



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentate il 4 giugno 2015¹

Causa C-650/13

Thierry Delvigne
contro
Commune de Lesparre-Médoc
e
Préfet de la Gironde

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal tribunal d'instance de Bordeaux (Francia)]

«Articoli 10 e 14, paragrafo 3, TUE — Articolo 20, paragrafo 2, lettera b), TFUE — Articolo 223, paragrafo 1, TFUE — Articoli 39 e 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — Articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo — Ambito di applicazione del diritto dell'Unione — Democrazia rappresentativa — Rappresentazione diretta — Partecipazione alla vita democratica dell'Unione — Parlamento europeo — Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo — Limitazione di diritti fondamentali — Normativa nazionale che prevede la privazione perpetua dei diritti civili e politici — Legge penale più favorevole inapplicabile alle persone condannate in via definitiva prima della sua entrata in vigore — Parità di trattamento tra cittadini degli Stati membri — Irricevibilità»

1. Nel contesto di un procedimento giurisdizionale vertente sull'esclusione dalle liste elettorali di un cittadino che è stato privato indefinitamente del diritto di voto e di eleggibilità a titolo di conseguenza accessoria di una condanna per omicidio, vengono sottoposte alla Corte due questioni concernenti la compatibilità con il diritto dell'Unione della normativa nazionale che rende possibile tale situazione, in specifico riferimento a disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») relative ad altri diritti fondamentali: il diritto alla retroattività della legge penale più favorevole (articolo 49, paragrafo 1, terzo periodo) e il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo (articolo 39, paragrafo 2)².

2. Come spesso accade allorché viene sollevato un problema di applicabilità delle disposizioni della Carta (articolo 51, paragrafo 1) ad un atto di un'autorità pubblica nazionale, anche in questa occasione è necessario esaminare, essenzialmente alla luce della teoria elaborata nella sentenza Åkerberg Fransson³, la questione preliminare se si tratti di disposizioni di legge nazionali adottate nell'attuazione del diritto dell'Unione.

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Per comodità, nel prosieguo, verrà fatto riferimento al «diritto di voto».

3 — C-617/10, EU:C:2013:105.

3. Proporrò una risposta differenziata a tale questione preliminare, che mi consentirà di occuparmi poi esclusivamente del problema sollevato con la seconda questione, vale a dire il rispetto da parte della normativa nazionale del diritto di voto alle elezioni del Parlamento, con l'importante ausilio, questa volta, della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

I – Ambito normativo

A – *Il diritto internazionale*

4. L'articolo 3 del protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), così recita:

«Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo».

B – *Il diritto dell'Unione*

1. Il Trattato sull'Unione europea

5. L'articolo 10 TUE dispone quanto segue:

«1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.

2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.

(...)

3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.

(...))».

6. Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3, TUE, «[i] membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni».

2. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

7. L'articolo 20 TFUE è così formulato:

«1. È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.

2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l'altro:

(...)

- b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;

(...)

Tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi».

8. Conformemente all'articolo 22, paragrafo 2, TFUE, «[f]atte salve le disposizioni dell'articolo 223, paragrafo 1, e le disposizioni adottate in applicazione di quest'ultimo, ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino».

3. La Carta

9. L'articolo 39 della Carta stabilisce quanto segue:

«1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

2. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto».

10. Ai sensi dell'articolo 49, paragrafo 1, della Carta, «[n]essuno può essere condannato per una azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima».

11. L'articolo 51 della Carta è così formulato:

«1. Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati.

2. La presente Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati».

12. A termini dell'articolo 52 della Carta:

«1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

2. I diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti.

3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.

(...).

4. Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo⁴

13. L'articolo 1 dell'Atto del 1976 dispone quanto segue:

«1. In ciascuno Stato membro, i membri del Parlamento europeo sono eletti a scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale.

(...)

3. L'elezione si svolge a suffragio universale diretto, libero e segreto».

14. Ai sensi dell'articolo 8 dell'atto del 1976, «[f]atte salve le disposizioni del presente atto, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali (...)».

C – Il diritto francese

15. Conformemente all'articolo 28 del codice penale, istituito con la legge n. 1810-02-12, del 12 febbraio 1810 (in prosieguo: il «vecchio codice penale»), la condanna penale comporta la degradazione civica, intesa, ai sensi dell'articolo 34 del vecchio codice penale, come privazione del diritto di voto, di elettorato, di eleggibilità e, in generale, di tutti i diritti civili e politici.

16. Il vecchio codice penale è stato abrogato con effetto dal 1° marzo 1994 dalla legge n. 92-1336, del 16 dicembre 1992, relativa all'entrata in vigore del nuovo codice penale e alla modifica di talune disposizioni di diritto penale sostanziale e processuale.

17. L'articolo 370 della legge del 16 dicembre 1992 (in prosieguo: la «legge del 1992»), come modificato dall'articolo 13 della legge n. 94-89, del 1° febbraio 1994, prevede che, fatto salvo l'articolo 702-1 del codice di procedura penale, sono confermate le pene della privazione dei diritti civili, civili e familiari nonché il divieto di far parte di una giuria risultanti da una condanna penale pronunciata in ultimo grado prima dell'entrata in vigore della suddetta legge.

18. L'articolo 702-1 del codice di procedura penale, come modificato dalla legge n. 2009-1436, del 24 novembre 2009, penitenziaria, stabilisce che chiunque sia colpito da una privazione, interdizione o incapacità risultanti da una condanna penale principale o accessoria può chiederne la revoca totale o parziale.

19. L'articolo 2 della legge n. 77-729, del 7 luglio 1977, relativa all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo, dispone che quest'ultima è disciplinata dal codice elettorale.

⁴ — Allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio, del 20 settembre 1976, Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto (GU L 278, pag. 1), come modificato dalla decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto (GU L 283, pag. 1; in prosieguo: l'«Atto del 1976»).

20. Il libro I, titolo I, capo I, del codice elettorale, che stabilisce i requisiti di elettorato attivo, dispone all'articolo L 2 che possono votare i cittadini francesi maggiorenni degli anni 18 che godano dei diritti civili e politici e non si trovino in una situazione di incapacità prevista dalla legge.

21. Ai sensi dell'articolo L 6 del codice elettorale, non possono essere iscritti alle liste elettorali, per il periodo stabilito nella sentenza, coloro che siano stati privati del diritto di voto dall'autorità giudiziaria in applicazione della legge.

II – Fatti

22. La questione pregiudiziale trae origine da un procedimento giurisdizionale promosso dal sig. Delvigne contro la decisione amministrativa che ne ha disposto l'esclusione dalle liste elettorali in conseguenza della pena della privazione del diritto di elettorato, accessoria alla sua condanna definitiva a dodici anni di reclusione per omicidio.

23. Al momento della condanna definitiva del sig. Delvigne, in data 30 marzo 1988, il vecchio codice penale francese prevedeva la privazione perpetua del diritto di elettorato in caso di condanna penale. La legge del 1992 ha eliminato il carattere automatico e indefinito di tale pena accessoria, ma solo per le condanne pronunciate dopo l'entrata in vigore del nuovo codice.

24. Il sig. Delvigne ha impugnato dinanzi al tribunal d'instance de Bordeaux la sua esclusione dalle liste elettorali e ha chiesto di effettuare un rinvio pregiudiziale, in quanto ritiene che la normativa nazionale applicata determini una discriminazione incompatibile con la Carta. Il tribunal d'instance de Bordeaux ha accolto tale richiesta, dando luogo al presente procedimento.

III – Questioni pregiudiziali

25. Le questioni pregiudiziali proposte dal tribunal d'instance de Bordeaux il 9 dicembre 2013 sono così formulate:

- «1) Se l'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso che osta a che una disposizione di legge nazionale mantenga un divieto, del resto indefinito e sproporzionato, di far beneficiare di una pena più lieve le persone condannate prima dell'entrata in vigore della legge penale più favorevole, n. 94-89 del 1° febbraio 1994.
- 2) Se l'articolo 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea applicabile alle elezioni del Parlamento europeo debba essere interpretato nel senso che impone agli Stati membri dell'Unione europea di non prevedere un divieto generale, indefinito e automatico di esercitare i diritti civili e politici, al fine di non creare una disparità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri».

IV – Procedimento dinanzi alla Corte

26. Sono intervenuti, presentando memorie scritte, il sig. Delvigne, la commune de Lesparre-Médoc (comune di Lesparre-Médoc), i governi tedesco, del Regno Unito, spagnolo e francese, nonché il Parlamento e la Commissione. Essi sono tutti comparsi all'udienza pubblica tenutasi il 20 gennaio 2015 in cui le parti sono state invitate, conformemente all'articolo 61, paragrafi 1 e 2, del regolamento di procedura, a rispondere a vari quesiti: 1) se l'articolo 370 della legge del 1992 costituisca un caso di attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta; 2) quali siano le «finalità di interesse generale», ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, cui risponderebbero le restrizioni del diritto di elettorato risultanti da una condanna penale; 3) come domanda diretta in

particolare al governo francese, quali soggetti rientrino nell'ambito di applicazione dell'articolo 370 della legge del 1992 e a quali condizioni essi possano ottenere la revoca, totale o parziale, della privazione del diritto; 4) in particolare al sig. Delvigne, se abbia chiesto la revoca, totale o parziale, della privazione del diritto di elettorato e, in caso affermativo, con quale esito.

V – Argomenti delle parti

A – *Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali e sulla competenza della Corte di giustizia*

27. Il governo francese sostiene, anzitutto, che la domanda di pronuncia pregiudiziale è manifestamente irricevibile, in quanto l'ordinanza di rinvio non spiega perché le questioni sollevate sarebbero necessarie per la risoluzione della controversia a quo, né definisce sufficientemente il contesto di fatto e di diritto in cui si collocano tali questioni.

28. I governi spagnolo e francese sostengono che la Corte non è competente a rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate. Secondo il governo francese, la normativa nazionale di cui trattasi non rientrerebbe nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, in quanto la norma controversa sarebbe una disposizione penale transitoria che persegue obiettivi estranei alla normativa dell'Unione. Il governo spagnolo osserva che spetta agli Stati membri definire i titolari del diritto di voto alle elezioni del Parlamento.

29. Il governo tedesco, dal canto suo, sostiene che la Corte non è competente a pronunciarsi sulla prima questione, in quanto il giudice del rinvio non fornisce alcun elemento che consenta di ritenere che il procedimento principale verta sull'interpretazione o applicazione di una norma dell'Unione diversa da quelle contenute nella Carta.

30. Il sig. Delvigne, la Commissione, nonché, limitatamente alla seconda questione pregiudiziale, il Parlamento difendono la competenza della Corte. A parere della Commissione, gli Stati membri attuano il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, quando adottano disposizioni di portata generale o individuale per stabilire quali siano i beneficiari del diritto di elettorato al Parlamento. Il diritto dell'Unione, e in particolare l'articolo 8 dell'Atto del 1976, li obbligherebbe ad esercitare a tal fine la loro competenza, e in questo senso essi sarebbero vincolati dai diritti sanciti dalla Carta.

31. Il Parlamento ritiene che la Carta sia applicabile e che, pertanto, occorra rispondere alla seconda questione. A suo parere, alla luce dell'articolo 14, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 223, paragrafo 1, TFUE, e degli articoli 1, paragrafo 3, e 8 dell'Atto del 1976, la Francia avrebbe attuato il diritto dell'Unione, ai sensi della Carta, allorché ha adottato disposizioni nazionali concernenti il diritto di elettorato al Parlamento. Tali disposizioni costituirebbero le disposizioni di diritto dell'Unione diverse dalla Carta e, in loro virtù, la Francia assolverebbe uno specifico obbligo derivante da detto diritto, vale a dire assicurare l'elezione a suffragio universale dei membri del Parlamento. Inoltre, tenuto conto dell'articolo 8 dell'Atto del 1976, sebbene il procedimento elettorale sia disciplinato dalle disposizioni nazionali, queste ultime si collocherebbero nell'ambito del diritto dell'Unione. Il fatto che il diritto francese disciplini la procedura elettorale del Parlamento mediante rinvio alle disposizioni del codice elettorale applicabile alle altre elezioni che si tengono in Francia non significherebbe che lo svolgimento delle elezioni europee rientri in una competenza non attribuita all'Unione.

B – *Sulla prima questione*

32. Il sig. Delvigne sostiene che l'articolo 49 della Carta osta a una disposizione come quella di cui all'articolo 370 della legge del 1992, che impedisce un determinato effetto retroattivo di una norma penale più favorevole, creando in tal modo una situazione di disparità tra le persone condannate prima del 1994 e quelle condannate dopo tale data.

33. La commune di Lesparre-Médoc, i governi del Regno Unito e francese – in via subordinata – e la Commissione affermano che l'articolo 49, paragrafo 1, della Carta non osta all'applicazione della normativa in discussione nel procedimento principale, in quanto, al momento in cui il sig. Delvigne è stato condannato definitivamente, non vigeva una normativa meno severa. Ciò risulterebbe sia dal tenore dell'articolo 49, paragrafo 1, della Carta che dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

C – *Sulla seconda questione*

34. Il sig. Delvigne sostiene che l'articolo 39 della Carta osta parimenti alla disposizione dell'articolo 370 della legge del 1992, in quanto essa creerebbe una disparità in base alla cittadinanza, e lamenta a tale riguardo la violazione dell'articolo 3 del protocollo addizionale n. 1 della CEDU.

35. La commune di Lesparre-Médoc afferma che non sussiste alcuna disparità di trattamento, dal momento che la pena prevista dal codice elettorale prima della legge del 1992 era applicabile, alle stesse condizioni, a qualsiasi cittadino dell'Unione che intendesse votare in Francia.

36. Il governo francese propone, in subordine, di rispondere che l'articolo 39 della Carta non vieta agli Stati membri di prevedere la privazione indefinita dell'esercizio del diritto di elettorato in caso di condanna penale per un reato grave, purché sia contemplata la possibilità di revocarla. In primo luogo, il governo francese spiega che la normativa nazionale non prevede una privazione generale e indefinita. Da un lato, la privazione colpirebbe coloro che, al pari del sig. Delvigne, siano stati condannati a una pena privativa della libertà compresa tra i cinque anni e l'ergastolo; non si tratta di una pena automatica e indipendente dalla durata della condanna o dalla gravità del reato. Dall'altro, il condannato può chiedere la revoca della privazione, cosa che non sembra abbia fatto il sig. Delvigne.

37. In secondo luogo, il governo francese afferma che l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta autorizza gli Stati membri a limitare l'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta medesima, purché ricorrano presupposti che, secondo detto governo, sarebbero soddisfatti nel caso della normativa nazionale controversa.

38. Il governo tedesco propone di rispondere che l'articolo 39, paragrafo 2, della Carta deve essere interpretato nel senso che il principio del suffragio universale consente la privazione del diritto di elettorato per ragioni imperative quali assicurare che la rappresentanza del corpo elettorale non sia affidata a persone condannate in via definitiva. Un motivo di questa natura giustificerebbe la privazione del diritto di elettorato in caso di condanna penale definitiva, a condizione che la norma distingua sufficientemente in base alla gravità della pena e alla durata della privazione, e spetterebbe al giudice nazionale stabilire se la normativa applicata soddisfi tali requisiti.

39. Il governo del Regno Unito sostiene che l'articolo 39 della Carta non osta a che gli Stati membri adottino una misura che, al pari di quella applicata nel procedimento principale, non discrimina tra cittadini degli Stati membri. A suo parere, sarebbe evidente che il diritto dell'Unione non conferisca un diritto di voto tale da poter essere invocato contro tale misura per motivi diversi da una discriminazione fondata sulla cittadinanza. In primo luogo, la Corte ha stabilito che la determinazione del diritto di voto alle elezioni europee rientra nella competenza degli Stati membri e che l'articolo 39 della Carta potrebbe essere interpretato diversamente solo a rischio di estendere le competenze

dell'Unione in violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE. In secondo luogo, il sig. Delvigne non potrebbe invocare l'articolo 39, paragrafo 1, della Carta, in quanto è cittadino francese e non ha esercitato la libertà di circolazione in qualità di cittadino europeo. L'articolo 39 rispecchierebbe i diritti conferiti dagli articoli 20 TFUE e 22 TFUE e sarebbe applicabile nei limiti e alle condizioni previsti da tali disposizioni. Pertanto, il diritto sancito dall'articolo 39 della Carta sarebbe riservato ai cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza. Il fatto che, in casi eccezionali, i cittadini dell'Unione possano far valere la loro cittadinanza dell'Unione nei confronti dello Stato membro di cui sono cittadini non influirebbe sul divieto di discriminazione nell'ambito del diritto di elettorato.

40. Il Parlamento sostiene che l'articolo 39 della Carta contiene diritti soggettivi istituiti a vantaggio dei singoli. A suo parere, il diritto di voto ivi riconosciuto non sarebbe garantito solo ai cittadini dell'Unione che votano in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza, ma anche ai cittadini dello Stato membro in cui si svolgono le elezioni.

41. A tale proposito, il Parlamento sostiene, in primo luogo, che l'articolo 39, secondo quanto risulta dal suo tenore e dalle spiegazioni della Carta, prevede due diritti fondamentali distinti, vale a dire il diritto dei cittadini dell'Unione che non hanno la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono di votare in tale Stato alle elezioni europee (articolo 1), nonché un diritto all'elezione dei deputati europei a suffragio universale diretto, libero e segreto (paragrafo 2).

42. In secondo luogo, il Parlamento afferma che l'espressione «alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato» non riduce la portata del paragrafo 2 della menzionata disposizione, in quanto la cittadinanza dell'Unione, da cui dipende tale diritto, implicherebbe uno status i cui effetti giuridici si esplicano anche in mancanza di un elemento transfrontaliero.

43. In terzo luogo, il Parlamento ritiene che, per conferire un effetto utile all'articolo 39, paragrafo 2, della Carta occorra intendere tale disposizione come inclusiva di un diritto soggettivo che andrebbe ad integrare l'articolo 14, paragrafo 3, TUE. In tal senso, il suffragio universale, che è la nozione fondamentale per definire la sostanza di tale diritto, implicherebbe un diritto *ratione personae*, in linea di massima generale, che comporta la tutela incondizionata non solo dei cittadini dell'Unione che votano in uno Stato membro diverso da quello di origine, ma anche dei cittadini dello Stato membro in cui si svolgono le elezioni.

44. Secondo il Parlamento, qualsiasi restrizione del diritto di voto alle elezioni europee costituisce un'ingerenza nel diritto del cittadino dell'Unione al suffragio universale garantito dalla Carta e, conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, della medesima Carta e alla giurisprudenza, gli Stati membri possono imporre limitazioni a un diritto solo se rispettano determinate condizioni. Alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, il Parlamento afferma che la restrizione sarebbe sproporzionata se fosse cumulativa, generale, automatica e non differenziata in base alla gravità dell'infrazione commessa. Per contro, potrebbe essere considerata proporzionata se si applicasse a determinate infrazioni sufficientemente differenziate e fosse soggetta a riesame, e spetterebbe al giudice nazionale effettuare siffatto esame di proporzionalità alla luce del modo in cui è stata esercitata tale facoltà.

45. Infine, la Commissione rileva, in primo luogo, che, contrariamente a quanto sembra ritenere il giudice del rinvio, le disposizioni sulle quali si fonda l'esclusione del sig. Delvigne dalle liste elettorali non comportano un trattamento differenziato fra i cittadini di Stati membri diversi, bensì tra categorie diverse di elettori. Tale differenza andrebbe valutata in relazione al principio del suffragio universale alle elezioni del Parlamento.

46. In quest'ottica, la Commissione è propensa a rispondere alla questione nello stesso senso indicato dal Parlamento.

VI – Analisi

47. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale è stata oggetto di eccezioni di irricevibilità sotto profili molto diversi. Da una parte, come è stato evidenziato, con diversa intensità, dalle parti che hanno presentato osservazioni, l'ordinanza di rinvio è redatta in termini talmente scarni che non è facile riconoscerne la rispondenza ai requisiti imposti dalla giurisprudenza quanto alla corretta esposizione del contesto di fatto e di diritto in cui si collocano le questioni sottoposte alla Corte, nonché alla fondatezza dei motivi che rendono necessaria la sua risposta ai fini della risoluzione della controversia principale.

48. D'altro canto, ciò che a mio avviso è molto più importante, è stato sollevato anche un problema di competenza da questa stessa prospettiva della ricevibilità. Si discute infatti se la Corte possa rispondere alle questioni poste dal giudice del rinvio, vertenti sul rispetto da parte di uno Stato membro di vari diritti fondamentali contenuti nella Carta. E si discute in quanto – come indicato da alcune delle parti – non si tratta di atti adottati nell'attuazione del diritto dell'Unione, con le logiche conseguenze che ne derivano per la competenza della Corte stessa. È opportuno esaminare separatamente queste due questioni in via preliminare.

A – Sulla ricevibilità del rinvio pregiudiziale

49. Come si è già rilevato, il governo francese sostiene che la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, nei termini in cui è stata formulata, è manifestamente irricevibile. A suo avviso, la carente esposizione del contesto di fatto e di diritto in cui si collocano le questioni del giudice del rinvio non consentirebbe di comprendere esattamente quali siano i termini della controversia principale, il che, oltre ad impedire alla Corte di fornire una risposta utile per la soluzione di tale controversia, priverebbe gli Stati membri e gli altri interessati della possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto della Corte.

50. Ad eccezione delle parti della causa principale, tutti gli intervenienti nel presente procedimento condividono, in misura maggiore o minore, la censura del governo francese, anche se non fino al punto di chiedere che sia dichiarata l'irricevibilità del rinvio per tale motivo.

51. Per rispondere a queste obiezioni, si può osservare anzitutto che raramente una questione pregiudiziale è pervenuta alla Corte con un'argomentazione così esigua e allo stesso tempo così espressiva del problema di interpretazione del diritto dell'Unione specificamente sollevato.

52. Infatti, il giudice del rinvio si è praticamente limitato a trasporre dinanzi alla Corte i termini in cui il sig. Delvigne ha espresso i suoi dubbi nel procedimento a quo circa la compatibilità della normativa nazionale applicabile al caso di specie con gli articoli 39 e 49 della Carta, in modo molto succinto e quasi senza alcuna argomentazione. Esclusivamente sotto questo profilo, è giocoforza riconoscere la fondatezza di alcune delle censure mosse all'ordinanza di rinvio.

53. Tuttavia, allo stesso tempo, con tutta la loro povertà espositiva, i due quesiti sottoposti alla Corte sono in definitiva così semplici ed espressivi di per sé che non occorre un grande sforzo di immaginazione per «ricostruire» in misura sufficiente, quanto meno al fine di rispondere al giudice del rinvio, le questioni relative ai diritti fondamentali in gioco. I rilievi svolti dal governo del Regno Unito al punto 2 delle sue osservazioni scritte dimostrano che, in realtà, non è difficile inquadrare esattamente la questione di merito sollevata dal tribunal d'instance de Bordeaux.

54. D'altro canto, nel caso in esame, il problema di merito sollevato nel procedimento a quo, in cui sono implicati diritti fondamentali, sembra essere già stato risolto al riguardo e con gli strumenti processuali offerti dal diritto nazionale. Si pretende ora di invocare le disposizioni della Carta di fronte ad atti delle pubbliche autorità dello Stato membro in questione poiché si sostiene, implicitamente e in

riferimento alle elezioni del Parlamento, che essi siano stati adottati nell'attuazione del diritto dell'Unione. In tali circostanze, e senza per questo voler scusare le carenze dell'ordinanza di rinvio, ritengo che si debba valutare con particolare attenzione se, in effetti, le suddette carenze impediscano davvero o meno alla Corte di esaminare le questioni sollevate. Non si deve dimenticare che, per costante giurisprudenza, la Corte può rifiutarsi di rispondere a una questione pregiudiziale solo qualora risulti manifestamente che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale oppure qualora il problema sia di natura ipotetica, oppure nel caso in cui la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte⁵.

55. In quest'ottica, ritengo che le informazioni e le osservazioni esposte dal giudice del rinvio siano sufficienti per individuare il problema di compatibilità con il diritto dell'Unione sollevato in occasione dell'applicazione della normativa nazionale controversa, e più in particolare dell'articolo 370 della legge del 1992.

56. Per quanto riguarda la prima questione, il tribunal d'instance de Bordeaux ha rilevato che tale «articolo ha mantenuto l'interdizione perpetua dei diritti civili che consegue ad una condanna penale pronunciata in ultimo grado prima del 1° marzo 1994», precisando poi che il sig. Delvigne – in base a una valutazione di quest'ultimo che il giudice fa propria affermando che «accoglie la [sua] domanda» di rinvio pregiudiziale –⁶ «ritiene che tale articolo violi diverse disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e [quelle] dell'articolo 3 [del protocollo addizionale n. 1] della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

57. Non è un'affermazione del tutto priva di sostegno argomentativo, in quanto il giudice del rinvio chiarisce che si tratta «principalmente [della] disparità di trattamento che ne risulta rispetto alle persone condannate dopo il 1° marzo 1994 e che beneficiano di una legge più favorevole, essendo lui stesso stato condannato in ultimo grado il 30 marzo 1988, e [della] contraddizione [che ne risulta] (...) tra la norma francese e la norma comunitaria».

58. Le «varie disposizioni della Carta» invocate genericamente dal sig. Delvigne sono state individuate dal tribunal d'instance de Bordeaux nell'articolo 49 al fine di formulare il primo quesito da sottoporre alla Corte, con cui si chiede se tale specifica disposizione «ost[i] a che una disposizione di legge nazionale mantenga un divieto, del resto indefinito e sproporzionato, di far beneficiare di una pena più lieve le persone condannate prima dell'entrata in vigore della legge penale più favorevole, n. 94-89 del 1° febbraio 1994».

59. L'ordinanza di rinvio non risulta molto più esplicita, semmai il contrario, per quanto riguarda la seconda questione. Non per questo, tuttavia, i rilievi ivi contenuti appaiono del tutto inidonei ad esporre il problema giuridico che occorre risolvere nel procedimento principale. Infatti, poco prima di formulare le sue due questioni, il giudice nazionale afferma di ritenere «opportuno sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea le due questioni pregiudiziali (...), una relativa ad un criterio temporale, l'altra connessa ad un criterio di cittadinanza». Certo è che il «criterio di cittadinanza» diventa visibile solo nel testo della seconda questione, con cui si chiede se «l'articolo 39 della Carta (...) applicabile alle elezioni del Parlamento europeo (...) impon[ga] agli Stati membri dell'Unione europea di non prevedere un divieto generale, indefinito e automatico di esercitare i diritti civili e politici, al fine di non creare una disparità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri».

5 — V., in tal senso, sentenze Rüffler (C-544/07, EU:C:2009:258, punto 38); Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punto 29), e Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, punto 25).

6 — Tale affermazione mi sembra sufficiente per risolvere i dubbi espressi dalla Commissione al punto 20 delle sue osservazioni scritte, in cui essa rileva che la formulazione delle questioni sollevate è identica a quella proposta dal sig. Delvigne, con la conseguenza che alcune considerazioni sulla normativa francese non rispecchierebbero il «parere definitivo del giudice del rinvio» a tale riguardo. A mio avviso, dal momento che detto giudice afferma di «accogliere» la domanda del sig. Delvigne, si deve ritenere che esso approvi i motivi esposti da quest'ultimo a sostegno della sua richiesta di rinvio pregiudiziale e che, in tale misura, li abbia fatti propri.

60. L'ordinanza di rinvio consente quindi, in misura sufficiente, di individuare i pertinenti problemi giuridici sui quali si chiede il parere della Corte affinché il tribunal d'instance de Bordeaux possa accertare se la normativa nazionale applicabile nel procedimento a quo sia compatibile o meno con il diritto dell'Unione. Da un lato, si domanda se, conformemente all'articolo 49 della Carta, occorra escludere, nelle circostanze del caso di specie, l'applicazione retroattiva di una legge penale più favorevole. Dall'altro, si chiede se l'articolo 39 della Carta permetta di infliggere la privazione indefinita del diritto di elettorato a titolo di pena accessoria.

61. Pertanto, ritengo che la Corte sia in grado di comprendere, con un grado minimo di sufficienza, il problema che il giudice del rinvio deve risolvere riguardo alla compatibilità con il diritto dell'Unione della normativa nazionale in discussione nel procedimento principale e di facilitargli, in tale misura, la risoluzione di tale controversia offrendogli la corretta interpretazione di detto diritto.

62. La domanda di pronuncia pregiudiziale soddisfa quindi, a mio avviso, i requisiti necessari per essere considerata ricevibile sotto il profilo delle asserite carenze dell'ordinanza di rinvio rispetto ai pertinenti requisiti formali. Pertanto, suggerisco alla Corte di respingere le eccezioni di irricevibilità.

B – Sulla competenza della Corte: i limiti di applicabilità della Carta nelle circostanze del caso di specie

63. Le parti hanno esposto varie e differenti considerazioni anche in merito alla questione se le autorità nazionali abbiano agito «nell'attuazione del diritto dell'Unione» ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, con ciò che ne consegue per la competenza della Corte a fornire una risposta al giudice del rinvio. In alcuni casi, come quello del governo tedesco, la risposta a tale questione si basa sulla distinzione tra i diritti fondamentali invocati, il diritto di elettorato alle elezioni del Parlamento (articolo 39 della Carta) e il diritto alla pena successiva più favorevole (articolo 49, paragrafo 1, terzo periodo, della Carta). Ritengo, per i motivi che mi accingo ad esporre, che siffatta analisi differenziata si imponga nelle circostanze del caso di specie. Tuttavia, occorre prima ricordare brevemente l'interpretazione data dalla Corte alla clausola in esame.

1. Sulla portata della clausola secondo cui la Carta è rivolta agli Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione» (articolo 51, paragrafo 1, della Carta). Impostazione

64. La frase sopra riportata ha sollevato fin dall'inizio problemi di interpretazione, dando luogo a un importante dibattito dottrinale⁷, alimentato in parte da una certa *tensione* che si è voluta ravvisare tra la giurisprudenza precedente e il tenore letterale della disposizione in parola⁸.

7 — V., a titolo esemplificativo, Groussot, X., Pech, L., e Petursson, G.T., «The Scope of Application of EU Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of Certainty in EU Adjudication», *Eric Stein Working Paper* 1/2011; Nusser, J., *Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte*, Ed. Mohr Siebeck, Tubinga, 2011, pagg. 54 e segg.; Kokott, J., e Sobotta, C., «The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon», *EUJ Working Papers*, Academy of European Law, n. 6, 2010; Alonso García, R., «The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union», *European Law Journal*, n. 8, 2002; Eeckhout, P., «The EU Charter of Fundamental Rights and the federal question», *Common Market Law Review* n. 39, 2002; Jacqué, J.P., «La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux», *REDP*, vol. 14, n. 1, 2002; Egger, A., «EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited», *Yearbook of European Law*, vol. 25, 2006; Rosas, A., e Kaila, H., «L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice – un premier bilan», *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2011, nonché Weiler, J., e Lockhart, N., «“Taking rights seriously” seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I», *Common Market Law Review* n. 32, 1995.

8 — V., da un lato, le sentenze Wachauf (C-5/88, EU:C:1989:321), e Bostock (C-2/92, EU:C:1994:116), e, dall'altro, le sentenze ERT (C-260/89, EU:C:1991:254), e Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325), in contrapposizione alle sentenze Maurin (C-144/95, EU:C:1996:235); Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254), e Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631).

65. Nella sentenza Åkerberg Fransson⁹ la Corte ha dichiarato, a conferma della costante giurisprudenza anteriore, che «sostanzialmente (...) i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse. A tal proposito la Corte ha già ricordato che essa, per quanto riguarda la Carta, non può valutare una normativa nazionale che non si colloca nell'ambito del diritto dell'Unione. Per contro, una volta che una siffatta normativa rientra nell'ambito di applicazione di tale diritto, la Corte, adita in via pregiudiziale, deve fornire tutti gli elementi di interpretazione necessari per la valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di tale normativa con i diritti fondamentali di cui essa garantisce il rispetto»¹⁰.

66. In via di principio, la Corte ha dichiarato al punto 21 della medesima sentenza che, poiché «i diritti fondamentali garantiti dalla Carta devono essere rispettati quando una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, non possono quindi esistere casi rientranti nel diritto dell'Unione senza che tali diritti fondamentali trovino applicazione. L'applicabilità del diritto dell'Unione implica quella dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta».

67. Infine, in linea parimenti di principio, il punto 29 della medesima sentenza richiama l'ipotesi delle situazioni disciplinate dal diritto nazionale che non sono «del tutto determinat[e] dal diritto dell'Unione». In tal caso, le autorità nazionali possono legittimamente «applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione»¹¹.

68. A tal riguardo, si deve ricordare che la Corte rinvia sul punto alla sentenza Melloni, al cui punto 60, in riferimento all'articolo 53 della Carta e, pertanto, alludendo alla possibilità che gli Stati membri stabiliscano standard di tutela superiori, viene rilevato che «l'articolo 53 della Carta conferma che, quando un atto di diritto dell'Unione richiede misure nazionali di attuazione, resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione»¹².

69. L'«ambito di applicazione del diritto dell'Unione» viene definito, pertanto, come quello in cui rientrano «tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione». Allo stesso tempo, l'applicazione della Carta non può dare luogo a un ampliamento delle competenze conferite all'Unione dai trattati, in quanto, come ricorda la stessa sentenza Åkerberg Fransson¹³, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, TUE, «le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione come definite nei trattati. Allo stesso modo, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 2, della Carta, essa non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati»¹⁴.

70. Occorre quindi, partendo da qui, stabilire se nel caso di specie ricorra una «situazione disciplinata dal diritto dell'Unione».

9 — C-617/10, EU:C:2013:105.

10 — Ibidem (punto 19). La Corte ha poi richiamato le sentenze ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punto 42); Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, punto 15); Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, punto 13); Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punto 25); Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, punto 34); Dereci e a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punto 72), e Vinkov (C-27/11, EU:C:2012:326, punto 58).

11 — Sentenza Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punto 29).

12 — Sentenza Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107).

13 — Sentenza Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punto 23).

14 — A tale proposito v., nello stesso senso, sentenza Dereci e a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punto 71).

2. Sulla necessità di esaminare tale questione separatamente

71. Come ho appena indicato, ritengo che la questione se l'atto delle autorità pubbliche sia stato adottato «nell'attuazione del diritto dell'Unione» debba ricevere una risposta differenziata per ciascuno dei diritti fondamentali invocati.

72. La mia proposta in tal senso richiede una spiegazione. Infatti, potrebbe non sembrare ovvio che una determinata situazione verificatasi all'interno di uno Stato membro sia al contempo *analizzabile* e *non analizzabile* sotto il profilo della Carta, a seconda della disposizione invocata.

73. Tuttavia, nelle circostanze del caso di specie ricorre una situazione peculiare, che si pone all'origine stessa della pretesa dedotta nel procedimento principale. La situazione denunciata dal sig. Delvigne potrebbe infatti essere risolta in due modi diversi e sostanzialmente alternativi: da un lato, tenendo conto del fatto che il diritto penale che gli è stato – e continua ad essergli – effettivamente applicato lede il diritto di voto alle elezioni del Parlamento (articolo 39 della Carta) e, dall'altro, considerando in alternativa che, in ogni caso, la legge penale posteriore, che *non* gli è stata applicata, avrebbe dovuto esserlo coerentemente con la garanzia di cui all'articolo 49 della Carta (diritto alla retroattività della legge penale più favorevole). Come si può vedere, le due soluzioni potrebbero eventualmente condurre allo stesso risultato.

74. Orbene, i problemi inerenti all'analisi della questione se ricorra un'ipotesi di attuazione del diritto dell'Unione si presentano in modo molto diverso a seconda della domanda proposta, ossia a seconda che si chieda di dichiarare che la legge applicata comporta una lesione – grave – del diritto di elettorato, o che si chieda una determinata applicazione retroattiva di una legge penale che *non* è stata applicata.

75. Pertanto, esaminerò, separatamente e nell'ordine in cui l'ha sollevata il giudice nazionale, la questione se ricorra l'ipotesi di un atto nazionale adottato nell'attuazione del diritto dell'Unione.

3. Sulla questione se il diritto all'applicazione retroattiva della legge penale più favorevole sancito dall'articolo 49, paragrafo 1, terzo periodo, della Carta possa essere validamente opposto a una condanna penale pronunciata nelle circostanze del caso di specie

76. Si deve ricordare che, nel presente caso, è intervenuta nel diritto penale nazionale una modifica legislativa, senz'altro qualificabile come *reformatio in mitius*, di cui è stata però esclusa l'applicabilità alle condanne pronunciate prima dell'entrata in vigore della legge. Tuttavia, prima di procedere eventualmente ad analizzare la portata della garanzia riconosciuta dalla Carta, e in particolare la questione se tale garanzia si estenda anche alle condanne definitive già pronunciate al momento dell'entrata in vigore della menzionata riforma, è necessario, come ho appena esposto, esaminare se la condanna penale in questione abbia avuto luogo «nell'attuazione del diritto dell'Unione». Qualora si giungesse alla conclusione opposta, ovviamente non sarebbe necessario addentrarsi nelle varie possibili questioni relative alla portata *ratione materiae* di tale diritto fondamentale¹⁵.

77. Posso già anticipare che la giurisprudenza della Corte consente di concludere senza difficoltà in senso negativo. Ricordo che nella citata sentenza Åkerberg Fransson, nel contesto di una problematica che presenta innegabili analogie con quella del caso di specie, ed esaminando in particolare se una garanzia della legge penale quale il principio del *ne bis in idem* fosse applicabile a una condanna inflitta per un'infrazione concernente l'IVA, la Corte ha individuato un caso di applicazione del diritto dell'Unione nella circostanza che l'azione penale considerata era «in parte collegat[a] a violazioni [degli] obblighi dichiarativi in materia di IVA»¹⁶.

15 — In generale, v. Lascuraín Sánchez, J.A., *Sobre la retroactividad penal favorable*, Civitas, Madrid, 2000.

16 — Sentenza Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punto 24).

78. Nello stesso senso, la Corte ha rilevato in quell'occasione che la situazione oggetto del procedimento principale era disciplinata da una normativa adottata nell'attuazione del diritto dell'Unione, in quanto quest'ultimo impone agli Stati membri «l'obbligo di adottare tutte le misure legislative e amministrative al fine di garantire che l'IVA sia interamente riscossa nel suo territorio e a lottare contro la frode»¹⁷, come risulta, da un lato, dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE e, dall'altro, dalla direttiva 2006/112, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, nonché dalla sesta direttiva.

79. A tali disposizioni si aggiungeva «l'articolo 325 TFUE[, che] obbliga gli Stati membri a lottare contro le attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione con misure dissuasive ed effettive e, in particolare, per combattere la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, li obbliga ad adottare le stesse misure che adottano per combattere la frode lesiva dei loro interessi»¹⁸.

80. Secondo la Corte, «poiché le risorse proprie dell'Unione comprendono in particolare, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 2007/436(...), relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (...), le entrate provenienti dall'applicazione di un'aliquota uniforme agli imponibili IVA armonizzati determinati secondo regole dell'Unione, sussiste quindi un nesso diretto tra la riscossione del gettito dell'IVA nell'osservanza del diritto dell'Unione applicabile e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle corrispondenti risorse IVA, poiché qualsiasi lacuna nella riscossione del primo determina potenzialmente una riduzione delle seconde»¹⁹.

81. In definitiva, la sentenza Åkerberg Fransson verteva su una fattispecie in cui uno Stato membro doveva adottare le misure legislative e amministrative necessarie per adempiere un obbligo imposto dal diritto dell'Unione.

82. In evidente contrasto con la situazione precedente, nel presente caso non esistono – e pertanto non sono state fatte valere – disposizioni di diritto dell'Unione idonee a fondare ed attivare, analogamente a quanto accadeva in quella causa, il potere sanzionatorio dello Stato membro. Al contrario, l'esercizio dello ius puniendi dello Stato membro ha avuto luogo in una materia del tutto estranea alla competenza dell'Unione, nello specifico in occasione della repressione di un delitto di omicidio. Pertanto, nel presente caso non esiste un diritto dell'Unione che consenta di affermare che la sanzione penale è stata inflitta nell'attuazione dello stesso.

83. Sotto tale profilo, resta solo da aggiungere che il fatto che una diversa interpretazione della portata del diritto alla reformatio in mitius, nei termini sostenuti dal sig. Delvigne, avrebbe potuto tradursi in un'applicazione al medesimo della riforma legislativa successiva alla sua condanna, con ripercussioni, in definitiva, sulla sua possibilità di avvalersi del diritto di voto, non è sufficiente a modificare la conclusione precedente.

84. La Corte ha già dichiarato che una mera incidenza indiretta su una materia rientrante nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione non è sufficiente per ritenere che quest'ultimo disciplini la situazione cui si applica la norma nazionale che determina siffatta incidenza²⁰.

85. Sulla stessa linea, la Corte ha inoltre dichiarato che «la nozione di “attuazione del diritto dell'Unione”, di cui all'articolo 51 della Carta, richiede l'esistenza di un collegamento di una certa consistenza, che vada al di là dell'affinità tra le materie prese in considerazione o dell'influenza indirettamente esercitata da una materia sull'altra»²¹. La Corte ha avvertito altresì che «[p]er stabilire se una normativa nazionale rientri nell'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51 della

17 — Sentenza Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punto 25).

18 — *Ibidem* (punto 26).

19 — *Idem*.

20 — Sentenza Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, punti da 21 a 23).

21 — Sentenza Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punto 24).

Carta occorre verificare, tra le altre cose, se essa abbia lo scopo di attuare una disposizione del diritto dell'Unione, quale sia il suo carattere e se essa persegua obiettivi diversi da quelli contemplati dal diritto dell'Unione, anche se è in grado di incidere indirettamente su quest'ultimo, nonché se esista una normativa di diritto dell'Unione che disciplini specificamente la materia o che possa incidere sulla stessa»²².

86. Riassumendo, e conformemente a quanto sopra esposto, il fatto che l'efficacia retroattiva della menzionata riforma possa avere avuto come effetto collaterale, e in un certo senso aleatorio, un recupero del diritto di elettorato non consente di affermare che l'articolo 49, paragrafo 1, terzo periodo, della Carta «disciplina» tale situazione, ossia, in definitiva, che l'atto delle autorità nazionali sia stato adottato nell'attuazione del diritto dell'Unione.

87. Ritengo, pertanto, che una disposizione nazionale come quella in discussione nel presente procedimento, che esclude un determinato effetto retroattivo di una normativa penale non adottata nell'attuazione del diritto dell'Unione, non rivesta a sua volta il carattere di legislazione nazionale adottata nell'attuazione del diritto dell'Unione.

88. In conclusione, ritengo che la Corte non sia competente, nelle circostanze del caso di specie, a pronunciarsi sulla compatibilità della normativa nazionale invocata dal tribunal d'instance de Bordeaux con il diritto sancito dall'articolo 49, paragrafo 1, terzo periodo, della Carta.

4. Sulla questione se il diritto di voto alle elezioni del Parlamento sancito dall'articolo 39, paragrafo 2, della Carta sia opponibile a una normativa penale nazionale che comporta la perdita definitiva del diritto di voto alle elezioni del Parlamento

89. Con la seconda questione, il tribunal d'instance de Bordeaux interroga la Corte in merito alla compatibilità con la Carta della privazione definitiva del diritto di elettorato originariamente inflitta al sig. Delvigne – e che continua ad essere «eseguita» – in forza della legislazione penale vigente nel momento in cui egli ha commesso il delitto per il quale è stato condannato.

90. Occorre chiedersi nuovamente se ricorra l'ipotesi che, conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, porrebbe gli atti delle pubbliche autorità degli Stati membri in relazione con gli obblighi previsti in detta disposizione. Sorge di nuovo, sostanzialmente, la questione se si possa affermare che ci troviamo in presenza di un diritto dell'Unione che ha disciplinato o determinato l'applicazione della normativa penale controversa.

91. La conclusione che si deve trarre nel presente caso è chiaramente diversa. La situazione di perdita del diritto di voto alle elezioni del Parlamento in cui si trova il sig. Delvigne è un effetto della normativa francese che, in virtù, come si vedrà, del diritto dell'Unione, disciplina le elezioni del Parlamento – mediante rinvio alla normativa generale interna in materia elettorale (articolo 2 della legge n. 77-729, del 7 luglio 1977), la quale rinvia a sua volta alla legge penale (articolo L 2 del codice elettorale) – e scaturisce da una normativa adottata in attuazione del diritto dell'Unione.

92. Ritengo che, nella fattispecie, sussista un chiaro collegamento tra la normativa nazionale controversa e il diritto dell'Unione. Tale *collegamento* risulta anzitutto dalla competenza assunta dal diritto primario a stabilire le disposizioni necessarie per rendere possibile l'elezione dei membri del Parlamento «secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri». Ai sensi dell'articolo 223, paragrafo 1, TFUE e in linea – ancorché con alcune differenze – con il suo immediato precedente, ossia l'articolo 190 CE, mentre spetta al Parlamento elaborare «un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie» per rendere possibile tale obiettivo,

22 — Ibidem (punto 25), che richiama le sentenze Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, punti da 21 a 23); Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punto 79), e Ymeraga e a. (C-87/12, EU:C:2013:291, punto 41).

competete al Consiglio dell'Unione stabilire dette disposizioni «deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento», anche se le disposizioni in questione «entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali»²³.

93. Tale previsione dell'articolo 223, paragrafo 1, TFUE, implica che il legislatore dell'Unione debba disciplinare l'elezione dei suoi deputati scegliendo tra due opzioni: stabilire una procedura uniforme, oppure fissare principi comuni. A prescindere dalle differenze fra le due opzioni, ciò che rileva nel caso in esame è che entrambe hanno ad oggetto una materia che continua a rientrare nelle competenze dell'Unione, dato che al legislatore dell'Unione va riconosciuta, ed è il minimo che si possa dire, la qualità di «colegislatore» in tale materia.

94. È chiaro che, sia stabilendo *una procedura* di elezione dei membri del Parlamento, sia definendo i *principi comuni* sulla cui base deve svolgersi tale elezione, il legislatore dell'Unione partecipa all'esercizio di una competenza particolare che potrebbe forse essere definita «concorrente», ma che in ogni caso lo coinvolge direttamente. La competenza in questione appare «concorrente» in un duplice senso. Nel primo senso, in quanto, mentre l'iniziativa e l'elaborazione delle disposizioni che disciplinano detta procedura o, eventualmente, la definizione dei principi comuni che devono ispirarlo, spettano esclusivamente al legislatore dell'Unione, rimane riservata agli Stati membri la decisione relativa all'«entrata in vigore» di tali disposizioni. Nel secondo senso, in quanto, una volta stabilita una procedura uniforme o, in alternativa, una volta definiti i principi comuni sui quali devono basarsi le procedure elettorali europee, resterà sempre un margine per l'esercizio delle competenze degli Stati membri ai fini della regolamentazione delle elezioni del Parlamento.

95. La prima conclusione che si può trarre dalle suesposte considerazioni è che esiste già, in virtù del TFUE, una certa competenza del legislatore dell'Unione che consente di respingere la censura secondo cui l'applicazione della Carta potrebbe comportare una modifica delle competenze dell'Unione nel senso vietato dall'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, TUE. E su tale conclusione non incide il fatto che, come è noto, la disposizione di cui all'articolo 223, paragrafo 1, TFUE non abbia ricevuto attuazione.

96. Infatti, la procedura richiesta dall'articolo 223, paragrafo 1, TFUE, non è ancora stata stabilita²⁴. Tuttavia, il mandato contenuto in tale disposizione, pur essendo ancora in attesa di attuazione, esprime la volontà del legislatore primario di fare dell'elezione dei membri del Parlamento una «situazione disciplinata dal diritto dell'Unione» ai sensi della sentenza Åkerberg Fransson, ancorché non in via esclusiva, bensì con la partecipazione dei diritti degli Stati membri nel contesto della procedura uniforme stabilita dall'Unione o, eventualmente, dei principi comuni da essa definiti.

23 — In generale, sugli articoli 190 CE e 223, paragrafo 1, TFUE, v. González Alonso, L.N., «El Parlamento Europeo ante las elecciones de junio de 2009: reflexiones a la luz del Tratado de Lisboa», *Revista Unión Europea Aranzadi*, maggio 2009, pagg. da 7 a 13.

24 — Non sono mancati i tentativi del Parlamento di adempiere tale mandato. Va segnalata una prima relazione sulla proposta di modifica dell'Atto del 1976, presentata dal deputato Andrew Duff il 28 aprile 2011 (PE 440.210v04-00), in cui si suggeriva di istituire un'unica circoscrizione elettorale per l'intero territorio dell'Unione e l'obbligo di assicurare la rappresentanza femminile nelle liste, nonché l'assegnazione di seggi con il sistema proporzionale d'Hondt corretto, proposta che, non avendo ottenuto una maggioranza sufficiente presso il comitato per gli affari costituzionali, ha dato luogo a una seconda relazione presentata dal medesimo deputato il 2 febbraio 2012, che a sua volta non ha ottenuto una maggioranza sufficiente presso il suddetto comitato e pertanto non è giunta all'esame del plenum. Dopo tali tentativi falliti, è stata approvata una risoluzione del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento nel 2014 (P7_TA(2012)0462, relazione del deputato Carlo Casini). Con tale risoluzione, il Parlamento ha approvato la direttiva 2013/1/UE del Consiglio, del 20 dicembre 2012, recante modifica della direttiva 93/109/CE relativamente a talune modalità di esercizio del diritto di eleggibilità alle elezioni del Parlamento per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini (GU L 26, pag. 27). Tale riforma è volta a migliorare la gestione degli scambi di informazioni tra Stati membri e dell'iscrizione nelle liste elettorali dei cittadini di altri Stati membri. Inoltre, in data 10 giugno 2013 il Parlamento ha adottato una raccomandazione che approva il progetto di decisione del Consiglio europeo che stabilisce la composizione del Parlamento (PE 513.240v01-00), progetto basato a sua volta su un'altra risoluzione del Parlamento adottata dal plenum il 13 marzo 2013 (P7_TA(2013)0082). Successivamente, nel luglio 2013, il Parlamento ha inoltre adottato una risoluzione sul miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014 (P7_TA(2013)0323), in cui è previsto un rafforzamento dei poteri del Parlamento per l'elezione del presidente della Commissione.

97. L'interesse dell'Unione per la procedura di designazione dei membri del Parlamento ha già conosciuto un mutamento qualitativo nel momento in cui i deputati europei hanno iniziato ad essere eletti a suffragio universale diretto dai cittadini degli Stati membri²⁵. In tale occasione è stato inizialmente adottato l'Atto del 1976, relativo all'elezione dei membri del Parlamento, il cui articolo 1, paragrafo 3, prescriveva l'elezione «a suffragio universale diretto, libero e segreto».

98. È vero che il menzionato Atto del 1976 diceva qualcosa in più, disponendo all'articolo 8 che, «[f]atte salve le disposizioni del presente atto, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali». Tuttavia, in ogni caso, l'elezione a suffragio universale e diretto del Parlamento presupponeva una configurazione di tale organismo a immagine e somiglianza dei parlamenti degli Stati membri. Non si deve dimenticare che la Corte di giustizia ha valutato la domanda del partito «Les Verts» nella sua sentenza *Les Verts/Parlamento*²⁶ sulla base di detto Atto qualificando quindi per la prima volta i trattati come carta costituzionale.

99. La progressiva estensione delle competenze del Parlamento e il crescente ravvicinamento della sua posizione istituzionale e politica a quella propria dei parlamenti nazionali negli ordinamenti degli Stati membri ha reso sempre più perentoria l'esigenza di adeguarne la procedura di elezione alla sua qualità di organo di rappresentanza della volontà dei cittadini «dell'Unione». A tal riguardo, riprendendo i termini in cui mi sono espresso nelle conclusioni relative alla causa *Åkerberg Fransson*, non sembra contestabile che nel caso di specie ci troviamo di fronte ad un «*interesse specifico* dell'Unione a che [l']esercizio [del potere degli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione] si conformi alla sua interpretazione dei diritti fondamentali»²⁷.

100. Sulla stessa linea, l'articolo 14, paragrafo 2, TUE e, coerentemente con esso, l'articolo 39, paragrafo 1, della Carta, abbandonando la precedente formulazione dell'articolo 189 CE, non si riferiscono più ai membri del Parlamento come «rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità», bensì, in modo molto più diretto, come «rappresentanti dei cittadini dell'Unione»²⁸.

101. È chiaro che il Parlamento, in tale nuova qualità di Camera direttamente rappresentativa dei cittadini dell'Unione, difficilmente può essere solo l'insieme dei deputati eletti secondo procedure elettorali nazionali, magari basate su impostazioni o presupposti del tutto differenti. L'unitarietà della rappresentanza dei cittadini presuppone l'adozione di una procedura elettorale uniforme o, quanto meno, ispirata a principi comuni. Tale sembra il senso dell'articolo 223, paragrafo 1, TFUE.

102. Il fatto che il mandato attualmente contenuto in tale disposizione non si sia mai concretizzato nel senso appena indicato implica che l'Unione debba continuare a ricorrere all'ausilio delle procedure elettorali nazionali, come continua a prevedere l'Atto del 1976. Certo è che attualmente spetta – ancora – agli Stati membri stabilire l'entrata in vigore di tale procedura. Tuttavia, sebbene essi dispongano quindi, in un certo senso, della competenza a determinare tale entrata in vigore, tuttavia

25 — Sull'importanza attribuita a tale novità dalla dottrina dell'epoca, v., ad esempio, Lodge, J., «The significance of direct elections for the European Parliament's role in the European Community and the drafting of a common electoral law», *Common Market Law Review* n. 16, 1979, pagg. da 195 a 208. Paulin, B., e Forman, J., «L'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct», *Cahiers de Droit Européen* 5-6, 1976, pagg. da 506 a 536, nonché Charpentier, J., e a., *La signification politique de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, Centre Européen Universitaire de Nancy, Nancy, 1978.

26 — Causa 294/83, EU:C:1986:166, punto 23.

27 — Conclusioni *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2012:340, paragrafo 40). Il corsivo è mio.

28 — A tale proposito, lo status di cittadino dell'Unione ha subito un'evoluzione significativa in quanto «destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, che consente a quelli fra loro che si trovino nella stessa situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico», come già rilevato dalla Corte nella sentenza *Spagna/Regno Unito* (C-145/04, EU:C:2006:543, punto 74). Peraltro, come ha osservato l'avvocato generale Tizzano nelle conclusioni relative alla medesima causa (EU:C:2006:231, paragrafo 68), se è vero che all'epoca nessuna disposizione comunitaria enunciava «apertamente e direttamente che [il diritto di voto alle elezioni europee era] incluso tra quelli di cui i cittadini dell'Unione godono ai sensi dell'[articolo 17], [paragrafo] 2, CE[,] potrei però osservare che l'[articolo] 19, [paragrafo] 2, CE, nel consentire ai cittadini di uno Stato membro di votare alle elezioni europee in un altro Stato membro in cui risiedono alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato, dà in qualche modo per presupposta l'attribuzione del diritto in questione ai cittadini dell'Unione. E del pari potrei argomentare nello stesso senso sulla base degli [articoli] 189 CE e 190 CE, i quali prevedono che il Parlamento è composto dai rappresentanti dei "popoli", e quindi (per lo meno) dei cittadini, "degli Stati riuniti nella Comunità"».

non dispongono più della competenza incondizionata che era stata loro attribuita in precedenza per disciplinare la procedura di elezione dei deputati europei eleggibili nelle loro circoscrizioni. Pertanto, il rinvio, praticamente integrale, tuttora necessario alle procedure nazionali non deriva dall'esistenza di una competenza degli Stati membri così estesa in questa materia, bensì dalla necessità di colmare la lacuna che verrebbe altrimenti a crearsi a motivo della mancata esecuzione del mandato di cui all'articolo 223, paragrafo 1, TFUE.

103. In ogni caso, per quanto qui rileva, da ciò che precede risulta che ci troviamo in un ambito nel quale deve essere applicato il diritto dell'Unione.

104. Pertanto, la Corte è competente a rispondere alla seconda questione sollevata dal giudice del rinvio, in quanto ci troviamo nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Tuttavia, tale conclusione deve essere accompagnata da un'importante precisazione circa i limiti della competenza del legislatore dell'Unione per quel che riguarda la disciplina delle elezioni del Parlamento.

105. Non si deve infatti dimenticare quanto dichiarato dalla Corte al punto 29 della sentenza Åkerberg Fransson, riprodotto sopra: nel caso delle situazioni disciplinate dal diritto nazionale che non sono «del tutto determinat[e] dal diritto dell'Unione», le autorità nazionali possono legittimamente «applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione»²⁹.

106. A tal riguardo, da quanto sopra esposto emerge chiaramente che l'insieme delle normative elettorali che disciplinano le elezioni del Parlamento non è «del tutto determinato», né in fatto né in diritto, dal diritto dell'Unione. In altre parole, anche qualora fosse attuata la previsione dell'articolo 223, paragrafo 1, TFUE, la competenza del legislatore dell'Unione non riguarderebbe l'intera disciplina delle elezioni del Parlamento, ma solo l'introduzione di una procedura uniforme o di alcuni principi comuni. Tale situazione implicherebbe che il diritto nazionale elaborato in tale materia non sarebbe «del tutto determinato» dal diritto dell'Unione. Ciò vale a maggior ragione in una fattispecie nella quale la previsione dell'articolo 223, paragrafo 1, TFUE non si è concretizzata. Ne consegue che gli Stati membri dispongono di un margine per applicare standard di tutela diversi da quelli stabiliti dalla Carta – e, per rinvio alla sentenza Melloni³⁰, superiori –, sempre, ovviamente, nel rispetto della condizione menzionata alla fine del paragrafo precedente.

107. Come conclusione intermedia, ritengo pertanto che una normativa nazionale come quella in esame, che disciplina, direttamente o mediante rinvio, le elezioni del Parlamento, sia una normativa adottata «nell'attuazione» del diritto dell'Unione, a prescindere dalla circostanza che essa non sia «del tutto determinata» dallo stesso, ai sensi e con le conseguenze indicate al punto 29 della sentenza Åkerberg Fransson.

C – *Sul merito*

1. Considerazioni preliminari

108. Nei termini in cui è stata formulata, la questione sollevata dal giudice del rinvio sembra incentrata sull'articolo 39, paragrafo 1, della Carta, poiché solo in tale disposizione viene richiamato il principio di uguaglianza, anche se esclusivamente per assicurare che i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza possano partecipare alle elezioni del

29 — Sentenza Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punto 29).

30 — Sentenza Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punto 60).

Parlamento alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato in cui risiedono. Tuttavia, è noto che la parità invocata dal sig. Delvigne e alla quale fa riferimento il tribunal d'instance de Bordeaux nella sua ordinanza di rinvio non è quella di cui al paragrafo 1 dell'articolo 39 della Carta, bensì quella del paragrafo 2 del medesimo articolo.

109. Infatti, il giudice del rinvio chiede esattamente se «l'articolo 39 della Carta (...) debba essere interpretato nel senso che impone agli Stati membri dell'Unione europea di non prevedere un divieto generale, indefinito e automatico di esercitare i diritti civili e politici, al fine di non creare una disparità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri». Il riferimento a «un divieto generale, indefinito e automatico» evoca direttamente, come si vedrà, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa alla privazione del diritto di elettorato in contesti puramente interni³¹, vale a dire alla definizione stessa del diritto di voto in quanto diritto politico. Pertanto, ritengo che il tribunal d'instance de Bordeaux, laddove menziona la «disparità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri», si riferisca esclusivamente ai cittadini francesi e non a questi ultimi in relazione ai cittadini di altri Stati membri.

110. Occorre pertanto spostare l'attenzione sul paragrafo 2 dell'articolo 39 della Carta, vale a dire sull'esercizio del diritto di elettorato in senso stretto, poiché la questione relativa ai diritti fondamentali sollevata nel caso del sig. Delvigne non è esattamente se, nella sua stessa situazione, i cittadini degli altri Stati membri possano partecipare alle elezioni del Parlamento, in Francia o in altri Stati membri. Il problema è se, come cittadino dell'Unione, la normativa nazionale applicata sia compatibile con un diritto fondamentale riconosciuto dalla Carta a tutti i cittadini europei anche nel caso in cui essi debbano esercitarlo nello Stato membro di cui hanno la cittadinanza.

111. Così delimitata la questione, si deve ricordare che essa trae origine da un procedimento vertente sull'esclusione del sig. Delvigne dalle liste elettorali a seguito di una condanna del 1998 a una pena principale di dodici anni di reclusione e alla pena accessoria della privazione perpetua del diritto di elettorato. Il sig. Delvigne chiede nel procedimento a quo che gli sia applicata la normativa penale con cui nel 1992 è stato eliminato il carattere automatico e indefinito di tale pena accessoria, ancorché solo per le condanne pronunciate dopo l'entrata in vigore di detta normativa.

2. Sul rispetto da parte della normativa nazionale del diritto di elettorato al Parlamento europeo (articolo 39, paragrafo 2, della Carta)

112. Nel caso di specie ci troviamo di fronte a un'ipotesi di ineleggibilità definitiva conseguente ad una determinata condanna. Si tratta, in particolare, di un caso qualificabile come «limitazione» dell'esercizio di un diritto fondamentale, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta. Conformemente a tale disposizione, siffatta limitazione è ammessa solo nel caso in cui sia «previst[a] dalla legge e rispett[i] il contenuto essenziale» del diritto in questione, e deve comunque trattarsi di una limitazione rispettosa del «principio di proporzionalità», che sia inoltre «necessaria» e «rispond[a] effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

113. Occorre esaminare se, conformemente alla giurisprudenza in materia, nelle circostanze del caso di specie ricorrano le condizioni necessarie affinché la limitazione in parola sia considerata compatibile con le esigenze della Carta.

31 — Corte eur D.U., sentenze Hirst c. Regno Unito (n. 2) [GC] n. 74025/01, 2005-IX; Frodl c. Austria, n. 20201/04; Scoppola c. Italia (n. 3) [GC], n. 126/05; Greens e MT c. Regno Unito, n. 60041/08 e 60054/08.

114. Non vi è dubbio che detta limitazione sia prevista dalla legge, in quanto risulta dal combinato disposto del codice penale, della legge del 1992 e del codice elettorale. La questione è se essa sia anche rispettosa del contenuto essenziale del diritto di elettorato. A tale proposito condivido l'osservazione del governo tedesco secondo cui una privazione «meccanica e duratura» del diritto di voto o di eleggibilità in caso di condanna penale sarebbe contraria al contenuto essenziale del suffragio universale, in quanto renderebbe impossibile l'esercizio di tale diritto per determinati cittadini dell'Unione³².

115. Infatti, nel contesto della Carta, il rispetto del contenuto essenziale dei diritti ivi riconosciuti opera come un limite ultimo e invalicabile di qualsiasi possibile limitazione all'esercizio di tali diritti, come un «limite dei limiti»³³. In definitiva, il mancato rispetto di detto contenuto essenziale fa sì che il diritto fondamentale in questione risulti «irricognoscibile come tale», così che non si può più parlare di «limitazione» all'esercizio di un diritto, bensì, puramente e semplicemente, di «soppressione» dello stesso.

116. Applicando tale considerazione al caso in esame, e tenuto conto della natura stessa della limitazione controversa, il problema consiste, in definitiva, nello stabilire se quest'ultima risulti proporzionata, nel senso che, qualora non lo fosse, avrebbe superato il limite imposto dalla Carta ad ogni possibile limitazione dei diritti fondamentali, vale a dire il loro contenuto essenziale.

117. Per valutare se la limitazione in esame sia proporzionata o meno occorre partire dal dato della notevole diversità riscontrabile in questa materia tra le varie normative nazionali, tanto diverse che, in un'ottica di diritto dell'Unione, si può fare riferimento solo al minimo comune condiviso dagli Stati membri e, pertanto, alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 3 del protocollo addizionale n. 1 della Convenzione europea.

118. Dall'esame di diritto comparato emerge infatti la grande diversità delle legislazioni degli Stati membri in materia di privazione del diritto di elettorato a seguito di una condanna penale³⁴. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito, quale minimo comune denominatore ammissibile nel contesto dell'articolo 3 del protocollo addizionale n. 1 della Convenzione europea, che la privazione permanente del diritto di elettorato può essere prevista a condizione che non sia il risultato di un sistema rispondente a criteri di generalità, automaticità e applicazione indifferenziata. Secondo la Corte europea, infatti, è contraria alla suddetta disposizione della Convenzione una normativa che privi «senza sfumature» del diritto di voto un elevato numero di persone «in maniera indifferenziata» e automaticamente (...), qualunque sia la durata della pena e indipendentemente dalla natura o dalla gravità dell'infrazione che hanno commesso e dalla loro situazione personale», sicché «una simile restrizione generale, automatica e indifferenziata, di un diritto sancito dalla Convenzione e che riveste un'importanza fondamentale oltrepassa il limite di discrezionalità ammissibile, per quanto ampio sia, ed è incompatibile con l'articolo 3 del protocollo n. 1»³⁵.

32 — Paragrafo 31 delle osservazioni scritte del governo tedesco.

33 — Su tale nozione v. De Otto, I., «La regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución», *Obras Completas*, Universidad de Oviedo y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 2010, pagg. da 1471 a 1513. Nella dottrina tedesca, che ha elaborato la nozione in parola, v., per tutti, Häberle, P., *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, 3^a ed., C.F. Müller, Karlsruhe, 1983, e Schneider, L., *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berlino, 1983.

34 — Tale diversità era già stata rilevata nel 1993 nella proposta della Commissione che ha dato luogo alla direttiva 93/109/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini (GU L 329, pag. 34). In dottrina v., ad esempio, Rottinghaus, B., *Incarceration and Enfranchisement: International Practices, Impact and Recommendations for Reform*, International Foundation for Election Systems, Washington DC 2003, nonché Ewald, A., e Rottinghaus, B., *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Cambridge University Press, 2009.

35 — Corte eur D.U., sentenze Hirst c. Regno Unito (n. 2) [GC] n. 74025/01, 2005-IX, § 82; Frodl c. Austria, n. 20201/04, § 25; Scoppola c. Italia (n. 3) [GC], n. 126/05, § 96.

119. In particolare, la Corte europea dei diritti dell'uomo tiene conto in special modo della possibilità di sottoporre a riesame la misura privativa e ha ritenuto che non soffra di eccessiva rigidità, incompatibile con la Convenzione di Roma, un sistema nazionale che consenta di ottenere il ripristino del diritto di elettorato facendone domanda tre anni dopo avere terminato di scontare la pena principale, a condizione di avere dato prove effettive e costanti di buona condotta³⁶.

120. Pertanto, ritengo che gli Stati membri possano, senza con ciò contravvenire al diritto dell'Unione, contemplare l'ipotesi di una condanna penale tra le cause di privazione del diritto di elettorato, anche se solo nei limiti in cui siffatta privazione risulti ammissibile secondo l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo. Ciò risulta chiaramente dalla giurisprudenza della Corte, la quale ha sempre ricordato, in relazione al suddetto orientamento, che «gli Stati contraenti godono di un ampio margine di discrezionalità per sottoporre a condizioni il diritto di voto. Tali condizioni non possono tuttavia ridurre i diritti in questione al punto di intaccarli nella loro sostanza e privarli di effettività[,] [d]evono perseguire uno scopo legittimo, e i mezzi adoperati non possono risultare sproporzionati»³⁷.

121. A mio parere, la normativa nazionale in discussione nel procedimento principale non è, in linea di principio, incompatibile con l'orientamento della Corte, in quanto, sebbene l'effettività della possibilità di riesame sia stata posta seriamente in dubbio all'udienza, il diritto francese prevede la possibilità di riconsiderare la privazione perpetua del diritto di elettorato. Così sembra disporre l'articolo 702-1 del codice di procedura penale, come modificato dalla legge n. 2009-1436, del 24 novembre 2009, penitenziaria, in forza del quale chiunque sia stato colpito da una privazione, da un divieto o da un'incapacità risultanti da una condanna penale principale o accessoria può chiederne la revoca totale o parziale all'autorità giudiziaria.

122. Tale circostanza, unitamente al fatto che non è sicuro che la normativa in questione presenti i caratteri di generalità, automaticità e applicazione indifferenziata censurate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, dato che non sembra applicabile a qualsiasi reato, ma solo a quelli di una certa gravità, potrebbe escludere di per sé, in linea di principio, l'incompatibilità di detta normativa con il diritto dell'Unione, sempre sotto il controllo dell'organo giurisdizionale.

123. Pertanto, per tutte le ragioni precedentemente esposte, spetta al giudice del rinvio stabilire in definitiva se le possibilità di riesame offerte dal diritto nazionale risultino nella pratica sufficientemente accessibili per escludere che, di fatto, la privazione del diritto di elettorato sia irrimediabilmente perpetua, così da risultare sproporzionata e, in ultima analisi, lesiva del contenuto essenziale del diritto. A tal riguardo, possono costituire elementi di valutazione pertinenti la maggiore o minore difficoltà effettiva della procedura di riesame sotto il profilo delle condizioni di avvio, la ragionevolezza dei costi, con particolare riferimento alla possibilità di beneficiare del patrocinio a spese dello Stato ove si richieda assistenza o rappresentanza legale, nonché la prassi seguita dalle autorità che devono pronunciarsi sulla domanda di riesame per quanto riguarda la severità delle condizioni di concessione.

124. In conclusione, ritengo che l'articolo 39 della Carta non osti a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale purché non istituisca una privazione del diritto di elettorato generalizzata, indefinita e automatica, senza una possibilità di riesame sufficientemente accessibile, valutazione quest'ultima che spetta segnatamente al giudice nazionale.

36 — Corte eur D.U., sentenza Scoppola c. Italia (n. 3) [GC], n. 126/05, § 109.

37 — Sentenza Spagna/Regno Unito (C-145/04, EU:C:2006:543, punto 94).

VII – **Conclusione**

125. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali nei seguenti termini:

- 1) La Corte non è competente, nelle circostanze del caso di specie, a pronunciarsi sulla compatibilità della normativa nazionale richiamata dal tribunal d'instance de Bordeaux con il diritto sancito dall'articolo 49, paragrafo 1, terzo periodo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- 2) L'articolo 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale purché non istituisca una privazione del diritto di elettorato generalizzata, indefinita e automatica, senza una possibilità di riesame sufficientemente accessibile, valutazione quest'ultima che spetta al giudice nazionale.