



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione effettuata dalla dott.ssa Martina Scantamburlo, funzionario linguistico.
La pronuncia è disponibile nell'archivio *CEDU di Italgjureweb* della Corte Suprema di Cassazione www.italgjure.giustizia.it

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

**CAUSA ÖZGÜRLÜK VE DAYANIŞMA PARTİSİ (ÖDP) c.
TURCHIA**

(Ricorso n. 7819/03)

SENTENZA

STRASBURGO

10 maggio 2012

Questa sentenza è definitiva. Può subire modifiche di forma.



Nella causa Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) c. Turchia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunita in una camera composta da:

Françoise Tulkens, *presidente*,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş,

Guido Raimondi,

Paulo Pinto de Albuquerque, *giudici*,

e da Stanley Naismith, *cancelliere di sezione*,

Dopo avere deliberato in camera di consiglio il 4 ottobre 2011 e il 10 aprile 2012,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale ultima data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 7819/03) proposto contro la Repubblica di Turchia con cui un partito politico turco, Özgürlük ve Dayanışma Partisi («l'ÖDP», Partito della libertà e della solidarietà) («il ricorrente»), ha adito la Corte il 1° ottobre 2002 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. Dinanzi alla Corte, il ricorrente è stato rappresentato dall'avv. M. Bektaş, del foro di Ankara. Il governo turco («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente.

3. Nel ricorso, il partito politico ricorrente, che aveva ottenuto il diritto di partecipare alle elezioni legislative, lamentava di essere stato oggetto di una discriminazione in quanto la sua richiesta di attribuzione del finanziamento ai partiti politici previsto dalla Costituzione era stata respinta.

4. Il 30 luglio 2007 il ricorso è stato comunicato al Governo. La Corte ha inoltre deciso che si sarebbe pronunciata contestualmente sulla ricevibilità e sul merito della causa.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

5. Il ricorrente, ÖDP, è un partito politico turco con sede ad Ankara.

6. Con decreto del 28 novembre 1998 il Consiglio superiore elettorale

2 SENTENZA ÖZGÜRLÜK VE DAYANIŞMA PARTİSİ (ÖDP) c. TURCHIA

pubblicò la lista dei diciotto partiti politici autorizzati a partecipare alle elezioni legislative e municipali del 18 aprile 1999, lista nella quale era presente l'ÖDP. Per poter partecipare alle elezioni in questione, i partiti politici dovevano essere insediati, almeno sei mesi prima della data dello scrutinio, in almeno la metà dei dipartimenti, e avere già organizzato il loro Grande Congresso.

7. Il 23 settembre 1998 l'ÖDP chiese al ministero delle Finanze il beneficio del finanziamento riconosciuto ai partiti politici dall'articolo 68 della Costituzione.

8. Con decisione del 23 novembre 1998 il ministero delle Finanze respinse tale richiesta in quanto solo i partiti politici che soddisfacevano alle condizioni poste dalla legge n. 2820 sui partiti politici potevano ottenere un finanziamento pubblico.

9. Il 29 dicembre 1998 l'ÖDP propose dinanzi al tribunale amministrativo di Ankara un ricorso per l'annullamento della decisione del 23 novembre 1998, ricordando anzitutto che la Costituzione stessa prevedeva che «lo Stato attribuisce ai partiti politici un finanziamento sufficiente ed equo» e che «la legge definisce i principi applicabili ai finanziamenti accordati ai partiti nonché ai contributi dei membri di questi ultimi e alle liberalità che essi ricevono». Osservò in particolare che i criteri imposti dalla legge sui partiti politici escludevano dal beneficio delle sovvenzioni dello Stato quelli che non erano rappresentati in Parlamento. Sostenendo che era difficile condurre attività e campagne politiche senza disporre delle risorse economiche necessarie, affermò che l'esclusione operata dalla legge era incostituzionale e contraria ai principi di uno Stato democratico, al dovere dello Stato di promuovere i diritti e le libertà democratiche e al principio di non discriminazione. Aggiunse che le disposizioni in questione contravvenivano anche ai testi di legge internazionali in materia di protezione dei diritti dell'uomo.

10. Con sentenza del 29 settembre 1999 il tribunale amministrativo di Ankara respinse il ricorso dell'ÖDP in quanto quest'ultimo non soddisfaceva alle condizioni previste dalla legge n. 2820 sui partiti politici. Il tribunale non si pronunciò sull'eccezione di incostituzionalità sollevata dall'ÖDP.

11. L'ÖDP presentò ricorso per cassazione contro la sentenza del 29 settembre 1999, riprendendo i mezzi di ricorso che aveva esposto in primo grado.

12. Con sentenza pronunciata il 25 aprile 2002 e notificata al ricorrente il 10 luglio 2002 il Consiglio di Stato confermò la sentenza impugnata, che giudicò conforme alla legge e alla procedura.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI PERTINENTI

A. Il contesto nazionale

1. La Costituzione

13. Ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 68 della Costituzione «lo Stato accorda ai partiti politici un finanziamento sufficiente ed equo» e «la legge definisce i principi applicabili al finanziamento accordato ai partiti, alle quote versate dai membri di questi ultimi e alle liberalità che essi ricevono».

2. La legge sui partiti politici

14. Ai sensi dell'articolo 33 della legge n. 2839 sui partiti politici, lo Stato fornisce un finanziamento (per un importo complessivo equivalente a due cinquemillesimi del proprio bilancio) ai partiti politici rappresentati in Parlamento, in funzione del numero di seggi di cui dispongono. Anche i partiti politici non rappresentati in Parlamento hanno diritto al finanziamento purché abbiano ottenuto almeno il 7% dei suffragi espressi alle precedenti elezioni, così come i partiti rappresentati da almeno tre deputati in Parlamento, anche se non hanno partecipato alle precedenti elezioni.

15. Il finanziamento accordato ai partiti politici viene triplicato nell'anno in cui si tengono le elezioni legislative e raddoppiato nell'anno delle elezioni municipali.

3. La giurisprudenza costituzionale

16. Con sentenza resa il 20 novembre 2008 la Corte costituzionale turca rigettò, a maggioranza, una eccezione di incostituzionalità sollevata dinanzi ad essa dal tribunale amministrativo di Ankara, secondo la quale la soglia del 7% imposta dalla legge sui partiti politici per l'attribuzione del finanziamento dello Stato era discriminatoria, e dunque incostituzionale. Per pronunciarsi in tal senso, essa considerò che i partiti politici avessero in particolare l'obiettivo di ottenere il sostegno degli elettori per partecipare al governo e contribuire in tal modo all'espressione dell'opinione del popolo. Ne dedusse che i partiti che non avevano ottenuto un sostegno sufficiente da parte del corpo elettorale non contribuivano all'espressione dell'opinione del popolo come i partiti politici forti di un sostegno popolare più ampio. Rigettò la tesi secondo la quale il criterio del grado di contribuzione dei partiti alla vita politica democratica utilizzato ai fini dell'attribuzione del finanziamento pubblico non era obiettivo, equo e proporzionato.

17. Da parte loro, i giudici di minoranza della Corte costituzionale ritennero in particolare che la soglia del 7% fosse troppo elevata (corrispondeva a quasi tre milioni di suffragi al referendum del 2007), che

4 SENTENZA ÖZGÜRLÜK VE DAYANIŞMA PARTİSİ (ÖDP) c. TURCHIA

favorisse ingiustamente i partiti politici che la superavano, che il criterio del «contributo all'espressione dell'opinione del popolo» fosse soggettivo e che contravvenisse al principio dello Stato di diritto.

4. Finanziamento diretto dei partiti politici e breve descrizione delle elezioni legislative in questione nella presente causa

18. L'ÖDP ottenne lo 0,8% dei voti validamente espressi alle elezioni legislative del 18 aprile 1999, lo 0,34% a quelle del 3 novembre 2002 e lo 0,15% a quelle del 2007.

19. I partiti che avevano beneficiato del finanziamento prima delle elezioni in questione avevano ottenuto dei seggi all'Assemblea nazionale all'esito delle elezioni legislative precedenti o più del 7% dei voti validamente espressi in occasione di queste ultime.

Prima delle elezioni generali del 1999, il finanziamento dello Stato era stato accordato a sei partiti politici (di cui solo uno non era rappresentato in Parlamento) dei ventuno candidati a tali elezioni. Nel periodo antecedente alle elezioni generali del 2002, il finanziamento è stato attribuito a sei partiti (di cui uno solo non era rappresentato in Parlamento) dei quindici che erano candidati e, nel periodo anteriore a quelle del 2007, tale aiuto è stato accordato a cinque dei quindici partiti candidati (tre dei beneficiari non erano rappresentati in Parlamento). L'ÖDP non ne ha mai beneficiato.

B. I testi internazionali

20. Nei passaggi pertinenti delle «Linee guida sulla regolamentazione dei partiti politici» stabilite dall'OSCE/BIDDH [*Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa/Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani*] e dalla Commissione di Venezia e adottate da quest'ultima durante la sua 84^a sessione plenaria (Venezia, 15-16 ottobre 2010, CDL-AD(2010)024) si legge quanto segue:

«3. Finanziamento pubblico

a) Importanza del finanziamento pubblico

176. In tutto il mondo il finanziamento pubblico e la normativa in materia (ivi compresa quella che limita l'importo delle spese, la divulgazione e l'esecuzione imparziale) sono stati concepiti e adottati come un mezzo potenziale per contrastare la corruzione, sancire il ruolo importante svolto dai partiti politici e porre fine alla dipendenza eccessiva dai donatori privati. Questi sistemi di finanziamento mirano a garantire che tutti i partiti siano in grado di confrontarsi nell'ambito di elezioni in virtù del principio delle pari opportunità e, di conseguenza, a rafforzare il pluralismo politico e a contribuire al buon funzionamento delle istituzioni democratiche. In generale, il legislatore deve fare il possibile per raggiungere un giusto equilibrio tra contributi pubblici e privati in quanto fonti del finanziamento dei partiti politici. Lo stanziamento di fondi pubblici non dovrebbe in nessun caso limitare o compromettere l'indipendenza di un partito politico.

177. L'importo dei fondi pubblici stanziati ai partiti deve essere calcolato accuratamente in modo da costituire un contributo utile, senza tuttavia eliminare la necessità di contributi privati o annullare l'impatto delle donazioni individuali. Anche se le peculiarità delle elezioni e delle campagne elettorali nei vari Stati impediscono l'individuazione di un importo universalmente applicabile, la legislazione dovrebbe predisporre dei meccanismi di vigilanza concepiti per determinare periodicamente l'impatto dei sistemi di finanziamento pubblico ed eventualmente la necessità di modificare il livello degli stanziamenti. In generale, le sovvenzioni dovrebbero essere sufficienti per fornire un reale sostegno, senza per questo diventare l'unica fonte di reddito né creare le condizioni di una dipendenza eccessiva nei confronti dello Stato.

(...)

b) Sostegno finanziario

178. La legislazione dovrebbe esplicitamente autorizzare lo Stato a sostenere finanziariamente i partiti politici. Lo stanziamento di fondi pubblici ai partiti è frequentemente considerato inerente al rispetto del principio delle pari opportunità per tutti i candidati, in particolare nel caso in cui il meccanismo di finanziamento dello Stato comprenda disposizioni speciali per le donne e i rappresentanti delle minoranze. Quando un aiuto finanziario viene accordato ai partiti la legislazione in materia dovrebbe enunciare delle linee guida chiare che permettano di fissare l'importo di tali sovvenzioni, da attribuire ai beneficiari secondo modalità oggettive e in maniera imparziale. (...)

c) Altre forme di sostegno pubblico

179. Oltre a un finanziamento diretto, lo Stato può proporre ai partiti altre forme di sostegno, ivi comprese esenzioni fiscali sulle attività, l'attribuzione di un tempo di trasmissione gratuito o l'utilizzo a titolo gratuito di sale per riunioni pubbliche nel corso di una campagna elettorale. In tutti questi casi, l'aiuto finanziario e in natura deve essere accordato conformemente ai principi delle pari opportunità per tutti i partiti e per tutti i candidati (ivi comprese le donne e i rappresentanti delle minoranze). Anche se tale aiuto non può sempre essere assolutamente «uguale», conviene predisporre un sistema che permetta di verificare che la ripartizione proporzionale (o equa) dell'aiuto dello Stato (finanziario o in natura) risponda ai criteri di oggettività, di equità e di buon senso.

(...)

4. Stanziamento di fondi

183. Le modalità dell'aiuto pubblico ai partiti politici dovrebbero essere definite nella legislazione in materia. Alcuni sistemi prevedono lo stanziamento di fondi prima di una elezione sulla base dei risultati della precedente elezione o della documentata esistenza di un livello minimo di sostegno. Altri sistemi prevedono un pagamento che viene effettuato solo dopo le elezioni sulla base dei risultati definitivi. In generale, lo stanziamento di tutti o parte dei fondi prima delle elezioni permette meglio di garantire la capacità dei partiti di competere su un piano di parità.

(...)

185. Lo stanziamento di fondi può essere esattamente corrispondente («eguaglianza assoluta») o proporzionale ai risultati ottenuti dai partiti interessati durante le ultime elezioni o al livello del sostegno ricevuto («stanziamento equo»). Non esiste alcun sistema di norme universalmente applicabile in materia. Alcuni sostengono che le leggi che prevedono un finanziamento pubblico riescono meglio, in genere, a instaurare un pluralismo politico e una parità di opportunità quando prevedono un

6 SENTENZA ÖZGÜRLÜK VE DAYANIŞMA PARTİSİ (ÖDP) c. TURCHIA

sistema di stanziamento basato sul principio della parità assoluta e, contemporaneamente, su quello dell'equità. Quando un livello minimo di sostegno viene richiesto per ottenere un finanziamento, si deve fare attenzione a non fissare una soglia eccessivamente elevata poiché ciò comprometterebbe il pluralismo politico e potrebbe nuocere ai piccoli partiti. Inoltre, è nell'interesse del pluralismo politico avere una soglia per il finanziamento politico inferiore a quella richiesta per l'attribuzione del mandato al parlamento.

(...)

187. La legislazione dovrebbe vigilare affinché la formula dell'attribuzione di fondi non offra il monopolio o un importo sproporzionato a uno dei partiti. La formula di attribuzione dei fondi non dovrebbe nemmeno permettere che i due maggiori partiti politici monopolizzino i fondi pubblici ricevuti.

5. Esigenza di un finanziamento pubblico

188. Sarebbe opportuno quantomeno che un certo livello di finanziamento pubblico sia consentito a tutti i partiti rappresentati in Parlamento. Tuttavia, al fine di promuovere il pluralismo politico, dovrebbero essere idealmente stanziati dei fondi anche a tutti i partiti che possono dimostrare di avere un livello minimo di sostegno presso i cittadini e che presentino dei candidati ad una elezione. Una tale prassi è di particolare importanza per i nuovi partiti, ai quali deve essere data una opportunità equa di competere con i partiti già attivi.

(...)

190. Il finanziamento pubblico, aumentando le risorse a disposizione dei partiti politici, può rafforzare il pluralismo politico. È dunque ragionevole che la legge esiga dai partiti beneficiari che essi possano dimostrare di avere un livello minimo di sostegno da parte dell'elettorato prima di ricevere i fondi. Tuttavia, il rifiuto di accordare sovvenzioni pubbliche agli altri partiti rischia di compromettere il pluralismo e le opinioni politiche. È considerato buona pratica enunciare delle linee guida che indichino chiaramente come i nuovi partiti possano essere autorizzati in alcuni casi a ricevere fondi pubblici e come estendere il finanziamento pubblico anche ai partiti non rappresentati in Parlamento. Un sistema generoso di determinazione dei criteri per stabilire quali partiti possano beneficiare di fondi pubblici dovrebbe essere preso in considerazione per assicurare che agli elettori vengano proposte sufficienti opzioni politiche per operare una scelta reale.»

IN DIRITTO

I. SULLA RICEVIBILITÀ

21. La Corte constata che il ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione e non incorre in altri motivi di irricevibilità. È dunque opportuno dichiararlo ricevibile.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 14 DELLA CONVENZIONE IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ARTICOLO 3 DEL PROTOCOLLO N. 1

22. Invocando gli articoli 9, 10, 11 e 14 della Convenzione, il partito ricorrente afferma che, negandogli il finanziamento accordato ad altri partiti in quanto aveva ottenuto meno del 7% dei voti espressi in occasione delle precedenti elezioni legislative, lo Stato lo ha discriminato, sfavorendolo durante le campagne elettorali del 1999, 2002 e 2007. In tal modo, lo Stato avrebbe pregiudicato la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo.

23. Per prima cosa, la Corte esaminerà questo motivo di ricorso dal punto di vista dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n. 1.

L'articolo 14 della Convenzione recita:

«Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella (...) Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.»

L'articolo 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione recita:

«Le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a 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. Tesi delle parti

24. Il ricorrente lamenta che lo Stato, negandogli il finanziamento pubblico, ha creato una disparità tra i diversi partiti politici candidati alle elezioni legislative aumentando le possibilità di successo di quelli che erano già rappresentati in Parlamento o che avevano ottenuto più del 7% dei voti in occasione delle precedenti elezioni. Tali partiti avrebbero beneficiato di una fonte di finanziamento importante che avrebbe conferito loro un vantaggio indebito (e contrario, in particolare, alle disposizioni della Costituzione e delle convenzioni che vietano la discriminazione) sui nuovi partiti candidati alle elezioni, in particolare per quanto riguarda la divulgazione delle loro opinioni – in quanto il finanziamento aumenta la capacità degli stessi di avere accesso ai mezzi di comunicazione di massa – e l'organizzazione di varie riunioni e attività socioculturali su scala nazionale.

25. Il Governo contesta la tesi dell'interessato, facendo osservare che la distinzione operata tra i partiti politici in materia di finanziamento pubblico si basa sui risultati delle precedenti elezioni (in termini di voti espressi o di seggi ottenuti in Parlamento all'esito di tali elezioni). In altre parole, essa

sarebbe giustificata da motivi legittimi e oggettivi. Lo Stato avrebbe agito in modo discriminatorio se avesse negato il finanziamento pubblico sulla base delle opinioni politiche difese da un partito, ma ciò non sarebbe avvenuto nel caso di specie. Peraltro, gli Stati disporrebbero di un ampio margine di apprezzamento per imporre ai partiti politici delle condizioni minime per accedere al finanziamento dello Stato, a condizione che il diritto di partecipazione alla vita politica di tali partiti non ne risulti ostacolato.

B. Criteri adottati dalla Corte ai fini dell'applicazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n. 1

26. La Corte rammenta che la discriminazione consiste nel trattare in modo diverso, senza una giustificazione oggettiva e ragionevole, delle persone che si trovano in situazioni equiparabili. Un trattamento differenziato è privo di una «giustificazione oggettiva e ragionevole» quando non persegue uno «scopo legittimo» o quando non esiste un «rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito» (si veda, tra molte altre, *Sejdić e Finci c. Bosnia-Erzegovina* [GC], nn. 27996/06 e 34836/06, § 42, CEDU 2009). L'ampiezza del margine di apprezzamento di cui godono le Parti contraenti a tale riguardo varia a seconda delle circostanze, degli ambiti e del contesto (*Andrejeva c. Lettonia* [GC], n. 55707/00, § 82, 18 febbraio 2009).

27. Peraltro, la Corte rammenta che l'articolo 3 del Protocollo n. 1 sancisce un principio basilare in un regime politico veramente democratico e riveste dunque un'importanza fondamentale nel sistema della Convenzione (*Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 2 marzo 1987, § 47, serie A n. 113). Il ruolo dello Stato, in quanto ultimo garante del pluralismo, implica l'adozione di misure positive per «organizzare» delle elezioni democratiche in «condizioni che garantiscano la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo» (*Mathieu-Mohin e Clerfayt*, sopra citata, § 54).

28. Libere elezioni e libertà di espressione, e in particolare un libero dibattito politico, costituiscono il fondamento di un regime democratico (*Mathieu-Mohin e Clerfayt*, sopra citata, § 47; e *Lingens c. Austria*, 8 luglio 1986, §§ 41-42, serie A n. 103). La «libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo» è prevista anche dall'articolo 11 della Convenzione, che sancisce la libertà di associazione e dunque, marginalmente, la libertà dei partiti politici, che rappresentano una forma di associazione fondamentale per il buon funzionamento della democrazia. Tale espressione non si può concepire senza una pluralità di partiti politici in rappresentanza delle varie correnti di opinione che circolano tra la popolazione di un paese. I partiti politici rispecchiano tali correnti non solo nelle istituzioni politiche ma anche, grazie ai mezzi di comunicazione, nei

diversi livelli della vita di una società, apportando un contributo insostituibile al dibattito politico, che è al cuore del concetto stesso di società democratica (*Lingens*, sopra citata, § 42; *Castells c. Spagna*, 23 aprile 1992, § 43, serie A n. 236; *Partito comunista unificato di Turchia e altri c. Turchia*, 30 gennaio 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, § 44; e *Yumak e Sadak c. Turchia* [GC], n. 10226/03, § 107, CEDU 2008).

29. Come la Commissione europea dei Diritti dell’Uomo ha precisato più volte, con le parole «libera espressione dell’opinione del popolo» si intende che le elezioni non possono comportare alcuna pressione sulla scelta di uno o più candidati e che, nella scelta, l’elettore non deve essere indebitamente indotto a votare per un partito o per l’altro (*X. c. Regno Unito* (dec.), n. 7140/75, *Décisions et rapports* (DR) 7, p. 99). La parola «scelta» implica il dovere di garantire che i vari partiti politici abbiano delle possibilità ragionevoli di presentare i loro candidati alle elezioni (*ibidem*; si vedano anche *Islanda* n. 8941/80, decisione della Commissione dell’8 dicembre 1981, DR 27, p. 156; e *Yumak e Sadak*, sopra citata).

30. Ciò premesso, i diritti sanciti dall’articolo 3 del Protocollo n. 1 non sono assoluti. Vi è spazio per alcune «limitazioni implicite» e agli Stati contraenti deve essere riconosciuto un ampio margine di apprezzamento in materia (si vedano, tra le altre, *Matthews c. Regno Unito* [GC], n. 24833/94, § 63, CEDU 1999-I; e *Labita c. Italia* [GC], n. 26772/95, § 201, CEDU 2000-IV). Quanto al diritto di presentarsi alle elezioni, ossia l’aspetto «passivo» dei diritti sanciti dall’articolo 3 del Protocollo n. 1, la Corte è ancora più prudente nella valutazione delle sue restrizioni di quanto non sia nell’esaminare le restrizioni al diritto di voto, ossia l’elemento «attivo» dei diritti sanciti dall’articolo 3 del Protocollo n. 1.

31. Tuttavia, la decisione relativa al rispetto o meno delle esigenze dell’articolo 3 del Protocollo n. 1 spetta in ultimo grado alla Corte; essa deve verificare che le condizioni alle quali sono subordinati i diritti di voto o di candidarsi alle elezioni non limitino i diritti in questione al punto di comprometterne la sostanza stessa; (*Mathieu-Mohin e Clerfayt*, sopra citata, § 52).

C. Applicazione dei principi sopra menzionati al caso di specie

1. Esistenza di una disparità di trattamento

32. Nella fattispecie, la Corte rileva che il partito politico ricorrente sostiene di essere stato sfavorito rispetto ai partiti che hanno beneficiato del finanziamento dello Stato, durante le elezioni legislative del 1999, 2002 e 2007, in quanto tale finanziamento gli è stato negato perché non era rappresentato in Parlamento (a causa della soglia di rappresentatività fissata al 10% dei voti espressi a livello nazionale) e aveva ottenuto meno del 7% dei voti espressi in occasione delle precedenti elezioni legislative.

33. La Corte constata che l'ÖDP, fondato nel 1996, ha potuto chiedere un finanziamento dello Stato solo dopo le elezioni del 1999. Infatti, essendo inferiori alla soglia del 7% fissata dalla legge nazionale, i risultati ottenuti dall'ÖDP alle elezioni successive a tale anno – 0,8% dei voti validamente espressi alle elezioni legislative del 18 aprile 1999, 0,34 % a quelle del 3 novembre 2002 e 0,15% a quelle del 2007 (paragrafi 18-19 *supra*) – non gli hanno permesso di ricevere il finanziamento in questione.

34. Tuttavia, la Corte osserva che, prima delle elezioni generali del 1999, il finanziamento dello Stato era stato accordato a sei partiti politici (di cui solo uno non era rappresentato in Parlamento) dei ventuno candidati a tali elezioni. Nel periodo antecedente alle elezioni generali del 2002, il finanziamento è stato attribuito a sei partiti (di cui uno solo non era rappresentato in Parlamento) dei quindici che erano candidati e, nel periodo anteriore a quelle del 2007, tale aiuto è stato accordato a cinque dei quindici partiti candidati (tre dei beneficiari non erano rappresentati in Parlamento).

35. Con ogni evidenza, il sistema di finanziamento pubblico dei partiti politici applicato nel caso di specie ha sfavorito l'ÖDP, che non ha ricevuto alcun finanziamento, rispetto ai suoi concorrenti che ne hanno beneficiato riuscendo in tal modo a finanziare molto più facilmente la diffusione delle loro opinioni a livello nazionale. Pertanto, il partito ricorrente è stato oggetto di una disparità di trattamento nell'esercizio dei suoi diritti elettorali a titolo dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 a causa dell'applicazione del sistema in questione.

36. È la Corte a dover verificare, alla luce dei principi sopra esposti, se il sistema contestato persegua uno scopo legittimo e se esista un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. L'applicazione di questi due criteri le permetterà di stabilire se le misure in contestazione siano costitutive di una discriminazione contraria all'articolo 14 della Convenzione «e/o abbiano compromesso la sostanza stessa del diritto alla libera espressione del popolo ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo n. 1».

2. Scopo legittimo della disparità di trattamento

37. In materia di finanziamento dei partiti politici la Corte riconosce che le quote degli aderenti, fonte tradizionale di finanziamento, non sono più sufficienti per fare fronte a spese in costante aumento in un contesto caratterizzato dalla concorrenza politica e dalla complessità e dal costo dei mezzi di comunicazione moderni. Osserva che, nei paesi europei, come in qualsiasi altro luogo nel mondo, il finanziamento pubblico dei partiti politici è concepito come un mezzo per impedire la corruzione ed evitare una eccessiva dipendenza dei partiti rispetto ai donatori privati. Ne consegue che tale finanziamento è volto a rafforzare il pluralismo politico e contribuisce al buon funzionamento delle istituzioni democratiche.

38. Dall'esame dei sistemi applicati nella maggioranza degli Stati europei emerge che non esiste una regolamentazione uniforme in materia. Al riguardo, la Corte osserva che le dotazioni accordate ai partiti politici in occasione di una elezione vengono ripartite tra gli stessi in maniera strettamente uniforme o secondo il principio di stanziamento equo, ossia in funzione dei loro rispettivi risultati alle elezioni precedenti.

39. Si può osservare anche che le leggi nazionali degli Stati contraenti che hanno optato per il sistema di stanziamento equo del finanziamento pubblico esigono quasi sempre un livello minimo di sostegno elettorale. In assenza di tale soglia di rappresentatività, è probabile che il sistema in questione avrebbe prodotto l'effetto perverso di indurre gli ambienti politici a moltiplicare le candidature per beneficiare di un reddito più importante, causando in tal modo una «inflazione di candidature» poiché ogni voto ottenuto porta ogni tre anni una certa somma di denaro a titolo di finanziamento pubblico.

40. Negli Stati membri diversi dalla Turchia il livello minimo di rappresentatività che un partito politico deve raggiungere per poter beneficiare del finanziamento pubblico varia tra lo 0,5% e il 5% dei voti espressi in occasione delle precedenti elezioni ed è spesso inferiore alla soglia elettorale richiesta per l'attribuzione di seggi al Parlamento. Ne consegue che, oltre ai partiti rappresentati in Parlamento, i nuovi partiti politici che beneficiano di un livello minimo di sostegno da parte dei cittadini ricevono un finanziamento pubblico proporzionale alla loro rappresentatività elettorale.

41. La Corte constata anche che nessuno dei testi adottati dagli organi del Consiglio d'Europa sulla questione dei partiti politici in un regime democratico pluralista definisce irragionevole l'esigenza, imposta dalle leggi nazionali ai partiti beneficiari di fondi pubblici, di disporre di un livello minimo di sostegno dell'elettorato, né fissa un importo preciso in tal senso. Al riguardo, essa rinvia alle osservazioni di alcune istituzioni specializzate da cui risulta, da una parte, che conviene vigilare affinché non venga fissata una soglia eccessivamente elevata, poiché in caso contrario, sarebbe compromesso il pluralismo politico e i piccoli partiti sarebbero penalizzati («Linee guida sulla regolamentazione dei partiti politici» elaborate dall'OSCE/BIDDH e dalla Commissione di Venezia, adottate il 15-16 ottobre 2010, CDL-AD(2010)024, § 185 – paragrafo 20 *supra*) e, d'altra parte, che la stessa formula di attribuzione dei fondi non dovrebbe permettere che i due maggiori partiti politici monopolizzino i fondi pubblici ricevuti (*idem*, § 187).

42. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che il finanziamento pubblico dei partiti politici secondo un sistema di stanziamento equo che esiga un livello minimo di sostegno elettorale persegua lo scopo legittimo di consolidare il pluralismo democratico, evitando al contempo una frammentazione eccessiva e non funzionale delle candidature, e dunque di

rafforzare l'espressione dell'opinione del popolo per quanto riguarda la scelta del corpo legislativo (si vedano, in questo senso, *Fournier c. Francia*, n. 11406/85, decisione della Commissione del 10 marzo 1988, DR 55, p. 130; e, *mutatis mutandis*, *Cheminade c. Francia* (dec.), n. 31559/96, 26 gennaio 1999 per quanto riguarda un sistema di finanziamento pubblico che riserva il rimborso delle spese di propaganda e della cauzione ai soli candidati o liste che abbiano ottenuto una certa percentuale dei voti espressi).

3) *Proporzionalità della disparità di trattamento*

43. La Corte osserva che il livello minimo di rappresentatività che si esige in Turchia dai partiti che chiedono un finanziamento pubblico, ossia il 7% dei voti espressi in occasione delle precedenti elezioni legislative, è il più elevato d'Europa (paragrafo 40 *supra*). Allo scopo di assicurare che la soglia in questione non sia sproporzionata, la Corte intende anzitutto valutarne gli effetti, e procederà successivamente ad esaminare le misure correttive connesse.

44. La Corte osserva in primo luogo che la soglia del 7% è inferiore alla soglia elettorale minima richiesta per l'attribuzione di seggi al Parlamento turco, ossia il 10% dei voti espressi a livello nazionale. Durante le elezioni legislative in discussione nella presente causa, i partiti politici non rappresentati in Parlamento che avevano raggiunto la soglia del 7% dei voti espressi potevano ricevere il finanziamento dello Stato fino alle successive elezioni. Alle elezioni del 1999 uno dei sei partiti beneficiari di fondi pubblici non era rappresentato in Parlamento. A quelle del 2002 tale proporzione era identica, e a quelle del 2007 tre partiti non rappresentati in Parlamento e due partiti che invece lo erano hanno ricevuto dei fondi pubblici. In altre parole, durante i periodi in contestazione nella presente causa i partiti politici rappresentati in Parlamento non hanno monopolizzato il finanziamento pubblico, in ogni caso non più di quanto abbiano fatto il partito al potere e il principale partito di opposizione.

45. La Corte deve anche tenere conto dei risultati dell'ÖDP alle elezioni legislative antecedenti ai periodi di attribuzione dei finanziamenti pubblici in questione. I voti ottenuti dal partito ricorrente rappresentavano tra lo 0,8 e lo 0,15% dei voti validamente espressi durante tali elezioni. Ampiamente inferiori alla soglia di rappresentatività prevista dalla legislazione turca per lo stanziamento di fondi pubblici, tali risultati sarebbero stati considerati insufficienti per l'attribuzione di un tale finanziamento anche in molti altri Stati europei. Se il motivo di ricorso del partito ricorrente non si traduce in una *actio popularis*, poiché quest'ultimo è stato interessato in maniera diretta e immediata dalla soglia di rappresentatività contestata, rimane comunque il fatto che l'ÖDP non è riuscito a dimostrare dinanzi alla Corte che beneficiava, presso l'elettorato turco, di un sostegno che gli conferisse una rappresentatività non trascurabile.

46. Si deve altresì tenere conto del fatto che lo Stato fornisce ai partiti politici altre forme di sostegno pubblico oltre al finanziamento diretto. Tra i correttivi apportati al sistema di finanziamento pubblico in vigore in Turchia, che non permette a tutti i partiti di ricevere sovvenzioni dirette, si possono citare le esenzioni di imposta che vengono riconosciute agli stessi su alcuni dei loro redditi nonché l'attribuzione di un tempo di trasmissione nei periodi di campagna elettorale. Non è stato contestato dinanzi alla Corte che l'ÖDP abbia beneficiato di queste modalità alternative di sostegno pubblico.

47. Alla luce delle conclusioni alle quali la Corte è giunta per quanto riguarda l'incapacità dell'ÖDP di assicurarsi un livello minimo di sostegno presso i cittadini e l'effetto compensatorio delle altre forme di aiuto pubblico di cui tale partito disponeva, essa ritiene che la disparità di trattamento in questione sia ragionevolmente proporzionata allo scopo perseguito.

48. La Corte conclude che, nelle circostanze del caso di specie, il rifiuto dello Stato di accordare all'ÖDP un finanziamento diretto in quanto tale partito non aveva raggiunto il livello minimo di rappresentatività del 7% richiesto dalla legge era basato su una giustificazione oggettiva e ragionevole, non ha compromesso la sostanza stessa del diritto alla libera espressione del popolo e non era dunque contrario all'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n. 1.

49. Pertanto, non vi è stata violazione di tali disposizioni.

III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 9, 10 E 11 DELLA CONVENZIONE

50. Il partito ricorrente lamenta anche una violazione degli articoli 9, 10 e 11 della Convenzione. Poiché i suoi motivi di ricorso riguardano gli stessi fatti esaminati dal punto di vista dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n. 1, la Corte ritiene che non occorra esaminarli separatamente.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE

1. *Dichiara*, all'unanimità, il ricorso ricevibile;
2. *Dichiara*, con cinque voti contro due, che non vi è stata violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n. 1;
3. *Dichiara*, all'unanimità, che non occorre esaminare separatamente i

14 SENTENZA ÖZGÜRLÜK VE DAYANIŞMA PARTİSİ (ÖDP) c. TURCHIA

motivi di ricorso relativi agli articoli 9, 10 e 11 della Convenzione.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 10 maggio 2012, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Stanley Naismith
Cancelliere

Françoise Tulkens
Presidente

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione dell'opinione separata dei giudici F. Tulkens e A. Sajó.

F.T.
S.H.N.

OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE COMUNE AI GIUDICI TULKENS E SAJÓ

1. Non condividiamo il parere della maggioranza secondo la quale nella presente causa non vi è violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n. 1.

2. Desideriamo anzitutto precisare che non abbiamo intenzione di discutere, in alcun modo, la questione del finanziamento dello Stato ai partiti politici, che non è di nostra competenza. La Convenzione, infatti, non sancisce alcun diritto in tal senso. Ma quando esiste un sistema di finanziamento pubblico, che ha necessariamente un impatto sulle elezioni stesse, esso deve essere applicato in maniera non discriminatoria. Pertanto la nostra unica preoccupazione, rispetto all'articolo 14 della Convenzione, riguarda la questione della *eguaglianza* nel processo elettorale e, di conseguenza, nel diritto a libere elezioni e alla libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo sancito dall'articolo 3 del Protocollo n. 1. Al riguardo, la sentenza rammenta a giusto titolo che tale disposizione sancisce un principio basilare in un regime politico veramente democratico e assume dunque, nel sistema della Convenzione, una «importanza fondamentale» (paragrafo 26 della sentenza). Queste affermazioni devono essere prese seriamente.

3. Nella fattispecie, la Corte riconosce che l'articolo 33 della legge n. 2839 sui partiti politici, che subordina il finanziamento dello Stato ai nuovi partiti politici non ancora rappresentati in Parlamento alla condizione di avere ottenuto almeno il 7% dei voti espressi alle precedenti elezioni, ha sfavorito l'ÖDP rispetto agli altri partiti politici durante le campagne elettorali del 1999, 2002 e 2007. Tale partito è stato dunque oggetto di una disparità di trattamento (paragrafo 35 della sentenza).

4. Conformemente alla giurisprudenza consolidata della Corte, la discriminazione consiste nel trattare in maniera diversa, senza una giustificazione oggettiva e ragionevole, delle persone che si trovano in situazioni analoghe. È dunque il Governo a dover dimostrare che la disparità di trattamento è giustificata e non ha effetti discriminatori.

5. La maggioranza ricorda giustamente che, come in ogni altro paese, il finanziamento pubblico dei partiti politici mira a contrastare la corruzione e l'eccessiva dipendenza dei partiti dai donatori privati. Tale sistema tende a rafforzare il pluralismo politico e contribuisce al buon funzionamento delle istituzioni (paragrafo 37 della sentenza). Tuttavia, occorre un minimo di sostegno elettorale. Negli Stati membri del Consiglio d'Europa il livello minimo di rappresentatività che un partito politico deve raggiungere per poter beneficiare del finanziamento pubblico varia tra lo 0,5 e il 5% dei voti espressi in occasione delle precedenti elezioni.

6. La soglia del 7% prevista in Turchia per l'attribuzione del finanziamento dello Stato è dunque particolarmente elevata e, di fatto, la più alta in Europa. Ne risulta, inevitabilmente, da una parte la creazione di quasi «monopoli» o di posizioni dominanti per alcuni partiti e, dall'altra, l'impossibilità per altri di accedere alla visibilità e dunque di presentarsi su un piano di parità. La presenza dei grandi partiti viene in tal modo (artificialmente) rafforzata e moltiplicata a scapito degli altri partiti e il sistema di finanziamento, così come oggi esistente, mantiene tale squilibrio. Il Governo non contesta del resto tale effetto che, secondo noi, danneggia i piccoli partiti e, pertanto, il pluralismo politico.

7. La Corte non può evidentemente sostituire la propria valutazione a quella delle autorità nazionali per quanto riguarda la determinazione del sostegno elettorale minimo richiesto. Ma, in compenso, non può accontentarsi di criteri che sono solo apparentemente oggettivi e che non prendono in considerazione questa esigenza fondamentale secondo la quale, in una società pluralista, i voti di minoranza devono poter beneficiare delle stesse opportunità. Senza dubbio nella fattispecie la disposizione di legge in contestazione può sembrare neutra ma, nel contesto del dibattito politico, il pluralismo è un valore ai fini della Convenzione. Al riguardo, l'entità del sostegno minimo richiesto può costituire una discriminazione.

8. Mentre nella sentenza *Yumak e Sadak c. Turchia* dell'8 luglio 2008 riguardante la soglia elettorale del 10% il motivo accettato dalla Corte per giustificare la disparità di trattamento era la stabilità governativa (§ 125), tale motivo non poteva evidentemente essere invocato nella presente causa. Nella fattispecie sono state addotte unicamente delle necessità pratiche che non sono evidentemente sufficienti per giustificare una discriminazione.

9. Nell'esaminare la proporzionalità della disparità di trattamento in questione, la Corte si sostituisce alle autorità nazionali e procede essa stessa all'analisi della situazione del partito ricorrente. In effetti la Corte ritiene che l'ÖDP non sia riuscito a dimostrare dinanzi ad essa che godeva presso l'elettorato turco di un sostegno che gli conferiva una rappresentatività non trascurabile. Il ruolo della Corte non è questo, bensì quello di assicurare e garantire che le autorità nazionali abbiano valutato correttamente e adeguatamente se la misura di esclusione applicata al ricorrente sia conforme alla Convenzione. Non essendoci stata una tale valutazione, constatiamo una violazione della Convenzione.