

CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

TERZA SEZIONE

CASO GROSARU c. ROMANIA

(Ricorso n° 78039/01)

SENTENZA

STRASBURGO

2 marzo 2010

DEFINITIVA

02/06/2010

Questa sentenza è diventata definitiva in virtù dell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Essa può subire modifiche di forma.

Nel caso Grosaru c. Romania,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Terza Sezione), riunitasi in una camera composta da:

Josep Casadevall, *presidente*,
Elisabet Fura,
Corneliu Bîrsan,

Alvina Gyulumyan,
Egbert Myjer,
Ineta Ziemele,
Ann Power, *giudici*,
e da Santiago Quesada, *cancelliere di sezione*,
Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 2 febbraio 2010
Pronuncia la seguente sentenza, adottata in questa data:

PROCEDURA

1. Il caso trae origine da un ricorso (n° 78039/01) diretto contro la Romania e con cui un cittadino di questo Stato, Mircea Grosaru (« il ricorrente »), ha adito la Corte il 30 aprile in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (« la Convenzione »).

2. Il governo rumeno (« il Governo ») è rappresentato dal proprio agente, R.-H. Radu, del Ministero degli Affari Esteri.

3. Il ricorrente, essendosi visto rifiutare l'attribuzione della carica di deputato in rappresentanza della minoranza italiana della Romania, si ritiene vittima di una violazione dei suoi diritti garantiti dagli articoli 13 della Convenzione e 3 del Protocollo n° 1.

4. Con una decisione del 25 novembre 2008, la camera ha dichiarato il ricorso parzialmente ricevibile.

5. Il Governo, ma non il ricorrente, ha depositato delle osservazioni scritte complementari (articolo 59 § 1 del Regolamento).

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

6. Il ricorrente è nato nel 1952 e risiede a Bucarest.

7. Membro dell'Associazione degli italiani in Romania, si candidava alle elezioni parlamentari il 26 novembre 2000 in rappresentanza della Comunità italiana della Romania, una delle organizzazioni rappresentative della minoranza italiana in Romania. La suddetta organizzazione depositava la lista uninominale del ricorrente in 19 delle 42 circoscrizioni dello Stato.

8. Dopo lo scomputo dei voti l'ufficio elettorale centrale decideva, in virtù dell'articolo 4 della legge n° 68/1992 sulle elezioni per la Camera dei deputati e il Senato (di seguito « la legge n° 68/1992 »), di attribuire il seggio di deputato, spettante alla minoranza italiana, alla Comunità italiana della Romania, avendo essa ottenuto 21 263 voti a livello nazionale.

9. Benché il ricorrente avesse ottenuto a livello nazionale 5 624 voti su un totale di 21 263 suffragi, l'ufficio elettorale centrale attribuiva la carica di deputato ad un altro

membro della Comunità italiana della Romania, Ileana Stana Ionescu, che si era presentata su un'altra lista uninominale e che aveva ottenuto 2 943 voti, ma in una sola e stessa circoscrizione.

10. L'1 dicembre 2000 il ricorrente impugnava dinanzi all'ufficio elettorale centrale la decisione che conferiva la carica di deputato. Il 2 dicembre 2000 l'ufficio rigettava il suo ricorso a maggioranza dei voti. Tale provvedimento veniva firmato da sei giudici e da sei rappresentanti di partiti politici.

11. Nelle sue parti rilevanti, il provvedimento è formulato nei seguenti termini:

« In virtù dell'articolo 4 § 2 della legge n° 68/1992, così come modificata e completata, le organizzazioni dei cittadini appartenenti a delle minoranze nazionali che partecipano alle elezioni sono assimilate giuridicamente ai partiti politici per quanto riguarda le operazioni elettorali.

Nel caso della minoranza italiana, l'accentramento dei voti e la ripartizione dei seggi sono stati effettuati conformemente all'articolo 66 della legge, prendendo in considerazione l'organizzazione che ha ottenuto il più alto numero di voti piuttosto che l'ordine dei candidati sulla lista vincente di quest'organizzazione, non essendo il criterio della candidatura individuale previsto dalla legge.

È opportuno precisare che il decreto legge n° 165 del Governo del 15 ottobre 2000, che riconosce alle minoranze nazionali il diritto a depositare la medesima lista di candidati alla Camera dei deputati in più circoscrizioni elettorali, non disconosce il principio dei seggi ripartiti per circoscrizioni elettorali, essendo da determinare il fondamento di questa disciplina, in questo caso, nell'organizzazione della minoranza etnica che dispone del più alto numero di voti, e nel non contravvenire il principio della rappresentatività territoriale nell'ambito delle elezioni. »

12. In un'opinione dissidente la rappresentante di un partito politico affermava che l'articolo 68, § 1 g), della legge n° 68/1992 doveva essere interpretato nel senso che, nel caso di una data minoranza etnica, la carica di deputato doveva essere attribuita al primo candidato sulla lista vincente a livello nazionale dell'organizzazione che ha ottenuto, sempre a livello nazionale, il più alto numero di voti.

13. Il 2 dicembre 2000 il ricorrente presentava un ricorso dinanzi all'ufficio elettorale centrale contro la decisione adottata da quest'ultimo lo stesso giorno. Il 3 dicembre 2000 l'ufficio, riunitosi in una formazione composto da sei giudici e dodici rappresentanti dei partiti politici, rigettava il ricorso dichiarandolo irricevibile, perché le sue decisioni erano definitive.

14. Il 4 dicembre 2000 il ricorrente portava la controversia dinanzi alla Corte Costituzionale. Con una lettera dell'11 dicembre 2000, nella quale essa rinviava all'articolo 21 della Costituzione relativo al libero accesso alla giustizia, la Corte informava il ricorrente che essa non era competente in materia di contenzioso elettorale.

15. Il 4 dicembre 2000 il ricorrente adiva la Corte Suprema di giustizia. Con una decisione adottata il 13 dicembre 2000 essa dichiarava irricevibile il suo ricorso motivando che le decisioni dell'ufficio elettorale centrale erano definitive.

16. L'8 dicembre 2000 il ricorrente ripeteva, senza successo, la sua contestazione in una memoria indirizzata alla commissione di convalida della Camera dei deputati. Risultava dal verbale della seduta del 15 dicembre 2000 della Camera dei deputati, pubblicato sul sito internet di questa istituzione, che la contestazione del ricorrente era stata rigettata per gli stessi motivi che erano stati esposti dell'ufficio elettorale centrale.

17. Al momento delle elezioni parlamentari del 2004 e del 2008, il ricorrente fu eletto deputato in rappresentanza della minoranza italiana della Romania.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI E INTERNAZIONALI PERTINENTI

A. Il diritto interno

1. *La Costituzione rumena (in vigore all'epoca dei fatti)*

L'elezione delle Camere Articolo 59

« 1) La Camera dei deputati e il Senato sono elette a suffragio universale, eguale, diretto, segreto e liberamente espresso, conformemente alla legge elettorale.

2) Le organizzazioni dei cittadini appartenenti alle minoranze nazionali che non raccolgono alle elezioni il numero dei voti necessario per essere rappresentate in parlamento hanno diritto ciascuna ad un seggio di deputato, in base alle condizioni fissate dalla legge elettorale. I cittadini di una minoranza nazionale non possono essere rappresentanti che da una sola organizzazione.

(...)»

2. *La legge n° 68/1992 del 15 luglio 1992 sull'elezione alla Camera dei deputati e al Senato*

18. Gli articoli rilevanti di questa legge, in vigore all'epoca dei fatti, sono formulati nel modo seguente:

Articolo 4

« 1. Conformemente all'art. 59 co. 2 della Costituzione, le organizzazioni legittimamente costituite dei cittadini appartenenti ad una stessa minoranza nazionale, che non hanno ottenuto almeno un seggio di deputato o di senatore, hanno diritto, congiuntamente, ad un seggio di deputato, se esse abbiano ottenuto almeno il 5% sul numero medio dei voti espressi a livello nazionale per l'elezione di un deputato.

2. Le organizzazioni dei cittadini appartenenti alle minoranze nazionali che partecipano alle elezioni sono assimilate giuridicamente ai partiti politici per quanto concerne le operazioni [elettorali].

3. Beneficiano ugualmente delle disposizioni del comma 1 le organizzazioni dei cittadini appartenenti alle minoranze nazionali che hanno partecipato alle elezioni sulla lista comune delle organizzazioni in questione; in questo caso, se nessuno dei candidati iscritti sulla lista comune non viene eletto, un seggio di deputato è attribuito a tutte le organizzazioni che hanno presentato la lista, nel rispetto delle disposizioni del comma 1.

4. Le disposizioni del comma 3 non si applicano alle organizzazioni di cittadini appartenenti alle minoranze nazionali che hanno partecipato alle elezioni su una lista comune con un partito politico o un'altra formazione politica, o che hanno partecipato sia sulla liste comuni di cui al comma 3 sia sulle proprie liste.

5. Il seggio di deputato accordato conformemente ai commi 1 e 3 è attribuito in aggiunta al numero totale dei deputati (...)»

Articolo 24

« 1. L'ufficio elettorale centrale è composto da sette giudici della Corte Suprema di giustizia e da sedici rappresentanti di partiti, formazioni politiche e coalizioni che partecipano alle elezioni.

2. Nei cinque giorni successivi alla fissazione della data delle elezioni il Presidente della Corte Suprema di giustizia procede alla designazione dei sette giudici tra l'insieme dei giudici che esercitano presso la Corte, in seduta pubblica e con estrazione a sorte. Il risultato dell'estrazione è registrato in un verbale sottoscritto dal Presidente della Corte Suprema di giustizia, che vale come atto di convalida. Il Presidente della Corte Suprema di giustizia rende pubblica la data della seduta a mezzo stampa, almeno quarantotto ore prima.

3. Nelle ventiquattro ore successiva alla loro conferma, i giudici designati scelgono fra di loro, a scrutinio segreto, il presidente dell'ufficio elettorale centrale. L'ufficio così costituito, che è poi completato dai rappresentanti di partiti, formazioni politiche e coalizioni, svolge tutte le funzioni che gli spettano in virtù della presente legge.

4. Nei due giorni successivi al decorso del termine per il deposito delle candidature, i partiti, le formazioni politiche e le coalizioni che partecipano alle elezioni comunicano per iscritto all'ufficio elettorale centrale il numero delle liste presentate in ogni circoscrizione elettorale, così come i nomi e i cognomi dei candidati. Le comunicazioni depositate dopo questo termine non sono più prese in considerazione.

5. La designazione dei rappresentanti di partiti, formazioni politiche e coalizioni all'ufficio elettorale centrale è effettuata in ordine decrescente in base al numero delle liste presentate da ogni partito, formazione politica e coalizione ai sensi del comma 4 in rapporto al numero totale delle circoscrizioni elettorali che conta lo Stato. Un partito, una formazione politica o una coalizione non possono avere più di cinque rappresentanti.

6. Le persone che hanno la qualità di rappresentanti di un partito, di una formazione politica o di una coalizione all'ufficio elettorale centrale sono scelti nell'ordine previsto nella comunicazione di cui al comma 4.

7. Se più partiti, formazioni politiche o coalizioni hanno depositato lo stesso numero di liste la designazione dei loro rappresentanti è effettuata dal presidente dell'ufficio elettorale centrale, mediante estrazione a sorte, in presenza delle persone delegate dai partiti, dalle formazioni politiche e dalle coalizioni interessate(...) »

Articolo 25

« 1. L'ufficio elettorale centrale esercita le seguenti attribuzioni:

a) vigila sulla pubblicazione delle liste elettorali, sull'applicazione a livello nazionale delle disposizioni riguardanti le elezioni, così come sulla loro interpretazione uniforme;

b) risolve le contestazioni relative alla sue attività o alle operazioni degli uffici elettorali delle circoscrizioni;

c) riceve dagli uffici elettorali di circoscrizione i processi verbali che indicano il numero dei voti validamente espressi per ogni lista di candidati e verifica quali partiti, formazioni politiche e coalizioni non hanno ottenuto almeno il 3% dei voti validamente espressi a livello nazionale; comunica agli uffici elettorali di circoscrizione e rende pubblici, nelle ventiquattro ore successiva, i nomi dei partiti, delle formazioni politiche o delle coalizioni interessati;

SENTENZA GROSARU c. ROMANIA – OPINIONE SEPARATA

d) verifica e registra i risultati delle elezioni, aggiunge, a livello nazionale, i voti non utilizzati per ogni partito, formazione politica o coalizione, che soddisfano la condizione prevista dalla lettera c) di cui sopra, e procede al riparto centralizzato dei seggi per ogni circoscrizione elettorale;

e) conferma l'attribuzione di un seggio di deputato all'organizzazione dei cittadini appartenente a una minoranza nazionale che ha soddisfatto le condizioni previste dall'articolo 4, e rilascia il titolo corrispondente al deputato designato;

f) annulla le elezioni organizzate in una circoscrizione elettorale se il voto o la convalida dei risultati sono stati conseguenza di un imbroglio di natura tale da modificare le modalità di attribuzione dei seggi, e decide di organizzare un nuovo scrutinio;

g) esercita tutte le altre attribuzioni che gli spettano in conformità alla presente legge.

(...)

4) Le decisioni dell'ufficio elettorale centrale sono pronunciate in seduta pubblica. »

Articolo 66

« 1. Ai fini dell'attribuzione dei seggi ai candidati iscritti nelle liste, si prendono in considerazione unicamente i partiti, le formazioni politiche e le coalizioni che hanno raggiunto, a livello nazionale, almeno il 3% dei voti validamente espressi. L'attribuzione dei seggi ha luogo separatamente per la Camera dei deputati e per il Senato.

2. I seggi sono attribuiti dopo la comunicazione dell'ufficio elettorale centrale dei nomi dei partiti, delle formazioni politiche o delle coalizioni che hanno raggiunto almeno il 3% dei voti validamente espressi a livello nazionale. L'attribuzione dei seggi ha luogo separatamente per la Camera dei deputati e per il Senato.

3. La ripartizione e l'attribuzione dei seggi di deputato e di senatore si effettuano in due tappe: una a livello di ogni circoscrizione e una a livello nazionale.

4. A livello della circoscrizione elettorale l'ufficio elettorale determina, separatamente per la Camera dei deputati e per il Senato, il coefficiente elettorale della circoscrizione, dividendo il numero totale dei voti validamente espressi per tutte le liste di partito, delle formazioni politiche e delle coalizioni che soddisfano la condizione prevista al comma 1 e dei candidati indipendenti, per il numero dei deputati o, a seconda del caso, dei senatori da eleggere nella suddetta circoscrizione; ad ogni lista sono attribuita tanti seggi quanto il numero dei voti validamente espressi per tale lista, contenente di volta il coefficiente elettorale della circoscrizione elettorale.

5. Per ogni partito, formazione politica o coalizione che soddisfino la condizione prevista al primo comma, l'ufficio elettorale centrale aggiunge a livello nazionale, separatamente per la Camera dei deputati e per il Senato, i voti non utilizzati o inferiori al coefficiente elettorale della circoscrizione di tutte le circoscrizioni elettorali. Il numero dei voti così ottenuto per ogni partito, formazione politica o coalizione è diviso per 1, 2, 3, 4, ecc. procedendo a tante operazioni di divisione per quanti sono i seggi non attribuiti a livello della circoscrizione elettorale; i quozienti della divisione, quale che sia la lista da cui provengono, sono collocati in ordine decrescente fino a concorrenza del numero dei seggi non attribuito; il quoziente più basso costituisce il coefficiente elettorale nazionale per i deputati o, a seconda del caso, per i senatori. Ogni partito, formazione politica o coalizione si vede attribuiti tanti seggi di deputati, o di senatori, quanti sono in totale i voti validamente espressi, non utilizzati e inferiori al coefficiente elettorale della circoscrizione che esso o essa ha raccolto a livello nazionale contenente di volta il coefficiente elettorale fissato a livello nazionale.

6. L'ufficio elettorale centrale determina la ripartizione dei seggi nella circoscrizione elettorale. (...), »

Articolo 68

« 1. L'ufficio elettorale centrale risolve le controversie che possono sorgere e redige un processo verbale distinto per la Camera dei deputati e per il Senato. Questo processo verbale indica, a livello nazionale:

- a) il numero totale degli elettori iscritti sulle liste elettorali permanenti;
- b) il numero totale dei votanti;
- c) il numero totale dei voti validamente espressi;
- d) il numero totale dei voti nulli;
- e) il modo in cui gli uffici elettorali delle circoscrizioni hanno applicato le disposizioni di cui all'articolo 66 § 4 ;
- f) il riparto dei seggi a livello nazionale in virtù dell'articolo 66 § 5 e la loro assegnazione alle circoscrizioni elettorali in virtù dell'articolo 66 § 6;
- g) le organizzazioni dei cittadini appartenenti alle minoranze nazionali che, malgrado la loro partecipazione alle elezioni, non hanno ottenuto alcun seggio di deputato o di senatore; il totale dei voti validamente espressi per le liste di ognuna di queste organizzazioni e per le organizzazioni che hanno diritto a un seggio di deputato in applicazione dell'articolo 4; così come il nome e il cognome del primo candidato iscritto sulla lista dell'organizzazione avente diritto a un seggio di deputato che ha raccolto il più alto numero di voti. In caso di parità di voti ottenuti dalle liste dell'organizzazione, si procede alla designazione mediante estrazione a sorte. »

19. L'articolo 91 § 9 della nuova legge n° 373 del 24 settembre 2004 sulle elezioni per la Camera dei deputati e per il senato precisa che il seggio di deputato delle minoranze nazionali è attribuito alla circoscrizione elettorale nella quale la lista del candidato depositata ha ottenuto il più alto numero di voti.

3. Il decreto legge n° 165 del 13 ottobre 2000 recante modifiche alla legge n° 68/1992

20. Con questo decreto è stato aggiunto il comma seguente all'articolo 5 della sopra menzionata legge n° 68/1992:

« 8. In deroga alle disposizioni dei commi 3, 6 e 7, le organizzazioni dei cittadini appartenenti alle minoranze nazionali possono depositare la stessa lista dei candidati alla Camera dei deputati in più circoscrizioni elettorali. »

4. Il regolamento della Camera dei deputati del 24 febbraio 1994, ripubblicato il 14 marzo 1996

21. Gli articoli rilevanti di questo regolamento, nella sua versione in vigore all'epoca dei fatti, erano formulati nel modo seguente:

Articolo 3

« Ai fini della convalida dei seggi, la Camera dei deputati elegge, durante la sua prima seduta, una commissione composta da 30 deputati che rifletta la configurazione politica della camera, così come risulta dalla costituzione dei gruppi parlamentari. »

Articolo 6 § 6

« La commissione di convalida esamina le contestazioni pendenti e quelle che sono state esaminate in violazione di disposizioni procedurali. »

B. Lavori della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (« Commissione di Venezia »)

1. Il codice di buona condotta in materia elettorale

22. Il codice di buona condotta in materia elettorale è stato adottato dalla Commissione di Venezia in occasione della sua 51esima sessione plenaria tenutasi il 5 e il 6 luglio 2002, e sottoposto all'assemblea parlamentare il 6 novembre 2002. Nelle sue parti rilevanti è così formulato:

« 3.3. L'esistenza di un sistema di ricorsi efficace

Affinché le norme del diritto elettorale non restino lettera morta, la loro inosservanza deve poter essere contestata dinanzi ad un organo di ricorso. Questo vale, in particolare, per il risultato dell'elezione, la cui contestazione permette di invocare le irregolarità nella procedura di voto; ciò vale anche per gli atti emanati prima dell'elezione, in particolare quelli relativi al diritto di voto, alle liste elettorali e all'eleggibilità, alla validità delle candidature, al rispetto delle regole sulla campagna elettorale e sull'accesso ai media o sul finanziamento dei partiti.

Due soluzioni sono concepibili:

- I ricorsi sono decisi dalle autorità giurisdizionali – ordinarie, speciali o costituzionali.
- Le istanze competenti sono commissioni elettorali. Questo sistema presenta reali vantaggi in quanto tali commissioni sono molto specializzate e, dunque, più adatte alle questioni elettorali rispetto alle autorità giurisdizionali. Nondimeno è auspicabile, in via di precauzione, di prevedere una forma di controllo giurisdizionale. Perciò il primo grado di ricorso sarà la commissione elettorale superiore, e il secondo sarà il giudice competente.

Il ricorso dinanzi al Parlamento, come giudice della propria elezione, è talvolta previsto, ma rischia di coinvolgere decisioni politiche. È ammissibile in prima istanza laddove è conosciuto da lungo tempo, ma un ricorso giurisdizionale deve comunque essere possibile.

La procedura di ricorso dovrà svolgersi nel tempo più breve possibile, in tutti i casi in cui siano coinvolte decisioni da prendere prima dell'elezione. Su questo punto, bisogna evitare due inconvenienti: da una parte, che la procedura di ricorso ritardi il procedimento elettorale; dall'altra parte, che, a causa dell'effetto sospensivo, le decisioni sui ricorsi che possono essere prese prima non si prendano dopo le elezioni. Inoltre, le decisioni relative ai risultati dell'elezione non devono tardare, soprattutto se il clima politico è teso. Ciò implica nello stesso tempo dei termini di ricorso

SENTENZA GROSARU c. ROMANIA – OPINIONE SEPARATA

molto brevi e che l'istanza di ricorso sia tenuta a decidere non appena possibile. I termini devono tuttavia essere sufficientemente lunghi da permettere un ricorso, per garantire l'esercizio dei propri diritti di difesa e una decisione meditata. Un termine da tre a cinque giorni in prima istanza (sia per ricorrere che per decidere) sembra ragionevole per le decisioni da prendere prima delle elezioni. È tuttavia ammissibile che le istanze superiori (Corti supreme, Corti costituzionali) vogliano concedersi un po' più di tempo per decidere.

Peraltro, la procedura dovrà essere semplice. La messa a disposizione degli elettori, che desiderano proporre ricorso, di un formulario speciale contribuisce alla semplificazione della procedura. È necessario eliminare ogni formalismo, al fine di evitare decisioni di irricevibilità, soprattutto negli affari politicamente delicati.

Inoltre, è assolutamente necessario che le disposizioni in materia di ricorso, e soprattutto quelle sulla competenza e sulle responsabilità delle diverse istanze, siano chiaramente disciplinate dalla legge, al fine di evitare ogni conflitto di competenza positivo o negativo. Né i ricorrenti, né le autorità dovrebbero poter scegliere l'istanza di ricorso. Il rischio di denegata giustizia è infatti accresciuto se è possibile ricorrere alternativamente dinanzi ad autorità giurisdizionali ed a commissioni elettorali, se manca una delimitazione chiara delle competenze fra più autorità giurisdizionali – per esempio tra i giudici ordinari e la Corte costituzionale. (...)

Le controversie legate alle liste elettorali, che per esempio rientrano nella competenza dell'amministrazione locale agente sotto il controllo delle commissioni elettorali o in collaborazione con esse, possono essere decise dai giudici di prima istanza.

La legittimazione a ricorrere deve essere riconosciuta in modo molto ampio. Il ricorso deve essere aperto ad ogni elettore della circoscrizione e ad ogni candidato che vi si presenta. Un quorum ragionevole può tuttavia essere imposto per i ricorsi degli elettori relativi ai risultati delle elezioni.

La procedura dovrà avere un carattere giurisdizionale, nel senso che deve essere salvaguardato il diritto dei ricorrenti al contraddittorio.

I *poteri* dell'istanza di ricorso sono ugualmente importanti. Le si dovrà permettere di annullare lo scrutinio se un'irregolarità ha potuto influenzare il risultato, cioè ha modificato la ripartizione dei seggi. Questo principio generale deve essere precisato, nel senso che il contenzioso dell'annullamento non deve necessariamente riguardare l'intero territorio, o l'intera circoscrizione; al contrario, l'annullamento deve essere possibile per un seggio elettorale. Questo permetterebbe nello stesso tempo di evitare due situazioni estreme: l'annullamento della totalità di uno scrutinio allorché le irregolarità sono limitate geograficamente; il rifiuto di annullare lo scrutinio se l'estensione geografica delle irregolarità è insufficiente. L'annullamento dello scrutinio dovrà comportare la ripetizione dell'elezione sul territorio dove l'elezione è stata annullata.

Quando le commissioni elettorali sono istanze superiori di ricorso esse devono poter rettificare o annullare d'ufficio le decisioni delle commissioni elettorali inferiori. »

2. Il rapporto sul diritto elettorale e l'amministrazione elettorale in Europa

23. Il rapporto sul diritto elettorale e l'amministrazione elettorale in Europa (Studio di sintesi su alcune sfide e su problemi ricorrenti) è stato adottato dal Consiglio per le elezioni democratiche durante la sua 17esima riunione (Venezia, 8-9 giugno 2006) e dalla Commissione di Venezia durante la sua 67esima sessione plenaria (Venezia, 9-10 giugno 2006). Nelle sue parti rilevanti, il rapporto è così formulato:

« XII. Ricorsi in materia di elezioni e responsabilità per le violazioni del diritto elettorale

167. Le procedure di deposito di un ricorso devono essere aperte almeno ad ogni elettore, candidato e partito. Un quorum ragionevole può essere imposto per i ricorsi degli elettori relativi ai risultati delle elezioni (CDL-AD(2002)023rev, paragrafo 99). Per essere conformi alle norme internazionali, le procedure di ricorso devono chiaramente conferire i seguenti diritti agli elettori, ai candidati e ai partiti politici: il diritto di depositare un ricorso, il diritto di presentare degli elementi di prova a sostegno del ricorso, il diritto ad un esame pubblico ed equo del ricorso, il diritto a che l'autorità giurisdizionale si pronunci in modo trasparente ed imparziale sul ricorso, il diritto ad una decisione effettiva e rapida così come il diritto di rivolgersi ad un giudice di appello se il ricorso viene rigettato (si veda per esempio CDL-AD(2004)027, paragrafo 111). In pratica, tuttavia, questi diritti non sono sempre rispettati. Si arriva anche a ricorsi fondati che non possono condurre all'eliminazione della disuguaglianza.

168. In ragione delle tradizioni giuridiche e politiche diverse a seconda degli Stati, diverse procedure sono state utilizzate per risolvere le controversie elettorali. In molti delle antiche democrazie dell'Europa occidentale (come la Germania, la Francia, l'Italia o il Regno Unito), i ricorsi in materia elettorale sono trattati dagli organi amministrativi e giurisdizionali ordinari nell'ambito di procedure speciali. Per contro, nella maggior parte delle democrazie nuove o emergenti dell'Europa centrale e dell'Est (così come in altre parti del mondo), commissioni elettorali indipendenti e giudici ordinari si spartiscono la responsabilità di esaminare i ricorsi in materia elettorale (...) »

3. Il rapporto sul diritto elettorale e le minoranze nazionali

24. Il rapporto sul diritto elettorale e le minoranze nazionali è stato adottato dalla Commissione di Venezia il 25 gennaio 2000. Esso riguarda l'elemento centrale della vita pubblica, la partecipazione agli organi eletti dello Stato, e soprattutto al Parlamento nazionale. Questa partecipazione è esaminata attraverso il diritto elettorale e le possibilità che esso offre agli individui appartenenti alle minoranze nazionali di essere presenti all'interno degli organi eletti.

Le norme del diritto elettorale relative alla rappresentanza speciale delle minoranze son l'eccezione. Così, fra gli Stati che hanno risposto al questionario della Commissione, solo tre (Croazia, Romania, Slovenia) prevedono l'elezione dei deputati destinati a rappresentare le minoranze nazionali. Secondo il rapporto la Romania è lo Stato in cui il più alto numero di partiti e organizzazioni delle minoranze – assimilati ai partiti politici in ambito elettorale – hanno partecipato alle elezioni e hanno deputati e senatori in Parlamento.

Senza necessariamente garantire la presenza degli individui appartenenti a delle minoranze nazionali negli organi eletti, altri sistemi facilitano la rappresentanza delle organizzazioni delle minoranze. In Polonia e in Germania le norme in materia di quorum, infatti, non si applicano a tali organizzazioni.

Il sistema belga è particolare. L'insieme delle istituzioni è concepito in modo da stabilire un equilibrio tra i diversi gruppi linguistici (piuttosto che tra le minoranze propriamente dette). Inoltre, in certi territori, misti dal punto di vista linguistico, sono stati attuati meccanismi affinché gli elettori delle diverse comunità linguistiche siano rappresentati nell'organo eletto.

Più spesso, tuttavia, la rappresentanza delle minoranze nell'organo eletto è al contrario assicurata dall'applicazione delle norme generali del diritto elettorale, che tratta nella stessa maniera gli individui appartenenti alle minoranze nazionali e gli altri.

C. Le raccomandazioni di Lund sulla partecipazione effettiva delle minoranze nazionali alla vita pubblica

25. Le raccomandazioni sono state adottate a Lund (Svezia) nel settembre 1999 da un gruppo di esperti internazionali, sotto l'egida dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali dell'OCSE. Per le parti rilevanti, le raccomandazioni sono così formulate :

« B. Elezioni

7) L'esperienza acquisita, soprattutto in Europa, dimostra l'importanza del processo elettorale per facilitare la partecipazione delle minoranze alla vita politica. Gli Stati devono garantire il diritto degli individui appartenenti a minoranze nazionali di prendere parte alla conduzione degli affari pubblici, soprattutto grazie al diritto di voto e di potersi candidare, senza discriminazioni.

8) Le discipline applicabili alla formazione e all'attività dei partiti politici devono essere conformi al principio di diritto internazionale relativo alla libertà di associazione. Questo principio include la libertà di creare dei partiti politici basati su delle caratteristiche comunitarie e anche dei partiti che non sono esclusivamente identificati con gli interessi di una comunità determinata.

9) Il sistema elettorale dovrebbe facilitare la rappresentanza e l'influenza delle minoranze.

- Quando delle minoranze sono concentrate sul territorio, le circoscrizioni che non eleggono che un solo deputato possono assicurare una rappresentanza sufficiente della minoranza.

- I sistemi di rappresentanza proporzionale, secondo i quali i numeri dei voti che ottiene un partito politico nello scrutinio nazionale si riflettono nel numero dei seggi parlamentari, possono contribuire ad assicurare la rappresentanza delle minoranze.

- Alcune forme di voto preferenziale, secondo le quali gli elettori votano i candidati in un ordine di preferenza, possono facilitare la rappresentanza delle minoranze e promuovere una cooperazione intercomunitaria.

- Un abbassamento della soglia fissata per essere rappresentati in seno all'organo legislativo può rafforzare l'inserimento delle minoranze nella gestione degli affari pubblici.

10) Il ritaglio delle circoscrizioni elettorali dovrebbe permettere alle minoranze nazionali di essere rappresentate in modo equo. »

Le raccomandazioni di Lund sono sviluppate nelle « Linee direttrici miranti a favorire la partecipazione delle minoranze nazionali nel processo elettorale », pubblicate nel gennaio 2001, sotto l'egida dell'OCSE.

D. Diritto comparato in materia di ricorsi post-elettorali

26. Malgrado la diversità dell'organizzazione e delle caratteristiche dell'amministrazione elettorale competente in materia di risultati e di ripartizione dei saggi (commissioni elettorali indipendenti, strutture governative, seggi elettorali temporanei, giudici) risulta dagli elementi di cui la Corte dispone sulla legislazione di un buon numero di Stati membri del Consiglio d'Europa che esiste una certa convergenza quanto all'esistenza di un sistema di ricorsi post-elettorale. In alcuni stati, è possibile esercitare un tale ricorso davanti ad un organo qualificabile come corte o

tribunale, che si tratti di un giudice ordinario, di una corte elettorale speciale, o di un tribunale costituzionale. Se alcuni Stati prevedono fino a due gradi di ricorso dinanzi agli organi giurisdizionali, altri non programmano che un solo ricorso di questo tipo, in primo grado. I tre Stati che non prevedono alcun ricorso giurisdizionale, al di fuori della convalida da parte del Parlamento, sono paesi dell'Europa occidentale (Belgio, Italia, Lussemburgo). L'esistenza di questa tendenza alla giurisdizionalizzazione del contenzioso post-elettorale si iscrive nel diritto intessuto dalle norme europee, precedute dalla Commissione di Venezia, che sottolineano che un ricorso giurisdizionale dinanzi alla commissione di convalida del Parlamento o dinanzi ad una commissione elettorale non offre sufficienti garanzie.

a) L'amministrazione elettorale centrale quale organo di ricorso

27. È questo il sistema adottato dalla Romania e dall'Albania. In quest'ultimo Stato è possibile contestare le decisioni relative alla proclamazione dei risultati dinanzi alla stessa commissione elettorale centrale. Tuttavia, le parti lese possono ricorrere successivamente contro la decisione della commissione dinanzi a un tribunale (il collegio della Corte d'appello di Tirana).

b) La convalida politica: le commissioni parlamentari di convalida

28. Se questa pratica è ampiamente diffusa, tre Stati (Belgio, Italia, Lussemburgo) presentano la particolarità di non prevedere altri ricorsi post-elettorali se non quello della convalida del Parlamento, essendo le decisioni degli uffici elettorali definitive. Detto ciò, questi tre Stati godono di una lunga tradizione democratica che tende a dissipare gli eventuali dubbi quanto alla legittimità di un tale sistema. La Commissione di Venezia, tuttavia, si dimostra cauta in via generale quanto all'effettività di questo tipo di ricorso, sembrando considerare con molte riserve l'imparzialità di tali organi.

29. Si può ricordare a tal riguardo il caso francese: la Commissione di convalida (che era allora la sola a decidere i ricorsi), nel 1956, aveva escluso 25 deputati poujadisti del Parlamento, ma la Corte costituzionale, istituita dalla Costituzione del 1958, era stata incaricata di evitare tali inconvenienti, così il sistema della convalida è puramente e semplicemente scomparso dal contesto parlamentare francese. Per altro, si può sottolineare che nel 2005 la Svizzera ha previsto la possibilità di un ricorso dinanzi alla Corte federale (mentre prima solo la verifica dei poteri da parte del Consiglio nazionale fungeva da ricorso).

30. Pertanto questo sistema resta impiantato in certi Stati. D'altronde un sistema doppio esiste in numerosi paesi, fra cui la Svizzera. Il controllo giurisdizionale non impedisce di fatto l'esistenza di una convalida del Parlamento nella misura in cui gli scopi dell'uno e dell'altra restano distinti: in un caso si tratta di un controllo giurisdizionale mirante a comporre eventuali controversie, mentre nell'altro caso si tratta di un controllo politico mirante a convalidare le cariche. L'esistenza di questo tipo di convalida riposa su un riconoscimento della peculiarità e dell'indipendenza del potere legislativo in rapporto sia al potere esecutivo che al potere giudiziario.

c) Il ricorso giurisdizionale

31. Un primo tipo di ricorso è quello che si porta dinanzi al giudice « ordinario ». Le istanze competenti possono essere dei tribunali amministrativi o delle corti d'appello,

come accade nei seguenti Stati: Andorra, Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Spagna (camera contenziosa amministrativa della Corte Suprema), Georgia (corte e corte d'appello di Tbilissi), Ungheria, Lettonia (dipartimento degli affari amministrativi del Senato e della Corte Suprema), Regno Unito (*Election Court* della *High Court* e appello dinanzi alla *Court of Appeal*).

32. Numerosi Stati attribuiscono il compito di risolvere il contenzioso post-elettorale al giudice costituzionale. Tuttavia il controllo che questo svolge non è necessariamente lo stesso di un altro sistema: così, ci si può accontentarsi di controllare la costituzionalità (Georgia), o di verificare e approvare i risultati trasmessi dalla commissione elettorale (Azerbaigian).

33. Alcuni Stati hanno adottato questo tipo di ricorso, che sia in prima istanza o in ultima istanza: Andorra (secondo grado di giurisdizione), Armenia (primo grado), Croazia (primo grado), Spagna (secondo grado dinanzi alla Corte Suprema in quanto giudice costituzionale), Francia (primo grado), Georgia (solo se si pongono delle questioni di costituzionalità), Malta (primo grado), Svizzera (secondo grado dinanzi alla Corte federale).

34. Infine, alcuni sistemi comprendono delle istanze giurisdizionali che conoscono solamente del contenzioso elettorale. Esse sono composte, generalmente, da giudici provenienti da altri organi giurisdizionali ed hanno una durata limitata (i tempi dei termini del ricorso dopo la pubblicazione dei risultati), ma godono di una competenza esclusiva in materia di contenzioso elettorale. Organi speciali di questo tipo sono stati istituiti nei seguenti paesi: Albania (collegio elettorale della Corte d'appello di Tirana), Grecia (Corte Speciale Suprema, specializzata in certi tipi di controversie, di cui il contenzioso elettorale), Regno Unito (*Election Court*), Svezia (commissione di revisione elettorale).

d) Il ricorso dinanzi all'esecutivo

35. Si conosce un solo caso, quello della Svizzera (contestazione dinanzi al governo cantonale). Questa peculiarità è il frutto della storia del paese e della sua tradizione federale; tuttavia, i poteri del governo cantonale vanno di pari passo con la convalida del Consiglio nazionale (il Parlamento) dei propri poteri, così come con il ricorso dinanzi alla Corte federale, dal 2005.

IN DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DEL PROTOCOLLO N° 1 DELLA CONVENZIONE

36. Il ricorrente si lamenta del rifiuto delle autorità di attribuirgli la carica di deputato in rappresentanza delle minoranza italiana, durante le elezioni del 2000. Egli invoca l'articolo 3 del Protocollo n° 1, che è così formulato:

« 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. »

A. Gli argomenti delle parti

37. Il Governo sottolinea innanzitutto che, secondo la giurisprudenza della Corte, gli Stati contraenti godono di un ampio margine di apprezzamento in materia elettorale. Esso deduce che le condizioni richieste dalla legislazione in vigore all'epoca dei fatti (la Costituzione e la legge n° 68/1992 sulle elezioni alla Camera dei deputati e al Senato) per la rappresentanza delle minoranze a Parlamento erano minime, che esse perseguivano uno scopo legittimo, e che i mezzi impiegati per raggiungerlo non erano sproporzionati.

38. Il Governo ritiene che, nella sua decisione del 2 dicembre 2000, l'ufficio elettorale centrale abbia correttamente interpretato le disposizioni legislative applicabili in materia di elezione dei deputati rappresentanti delle minoranze nazionali. Così l'ufficio avrebbe giustamente deciso di attribuire il seggio all'organizzazione italiana che aveva raccolto il più alto numero di voti in una sola e stessa circoscrizione, in questo caso la Comunità italiana della Romania. invece, il ricorrente rappresentava l'Associazione degli Italiani in Romania.

39. Infine, il Governo sottolinea che la rappresentanza delle minoranze nel Parlamento rumeno è importante. D'altronde è ciò che ha constatato la Commissione di Venezia nel suo rapporto del 25 gennaio 2000 sulla legge elettorale e le minoranze nazionali e nel suo parere del 2005 sul progetto di legge relativo alla condizione delle minoranze in Romania. Così, durante le elezioni legislative del 2000, le minoranze nazionali si sono viste attribuire 45 seggi di deputato su un totale di 341, e, durante le elezioni municipali, sono stati eletti centinaia di sindaci e di consiglieri dipartimentali e locali appartenenti alle minoranze nazionali.

40. Il ricorrente fa notare che l'Associazione degli Italiani in Romania, di cui egli faceva parte, e la Comunità italiana della Romania avevano firmato un protocollo di alleanza, convalidato dall'ufficio elettorale centrale, in virtù del quale l'Associazione degli Italiani in Romania partecipava alle elezioni con il suo simbolo elettorale e la Comunità italiana della Romania con il suo nome. Durante le elezioni parlamentari del 2000 egli avrebbe dunque fatto parte della stessa organizzazione di Ileana Stana Ionescu, cioè la Comunità italiana della Romania.

41. Il ricorrente afferma che l'interpretazione delle norme in materia elettorale data dall'ufficio elettorale centrale è contraria alla logica stessa della possibilità che offre la legge ai rappresentanti delle minoranze di depositare una lista in più circoscrizioni, in applicazione del principio di rappresentanza a livello nazionale. Inoltre, egli deduce che la carica di deputato deve essere attribuita alle minoranze che abbiano ottenuto il 5% almeno dei voti validamente espressi a livello nazionale per l'elezione di un deputato, e ciò oltre al numero dei deputati stabilito dalla normativa sulla rappresentanza.

B. Valutazioni della Corte

1. Principi emergenti dalla giurisprudenza della Corte

42. La Corte ricorda che l'articolo 3 del Protocollo n° 1 differisce dalle altre disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli che garantiscono diritti in quanto esso enuncia l'obbligo per le Alte Parti Contraenti di organizzare delle elezioni in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo, e non un diritto o una libertà in particolare. Tuttavia, avuto riguardo ai lavori preparatori dell'articolo 3 del Protocollo n° 1 ed all'interpretazione che è data a questa norma rispetto alla Convenzione nel suo complesso, la Corte ha stabilito che questo articolo riconosce ugualmente dei diritti soggettivi, fra cui il diritto di voto e quello di potersi candidare alle elezioni (caso *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 2 marzo 1987, §§ 46-51, Serie A n° 113, caso *Ždanoka c. Lettonia* [GC], ricorso n° 58278/00, § 102, CEDH 2006-IV).

43. I diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n° 1 sono cruciali per l'instaurazione e per il mantenimento di una vera democrazia regolata dalla preminenza della legge. C'è spazio per « limitazioni implicite », e gli stati contraenti devono vedersi accordare un margine di discrezionalità in materia. A tal proposito, la Corte ha già affermato che il margine di apprezzamento è ampio in questa materia (caso *Mathieu-Mohin*, sentenza sopra menzionate, § 52, e, più recentemente, caso *Matthews c. Regno Unito* [GC], ricorso n° 24833/94, § 63, CEDH 1999-I, caso *Labita c. Italia* [GC], ricorso n° 26772/95, § 201, CEDH 2000-IV, e caso *Podkolzina c. Lettonia*, ricorso n° 46726/99, § 33, CEDH 2002-II). Esistono molti modi per organizzare e far funzionare i sistemi elettorali, e ci sono molte differenze in Europa, soprattutto nell'evoluzione storica, nella diversità culturale e nel pensiero politico che spetta a ciascuno Stato contraente di incorporare nella propria visione della democrazia (caso *Hirst c. Regno Unito* (n° 2) [GC], ricorso n° 74025/01, § 61, CEDH 2005-IX).

44. Tuttavia, spetta alla Corte decidere in ultima analisi sull'osservanza delle esigenze di cui all'articolo 3 del Protocollo n° 1; bisogna assicurare che le condizioni a cui sono subordinati i diritti di voto e quello di potersi candidare alle elezioni non limitino i diritti in questione fino al punto di attentare alla loro stessa sostanza e di privarli della loro effettività, e che queste condizioni perseguano uno scopo legittimo e che i mezzi impiegati non si rivelino sproporzionati (caso *Mathieu-Mohin, ibidem*). In particolare, alcune delle condizioni imposte all'occorrenza non devono ostacolare la libera espressione del popolo sulla scelta del corpo legislativo – in altri termini, esse devono riflettere, o non contrastare, la preoccupazione di mantenere l'integrità e l'efficacia di una procedura elettorale mirante a determinare la volontà del popolo attraverso il meccanismo del suffragio universale (caso *Hirst*, sentenza sopra menzionata, § 62; caso *Yumak e Sadak c. Turchia* [GC], ricorso n° 10226/03, § 109, 8 luglio 2008). Tuttavia, la Corte non ha preso posizione sulla scelta tra un sistema elettorale e un altro. In effetti, questa scelta, dettata da considerazioni di ordine storico e politico che le sono proprie, in principio, rientra nella sovranità esclusiva dello Stato (si veda il caso *Podkolzina c. Lettonia*, ricorso n° 46726/99, § 34, CEDH 2002-II).

2. Applicazione di questi principi generali al caso di specie

45. Nel caso di specie la Corte osserva che, innanzitutto, risulta da alcune parti del fascicolo che il ricorrente si era in realtà candidato in nome della Comunità italiana della Romania e non, come sostiene il Governo, dell'associazione degli Italiani in Romania.

46. La Corte nota che il caso in esame non riguarda, come nella maggioranza delle sentenze che ha reso sinora in materia elettorale, le condizioni di eleggibilità, ma l'attribuzione di una carica di deputato, che è una questione di diritto post-elettorale. Si tratta di una problematica comunque cruciale, che inoltre influisce direttamente sui risultati delle elezioni, circostanza a cui la Corte accorda una grande importanza (caso *I.Z. c. Grecia*, ricorso n° 18997/91, decisione della Commissione del 28 febbraio 1994, Décisions et rapports (DR), e caso *Babenko c. Ucraina* (dec.), ricorso n° 43476/98, 4 maggio 1999).

47. A tal riguardo, la Corte ricorda che l'oggetto e lo scopo della Convenzione, strumento di protezione degli esseri umani, richiedono di interpretare e di applicare le sue disposizioni in maniera da renderne le esigenze non teoriche e illusorie, ma concrete e effettive (si vedano per esempio le sentenze sul caso *Artico c. Italia* del 13 maggio 1980, Serie A n° 37, pp. 15-16, § 33 ; sul caso *Partito comunista unificato turco e altri c. Turchia* del 30 gennaio 1998, *Recueil* 1998-I, pp. 18-19, § 33, e sul caso *Chassagnou e altri c. Francia* [GC], ricorsi n° 25088/94, 28331/95 e 28443/95, § 100, CEDH 1999-III). Ora, il diritto di potersi candidare alle elezioni, all'occorrenza, di essere eletto, garantito dall'articolo 3 del Protocollo n° 1 e collegato alla nozione di regime realmente democratico, non sarebbe che illusorio se l'interessato esserne privato arbitrariamente in qualsiasi momento. Di conseguenza, se è vero che gli Stati dispongono di un ampio margine di apprezzamento per fissare le norme elettorali *in abstracto*, il principio di effettività dei diritti esige che le decisioni adottate in applicazione di tali norme siano conformi ad un certo numero di criteri che permettano di evitare l'arbitrio. In particolare, tali decisioni devono essere adottate da un organo che presenti un minimo di garanzie di imparzialità. Allo stesso modo, il potere autonomo di apprezzamento di quest'organo non deve essere esorbitante; esso deve essere, con un sufficiente livello di precisione, circoscritto dalle disposizioni di diritto interno. Infine, la procedura che per constatare l'ineleggibilità deve essere di natura tale da garantire una decisione equa e oggettiva, così come tale da evitare qualsiasi abuso di potere da parte dell'autorità competente (caso *Podkolzina*, sopra citato, § 35).

48. La Corte constata, innanzitutto, che la Romania ha scelto di assicurare una rappresentanza speciale alle minoranze in Parlamento, e che si tratta dello Stato europeo con il più alto numero di partiti o organizzazioni di minoranze che partecipano alle elezioni e che hanno rappresentanti in Parlamento (si vedano le conclusioni del rapporto sul diritto elettorale e le minoranze nazionali, paragrafo 24, *supra*).

49. La Corte osserva che la legge elettorale n° 68/1992 non enuncia chiaramente le modalità da seguire per l'attribuzione della carica parlamentare corrispondente all'organizzazione vincente rappresentativa di una minoranza nazionale. Così, l'ufficio elettorale centrale, conformemente all'articolo 68, alinea g) della legge in questione, deve « determinare il nome e il cognome del primo candidato iscritto sulla lista dell'organizzazione avente diritto a un seggio di deputato che ha raccolto il più alto numero di voti ». Il testo, dunque, non precisa se si tratta del più alto numero di voti a

livello nazionale o al livello di una circoscrizione elettorale. Ora, una tale imprecisione può essere decisiva per il momento della determinazione del candidato preso in considerazione.

50. Nell'ambito della Comunità italiana della Romania, in nome della quale il ricorrente si era candidato, la carica è stata attribuita non già al ricorrente, ma a un altro candidato che aveva ottenuto un alto numero di voti in una sola e stessa circoscrizione. L'ufficio elettorale centrale, dunque, ha optato per un metodo basato sulla rappresentatività territoriale e sulla rappresentatività nazionale.

51. La questione che si pone nel caso di specie è quella di sapere se la mancanza di chiarezza delle norme elettorali possa dar luogo ad un'interpretazione arbitraria al momento della loro applicazione. A questo proposito la Corte ricorda che essa ha già punito l'interpretazione estensiva, e perciò arbitraria, di una disposizione di legge in materia elettorale (si vedano i casi *Kovach c. Ucraina* (ricorso n° 39424/02, §§ 48-62, sentenza del 7 febbraio 2008), relativo all'invalidazione di uno scrutinio in quattro circoscrizioni durante le elezioni parlamentari, perché aveva condotto all'elezione di un altro candidato diverso dal ricorrente; *Lykourazos c. Grecia* (ricorso n° 33554/03, §§ 50-58, CEDH 2006-VIII), relativo alla decadenza da un mandato parlamentare in ragione di un'incompatibilità professionale introdotta da una legge successiva; *Paschalidis, Koutmeridis et Zaharakis c. Grecia* (ricorsi n° 27863/05, 28422/05 e 28028/05, §§ 29-35, sentenza del 10 aprile 2008), relativo all'inclusione di schede bianche nel calcolo del quoziente elettorale in una sola circoscrizione elettorale).

52. Ad avviso della Corte, la mancanza di chiarezza delle disposizioni in materia impone alle autorità nazionali di essere prudenti nella loro interpretazione, tenuto conto dell'impatto diretto che esse avranno sui risultati delle elezioni (si veda il caso *Kovach*, sopra citato, § 59). L'ufficio elettorale centrale ha interpretato le disposizioni della legge n° 68/1992 nel senso che il seggio doveva essere attribuito alla lista dell'organizzazione dei cittadini appartenenti a una minoranza nazionale che aveva raccolto il più grande numero di voti in una sola e stessa circoscrizione elettorale. Esso non ha precisato se si trattasse di una nuova interpretazione di questa disposizione o se esisteva in materia una prassi costante. Non ha nemmeno spiegato perché il criterio della rappresentatività territoriale si applica alle minoranze nazionali mentre queste beneficiano, per altri aspetti relativi alle elezioni, di disposizioni particolari legate al criterio della rappresentatività nazionale. Infine, benché la Corte l'abbia invitato, il Governo non ha più fornito informazioni sull'interpretazione adottata dalle autorità nazionali o dalla dottrina riguardo all'articolo 68, alinea g) della legge n° 68/1992. La Corte ritiene, quindi, che le disposizioni rilevanti per l'attribuzione di un seggio di deputato all'organizzazione rappresentativa di una minoranza nazionale, non rispondevano, all'epoca dei fatti, alle esigenze di precisione imposte dalla sua giurisprudenza (si veda il paragrafo 47, *supra*).

53. Tuttavia, la Corte prende atto della intervenuta modifica legislativa sulla portata della disposizione litigiosa ad opera della nuova legge sull'elezione del Parlamento (si veda il *diritto interno pertinente*, paragrafo 19, *supra*). Resta però il fatto che questa modifica legislativa è di molto successiva ai fatti denunciati dal ricorrente, e, dunque, non permette di rimediare alla sua situazione.

54. D'altro canto la Corte nota che l'ufficio elettorale centrale e la commissione di convalida della Camera dei deputati hanno esaminato la contestazione del ricorrente e

poi l'hanno rigettata per infondatezza. Perciò, ad avviso della Corte, un individuo la cui nomina alla carica di deputato sia stata rifiutata ha delle ragioni legittime per presumere che la maggioranza dei membri dell'organo che ha esaminato la legalità delle elezioni, e più specificamente i membri rappresentanti degli altri partiti politici dell'ufficio centrale, avevano un interesse contrario al suo. Le norme sulla composizione di quest'organo, costituito da un alto numero di membri rappresentanti di partiti politici, dunque, non sembrano di natura tali da fornire una sufficiente prova di imparzialità. La stessa conclusione vale, *a fortiori*, per la commissione di convalida della Camera dei deputati.

55. Inoltre, la Corte nota che nessun giudice nazionale si è pronunciato sull'interpretazione della disposizione di legge in questione. In tal senso, la Corte Suprema di giustizia ha dichiarato il ricorso del ricorrente irricevibile, affermando che le decisioni dell'ufficio elettorale centrale erano definitive. In seguito, la Corte costituzionale si era limitata a informare il ricorrente che essa non era competente in materia elettorale. A questo proposito, la Corte ricorda che nel caso *Babenko*, sopra citato, essa aveva giudicato importante il fatto che le allegazioni del ricorrente erano state esaminate nel quadro di una procedura giurisdizionale.

56. Quest'orientamento è d'altro canto confermato dalla Commissione di Venezia nel suo Codice di buona condotta in materia elettorale che raccomanda un controllo giurisdizionale in materia elettorale, eventualmente a completamento dei ricorsi presso le commissioni elettorali o presso il Parlamento (paragrafo 22, *supra*). I riferimenti di diritto comparato mostrano ugualmente che molti Stati membri del Consiglio d'Europa hanno adottato un controllo giurisdizionale, mentre solo qualche Stato ancora conserva un controllo delle elezioni esclusivamente politico.

57. In queste condizioni, la Corte afferma che la mancanza di chiarezza della legge elettorale, per quanto concerne le minoranze nazionali, e l'assenza di garanzie sufficienti quanto all'imparzialità degli organi incaricati di esaminare le contestazioni del ricorrente, hanno recato pregiudizio alla sostanza stessa dei diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n° 1.

C'è dunque stata una violazione di questo articolo.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 13 DELLA CONVENZIONE IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ARTICOLO 3 DEL PROTOCOLLO N° 1

58. Invocando in sostanza l'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n° 1, il ricorrente si lamenta dell'assenza di un ricorso effettivo che gli permetta di contestare il rifiuto delle autorità di attribuirgli la carica di deputato in nome della minoranza italiana e, di conseguenza, della violazione della libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo. L'articolo 13 della Convenzione è così formulato:

« Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella (...) Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali. »

59. Il Governo sostiene che il ricorrente disponeva di un ricorso interno effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione, cioè la contestazione dinanzi all'ufficio

elettorale centrale, istanza che risponderebbe alle esigenze imposte dalla giurisprudenza della Corte. Il Governo sottolinea, a tal riguardo, che in virtù dell'articolo 24 della legge n° 68/1992, l'ufficio elettorale centrale è composto da sette giudici della Corte Suprema di giustizia e da sedici rappresentanti dei partiti politici, che i giudici sono scelti in modo variabile, mediante estrazione a sorte, che le decisioni dell'ufficio sono motivate, e che i suoi membri hanno la possibilità di formulare opinioni dissidenti.

60. Infine, il Governo deduce che gli Stati contraenti hanno un ampio margine di apprezzamento per quanto concerne l'articolo 13 della Convenzione (caso *Wille c. Liechtenstein* [GC], ricorso n° 28396/95, § 75, CEDH 1999-VII) e che le disposizioni legislative di altri Stati prevedono lo stesso tipo di ricorso interno in materia (si veda il caso dell'Ungheria).

61. Il ricorrente sostiene che la decisione del 2 dicembre 2002 dell'ufficio elettorale centrale non rappresenta una tutela efficace. Egli afferma infatti che quest'organo non è imparziale. In particolare, egli gli rimprovera di essere composto da giudici della Corte Suprema di giustizia che sarebbero in seguito stati influenzati quando essa ha rifiutato di esaminare la sua contestazione. Infine, egli ritiene che il riferimento del Governo alle leggi elettorali presuntivamente simili sia privo di rilevanza nel caso di specie, tenuto conto della condizione particolare di cui beneficiano le minoranze nazionali in Romania.

62. La Corte afferma che, per le ragioni esposte ai paragrafi 55 e 56, *supra*, c'è stata anche violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n° 1.

III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

63. In base all'articolo 41 della Convenzione,

« Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto dell'Alta Parte Contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa. »

A. Danni

64. A titolo di danno patrimoniale il ricorrente reclama 200 000 euro, che corrispondono agli stipendi e alle indennità cui egli avrebbe avuto diritto in quanto deputato per il periodo 2000-2004. A titolo di danno non patrimoniale, egli richiede 1 500 000 euro per il pregiudizio che ritiene di aver subito a causa dell'impossibilità nella quale si è trovato di svolgere la funzione di deputato e a causa degli attacchi e delle ingiustizie ai quali egli afferma di essere stato esposto con la sua famiglia.

65. Il Governo ritiene che la somma domandata dal ricorrente a titolo di danno patrimoniale è eccessiva e puramente speculativa. Esso sottolinea che non è accompagnata da alcun documento giustificativo. Tra l'altro, il Governo rinvia alla giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 3 del Protocollo n° 1 della Convenzione, in virtù della quale la Corte non concede somme per danni patrimoniali in questa materia (caso *Podkolzina*, sopra citato, § 49; caso *Aziz c. Cipro*, ricorso n° 69949/01, § 43, CEDH 2004-; caso *Melnitchenko c. Ucraina*, ricorso n° 17707/02, § 75, CEDH

2004-X; caso *Hirst c. Regno Unito (n° 2)* [GC], ricorso n° 74025/01, § 94, CEDH 2005-IX).

66. Per quanto riguarda il danno non patrimoniale, Il Governo ritiene che non sia stato provato alcun nesso di causalità tra l'eventuale danno e l'allegata violazione della Convenzione. Inoltre, esso sottolinea che in più occasioni in cui ha constatato la violazione dell'articolo 3 del Protocollo n° 1, la Corte ha dichiarato che la dichiarazione di una violazione rappresenta in sé un'equa soddisfazione sufficiente a risarcire il danno non patrimoniale subito dai ricorrenti. In ogni caso, la somma domandata sarebbe esorbitante tenuto conto degli importi abitualmente concessi dalla Corte in materia (caso *Podkolzina*, sopra citato, § 52; caso *Melnitchenko*, sopra citato, § 78).

67. Per quanto concerne il danno patrimoniale, la Corte non può speculare su quella che sarebbe stata la conclusione delle elezioni in presenza di una disposizione chiara applicata da un organismo rispondente alle esigenze di imparzialità. D'altronde, l'interessato non ha indicato le attività professionali che ha svolto tra il 2000 e il 2004, né ha dimostrato che l'ammontare degli onorari e degli stipendi che ha eventualmente percepito è stato inferiore a quello delle indennità parlamentari che avrebbe perduto durante il periodo considerato. Di conseguenza, la Corte rigetta le pretese che egli ha formulato a titolo di danno patrimoniale (si veda il caso *Kovatch*, sopra citato, § 66).

68. Al contrario, la Corte riconosce che il ricorrente ha subito un pregiudizio non patrimoniale a causa della violazione constatata. Di conseguenza, giudicando secondo equità e con riguardo all'insieme delle circostanze del caso di specie, essa gli accorda 5 000 euro a titolo di danno non patrimoniale.

B. Costi e spese

69. Il ricorrente domanda anche 2 300 euro per i costi e le spese sostenute nel quadro dei processi condotti dinanzi alle giurisdizioni nazionali e dinanzi alla Corte.

70. Il Governo sottolinea che l'interessato non ha prodotto alcuna prova a sostegno della sua domanda..

71. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente non può ottenere il rimborso dei suoi costi e delle sue spese se non nella misura in cui si accerta la loro veridicità, la loro necessità e il carattere ragionevole del loro ammontare. Nel caso di specie la Corte nota che il ricorrente non ha specificato le sue domande né addotto delle giustificazioni a sostegno delle sue stime. Di conseguenza, la Corte non può accordare alcuna somma a questo titolo.

C. Interessi moratori

72. La Corte ritiene appropriato che gli interessi moratori debbano basarsi sul tasso di interesse ufficiale marginale praticato dalla Banca Centrale Europea, al quale si devono aggiungere tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÁ,

1. *Dichiara* che c'è stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n° 1 della Convenzione;
2. *Dichiara* che c'è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n° 1;
3. *Dichiara*
 - a) che lo Stato convenuto deve versare al ricorrente, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza diviene definitiva in applicazione dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, 5 000 euro (cinquemila euro) a titolo di danno non patrimoniale, da convertire in lei al tasso applicabile alla data del regolamento, più l'ammontare che può essere dovuto a titolo di imposta;
 - b) che a partire dal decorso del suddetto termine e fino al versamento, questo importo sarà maggiorato dell'interesse ufficiale marginale praticato dalla Banca Centrale Europea durante questo periodo, aumentato di tre punti percentuali;
4. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione per l'eccedenza.

Redatta in francese e notificata per iscritto il 2 marzo 2010, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento.

Santiago Quesada
Cancelliere

Josep Casadevall
Presidente

Alla presente sentenza si trova allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'opinione separata del giudice Ziemele.

J.C.M.
S.Q.

OPINIONE CONCORDANTE DEL GIUDICE ZIEMELE

1. Io ho votato insieme alla maggioranza per la violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n° 1. Mi sembra rilevante che la Corte continui a sviluppare la propria giurisprudenza relativa all'articolo 13 (si veda, a tal proposito, la mia opinione dissidente nel caso *Zavoloka c. Lettonia*, ricorso n° 58447/00, 7 luglio 2009).

2. Nel caso di specie, tuttavia, la Corte si è accontentata, nel suo ragionamento sull'articolo 13, di rinviare alle sue conclusioni sull'articolo 3 del Protocollo n° 1. Così facendo, essa ha perso un'occasione per precisare la portata degli obblighi discendenti dall'articolo 13 allorquando sopraggiungono violazioni dei diritti dell'uomo nel contesto delle elezioni nazionali. La Corte ha affermato che le disposizioni della legge elettorale relative alle minoranze nazionali mancavano di chiarezza e che gli organi

incaricati di esaminare le controversie in materia elettorale non erano sufficientemente imparziali; e ha notato che nessun autorità giurisdizionale si era pronunciata sull'interpretazione della legge né sulla controversia stessa. Per questi motivi la Corte ha concluso dichiarando la violazione dell'articolo 3. Per quanto riguarda la violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n° 1, la Corte ha rinviato alle sue dichiarazioni relative all'assenza di un controllo giurisdizionale (si veda il paragrafi 62 della sentenza).

3. È opportuno notare che, fino a questa sentenza, la Corte esaminava sul terreno dell'articolo 3 del Protocollo n° 1 il funzionamento dei sistemi di ricorso relativi alle doglianze basate su questioni elettorali (si veda il caso *Podkolzina c. Lettonia*, ricorso n° 46726/99, § 37, CEDH 2002-II). Nel caso *Podkolzina*, essa aveva ritenuto non necessario esaminare separatamente l'assenza di ricorsi effettivi dal punto di vista dell'articolo 13 (*ibidem*, § 45). Il caso di specie, dunque, segna una svolta nella sua giurisprudenza, svolta che io sottoscrivo.

4. Resta il fatto che la questione sollevata nel caso di specie è quella della natura e della portata delle obbligazioni che discendono dall'articolo 13, limitatamente alla rilevanza di tali elementi per l'esame del caso in esame. In altri termini, bisogna domandarsi quali sono i ricorsi effettivi che dovrebbero esistere per l'esame delle doglianze relative alla violazione del diritto a libere elezioni. Finora, nella sua giurisprudenza, la Corte ha esposto molteplici elementi che precisano la nozione di ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13. Essa ha così ammesso che non è necessario, affinché un ricorso sia effettivo, che sia di natura giurisdizionale o che sia da solo sufficiente: un insieme di ricorsi considerati nel loro complesso può rispondere all'esigenza di effettività. Inoltre l'effettività, così come la interpreta la Corte, consiste anche nell'impedire il sopravvenire o la continuazione della violazione allegata e nel fornire alla vittima della violazione una riparazione adeguata, per esempio sotto la forma di un indennizzo, per ogni violazione che si sia già avverata (si veda il caso *Kudła c. Polonia* [GC], ricorso n° 30210/96, § 158, CEDH 2000-XI).

5. Nel caso di specie, il ricorrente deduceva, sul terreno dell'articolo 13, che nessun mezzo di ricorso gli aveva permesso di recuperare il suo seggio in Parlamento; invece il Governo deduceva che la composizione dell'ufficio elettorale centrale rispondeva alle esigenze che rendono effettivo il ricorso dinanzi ad esso. Ora, avendo la Corte rinviato alle sue dichiarazioni relative all'assenza di un controllo giurisdizionale, essa non ha sviluppato, né a partire dalle osservazioni delle parti né di sua iniziativa, la nozione di effettività dei sistemi di ricorso in controversie come quella del ricorrente. Io ricordo, a tal proposito, che il Codice di buona condotta in materia elettorale adottato nel 2002 dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa prevede che un ricorso può essere effettivo non solamente quando è esaminato da autorità giurisdizionali, ma anche quando è esaminato da commissioni elettorali (si veda l'articolo 93 del codice, citato al paragrafo 22 della sentenza). Io ritengo che, limitandosi a rinviare alla mancanza di un controllo giurisdizionale disponibile in generale per le parti interessate e nello specifico per il ricorrente, la Corte non ha risposto alla questione che si pone sul terreno dell'articolo 13, cioè quella dell'esistenza di un insieme efficace di istanze e procedure che avrebbe permesso al ricorrente di contestare nel merito la privazione della carica per la quale si riteneva vittima e di domandare una riparazione adeguata.