

## La Corte di Strasburgo e il diritto di voto dei detenuti

di Esther Schutzer-Weissman \*

(6 luglio 2004)

Il ricorrente è un detenuto che sconta la pena dell'ergastolo, essendosi dichiarato colpevole di omicidio nel 1980; in base all'articolo 3 del *Representation of the People Act* del 1983 (la Legge del 1983) al ricorrente è proibito votare per le elezioni parlamentari e locali. Davanti ai giudici nazionali, egli cercò di ottenere una *declaration of incompatibility* prevista dall'art. 4 dello *Human Rights Act* del 1998, affinché venisse accertata l'incompatibilità dell'art. 3 della Legge del 1983 con la Convenzione europea dei diritti umani, ma la sua istanza venne respinta. Pertanto il ricorrente propose ricorso alla Corte europea dei diritti umani, lamentando di essere stato discriminato in quanto detenuto, in relazione al suo diritto di voto; nel ricorso venivano invocati l'art. 3 del 1° Protocollo, singolarmente considerato ed in combinato disposto con l'art. 14, e l'art. 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. La Corte ha giudicato che vi è stata una violazione dell'art. 3 del Protocollo 1°, rilevando tuttavia che non si ponevano questioni distinte in relazione agli altri articoli.

L'art. 3 della Legge del 1983 dispone che: "il condannato, nel periodo di detenzione in un istituto carcerario in esecuzione della sentenza .... è privato del diritto di voto per le elezioni parlamentari o locali". Questa disposizione riproduce, senza alcun dibattito parlamentare, l'art. 4 del *Representation of the People Act* del 1969. Tuttavia, il *Representation of the People Act* del 2000, che concede solo ai detenuti in via cautelare e agli interdetti per infermità mentale non condannati il diritto di votare, è stato accompagnato da una dichiarazione di conformità alla Convenzione europea (dichiarazione richiesta dallo *Human Rights Act*, n.d.t.). Il *Secretary of State* (Ministro degli Interni, n.d.t.), nel febbraio 2001, motivò la privazione del diritto di voto per i detenuti condannati nei termini seguenti: "*Con la commissione di un reato che richiede una pena detentiva, in sé considerato o in base alle circostanze aggravanti, tra le quali la personalità del reo e i suoi precedenti penali, il detenuto perde il diritto di dire la propria opinione sul modo in cui il paese è governato in quel periodo. Ci sono infatti diversi tipi di pena oltre alla detenzione. L'allontanamento dalla società implica l'allontanamento dai suoi privilegi, tra i quali va annoverato il diritto di eleggere i propri rappresentanti*".

La Corte Europea, nella sua sentenza, ha preso in considerazione il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (PIDCP) e le Norme Europee sulla Detenzione. Il PIDCP dispone, all'art. 25, che "Ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità ... senza restrizioni irragionevoli ... di partecipare alla vita pubblica, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti [e] di votare" e, all'art. 10, che "Qualsiasi individuo privato della propria libertà deve essere trattato con umanità e nel rispetto della dignità inerente alla persona umana. ... Il regime penitenziario deve comportare un trattamento dei detenuti che abbia per fine essenziale la loro rieducazione e la loro riabilitazione sociale".

La Corte ha esaminato altresì la decisione *Sauvé v the Attorney General of Canada*, nella quale la Corte Suprema canadese ha affermato l'incostituzionalità di una disposizione che privava del diritto di voto ogni persona detenuta in un istituto di correzione, in esecuzione di una pena di due o più anni, in quanto: (a) il diritto di voto è fondamentale per la democrazia e non dovrebbe essere limitato con facilità; (b) il governo deve dimostrare che la limitazione del diritto di voto è finalizzata a conseguire un obiettivo imperativo e fondamentale; (c) non vi è alcun collegamento logico tra il diniego del diritto di voto e l'obiettivo dichiarato di promuovere la responsabilità civica e il rispetto per la legge; di conseguenza la misura è sproporzionata; (d) limitando il diritto di voto dei detenuti lo Stato si priva di un mezzo significativo per insegnare loro i valori della democrazia e della responsabilità civica; (e) non c'è prova alcuna che la privazione del diritto di voto prevenga il crimine o riabiliti i trasgressori; e (f) una limitazione generale del diritto di voto è arbitraria in quanto non si collega ai fatti e alle circostanze specifiche del singolo reato.

Nel caso di specie il ricorrente sostiene che il diritto di voto è uno dei diritti più importanti per il consolidamento di una società veramente democratica e che non si tratta affatto di un privilegio. Inoltre, la restrizione non persegue uno scopo legittimo e il Parlamento inglese aveva prestato poca attenzione alla perdita del diritto di voto dei detenuti, dal momento che la Legge del 1983 era una sorta di testo unico, adottato senza dibattito sul punto. Il ricorrente ritiene che lo Stato non può legittimamente limitare nessun altro diritto fondamentale, oltre alla libertà personale del reo. Non vi è inoltre prova alcuna che il divieto persegua lo scopo asserito di sviluppare la responsabilità civica, né che vi è un legame tra la privazione del voto e la prevenzione del crimine o il rispetto per la *rule of law*; al contrario, la perdita del voto sacrifica la responsabilità civica ed estrania i detenuti dalla società. Per di più il divieto viola l'essenza stessa del diritto, essendo sproporzionato e arbitrario, in quanto la sua efficacia afflittiva nei confronti del singolo detenuto dipende dalla cadenza

delle elezioni.

Nel caso di specie rileva notare che il ricorrente aveva già superato il *tariff* (parte della pena che risponde ad esigenze della repressione e della dissuasione, *n.d.t.*), avendo così completato il periodo punitivo della sua condanna, di modo che non era possibile per lo Stato giustificare il divieto come una componente della pena.

Le tesi del governo inglese si basano sul principio che il diritto di voto sancito dall'art. 3 del 1° Protocollo della CEDU non è un diritto assoluto, e che allo Stato deve essere garantito un ampio margine di valutazione nella determinazione delle condizioni alle quali tale diritto deve essere garantito. Il governo ha sottolineato l'ampia divergenza che si riscontra nelle prassi adottate dagli altri Stati membri: in diciotto paesi non vi è alcuna restrizione al diritto di voto dei detenuti; in tredici è vietato votare per tutti i detenuti; e in dodici vi sono alcune limitazioni. In riferimento alla Legge del 1983, il governo sostiene che quella stessa linea politica è stata successivamente approvata dal Parlamento nel recente *Representation of the People Act* del 2000, il quale è stato accompagnato da una dichiarazione di conformità con la Convenzione europea, conformemente allo *Human Rights Act* del 1998.

Secondo il governo, lo scopo legittimo della limitazione del diritto di voto è: (a) prevenire il crimine e punire il reo; (b) rafforzare la responsabilità civica e il rispetto per la *rule of law*, privando i soggetti che hanno violato le regole fondamentali della società del diritto di partecipare alla formazione di quelle stesse regole. Il governo, basandosi sulla nozione di contratto sociale, afferma che i detenuti perdono temporaneamente il diritto a partecipare al governo del paese, in conseguenza della violazione del contratto sociale. Il governo sostiene che la Legge del 1983 non è sproporzionata in quanto riguarda solamente i soggetti colpevoli di crimini talmente gravi da giustificare un ordine di carcerazione immediata e dura solamente per il periodo di detenzione; solamente in casi eccezionali di detenuti per reati particolarmente gravi, il divieto è destinato a durare per sempre. Di per sé una tale limitazione, avendo natura temporanea, non intacca la sostanza del diritto sancito dall'art. 3 del Protocollo 1°, che consiste nell'assicurare la libera espressione del popolo in elezioni generali. Nel caso di specie l'impatto non è sproporzionato in quanto il ricorrente è stato condannato all'ergastolo.

Nella sua decisione, la Corte sottolinea che il diritto di votare e di candidarsi in libere elezioni non costituiscono diritti assoluti; al contrario, gli Stati contraenti godono di un ampio margine di apprezzamento. Il ruolo della Corte, nel garantire i diritti individuali, è di "*assicurare che le condizioni non comprimano i diritti in questione ad un punto tale da menomare il loro nucleo essenziale e da spogliarli così di effettività; che tali limiti siano imposti per perseguire uno scopo legittimo; e che i mezzi impiegati non siano sproporzionati*". A questo proposito la Corte si è richiamata alla sua giurisprudenza *Mathieu-Mohin and Clerfayt v Belgium Series A no. 113*, *Matthews v UK ECHR 1999-I* e *Labita v Italy ECHR 2000-IV* (le ultime due sono decisioni della Grande Camera). La Corte ha anche ribadito che, nella sua giurisprudenza, i valori democratici hanno sempre giocato un ruolo chiave nell'interpretazione e nell'applicazione della Convenzione (si veda la sentenza *Soering v UK Series A no. 161*). Secondo i giudici di Strasburgo "*il diritto di votare i propri rappresentanti deve essere altresì riconosciuto in quanto fondamento indispensabile di un sistema democratico. Ogni svalutazione o indebolimento di tale diritto minaccia di erodere tale sistema e non dovrebbe venire rimosso con leggerezza e noncuranza*". La Corte ritiene necessario riesaminare il problema delle automatiche limitazioni del diritto di voto, imposte dalla legge sui detenuti, in assenza di giurisprudenza recente e pertinente, stabilendo che le divergenze nella legislazione tra gli Stati contraenti sottolineano l'ampiezza del margine di apprezzamento che deve essere riconosciuto alle legislazioni nazionali nel disciplinare le condizioni che regolano il diritto di voto. Tuttavia, la Corte nega che uno Stato contraente possa fare affidamento sul margine di apprezzamento per giustificare restrizioni che non sono state oggetto di un dibattito da parte dell'assemblea legislativa e che derivano da un'indiscussa e passiva conformità ad una tradizione storica.

Quanto allo scopo legittimo della limitazione al diritto di voto, la Corte osserva che la privazione del diritto di voto si muove in direzione opposta allo scopo riabilitativo della detenzione e mina l'autorità della legge che è espressione di un'assemblea legislativa eletta dalla comunità nella sua interezza. La Corte si è ispirata al caso *Sauvé* citato ed ha tenuto conto del fatto che la Suprema Corte canadese non ha trovato riscontri circa gli asseriti effetti dissuasivi della privazione del diritto di voto, concludendo che un divieto generale, in assenza di valutazioni sul reato o sulle circostanze soggettive, priva di ogni collegamento logico la pena ed il condannato. Ciò nonostante deve essere sottolineato come la Corte si sia guardata bene dall'affermare che gli scopi del governo non erano legittimi o che erano conformi alle varie dottrine di politica penale che potrebbero venire invocate in questo contesto; quella questione rimane così tutta da definire.

Comunque la Corte ritiene che nella fattispecie del ricorrente la misura non è proporzionata in quanto il divieto priva, in

modo indiscriminato, una vasta categoria di individui (più di settantamila) di un diritto tutelato dalla Convenzione, applicandosi automaticamente a tutti i detenuti, indipendentemente dalla durata della pena, o dalla natura o dalla gravità del reato; infatti l'effetto del divieto è arbitrario in quanto dipende unicamente dalla data delle elezioni. Nel caso di specie viene rilevata un'ulteriore anomalia: il ricorrente infatti era ancora soggetto a tale divieto pur avendo già scontato il periodo di pena avente carattere punitivo (cd. *tariff, n.d.t.*); tuttavia il perdurare della detenzione trova giustificazione nella pericolosità sociale del ricorrente. Pertanto il divieto di votare non poteva essere spiegato in quanto parte della pena. Il governo ha tentato di giustificarsi asserendo che i detenuti rappresentano un pericolo per la società, e pertanto il diritto di voto può essere loro negato opportunamente. Ma la Corte non ha ritenuto convincenti queste difese. La Corte non ha accolto nemmeno le tesi del governo sul margine di valutazione, in quanto non vi era prova che l'assemblea legislativa avesse cercato di soppesare gli interessi confliggenti o di accertare la proporzionalità del divieto concernente i detenuti. La Corte ha affermato inoltre che *"non avrebbe in nessun modo ritenuto che un divieto assoluto di voto in capo a tutti i detenuti che stavano scontando la loro pena, a prescindere dalle circostanze, rientrasse in un ragionevole margine di apprezzamento"*.

Questa giurisprudenza è più limitativa nell'applicazione di quanto non potrebbe apparire ad una prima lettura. Nonostante il riconoscimento di una violazione della CEDU, la Corte ha evitato accuratamente affermazioni generali su quali diritti dovrebbero spettare ai detenuti e quali non dovrebbero. Inoltre la Corte non ha accolto la tesi del ricorrente, accreditata nella sentenza *Sauvé*, secondo la quale lo stato, nel punire il reo, può limitare solamente la libertà personale. Al contrario la sentenza contiene tre affermazioni di principio: (1) il diritto di votare e di essere votati non sono diritti assoluti; (2) allo stato deve essere garantito un ampio margine di valutazione nella determinazione delle condizioni alle quali subordinare tale diritto; e (3) che il duplice scopo di prevenzione-punizione del reato e di rafforzamento della responsabilità civile e di rispetto per la *rule of law* può essere uno scopo legittimo per negare ai detenuti il diritto di voto in altre circostanze. La vera difficoltà che il governo britannico si è trovato a fronteggiare è che in questo caso l'art. 3 della Legge del 1983 è stato adottato senza dibattito parlamentare, fatto che indebolì la tesi del margine di valutazione. Inoltre, poichè il ricorrente aveva già scontato la componente punitiva della pena, il governo non ha potuto sostenere che il divieto di voto era parte integrante della stessa.

\* traduzione di Luisa Marin