

DIRITTI CIVILI E POLITICI

Sul diritto di voto dei condannati e dei detenuti: il dilemma tra giustizia 'individuale' e giustizia 'costituzionale' dinanzi alla Grande Camera della Corte europea

Con la pronuncia nel caso *Scoppola c. Italia* (n. 3) la Grande Camera della Corte europea dei diritti umani ha avuto modo di ritornare sulla controversa questione della compatibilità con il sistema convenzionale della privazione del diritto di elettorato attivo per le persone che abbiano subito una condanna in sede penale. Tale diritto, non enunciato esplicitamente nella Convenzione e nei suoi protocolli, è tuttavia costantemente enucleato dalla Corte quale elemento del diritto a libere elezioni garantito dall'art. 3 del Prot. n. 1 alla CEDU (sul quale v. ampiamente M. Starita, "Art. 3 Prot. 1", in *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky (a cura di), Padova, 2011, p. 832 ss.).

Il tema del *disenfranchisement* era stato affrontato pochi anni prima dalla Corte con la sentenza sul caso *Hirst*, con riferimento all'ordinamento britannico. La Grande Camera aveva concluso, a maggioranza, che la privazione generalizzata del diritto di voto per tutte le persone detenute a seguito di condanna penale e per la durata della loro detenzione, "irrespective of the length of their sentence and irrespective of the nature or gravity of their offence and their individual circumstances", costituiva una "general, automatic and indiscriminate restriction" incompatibile con il diritto di voto ai sensi dell'art. 3 Prot. n. 1 (Corte europea dei diritti umani [GC], *Hirst c. Regno Unito* (n. 2), ricorso n. 74025/01, sentenza del 6 ottobre 2005, par. 82). Data la natura della censura della Corte, la condanna comportava la necessità per lo Stato convenuto di modificare le norme interne relative al diritto di voto (v. Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *Hirst against the United Kingdom No. 2*, risoluzione interinale CM/ResDH(2009)160 del 3 dicembre 2009), confermate a seguito di un ampio dibattito pubblico in occasione dell'approvazione del *Representation of the People Act* nel 2000.

Il caso *Hirst* ha senz'altro contribuito, forse in maniera decisiva, a restituire attualità al dibattito tra i difensori della sovranità nazionale e del principio di sussidiarietà del meccanismo internazionale di garanzia (per tutti, v. Lord L. Hoffmann, "The Universality of Human Rights", in *Law Quarterly Review* 2009, p. 416 ss.) e i sostenitori di un più efficace e incisivo controllo giurisdizionale da parte della Corte. Inoltre, ha causato una profonda tensione tra la Gran Bretagna,



Corte europea dei diritti umani [GC], *Scoppola c. Italia* (n. 3), ricorso n. 126/05, sentenza del 22 maggio 2012 (hudoc.echr.coe.int)

uno dei ‘padri fondatori’ del Consiglio d’Europa, e la Corte, portando quest’ultima, stante l’inerzia britannica nel dare esecuzione alla sentenza, a ricorrere – in un caso successivo dal medesimo oggetto – alla procedura della ‘sentenza pilota’, con l’indicazione di misure generali *ex art. 46 CEDU* (Corte europea dei diritti umani, *Greens e M.T. c. Regno Unito*, ricorsi n. 60041/08 e n. 60054/08, sentenza del 23 novembre 2010, par. 104 ss.).

L’eco di questa contrapposizione è recentemente giunta fino a Brighton, dove il Governo britannico ha ospitato l’annuale “Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti umani”. L’agenda proposta, infatti, era palesemente finalizzata a restringere il sindacato giurisdizionale della Corte mediante un’accentuazione della natura sussidiaria della sua funzione. In particolare, si voleva impegnare le Parti contraenti a emendare il testo della Convenzione, introducendovi le nozioni di derivazione giurisprudenziale di sussidiarietà e di margine di apprezzamento (v. “Draft Brighton Declaration presented on 23 February 2012”, in www.guardian.co.uk/law/interactive/2012/feb/28/echr-reform-uk-draft, par. 17 e 19, lett. a) e b)). Gli esiti del negoziato hanno tuttavia respinto o fortemente ridimensionato le proposte britanniche (v. la versione finale della dichiarazione di Brighton, in www.coe.int/en/20120419-brighton-declaration/).

In tale quadro di forte tensione, la Corte è stata chiamata a giudicare sul ricorso del sig. Scoppola, il quale, condannato con sentenza passata in giudicato per i reati di omicidio e lesioni dolose, si era visto infliggere inizialmente la pena dell’ergastolo. A seguito di una constatazione di violazione degli art. 6 e 7 della CEDU da parte della Corte (Corte europea dei diritti umani [GC], *Scoppola c. Italia* (n. 2), ricorso n. 10249/03, sentenza del 17 settembre 2009), egli aveva ottenuto la riduzione della pena principale a trent’anni di reclusione.

Per effetto della condanna, il ricorrente subiva l’applicazione della pena accessoria dell’interdizione perpetua dai pubblici uffici e il suo nome veniva cancellato dalle liste elettorali, così come previsto dall’art. 32 del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 “Testo unico delle leggi per la disciplina dell’elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali”, in *Gazzetta ufficiale* n. 106 del 28 aprile 1967.

Come noto, nell’ordinamento italiano tale conseguenza è automaticamente riconnessa alla condanna definitiva in due ipotesi: indipendentemente dalla natura del reato, quando la pena inflitta sia l’ergastolo o la reclusione non inferiore ai tre anni (art. 28 e 29 cod. pen.); e, indipendentemente dall’entità della pena, quando la condanna riguardi specifici delitti, individuati da disposizioni di parte speciale, principalmente crimini contro la pubblica amministrazione e contro l’amministrazione della giustizia. L’interdizione può essere perpetua o temporanea, a seconda dei casi, e comporta la perdita del diritto di voto per la sua durata (art. 28, co. 2, n. 1, cod. pen.). In ogni caso, la sanzione accessoria viene meno quando al condannato sia concessa la riabilitazione (art. 178 cod. pen.).

La valutazione sulla necessità di applicazione della pena accessoria e sulla sua durata è, dunque, interamente operata in astratto dal legislatore. Il ruolo del giudice nell’influenzarne l’applicazione è limitato e indiretto: egli può influire

re *ex ante*, mediante la determinazione della pena principale applicata in concreto al condannato, ovvero *ex post*, nell'esame circa la sussistenza delle condizioni per la concessione della riabilitazione (art. 179 cod. pen.).

Dopo avere inutilmente esaurito i rimedi interni (v. Corte europea dei diritti umani [GC], *Scoppola c. Italia* (n. 3), cit., par. 24-28), il sig. Scoppola ha proposto ricorso alla Corte, lamentando la violazione del proprio diritto di voto, tutelato dall'art. 3 del Prot. n. 1. Come già davanti ai tribunali nazionali, dinanzi alla Corte il ricorrente ha invocato a proprio favore il precedente *Hirst*. Il principio ivi enunciato, peraltro, aveva nel frattempo trovato applicazione nel caso *Frodl*, nel quale una Camera della prima Sezione della Corte aveva affermato che “[u]nder the Hirst test [...] it is an essential element that the decision on disenfranchisement should be taken by a judge, taking into account the particular circumstances [del caso]” (Corte europea dei diritti umani, *Frodl c. Austria*, ricorso n. 20201/04, sentenza del 8 aprile 2010, par. 29).

Sulla base dei due precedenti menzionati, la Camera della seconda Sezione cui era stata assegnata la trattazione del caso, con una sintetica motivazione, concludeva che la privazione permanente del diritto di voto imposta dalla legge al ricorrente, in assenza di una valutazione giudiziaria della proporzionalità della misura nelle specifiche circostanze del caso, costituiva una violazione dell'art. 3 del Prot. n. 1 (v. Corte europea dei diritti umani, *Scoppola c. Italia* (n. 3), ricorso n. 126/05, sentenza del 18 gennaio 2011).

Il Governo britannico coglieva l'occasione del rinvio del caso alla Grande Camera *ex art. 43 CEDU* per intervenire in qualità di terzo, contestando apertamente e direttamente la giurisprudenza *Hirst* e sostenendo che, in ogni caso, la previsione, nella sentenza sul caso *Frodl*, di un obbligo di determinazione giudiziaria, caso per caso, della necessità della privazione del diritto di voto non ne costituiva un'applicazione, ma un'estensione (Corte europea dei diritti umani [GC], *Scoppola c. Italia* (n. 3), cit., par. 75-80).

Di fronte alla critica diretta di principi enunciati in una sentenza relativamente recente e, come ricordato, oggetto di una forte contrapposizione tra le istituzioni britanniche e la Corte, la Grande Camera si erge in difesa del proprio operato. Rigetta l'argomentazione avanzata dal Regno Unito, riaffermando il valore della continuità della propria giurisprudenza. Citando il noto caso *Christine Goodwin*, ribadisce che, per giustificare un mutamento nel proprio orientamento – non solo in senso *evolutivo*, ma come risulta dal contesto dell'affermazione, anche eventualmente nel senso di un *restringimento* nella tutela dei diritti individuali – essa deve avere riguardo all'esistenza di una “evolving convergence [negli ordinamenti degli Stati contraenti] as to the standards to be achieved” (Corte europea dei diritti umani [GC], *Christine Goodwin c. Regno Unito*, ricorso n. 28957/95, sentenza del 11 luglio 2002, par. 74). Avendo constatato che nessuna convergenza si è realizzata tra gli ordinamenti degli Stati contraenti in seguito alla sentenza *Hirst*, i principi ivi enunciati conservano la loro piena attualità e validità.

Tuttavia, la conferma non si estende all'interpretazione del c.d. 'Hirst test' data nella sentenza sul caso *Frodl*. La Corte, dopo aver ricordato l'ampio margine di apprezzamento di cui godono le Parti contraenti e la varietà di soluzioni adottate negli ordinamenti giuridici nazionali in materia, afferma che, se in linea di principio il rispetto della proporzionalità nelle restrizioni al diritto di voto dei detenuti è meglio garantito da una valutazione operata dal giudice caso per caso, "such restrictions will not necessarily be automatic, general and indiscriminate simply because they were not ordered by a judge", il requisito di proporzionalità potendo essere rispettato anche quando "the circumstances in which the right to vote is forfeited may be detailed in the law, making its application conditional on such factors as the nature or the gravity of the offence committed" (Corte europea dei diritti umani [GC], *Scoppola c. Italia* (n. 3), cit., par. 99).

Di conseguenza, "the Contracting States may decide either to leave it to the courts to determine the proportionality of a measure restricting convicted prisoners' voting rights, or to incorporate provisions into their laws defining the circumstances in which such a measure should be applied. In this latter case, it will be for the legislature itself to balance the competing interests in order to avoid any general, automatic and indiscriminate restriction" (v. par. 102). La Corte, tuttavia, si riserva "to examine whether, in a given case, this result was achieved and whether the wording of the law, or the judicial decision, was in compliance with Article 3 of Protocol No. 1" (*ibidem*).

Su tali basi, la Corte rileva che, anche in assenza di un controllo e di una valutazione in sede giudiziaria della proporzionalità delle misure di privazione del diritto di voto, "the legal provisions in Italy defining the circumstances in which individuals may be deprived of the right to vote show the legislature's concern to adjust the application of the measure to the particular circumstances of the case in hand" e che "it is possible for a convicted person who has been permanently deprived of the right to vote to recover that right" (ivi, par. 108). La Corte sottolinea, inoltre, la gravità dei reati commessi dal richiedente, per concludere che "in the circumstances of the present case" le restrizioni imposte al ricorrente non costituiscono violazione dell'art. 3 Prot. n. 1 (v. par. 110).

La motivazione della Corte evidenzia la volontà di difendere la continuità e, quindi, la legittimità della propria giurisprudenza. Tuttavia, essa rimane in parte oscura e non completamente convincente. Infatti, pur confermando nel 'merito' i principi concernenti la privazione dei detenuti del diritto di voto enunciati nella sentenza *Hirst*, la Corte muta radicalmente il processo logico della loro applicazione. In particolare, attribuendo una maggiore rilevanza alle concrete circostanze del caso, la Corte modifica uno degli elementi che, nella motivazione della sentenza *Hirst*, si era rivelato decisivo al fine di giungere all'accertamento della violazione.

Nella sentenza *Hirst*, infatti, poiché le disposizioni legislative relative alla privazione di voto ledevano direttamente e immediatamente la posizione del ricorrente, la Corte aveva ritenuto che l'esame della loro compatibilità con la Convenzione era giustificata "without regard to the question whether, had the measure been drafted

differently and in a way which was compatible with the Convention, the applicant might still have been deprived of the vote” (Corte europea dei diritti umani [GC], *Hirst c. Regno Unito* (n. 2), cit., par. 72). In altre parole, la Corte aveva espressamente rifiutato di considerare il caso in una prospettiva di giustizia individuale, non domandandosi se, nel caso concreto, la privazione del voto per il periodo di detenzione nei confronti del ricorrente (condannato a un “term of discretionary life imprisonment”) rispettasse le esigenze di proporzionalità, tenuto conto del reato per il quale egli era stato condannato (“manslaughter on diminished ground of responsibility”), ma soffermandosi, piuttosto, sulla diversa questione se il quadro giuridico applicabile consentisse una valutazione della proporzionalità della misura.

Benché il ruolo della Corte non sia “to examine *in abstracto* the compatibility of national legislative or constitutional provisions with the requirements of the Convention” (Corte europea dei diritti umani [GC], *McCann c. Regno Unito*, ricorso n. 18984/91, sentenza del 27 settembre 1995, par. 153), il caso *Hirst* non è il primo in cui la Corte ha operato un simile sindacato. Tuttavia, normalmente, ciò avviene quando sussiste, o quantomeno può essere istituito ipoteticamente, un rapporto di causalità tra le carenze del quadro giuridico applicabile e la violazione concretamente dedotta in giudizio (v., ad esempio, Corte europea dei diritti umani [GC], *Makaratzis c. Grecia*, ricorso n. 50385/99, sentenza del 20 dicembre 2004, par. 70, sulla questione del rapporto di causalità, v. anche B. Conforti, “Reflections on State Responsibility for the Breach of Positive Obligations: The Case-Law of the European Court of Human Rights”, in *Italian Yearbook of International Law* 2003, p. 3 ss.). In altre parole, il ‘particolare’ (la violazione nel caso specifico) costituisce il punto di partenza che consente alla Corte, tramite l’esistenza di un nesso di causalità, di estendere il proprio sindacato al ‘generale’ (carenze del quadro normativo). A quanto consta, il caso *Hirst* è il primo in cui, negando ogni rilevanza agli effetti che la disposizione legislativa esaminata produce sulla specifica situazione del ricorrente, l’approccio tradizionale è stato mutato.

Con la sentenza sul caso *Scoppola* la Corte sembra ritornare sui propri passi rispetto a tale questione. Nell’analizzare il quadro giuridico italiano rilevante, la Corte pare accontentarsi dello sforzo compiuto dal legislatore nel differenziare l’applicabilità e la durata della sanzione dell’interdizione dai pubblici uffici in funzione della natura del reato o della severità della pena, senza tuttavia esaminare se la soluzione adottata porti in ogni caso a un risultato rispettoso del principio di proporzionalità. Tale controllo avviene in concreto e caso per caso, come dimostra la costante attenzione della Corte nel mettere in luce la rilevanza per la motivazione delle circostanze particolari del ricorso esaminato, in particolare della gravità dei reati commessi dal richiedente.

L’esito pratico di tale mutamento è evidente se si considera che, qualora il signor Scoppola fosse stato condannato per lo stesso reato e alla medesima pena in Inghilterra, non sarebbe irragionevole ipotizzare che avrebbe dovuto subire una privazione del diritto di voto meno incisiva di quella cui è soggetto in Italia, in particolare poiché la misura avrebbe cessato i propri effetti contestualmente

alla sua scarcerazione. Ciononostante, egli avrebbe vinto la propria causa davanti alla Corte, in virtù di una censura rivolta al quadro normativo che regola la materia, non ai risultati della sua applicazione al caso concreto. In conclusione, nonostante la formale conferma dei principi enunciati nella sentenza *Hirst*, il diverso processo logico di loro applicazione ne muta radicalmente la portata.

La motivazione della sentenza non risolve la tensione tra la tradizionale funzione della Corte quale organo di 'giustizia individuale' e quella più recentemente invocata di organo di 'giustizia costituzionale' (L. Wildhaber, "A Constitutional Future for the European Court of Human Rights", in *Human Rights Law Journal* 2002, p. 161 ss.; S. Greer, "Constitutionalizing Adjudication under the European Convention on Human Rights", in *Oxford Journal of Legal Studies* 2003, p. 405 ss.). In assenza di una chiara presa di posizione della Corte, l'oscillazione, mai esplicitata, tra due modelli estremamente diversi di giustizia sovranazionale non rende servizio né all'uno né all'altro: da un lato, a ricorrenti in posizione simile si prospettano esiti del ricorso differenti in funzione dello Stato convenuto e del suo ordinamento, dall'altro, le Parti contraenti sono lasciate senza una guida certa su come redigere le proprie norme interne al fine di rispettare lo standard minimo convenzionale in materia di privazione del diritto di voto a seguito di condanna penale.

Cesare Pitea