadini con disabilità

Oltre alla questione del riconoscimento del diritto di voto dei cittadini con disabilità mentali, il postulato solleva questioni relative all'esercizio di tale diritto. Queste non si pongono unicamente nei confronti delle persone attualmente escluse dal diritto di voto. Tuttavia, proprio in caso di abrogazione delle relative disposizioni, si chiede l'adozione di misure supplementari¹⁸⁸.

5.1 Diritto nazionale

Il diritto vigente prevede diverse condizioni affinché gli aventi diritto di voto con disabilità possano effettivamente esercitare il loro diritto di voto. Conformemente all'articolo 6 del LDP, infatti, i Cantoni devono provvedere affinché possa votare anche chi, per invalidità o per altri motivi, sia permanentemente incapace di compiere autonomamente le necessarie operazioni di voto. La disposizione precisa che il diritto di voto non riguarda solo il riconoscimento del diritto di voto, ma in linea di principio anche il suo esercizio¹⁸⁹. Si applica il principio di proporzionalità: le misure sono richieste nella misura in cui sono proporzionate all'impegno richiesto¹⁹⁰. Inoltre, l'articolo 5 capoverso 6 LDP consente espressamente agli aventi diritto di voto incapaci di scrivere di far riempire la scheda, conformemente alle loro istruzioni, da un avente diritto di voto di loro scelta. Lo stesso vale per la firma di iniziative popolari e referendum, ai sensi dell'articolo 61 capoverso 1^{bis} in combinato disposto con l'articolo 70 LDP.

5.2 Diritto internazionale

Nel diritto internazionale, la CDPD stabilisce requisiti specifici per l'esercizio del diritto di voto. L'articolo 29 lettera a numeri i–iii CDPD impone agli Stati contraenti di:

- assicurare che le procedure, le strutture ed i materiali della votazione siano appropriati, accessibili e di facile comprensione e utilizzo;
- proteggere il diritto delle persone con disabilità a votare tramite scrutinio segreto in elezioni e in referendum pubblici senza intimidazioni;
- garantire la libera espressione della volontà delle persone con disabilità come elettori e a questo scopo, ove necessario, su loro richiesta, autorizzarli a farsi assistere da una persona di loro scelta per votare.

Inoltre, l'articolo 29 lettera a numero ii CDPD tutela il diritto di essere eletti: gli Stati contraenti hanno il compito di facilitare, se del caso, alle persone con disabilità elette l'uso di nuove tecnologie e di ausili appropriati per l'esercizio delle loro funzioni ufficiali¹⁹¹. Come nel diritto nazionale, l'articolo 29 CDPD impone agli Stati contraenti non solo di riconoscere formalmente i

¹⁸⁸ TOBLER, pag. 349

¹⁸⁹ DTF 45 I 148, consid. 3; cfr. SCHEFER/HESS-KLEIN, pag. 509

¹⁹⁰ FF 1975 I 1313, in particolare 1328 stabilisce che l'esercizio dei diritti politici deve essere consentito per «quanto possibile» anche agli aventi diritto di voto fisicamente impediti. Cfr. in proposito SCHEFER/HESS-KLEIN, pag. 510. In DTF 45 I 148, consid. 3 il Tribunale federale precisa che non è possibile che ogni singolo individuo pretenda che si tenga conto della sua situazione particolare.

¹⁹¹ FF 2013 575, in particolare 621

diritti politici dei cittadini con disabilità, ma anche di garantire che tali diritti possano essere esercitati¹⁹².

5.3 Accessibilità della procedura di votazione e di elezione

5.3.1 Espressione del voto

Diverse disposizioni del diritto federale garantiscono che i cittadini disabili possano effettivamente esercitare i loro diritti politici. Oltre alle disposizioni specifiche per l'esercizio dei diritti politici già menzionate (n. 5.1), le varie modalità di voto costituiscono in particolare un pilastro importante per un accesso senza barriere all'esercizio dei diritti politici. Tutti gli aventi diritto di voto ricevono personalmente il materiale di voto almeno tre e al più presto quattro settimane prima del voto¹⁹³. Il voto è possibile dal momento della ricezione del materiale di voto (art. 8 cpv. 2 LDP). Il voto per corrispondenza consente di evitare potenziali ostacoli che limitano l'accesso al locale di voto¹⁹⁴. Poiché il diritto di voto può essere esercitato «da casa», è facile farsi assistere da terzi nel processo di voto. Gli articoli 280–283 del Codice penale (RS 311.0) fissano i limiti delle prestazioni di assistenza consentite. L'accessibilità della procedura per gli aventi diritto di voto con disabilità sarà ulteriormente migliorata con il voto elettronico, offerto a titolo sperimentale da alcuni Cantoni¹⁹⁵. Secondo l'articolo 27g capoverso 1 ODP la procedura di voto elettronico deve essere concepita in modo tale da tenere conto delle esigenze degli aventi diritto di voto che a causa della loro disabilità non possono esprimere il proprio voto autonomamente.

5.3.2 Informazioni sulle elezioni e sulle votazioni

Nell'ambito delle attività di informazione in vista delle elezioni e delle votazioni, sono state attuate diverse misure volte a garantire l'accessibilità. Le spiegazioni del Consiglio federale sono per esempio disponibili come documenti elettronici accessibili senza barriere e i video esplicativi sono disponibili anche nel linguaggio dei segni. Informazioni di facile comprensione sulle elezioni e sulle votazioni sono disponibili anche nel sito *ch.ch*, che è stato ottimizzato in termini di accessibilità.

Per quanto riguarda la partecipazione politica dei cittadini con disabilità intellettiva, è disponibile anche una guida al voto in un linguaggio facile per le elezioni del Consiglio nazionale. Questa è stata creata per la prima volta nel quadro di un progetto pilota per le elezioni del Consiglio nazionale del 2019 e resa disponibile in formato elettronico sulla piattaforma informativa elettorale ufficiale (*ch.ch*). Per le elezioni del Consiglio nazionale del 2023 la guida sarà prodotta come opuscolo stampato e resa disponibile attraverso le organizzazioni per i disabili. Dopo l'abrogazione delle esclusioni dal diritto di voto, il Cantone di Ginevra ha reso disponibile la guida «Comment voter» in linguaggio facile, che – analogamente alla guida elettorale – spiega come votare in occasione delle votazioni popolari¹⁹⁶. Le informazioni tecniche sotto forma di istruzioni di voto possono essere concepite specificamente per i destinatari (p. es. in linguaggio facile), in quanto l'obiettivo principale è quello di evitare i voti non validi. Tuttavia, la Confederazione non è sempre l'organo adatto per pubblicare simili strumenti ausiliari, poiché in Svizzera sono le autorità cantonali a svolgere le elezioni e le votazioni federali. Nel caso delle elezioni del Consiglio nazionale, le informazioni tecniche della Confederazione hanno senso

¹⁹² Thematic Study (v. nota 40), n. marg. 15; FREI, SHK UNO-BRK, art. 29 n. marg. 35 segg.

¹⁹³ Art. 11 cpv. 3, 33 cpv. 2 nonché 48 LDP.

¹⁹⁴ FONTANA-LANA ET AL., pag. 156; EUROPEAN DISABILITY FORUM (v. nota 63), pag. 50 segg., 62, 72.

¹⁹⁵ Per maggiori informazioni sul voto elettronico si veda www.bk.admin.ch > Diritti politici > Voto elettronico

¹⁹⁶ www.ge.ch > Etat civil et droits civiques > Voter et m'engager dans la vie civique > Scrutins, résultats, archives

perché il voto secondo la rappresentanza proporzionale ha una certa complessità e l'articolo 34 LDP richiede esplicitamente istruzioni di voto. Nel caso delle votazioni popolari, invece, le informazioni tecniche dovrebbero provenire dai Cantoni, poiché solo loro possono tenere sufficientemente conto delle differenze nelle procedure cantonali.

Le spiegazioni di voto del Consiglio federale non sono offerte dalle autorità in lingua facile. Sia il Consiglio federale che il Consiglio nazionale hanno escluso lo svolgimento di test pilota in tal senso¹⁹⁷. Le informazioni fornite dalle autorità sul contenuto degli oggetti sottoposti a votazione e la loro valutazione dal punto di vista delle autorità dovrebbero essere le stesse per tutti gli aventi diritto di voto. Nel farlo, devono soddisfare i requisiti legali di completezza, obiettività, trasparenza e proporzionalità¹⁹⁸. I testi non possono essere semplificati a piacere, perché altrimenti le autorità non sarebbero in grado di soddisfare i requisiti stabiliti¹⁹⁹. La lingua facile corrisponde ai livelli di lettura da A1 ad A2 del Quadro europeo di riferimento²⁰⁰ e rende difficile o impossibile la differenziazione linguistica che gli interlocutori nel dibattito politico si aspettano giustamente dalle autorità. Inoltre, va sottolineato che la formazione dell'opinione e della volontà degli aventi diritto di voto si basa principalmente sul dibattito politico degli attori sociali (partiti, associazioni, ecc.) e dei cittadini tra di loro²⁰¹.

5.4 Assistenza per il voto?

Secondo l'articolo 29 lettera a numero iii CDPD, gli Stati parte devono garantire la libera espressione della volontà delle persone con disabilità. Se necessario e su loro richiesta, devono poter essere assistite nel voto da una persona di loro scelta. La disposizione è in linea con il principio della CDPD secondo cui le persone con disabilità devono avere accesso all'assistenza di cui possono avere bisogno nell'esercizio dei diritti civili (cfr. n. 2.3.2.1). Nel quadro del Rapporto degli Stati parte sullo stato di attuazione della CDPD in Svizzera, alcune organizzazioni della società civile hanno quindi chiesto che la Confederazione e i Cantoni creino «strutture professionali per il processo decisionale assistito nell'esercizio dei diritti politici» nell'ambito della richiesta abrogazione delle esclusioni dal diritto di voto²⁰². Il supporto deve essere fornito se le misure generali per l'accessibilità (v. n. 5.3) non sono sufficienti²⁰³. Inoltre, gli Stati sono tenuti ad adottare misure di protezione per prevenire gli abusi, in modo da rispettare la volontà e le preferenze delle persone interessate²⁰⁴.

Così come la Svizzera, la maggior parte dei Paesi europei conosce disposizioni generali sull'assistenza al voto che spesso non sono differenziate in base al tipo di disabilità²⁰⁵. Di norma, prevedono che le persone interessate possano determinare autonomamente gli assistenti, come richiesto dalla CDPD²⁰⁶. L'articolo 5 capoverso 6 e l'articolo 6 LDP sono sostanzialmente paragonabili alle normative di altri Paesi europei (cfr. n. 5.1). In Germania, a seguito dell'abolizione dell'esclusione dal diritto di voto, la disposizione sull'assistenza elettorale di cui al § 14 capoverso 5 BWahlG è stata estesa a tutte le disabilità, poiché fino a quel momento

¹⁹⁷ Il Consiglio nazionale ha respinto la Mo. 18.4395 Rytz Regula con 56 voti contro 133 e 2 astensioni (Boll. Uff. **2019** N 1186). Tuttavia, il Cantone Ticino ha offerto per la prima volta spiegazioni in lingua facile in occasione del referendum del 18 giu. 2023. Si veda in proposito www.ti.ch/diritti-politici > Votazioni.

¹⁹⁸ Art. 10a cpv. 2 LDP. I principi di obiettività, trasparenza e proporzionalità sono di natura costituzionale e derivano dall'art. 34 cpv. 2 Cost. (DTF **145** I 1, consid. 5.2.1).

¹⁹⁹ Cfr. in proposito il parere del Consiglio federale circa la Mo. 18.4395 Rytz Regula.

²⁰⁰ Si veda in proposito la scheda informativa «Lingua facile», pag. 2, consultabile all'indirizzo: www.edi.admin.ch > UFPD.

²⁰¹ Il Comitato CDPD chiede inoltre ai partiti e ai singoli candidati, in caso di eventi e per quanto concerne il materiale di voto, di garantire l'accessibilità e la facilità di comprensione; si veda in proposito FREI, SHK UNO-BRK, art. 29 n. marg. 37.

²⁰² HESS-KLEIN/SCHIEBLER, pag. 99.

²⁰³ FREI, SHK-UNO-BRK art. 29 n. marg. 42.

²⁰⁴ Per maggiori dettagli FREI, SHK-UNO-BRK art. 29 n. marg. 43 con rimandi.

²⁰⁵ EUROPEAN DISABILITY FORUM (v. nota 63), pag. 79 segg.

²⁰⁶ Cfr. la panoramica in EUROPEAN DISABILITY FORUM (v. nota 63), pag. 81

l'uso di un assistente era limitato alle persone incapaci di leggere e alle persone con disabilità fisiche²⁰⁷. Secondo il § 14 capoverso 5 BWahlG, è espressamente consentita solo l'assistenza tecnica nell'annunciare la decisione, che deve tuttavia essere presa ed espressa dal titolare del diritto di voto. L'influenza abusiva che sostituisce o altera la decisione autodeterminata dell'avente diritto di voto è espressamente vietata e punibile per legge²⁰⁸. In Germania, le persone interessate hanno diritto alla scelta e all'ammissione di una persona ausiliaria, ma non alla messa a disposizione e al finanziamento della stessa da parte dello Stato²⁰⁹. In Francia, la legge elettorale stabilisce espressamente che una persona sotto curatela deve esercitare il suo diritto di voto da sola e non può essere rappresentata dal suo curatore²¹⁰. Gli aventi diritto di voto con disabilità che non possono esprimere il proprio voto da soli possono essere assistiti da una persona di loro scelta che abbia il diritto di voto²¹¹. Tuttavia, la scelta della persona che assiste è limitata: da un lato, la stessa persona che assiste deve avere il diritto di voto e, dall'altro, non possono essere coinvolti gli assistenti o altre persone responsabili della cura delle persone interessate negli istituti professionali²¹².

In Svizzera, gli aventi diritto di voto votano in gran parte per corrispondenza. A differenza di altri Paesi, solo una piccola parte delle schede elettorali viene consegnata ai seggi controllati dallo Stato. La questione dell'assistenza al voto si pone quindi in un contesto diverso. Vi sono ampie possibilità di essere assistiti nel voto. I limiti di ciò che è consentito sono determinati dalla legislazione sui diritti politici e dal diritto penale²¹³. Il diritto di voto è un diritto strettamente personale. Consente a chiunque lo possieda di esprimersi in occasione delle votazioni e delle elezioni. Il voto per rappresentanza non è consentito in Svizzera; se il diritto cantonale lo prevede, è tuttavia consentito far deporre nell'urna la scheda elettorale da terzi²¹⁴. Il diritto federale stabilisce inoltre, nell'articolo 6 LDP, il principio secondo cui anche coloro che non possono compiere da soli gli atti necessari devono poter votare. Questo principio si applica indipendentemente dal tipo di disabilità e viene attuato dai Cantoni. Il Consiglio federale reputa quindi che non serva una legislazione a livello federale in merito al sostegno degli aventi diritto di voto con disabilità intellettiva.

5.5 Invio del materiale di voto

Secondo il diritto vigente, le autorità devono inviare il materiale di voto a tutti gli aventi diritto di voto²¹⁵. Questi ultimi non possono rinunciarvi. La situazione giuridica tiene conto del fatto che il diritto di voto è anche legato all'aspettativa che gli aventi diritto di voto lo esercitino (cfr. n. 3.5). Per gli aventi diritto di voto (e i loro familiari), questo può essere percepito come una pretesa ingiustificata, se non sono in condizione di partecipare al voto. In un'ottica di autodeterminazione, si pone quindi la questione se la legge debba prevedere la possibilità che gli aventi diritto di voto possano, a determinate condizioni, chiedere la sospensione della fornitura del materiale di voto.

²⁰⁷ THUM, Kommentar zum BWahlG, § 14 Abs. 5, n. marg. 16. La presenza di un assistente è consentita anche per le votazioni per corrispondenza (THUM, Kommentar zum BWahlG, § 14 Abs. 5, n. marg. 24).

²⁰⁸ Secondo § 107a Abs. 1 del Codice penale tedesco «wer unbefugt wählt oder sonst ein unrichtiges Ergebnis einer Wahl herbeiführt oder das Ergebnis verfälscht». La disposizione precisa inoltre: «Unbefugt wählt auch, wer im Rahmen zulässiger Assistenz entgegen der Wahlentscheidung des Wahlberechtigten oder ohne eine geäußerte Wahlentscheidung des Wahlberechtigten eine Stimme abgibt».

²⁰⁹ THUM, Kommentar zum BWahlG, § 14 Abs. 5, n. marg. 22.

²¹⁰ Art. L72-1, al. 1 Code électoral, consultabile all'indirizzo: www.legifrance.gouv.fr. Il voto per rappresentanza è consentito in linea di principio in Francia.

²¹¹ Art. L64 al. 1 Code électoral, consultabile all'indirizzo: www.legifrance.gouv.fr

²¹² Art. L64 al. 1 in combinato disposto con l'art. L72-1, al. 2 Code électoral. Secondo l'allegato 9 della circolare CIV/04/2019 del 25 mar. 2022 del Ministero della giustizia questo dovrebbe proteggere l'integrità del voto; consultabile all'indirizzo www.justice.gouv.fr.

²¹³ Art. 34 e 136 Cost., art. 5–8a LDP; art. 280–283 CP.

²¹⁴ Art. 5 cpv. 6 LDP.

²¹⁵ Art. 11 cpv. 3, 33 cpv. 2 e 48 LDP.

L'istituzione di una simile possibilità era già stata proposta una volta, alla fine degli anni '80. All'epoca, il Consiglio federale respinse la proposta perché veniva suggerita una sospensione informale e riteneva che il rischio di abuso fosse considerevole²¹⁶. Inoltre, riteneva sufficienti le normative sull'esclusione dal diritto di voto ordinate secondo una procedura ordinaria con le corrispondenti possibilità di impugnazione. Se le esclusioni dal diritto di voto fossero abolite, il Consiglio federale ritiene che la discussione dovrebbe essere condotta nuovamente. La sospensione dell'invio del materiale di voto non dovrebbe avvenire né contro la volontà degli aventi diritto di voto né sotto la pressione di terzi²¹⁷. Dovrebbe essere istituita una procedura ordinaria con possibilità di impugnazione, che verrebbe avviata a seguito di una richiesta di sospensione dell'invio. Il diritto di voto continuerebbe a sussistere, ma il suo esercizio verrebbe sospeso. La sospensione dell'invio sarebbe paragonabile alla situazione dei cittadini svizzeri residenti all'estero, con la differenza, tuttavia, che ai sensi dell'articolo 19 capoverso 1 LSEst questi non devono farsi stralciare dal catalogo elettorale ma farvisi registrare per l'esercizio dei diritti politici.

5.6 Ulteriori misure

Il postulato menziona anche programmi di sostegno specifici per promuovere la partecipazione politica e sociale. La richiesta riguarda l'equiparazione delle persone con disabilità (mentale) nel settore dell'educazione civica. Sono già in corso diverse iniziative da parte delle autorità competenti nel campo dell'educazione civica²¹⁸. Secondo il Consiglio federale, l'argomento può essere affrontato dai competenti servizi specializzati nel rispettivo ambito.

6 Conclusioni

La regolamentazione dell'esclusione dal diritto di voto ai sensi dell'articolo 136 Cost. consente ai cittadini svizzeri durevolmente incapaci di discernimento – anche in materia politica – di mantenere il diritto di voto nel caso in cui non siano sotto curatela generale o non siano rappresentati da una persona cui hanno affidato un mandato precauzionale. Viceversa, è ipotizzabile che una persona possa essere esclusa dal diritto di voto proprio perché esiste una simile misura di protezione degli adulti, anche se sarebbe in grado di formare ed esprimere una volontà indipendente in materia politica. Per questi motivi la vigente regolamentazione non rispetta l'uguaglianza giuridica ed è in conflitto con gli obblighi previsti dal diritto internazionale.

Dal punto di vista del Consiglio federale, un'esclusione dal diritto di voto per i cittadini svizzeri che sono incapaci di discernimento non è a priori inammissibile. Rinunciando alle disposizioni sull'esclusione dal diritto di voto, avrebbero il diritto di voto alcune persone che, anche con il necessario supporto in materia politica, non sono in grado di formare ed esprimere una volontà indipendente e quindi libera. Esistono pertanto ragioni legittime per l'esclusione dal diritto di voto. D'altra parte, regolamentazioni di questo tipo comportano sempre il rischio che alcuni cittadini siano ingiustificatamente privati del diritto di voto e inoltre deve essere garantita l'uguaglianza giuridica.

Sapere se le esclusioni dal diritto di voto siano necessarie è una questione di politica costituzionale. Da un lato, esiste un legittimo interesse pubblico nell'escludere dal diritto di voto persone che non comprendono il significato o l'effetto delle decisioni politiche e che non possono

²¹⁶ FF 1993 III 309, in particolare 337

²¹⁷ FONTANA-LANA ET. AL., pag. 152.

²¹⁸ Cfr. in proposito Educazione civica in Svizzera – Panoramica, rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 16.4095 Caroni.

formare ed esprimere una volontà indipendente e libera. D'altra parte, l'uguaglianza giuridica e il divieto di discriminazione richiedono che nessuno venga privato di diritti a causa di una disabilità. Il rapporto tra l'interesse all'integrità delle votazioni, da un lato, e l'interesse alla parità di trattamento ai sensi della legge da parte dello Stato, dall'altro, deve essere chiarito a livello costituzionale.

Per quanto riguarda l'esercizio del diritto di voto, il postulato solleva anche rivendicazioni che non sono tuttavia necessariamente il risultato dell'abrogazione delle esclusioni dal diritto di voto. Per quanto concerne gli aventi diritto di voto con disabilità mentale, l'attenzione si concentra sull'informazione delle autorità e sulla questione dell'assistenza individuale nel voto. Il Consiglio federale ritiene che nell'ambito delle elezioni federali vi siano già sufficienti informazioni che illustrano il processo del voto (spiegazioni di voto in lingua facile) al fine di consentire alle persone con disabilità mentali di parteciparvi. Nell'ambito delle votazioni popolari, ad eccezione del Cantone di Ginevra, attualmente non sono disponibili simili spiegazioni in lingua facile. A tal fine, occorre esaminare a livello cantonale la possibilità di creare un'offerta di questo tipo. A livello federale, in occasione delle elezioni del Consiglio nazionale del 2019 è stata acquisita esperienza con la guida in lingua facile pubblicata sulla piattaforma elettorale. Per le elezioni del Consiglio nazionale del 2023 sarà disponibile anche una guida stampata. L'offerta sarà analizzata dopo le elezioni e saranno tratte le necessarie conclusioni.

Le spiegazioni di voto del Consiglio federale contengono informazioni sui singoli oggetti in votazione. Queste non saranno verosimilmente offerte dalle autorità in lingua facile nemmeno in futuro. In questa forma, non potrebbero soddisfare i requisiti di completezza e oggettività previsti dall'articolo 10a capoverso 2 LDP. Inoltre non sarebbero possibili le differenziazioni linguistiche che gli interlocutori nel dibattito politico si aspettano a giusto titolo dalle autorità. Secondo il Consiglio federale dovrebbe piuttosto valere il principio che tutti gli aventi diritto di voto ricevono le stesse informazioni dalle autorità. Inoltre, la formazione dell'opinione e della volontà pubblica avviene principalmente in seno alla società civile.

Il Consiglio federale reputa che non sia necessario legiferare per quanto riguarda l'assistenza al voto. La normativa vigente consente agli aventi diritto di voto di ricevere la necessaria assistenza. Inoltre, la legislazione in materia di diritti politici e il diritto penale tracciano già confini sufficientemente chiari in merito all'assistenza consentita da parte di terzi.

Infine, il Consiglio federale ritiene opportuno esaminare l'opportunità di introdurre, nell'ambito della legislazione, una base che consenta agli aventi diritto di voto di chiedere, in condizioni rigorosamente definite e con procedura ordinaria, di non ricevere più i documenti di voto e questo fino a un'eventuale revoca di detta richiesta. La procedura dovrebbe essere concepita in modo da prevenire gli abusi e da evitare che sulle persone interessate siano esercitate pressioni affinché rinuncino all'esercizio dei diritti politici.

Bibliografia

AMSTUTZ MARC ET AL. (ed.), Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, 3^a ed., Zurigo 2016 (cit.: AUTOR/-IN, Handkommentar Privatrecht, art. ..., n. marg. ...)

ANDERSON JOEL, Intellectual Disability and the Human Right to Vote: Evolving Conceptions of the Universality of Suffrage, in: Anderson / Philips (ed.), Disability and universal human rights: legal, ethical, and conceptual implications of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Utrecht 2012, pagg. 99–121.

AUBERT JEAN-FRANÇOIS ET AL. (ed.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Lfg. 5, Basilea/Zurigo/Berna 1993 (cit.: AUTOR/-IN, Kommentar BV-1874, art. ..., n. marg. ...).

AUER ANDREAS, Das Bild des Stimmbürgers in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: Ziegler/Wälti (ed.), Wahl-Probleme der Demokratie, Zurigo 2012, pagg. 19–37.

AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Berna 2016.

BACH MANON, Synthèse des dispositions législatives, des pratiques associées et des projets de loi en cours dans les cantons de l'étude, Annexe 2a2 du rapport final du projet 20.I.020 « 'Mon Vote, ma Voix' : soutenir les personnes présentant une déficience intellectuelle dans l'exercice de leurs droits politiques », Friburgo 2022.

BECKMAN LUDVIG, The Accuracy of Electoral Regulations: The Case of the Right to Vote by People with Cognitive Impairments, Social Policy & Society 2014, pagg. 221–233.

BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2^a ed., Zurigo 2017.

BISAZ CORSIN, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurigo/San Gallo 2020.

BOENTE WALTER, Der Erwachsenenschutz, Die eigene Vorsorge und Massnahmen von Gesetze wegen, Art. 360–387 ZGB, ZK – Zürcher Kommentar zum ZGB, Zurigo 2015 (cit.: BOENTE, ZK zum ZGB, art. ..., n. marg. ...)

BORCHI MARCO, Art. 136 cpv. 1 Diritti politici, in: Weerts et al. (ed.), Révision imaginaire de la Constitution fédérale. Mélanges en hommage au prof. Luzius Mader, Basilea 2018, pagg. 241–243.

BUCHER EUGEN / AEBI-MÜLLER REGINA (ed.), Die natürlichen Personen, Art. 11-19d ZGB – Rechts- und Handlungsfähigkeit, Schweizerisches Zivilgesetzbuch, BK-Berner Kommentar, 2^a ed., Berna 2017 (cit.: AUTOR/-IN, BK zum ZGB, art. ..., n. marg. ...).

DORAISAMY NAOMI, Out of mind, out of sight: voting restrictions based on mental competency, Idaho Law Review 56/2021, pagg. 135–153.

FIALA-BUTORA JÁNOS / STEIN MICHAEL A. / LORD JANET E., The Democratic Life of the Union: Toward Equal Voting Participation for Europeans with Disabilities, *Harvard International Law Journal* 55/2014, pagg. 71–104.

FONTANA-LANA BARBARA / PETITPIERRE GENEVIÈVE / BACH MANON, Participation politique et déficience intellectuelle : accompagner l'exercice du droit de vote, *Les Cahiers de l'Actif* N° 556/557, pagg. 149–163 (cit.: FONTANA-LANA ET AL., pag. ...).

FOUNTOULAKIS CHRISTIANA, Die Teilnahme urteilsunfähiger Erwachsener am Rechtsverkehr, *Basler juristische Mitteilungen (BJM)*, 2015, pagg. 189–225.

GIACOMETTI ZACCARIA, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Zurigo 1941

GRODECKI STÉPHANE, Le corps électoral dans les cantons et les communes, in: Diggelmann/Hertig Randall / Schindler (ed.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurigo 2020, pagg. 1783–1806.

GROS SARAH, *La capacité de discernement de l'adulte en droit privé*, Losanna 2019

HÄFELI CHRISTOPH, *Kindes- und Erwachsenenschutzrecht*, Berna 2021

HÄFLIN ULRICH / HALLER WALTER / KELLER HELEN / THURNHERR DANIELA, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 10^a ed., Zurigo 2020.

HANGARTNER YVO / KLEY ANDREAS / BRAUN BINDER NADJA / GLASER ANDREAS, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2^a ed., Zurigo 2023.

HESS-KLEIN CAROLINE, Le cadre conventionnel et constitutionnel du droit de l'égalité des personnes handicapées, in: François Bellanger/Thierry Tanquerel, *L'égalité des personnes handicapées, principes et concrétisation*, Ginevra 2017, pagg. 9–99.

HESS-KLEIN CAROLINE / SCHEIBLER ELIANE, *Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des Ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen*, Berna 2022.

HILLER CHRISTOPH, *Die Stimmrechtsbeschwerde*, Zurigo 1990.

HORLACHER MAJ-BRITT, *Die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer*, Zurigo 2018

HOTTELIER MICHEL, La Suisse et la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, in: Andreas R. Ziegler/Julie Kuffer (ed.), *Les Minorités et le droit: mélanges en l'honneur du professeur Barbara Wilson*, Ginevra 2016, pagg. 325–336.

HURME SALLY BALCH / APPELBAUM PAUL S., Defining and Assessing Capacity to Vote: The Effect of Mental Impairment on the right of Voters, *McGeorge Law Review* 38/2016, pagg. 931–1014.

KARLAN PAMELA S., Framing the voting Rights Claims of Cognitively Impaired Individuals, *McGeorge Law Review* 38/2016, pagg. 917–930.

KÄLIN WALTER / KÜNZLI JÖRG / WYTTENBACH JUDITH / SCHNEIDER ANNINA / AKAGÜNDÜZ SABIHA, Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz, Gutachten zuhanden des Generalsekretariats GS-EDI, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, Berna 2008 (non pubblicato, disponibile all'indirizzo: www.edi.admin.ch > EBGB > Recht > International > UNO-Konvention > Zusatzinformationen).

KLEY ANDREAS, Können Menschenrechte von Bedingungen abhängen?, in: Petermann Frank Th. (ed.), St. Galler Tagung zur Urteilsfähigkeit 2018, Zurigo 2019, pagg. 47–66.

KOSTKIEWICZ KREN ET AL. (ed.), ZGB Kommentar, Schweizerisches Zivilgesetzbuch, OFK – Orell Füssli Kommentar, 4^a ed. aggiornata, Zurigo 2021 (cit.: AUTOR/-IN, OFK zum ZGB, art. ..., n. marg. ...)

MEIER PHILIPPE, Der Erwachsenenschutz, Die behördlichen Massnahmen, Allgemeine Grundsätze – Die Beistandschaften, Erster Teilband, Art. 388–404 ZGB, ZK – Zürcher Kommentar, Zurigo 2021 (cit.: MEIER, ZK zum ZGB, art. ..., n. marg. ...)

MILIC THOMAS / ROUSSELOT BIANCA / VATTER ADRIAN, Handbuch der Abstimmungsforschung, Zurigo 2014.

MÖCKLI DANIEL, Völkerrechtliche Vorgaben für den Rechtsschutz in Wahlsachen, in: Glaser/Langer (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht als rechtsstaatliche Grundlage der Demokratie, San Gallo 2020, S. 177–204

NADAKAVUKAREN SCHEFER K. / CARNEY T. / CERA R. / CURRAN J. / DE DYCKER S. / KÜHNEL V. / LESPÉRANCE J. / SCHULZE M. / VASQUEZ A. / VIENNET C. / WESTERMARK H., Persons with disabilities' right to autonomy and their right to vote, E-Avis ISDC 2019-18, disponibile all'indirizzo: www.isdc.ch > Publikationen > E-Avis.

NAGUIB TAREK / PÄRLI KURT / LANDOLT HARDY / DEMIR EYLEM / FILIPPO MARTINA (ed.), UNO-Behindertenrechtskonvention, Stämpflis Handkommentar (SHK), Berna 2023 (cit.: AUTOR/-IN: SHK UNO-BRK, art. ... n. marg. ...).

RENZ NICO, Der Vorsorgeauftrag und seine Validierung, Zurigo 2020.

RYAN TREVOR / HENDERSON ANDREW / BONYTHON WENDY, A comparative study of the voting rights of persons with mental disabilities, UNSW Law Journal 39(3)2016, pagg. 1038–1071.

SCHAUB LUKAS, Die Stimpfpflicht als «Nudge»: Versuche einer regulatorischen (Neu-)Einordnung, ZBI 118/2017, pagg. 583–604.

SCHEFER MARKUS / HESS-KLEIN CAROLINE, Behindertengleichstellungsrecht, Berna 2014.

SCHREIBER WOLFGANG (ed.), BWahlG – Kommentar, Bundeswahlgesetz, Hürth 2021 (cit.: AUTOR/-IN, Kommentar zum BWahlG, § ..., n. marg. ...).

SCHWINGRUBER ANTON, Das Stimmrecht in der Schweiz, Nussbaumen 1978

SEFEROVIC GORAN, Kommentierung zu Art. 2 BPR, in: Glaser Andreas / Braun Binder Nadja / Bisaz Corsin / Torney Schaller Bénédicte (ed.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, versione del 3.4.2023 (cit.: SEFEROVIC, n. marg. ...)

TANQUEREL THIERRY, Art. 136 al. 1 Droits politiques, in: Weerts et al. (ed.), Révision imaginaire de la Constitution fédérale. Mélanges en hommage au prof. Luzius Mader, Basilea 2018, pagg. 244–247.

TOBLER CHRISTA, Gleichstellung und politische Rechte: auf dem Weg zu einer integrativen Demokratie, *Rivista di diritto svizzero (RDS)* 2021/II, pagg. 277–375.

TSCHANNEN PIERRE, Perspektiven der schweizerischen Demokratie, in: Diggelmann / Hertig Randall / Schindler (ed.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurigo 2020, vol. 1 II.11, pagg. 511–528.

TSCHANNEN PIERRE, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basilea 1995 (cit.: TSCHANNEN, Stimmrecht, n. marg. ...).