

CONSIGLIO D'EUROPA  
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

GRANDE CAMERA

**YUMAK E SADAK c. TURCHIA**

*(Ricorso n° 10226/03)*

SENTENZA

STRASBURGO

8 luglio 2008

*La presente sentenza è definitiva. Può subire ritocchi di forma*

**Nel caso Yumak e Sadak c. Turchia,**

La Corte europea dei diritti dell'uomo, riunita in una Grande Camera composta da :

Boštjan M. Zupančič, *presidente*,  
Peer Lorenzen,  
Françoise Tulkens,  
Josep Casadevall,  
Rıza Türmen,  
Corneliu Bîrsan,  
Volodymyr Butkevych,  
Nina Vajić,  
Anatoly Kovler,  
Vladimiro Zagrebelsky,  
Elisabeth Steiner,  
Javier Borrego Borrego,  
Khanlar Hajiyev,  
Renate Jaeger,  
Ján Šikuta,  
Isabelle Berro-Lefèvre,  
Päivi Hirvelä, *giudici*,

e da Vincent Berger, *giureconsulto*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 21 novembre 2007 e il 4 giugno 2008,

Rende la seguente sentenza, adottata in tale ultima data :

## PROCEDURA

1. Il caso trae origine da un ricorso (n. 10226/03) diretto contro la Repubblica Turca con il quale due cittadini di questo Stato, i Sig.ri Mehmet Yumak e Resul Sadak («i ricorrenti»), hanno adito la Corte il 1° marzo 2003 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. I ricorrenti, ai quali è stato concesso il gratuito patrocinio, sono rappresentati da T. Elci, avvocato del foro di Diyarbakir. Il governo turco («il Governo») è rappresentato dal suo agente.

3. I ricorrenti sostengono che la soglia di sbarramento elettorale del 10% imposta a livello nazionale per le elezioni legislative viola la libertà di espressione delle persone nella scelta dell'assemblea legislativa. Essi invocano l'articolo 3 del Protocollo n°1.

4. Il ricorso è stato assegnato alla seconda sezione della Corte (articolo 52, § 1 del Regolamento). Il 9 maggio 2006, una camera di tale sezione,

composta dai giudici: Jean-Paul Costa, Barreto Ireneu Cabral, Riza Türmen, Mindia Ugrekhelidze, Antonella Mularoni, Elisabet Fura-Sandström e Dragoljub Popovic, e Sally Dollé, Cancelliere di Sezione, lo ha dichiarato parzialmente ricevibile.

5. Un'udienza sul merito (articolo 54, § 3, del Regolamento) si è svolta in pubblico presso il Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo, il 5 settembre 2006.

6. Nella sua sentenza del 30 gennaio 2007 («la sentenza della camera»), la camera ha affermato, con cinque voti su due, che non vi era stata alcuna violazione dell'articolo 3 del Protocollo n°1. Al testo della sentenza è stata allegata la comune opinione dissenziente dei giudici Ireneu Cabral Barreto e Antonella Mularoni.

7. Il 21 aprile 2007, i ricorrenti hanno chiesto il rinvio del caso alla Grande Camera ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione. Il 9 luglio 2007, un collegio della Grande Camera ha deciso di accogliere tale richiesta (articolo 73 del Regolamento).

8. La composizione della Grande Camera è stata determinata conformemente all'articolo 27 §§ 2 e 3 della Convenzione e all'articolo 24 del Regolamento.

9. Sia i ricorrenti che il Governo hanno depositato una memoria sul merito del caso. Una memoria è stata ricevuta anche da *Minority Rights Group International*, una organizzazione non governativa con sede a Londra, che il presidente aveva autorizzato ad intervenire nella procedura scritta (articolo 36 § 2 della Convenzione e 44 § 2 del Regolamento).

10. Un'udienza si è svolta in pubblico presso il Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo, 21 novembre 2007 (articolo 59 § 3 del Regolamento).

Sono comparsi :

– *per il Governo*

M. ÖZMEN,	<i>co-agente,</i>
H. ÜNLER,	
A. ÖZDEMİR,	
V. SIRMEN	
Y. RENDA	
Ö. GAZIALEM,	<i>cosulenti ;</i>

– *per i ricorrenti*

T. ELÇI,	<i>avvocato,</i>
T. FISHER,	
E. FRANK,	<i>consulenti,</i>
R. SADAK,	<i>ricorrente.</i>

La Corte ha sentito le dichiarazioni rese da Elci e Ozmen, e quindi le risposte rese da Fisher e Ozmen alle domande poste da diversi giudici.

## FATTO

### I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO

11. I ricorrenti sono nati, rispettivamente, nel 1962 e nel 1959 e vivono a Şırnak. Sono stati candidati alle elezioni parlamentari del 3 novembre 2002, sotto il simbolo del DEHAP (Partito democratico del popolo) nel dipartimento di Şırnak, ma nessuno di loro è stato eletto.

#### **A. Le elezioni legislative del 3 novembre 2002**

12. In seguito ai terremoti del 1999, la Turchia attraversava due grandi crisi economiche nel novembre del 2000 e nel febbraio del 2001. Alla crisi economica seguiva, poi, una crisi politica dovuta, da un lato, al precario stato di salute dell'allora Primo Ministro e, d'altro lato, alle divisioni interne alla coalizione di governo, composta da tre partiti politici.

13. È in tale contesto che il 31 luglio 2002, la Grande assemblea nazionale turca («l'Assemblea nazionale») decideva di tenere elezioni legislative anticipate e ne fissava la data al 3 novembre 2002.

14. All'inizio di settembre, tre partiti politici collocati a sinistra, e cioè l'HADEP (Partito della democrazia del popolo), l'EMEP (Partito del lavoro) e l'SDP (Partito socialista della democrazia), decidevano di dar vita ad un «blocco del lavoro, della pace e della democrazia» e creavano un nuovo partito politico, il DEHAP. I ricorrenti iniziavano la loro campagna elettorale quali principali candidati del nuovo partito nel dipartimento di Şırnak.

15. Simili alleanze elettorali erano già state strette nel 1991, dal momento che il MÇP (Partito nazionalista del lavoro – succeduto al precedente MHP) e l'IDP (Partito riformista della democrazia) avevano fatto eleggere i loro candidati nella lista del RP (Partito della prosperità), e l'HEP (Partito del lavoro del popolo – predecessore del DEHAP) aveva riportato 18 seggi presentando dei candidati nella lista dell'SHP (Partito social-democratico popolare). In tal modo alcuni partiti, pur non riuscendo ad ottenere il 10 % dei voti a livello nazionale, riuscivano tuttavia ad ottenere una rappresentanza in Parlamento: essi si univano alla lista di un partito più grande e poi, una volta eletti, se ne separavano per seguire la propria strada, o con deputati indipendenti, o sotto il simbolo di un altro partito.

16. All'esito delle elezioni del 3 novembre 2002, la lista del DEHAP otteneva 47.449 voti su 103.111 voti espressi, il che corrispondeva ad un risultato di circa il 45,95%. Tuttavia il partito non superava la soglia di sbarramento nazionale del 10% e i ricorrenti non risultavano eletti. I tre seggi assegnati al dipartimento di Şırnak venivano così ripartiti: due seggi per l'AKP (Partito della Giustizia e dello sviluppo, tendente alla destra conservatrice), che aveva ottenuto il 14,05% dei voti (ossia 14.460 voti), e un seggio per il Sig. Tatar, un candidato indipendente che aveva ottenuto il 9,69% dei voti (ossia 9.914 voti).

17. Su 18 partiti che avevano preso parte a queste elezioni, solo l'AKP e il CHP (Partito Repubblicano del Popolo, di sinistra) riuscivano a superare la soglia di sbarramento del 10%. Con il 34,26% dei voti espressi, l'AKP otteneva 363 seggi, che rappresentano il 66% dei seggi in Parlamento. Quanto al CHP, con il 19,4% dei voti, otteneva 178 seggi, ossia il 33% dei seggi. Venivano eletti anche nove candidati indipendenti.

18. Tuttavia non soltanto il DEHAP (6,22 % dei voti) ma anche numerosi altri partiti non riuscivano ad ottenere seggi in Parlamento. Si tratta, in particolare, del DYP (Partito della giusta via, di centro-destra), del MHP (Partito dell'azione nazionale, nazionalista), del GP (Partito giovane, di centro) e dell'ANAP (Partito della madre patria, di centro-destra), che avevano ottenuto rispettivamente il 9,54 %, l'8,36 %, il 7, 25 % e il 5,13 % dei voti espressi.

19. I risultati di queste elezioni venivano generalmente interpretati come un profondo sconvolgimento politico. La percentuale degli elettori non rappresentati raggiungeva un livello record in Turchia (intorno al 45%) e il tasso di astensione (il 22% degli elettori iscritti) superava – per la prima volta dal 1980 – la soglia del 20%. Pertanto, l'Assemblea nazionale uscita dalle elezioni era la meno rappresentativa dal 1946, anno in cui veniva introdotto il sistema multipartitico. Inoltre, per la prima volta dal 1954, il Parlamento era composto soltanto da due partiti.

20. Per spiegare questo difetto di rappresentanza, alcuni analisti richiamavano l'effetto cumulativo di una molteplicità di fattori che si aggiungevano all'esistenza di una soglia di sbarramento nazionale elevata. Pertanto, a causa del fenomeno del voto di protesta legato alla crisi economico-politica, i cinque partiti – compresi i tre partiti che avevano costituito la coalizione di governo tra il 1999 e il 2002 – che avevano ottenuto seggi alle elezioni legislative del 1999 non riuscivano a raggiungere la soglia del 10% nel 2002 e restavano pertanto privi di rappresentanza parlamentare. Allo stesso modo, la frammentazione elettorale contribuiva a tali risultati, dal momento che molti tentativi di realizzare delle coalizioni elettorali erano falliti.

21. In seguito alle elezioni, l'AKP, che deteneva la maggioranza assoluta in Parlamento, formava il governo.

**B. Le elezioni legislative del 22 luglio 2007 (successive alla sentenza della camera)**

22. All'inizio del mese di maggio 2007, l'Assemblea nazionale deliberava lo svolgimento delle elezioni legislative anticipate, che venivano fissate al 22 luglio 2007. Tale decisione faceva seguito alla crisi politica risultante dall'incapacità del Parlamento di eleggere un nuovo Presidente della Repubblica che succedesse ad Ahmet Necdet Sezer, prima che scadesse il suo mandato unico di sette anni, il 16 maggio 2007. Normalmente le elezioni legislative avrebbero dovuto svolgersi il 4 novembre 2007.

23. Quattordici partiti politici partecipavano a queste elezioni, che presentavano due caratteristiche. Da un lato, si assisteva ad una forte mobilitazione dell'elettorato in seguito alla crisi presidenziale, dal momento che il tasso di partecipazione risaliva all'84 %. D'altro lato, i partiti politici ricorrevano a due strategie elettorali al fine di aggirare la soglia di sbarramento nazionale del 10 %. Innanzitutto il DSP (Partito della sinistra democratica) partecipava alle elezioni sotto il simbolo del CHP, partito rivale, riuscendo così a far eleggere tredici deputati. Inoltre il DTP (Partito per una società democratica, filocurdo, di sinistra) presentava i suoi candidati indipendenti sotto il segno di « Mille speranze » e sosteneva anche alcuni candidati turchi di destra. Questo movimento era appoggiato da altre piccole formazioni collocate a sinistra, quali l'EMEP, l'SDP e l'ÖDP (Partito della libertà e della democrazia, di orientamento socialista). Oltre sessanta candidati indipendenti si presentavano così in una quarantina di circoscrizioni dipartimentali.

24. All'esito di tali elezioni, l'AKP, il CHP e l'MHP riuscivano a superare la soglia di sbarramento del 10 %. Con il 46,58 % dei voti espressi, l'AKP otteneva 341 seggi, ossia il 62 % dei seggi. Il CHP, con il 20,88 % dei voti, faceva eleggere 112 deputati, ricoprendo il 20,36 % dei seggi; tuttavia, i tredici deputati summenzionati (paragrafo 23, *supra*) si dimettevano successivamente dal CHP per ricongiungersi al DSP, loro partito d'origine. Quanto all'MHP, con il 14,27 % dei voti otteneva l'elezione di 71 deputati, ossia il 12,9 % dei seggi.

25. Il significativo ingresso di indipendenti è una delle caratteristiche delle elezioni del 22 luglio 2007. Questi erano scomparsi nell'Assemblea nazionale del 1980, ma erano riapparsi nel 1999, con tre deputati. Nel 2002, essi erano nove, su 260 candidati indipendenti nell'intero paese. All'esito delle elezioni del 22 luglio 2007, ventisei deputati indipendenti entravano nell'Assemblea nazionale. In particolare, più di venti candidati di «Mille speranze» venivano eletti avendo ottenuto il 2,23 % dei voti espressi e si univano al DTP dopo le elezioni. Il DTP, che contava venti deputati, numero minimo per formare un gruppo parlamentare, poteva così costituire un tale gruppo. Tra gli indipendenti figurava anche un deputato socialista

(ex-presidente dell'ÖDP), un deputato nazionalista (ex-presidente del BBP – Partito della grande unione, nazionalista) e un deputato di centro (ex-presidente dell'ANAP).

26. Il governo veniva formato dall'AKP, che era riuscito ad ottenere nuovamente la maggioranza assoluta in Parlamento.

## II. LA NORMATIVA E LA PRASSI INTERNA E INTERNAZIONALE RILEVANTI

### A. Il contesto costituzionale e legislativo

#### 1. *La Costituzione*

27. L'articolo 67 della Costituzione, così come modificato il 23 luglio 1995, dispone :

«I cittadini hanno il diritto di votare, di essere eletti, di dedicarsi ad attività politiche in maniera indipendente o all'interno di un partito politico e di partecipare ai referendum conformemente alle disposizioni previste dalla legge.

Le elezioni e i referendum si svolgono sotto l'amministrazione e il controllo del potere giudiziario e secondo i principi del voto libero, uguale e segreto, di unico grado ed universale, e con conteggio e spoglio dei voti pubblici. La legge prevede le disposizioni idonee a consentire ai cittadini turchi che si trovano all'estero di esercitare il loro diritto di voto.

Ogni cittadino turco che ha raggiunto l'età di diciotto anni ha il diritto di votare e di partecipare ai referendum.

L'esercizio di tali diritti è disciplinato dalla legge.

Sono privati del diritto di voto i soldati sotto le armi, gli allievi delle scuole militari così come i condannati rinchiusi negli istituti penitenziari, salvo coloro la cui condanna è dipesa da un'infrazione involontaria.

Il Consiglio elettorale superiore stabilisce le misure che devono essere adottate per garantire la sicurezza delle operazioni di conteggio e spoglio dei voti in occasione dell'esercizio del diritto di voto negli istituti penitenziari e nelle carceri, e tali operazioni si svolgono in presenza del giudice competente, che ne assume la direzione e il controllo.

Le leggi elettorali devono conciliare un'equa rappresentanza con la stabilità del potere di governo.

Le modifiche apportate alle leggi elettorali non sono applicabili alle elezioni che si svolgono nell'anno successivo alla data della loro entrata in vigore.»

28. L'articolo 80 della Costituzione recita come segue:

«I membri della Grande Assemblea Nazionale turca rappresentano l'intera nazione e non le regioni o le persone che li hanno eletti.»

29. Ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione e dell'articolo 22 della legge n. 2820 sui partiti politici, un partito politico che conta almeno venti deputati al suo interno può formare un gruppo parlamentare.

## 2. *Il sistema elettorale*

30. La legge n. 2839 per l'elezione dei deputati, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 13 giugno 1983, definisce le modalità del sistema elettorale applicato alle elezioni legislative.

31. Attualmente la Turchia possiede un parlamento unicamerale composto da 550 deputati eletti per un mandato di cinque anni nelle circoscrizioni di 81 dipartimenti. Le elezioni sono ad un solo turno. Si svolgono sull'intero territorio nazionale, lo stesso giorno, a suffragio libero, uguale, universale e segreto. Lo spoglio dei voti e la conseguente redazione del verbale sono pubblici. Ogni dipartimento è rappresentato in Parlamento da almeno un deputato. Gli altri deputati si ripartiscono in funzione del numero di abitanti. I dipartimenti che eleggono da 1 a 18 deputati formano una sola circoscrizione elettorale, quelli che eleggono da 19 a 35 deputati due circoscrizioni; quanto al dipartimento di Istanbul, che conta più di 35 deputati, essa dà luogo a tre circoscrizioni.

32. L'articolo 16 della legge n. 2839 recita come segue:

«(...) [I] partiti politici non possono presentare liste comuni (...)»

33. L'articolo 33 (così come modificato il 23 maggio 1987) della stessa legge dispone quanto segue:

«Nelle elezioni generali i partiti possono ottenere dei seggi solamente se superano la soglia di sbarramento del 10% dei voti validamente espressi a livello nazionale (...) Un candidato indipendente iscritto nella lista di un partito politico può essere eletto solo se la lista di tale partito supera la soglia di sbarramento del 10% a livello nazionale (...)»

34. Nella ripartizione dei seggi, la rappresentanza proporzionale è applicata in base al metodo D'Hondt. Questo metodo – in base al quale i voti espressi in favore di ciascuna lista sono suddivisi per una serie di numeri (1, 2, 3, 4, 5, ecc.) e i seggi sono assegnati alle liste che ottengono i quozienti maggiori – tende a favorire il partito di maggioranza.

35. Gli articoli 21 § 2 e 41 § 1 della legge n. 2839 prevedono quanto segue:

### **Articolo 21 § 2**

«(...) Le persone che si iscrivono in qualità di candidati indipendenti depositano presso le competenti autorità del Tesoro, a titolo di garanzia, una somma pari al salario mensile lordo di un funzionario della classe più alta e allegano la ricevuta del pagamento di tale somma al fascicolo della loro candidatura all'elezione legislativa.»

### **Articolo 41 § 1**

«(...) se, all'esito di un'elezione legislativa, il candidato indipendente non ha ricevuto un numero sufficiente di voti per ottenere un seggio, la somma depositata a titolo di garanzia è devoluta al Tesoro a titolo di tassa.»

36. L'articolo 36 della legge n. 2820 sui partiti politici (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 24 aprile 1983) dispone:

«[per] poter partecipare ad un'elezione, un partito politico deve avere un seggio in almeno la metà dei dipartimenti ed aver svolto il suo congresso generale almeno sei mesi prima della data delle elezioni, oppure deve disporre di un gruppo in seno alla Grande Assemblea nazionale turca.»

37. L'articolo 81 della legge n. 2820 dispone:

«[I] partiti politici non hanno il diritto di asserire che esistano sul territorio della Repubblica Turca minoranze fondate su una razza, una religione, una setta, una cultura o una lingua.»

38. Peraltro, ai sensi della relativa disciplina legislativa, il nome dei candidati indipendenti non è scritto sulle schede elettorali fornite presso le frontiere turche. Inoltre, gli elettori turchi residenti all'estero non hanno la possibilità di votare che per un partito politico presso i seggi collocati nelle stazioni di frontiera o nei grandi aeroporti. Allo stesso modo, mentre i partiti politici dispongono per la loro propaganda elettorale di un tempo per parlare alla televisione e alla radio, i candidati indipendenti sono privi di siffatto vantaggio.

### *3. La giurisprudenza costituzionale*

39. L'esame da parte della Corte Costituzionale della compatibilità delle soglie di sbarramento elettorale con il principio dello Stato democratico ha dato luogo ad una giurisprudenza contraddittoria.

40. In un primo momento, con una sentenza resa il 6 maggio 1968 (E. 1968/15, K. 1968/13), la Corte Costituzionale ha giudicato contrario al principio dello Stato democratico la «soglia di sbarramento semplice» adottata dal legislatore al fine di correggere gli effetti distorsivi del sistema proporzionale. Si tratta di una soglia di sbarramento che varia in funzione del numero di deputati attribuiti a ciascuna circoscrizione elettorale. Si ottiene la soglia di sbarramento applicata ad una circoscrizione elettorale dividendo i voti espressi per il numero dei deputati. I seggi sono assegnati unicamente ai candidati che superano tale sbarramento. La suprema corte, in particolare, riteneva che una siffatta soglia di sbarramento, che poteva consentire ai rappresentanti di una minoranza di elettori di formare un governo, era tale da ostacolare la rappresentanza di tutte le correnti di pensiero.

41. Successivamente, in seguito alla Costituzione del 1982, la Corte Costituzionale si pronunciava sul sistema elettorale con una sentenza resa il 1° marzo 1984 (E. 1984/1, 1984/2). Essa in particolare riteneva:

«Il primo comma dell'articolo 67 della Costituzione dispone che i cittadini hanno il diritto di votare e di essere eletti conformemente alla disciplina prevista dalla legge. Tuttavia tale disposizione non riconosce un margine di discrezionalità illimitato al legislatore. Infatti, ai sensi della citata disposizione, le elezioni si svolgono sotto l'amministrazione ed il controllo del potere giudiziario e secondo i principi del voto

SENTENZA YUMAK E SADAK c. TURCHIA - OPINIONE DISSENZIENTE COMUNE  
AI GIUDICI TULKENS, VAJIĆ, JAEGER E ŠIKUTA

libero, uguale, segreto, di unico grado ed universale, e con conteggio e spoglio dei voti pubblici. Nel rispetto di tali regole, il legislatore può dunque adottare il sistema elettorale che ritiene appropriato. Se il costituente avesse previsto un determinato sistema, avrebbe adottato una disciplina vincolante. Poiché non si verte in una simile circostanza, il legislatore è libero di adottare il sistema che ritiene adatto alle condizioni politiche e sociali del paese (...)

A condizione che egli non adotti misure tendenti ad ostacolare la libertà d'espressione del popolo o a sottomettere la vita politica all'egemonia di un partito unico o, ancora, a scardinare il sistema multipartitico, il legislatore può adottare uno dei sistemi elettorali esistenti.»

42. In una sentenza del 18 novembre 1995 (E. 1995/54, K. 1995/59), la Corte costituzionale aveva occasione di pronunciarsi sulla conformità alla Costituzione dell'articolo 34/A della legge n. 2839. Anche questo articolo, rinviando all'articolo 33 della stessa legge elettorale, impone la soglia di sbarramento elettorale del 10% nella distribuzione dei seggi dei deputati eletti nella «circoscrizione nazionale». I giudici costituzionali annullavano le disposizioni che istituivano una circoscrizione nazionale, ma ritenevano che la soglia di sbarramento nazionale del 10% poteva considerarsi conforme all'articolo 67 della Costituzione.

I passaggi rilevanti della sentenza recitano come segue:

«(...) [La] Costituzione definisce lo Stato turco una Repubblica (...) La struttura costituzionale dello Stato, basata sulla sovranità nazionale, discende dalla volontà nazionale e passa attraverso elezioni libere. Questa scelta, sottolineata da diversi articoli della Costituzione, viene evidenziata in maniera evidente e precisa dall'articolo 67, rubricato «diritto di votare, di essere eletti e di dedicarsi ad attività politiche». Il novellato comma 6 di questo articolo precisa che devono adottarsi leggi elettorali tali da conciliare il principio di un' «equa rappresentanza» con quello della «stabilità del potere di governo». Lo scopo perseguito è che la volontà degli elettori si rifletta, per quanto possibile, [nell'], organo legislativo. (...) [Per] scegliere il sistema con i metodi più adatti a consentire alla volontà e alle decisioni collettive di riflettersi nell'organo legislativo, (...) adottando le disposizioni legislative alla luce delle caratteristiche proprie del paese e delle necessità costituzionali, dovrebbe optarsi per [il sistema] che è maggiormente conforme alla Costituzione o scartare quello ad essa contrario.

L'impatto di una democrazia rappresentativa è visibile in diversi settori. I sistemi iniqui che l'hanno adottata con la convinzione di assicurare la stabilità, hanno finito con l'ostacolare in maniera significativa lo sviluppo sociale (...) Nei sistemi rappresentativi, l'importanza accordata alla giustizia è la principale condizione per la stabilità di governo. La giustizia garantisce la stabilità. Tuttavia, l'idea di stabilità, in assenza di giustizia, crea instabilità. Il principio di un' «equa rappresentanza» di cui la Costituzione esige il [rispetto] si riassume in un [voto] libero, uguale, segreto, di unico grado ed universale, [con] conteggio e spoglio pubblici, e si traduce in un numero di rappresentanti proporzionale al numero di voti ricevuti. Quanto al principio della «stabilità di governo», si ritiene che esso rinvii a metodi con i quali riflettere i voti [in seno] all'organo legislativo in maniera tale da garantire la forza del potere esecutivo. «La stabilità di governo», che si mira ad assicurare grazie ad una soglia minima qualificata di «sbarramento», così come la rappresentanza equa (...), sono previste dalla Costituzione. Nelle elezioni (...), bisogna attribuire importanza alla

SENTENZA YUMAK E SADAK c. TURCHIA - OPINIONE DISSENZIENTE COMUNE  
AI GIUDICI TULKENS, VAJIĆ, JAEGER E ŠIKUTA

combinazione di questi due principi, che sembrano contraddittori in determinate situazioni, in maniera tale [che essi] siano in equilibrio e si completino a vicenda (...)

Per conseguire l'obiettivo della «stabilità di governo», enunciato dalla Costituzione, si è prevista una [soglia] nazionale (...)

È evidente che la [soglia] del 10 % dei voti a livello nazionale prevista dall'articolo 33 della legge n. 2839 (...) è entrata in vigore con l'approvazione dell'organo legislativo. I sistemi elettorali devono essere conformi ai principi costituzionali (...), ed è inevitabile che alcuni di questi sistemi comprendano dei requisiti obbligatori. Le soglie che risultano dalla natura dei sistemi e [espresse] in percentuale, e [che] nei paesi che limitano il diritto di voto e il diritto di essere eletti sono applicabili [e] accettabili (...) fin quando non superano le misure normali (...) La [soglia] del 10% è conforme ai principi di un governo stabile e di un'equa rappresentanza (...)

Tre giudici costituzionali su undici si opponevano alle argomentazioni della maggioranza, ritenendo che la soglia nazionale del 10% non si conciliasse con l'articolo 67 della Costituzione.

43. Nella stessa sentenza, tuttavia, la Corte Costituzionale annullava una soglia elettorale del 25% fissata per la ripartizione dei seggi assegnati ai dipartimenti (soglia dipartimentale). Ritenendo che una tale soglia di sbarramento non fosse in linea con il principio di un'equa rappresentanza, la Corte sottolineava segnatamente che:

«Se una soglia nazionale è imposta nelle elezioni legislative in applicazione del principio della «stabilità di governo», stabilire una soglia anche per ogni circoscrizione elettorale è incompatibile con il principio di un'«equa rappresentanza»».

#### *4. Breve storia delle elezioni legislative*

44. Le elezioni del 1950, 1954 e 1957 – che avevano optato per un sistema elettorale maggioritario – non riuscivano ad assicurare un equilibrio istituzionale tra la maggioranza e l'opposizione parlamentare. Questo squilibrio era uno dei motivi principali del colpo di stato avvenuto nel 1960. In seguito a tale intervento militare, il legislatore adottava un sistema di rappresentanza proporzionale, applicato con il metodo D'Hondt, al fine di rafforzare il pluralismo ed il sistema politico. Quindi le elezioni del 1965 e del 1969 consentivano il raggiungimento di maggioranze stabili all'interno dell'Assemblea nazionale, dando anche a piccoli gruppi la possibilità di essere rappresentati. Tuttavia, dopo le elezioni del 1973 e del 1977, le principali correnti politiche non riuscivano a costituire governi stabili, pur raccogliendo un elettorato importante. Questo periodo di instabilità di governo era segnato dalla successiva creazione di coalizioni indebolite dalla sproporzionata influenza di piccoli gruppi sulla politica di governo.

45. Dopo il regime militare (1980-1983), la legge n. 2839 relativa all'elezione dei deputati, adottata il 13 giugno 1983, ristabiliva un sistema elettorale di tipo proporzionale, integrato da due soglie di sbarramento elettorale. Alla soglia nazionale del 10% si aggiungeva una soglia

dipartimentale (data dal numero degli elettori diviso per il numero di seggi da assegnare in ogni circoscrizione) ; quest'ultima veniva annullata dalla Corte Costituzionale nel 1995. All'esito delle elezioni legislative del 1983, l'ANAP (Partito della madre patria) otteneva la maggioranza assoluta in Parlamento.

46. Allo stesso modo, le elezioni legislative del 29 novembre 1987 consentivano all'ANAP, con il 36,31% dei voti, di formare una maggioranza parlamentare stabile. Anche altri due partiti riuscivano ad entrare in Parlamento. Quanto alle elezioni del 20 ottobre 1991, esse davano una rappresentanza in Parlamento a cinque partiti. Questo risultato dipendeva principalmente dal fatto che tre piccole formazioni politiche (l'MCP, l'IDP e l'HEP) avevano partecipato alle elezioni sotto il simbolo di altri partiti politici al fine di aggirare l'articolo 16 della legge n. 2839, che vieta la creazione di liste comuni prima delle elezioni. Il governo veniva formato con la coalizione di due partiti. Allo stesso modo, all'esito delle elezioni, i diciotto candidati dell'HEP venivano eletti al Parlamento nella lista del partito politico SHP; successivamente rassegnavano le proprie dimissioni dall'SHP per rientrare nel loro partito, l'HEP.

47. Al termine delle elezioni nazionali del 24 dicembre 1995, cinque partiti politici entravano in Parlamento. Tuttavia, poiché nessuno di essi poteva ottenere la maggioranza parlamentare, si formava una coalizione.

48. Le elezioni legislative del 1999 ancora una volta non consentivano di raggiungere una maggioranza in Parlamento. Cinque partiti politici ottenevano seggi all'Assemblea nazionale. Una coalizione di tre partiti formava il governo.

49. Prima del voto del 3 novembre 2002, la più alta percentuale di voti non rappresentati in Parlamento si era avuta nel 1987, con il 19,4 % dei voti espressi. Nel 1991, due coalizioni pre-elettorali tra l'RP, l'MCP e l'IDP, nonché tra l'SHP e l'HEP, avevano consentito di ridurre la percentuale, che era precipitata allo 0,5 %. All'esito delle elezioni del 22 luglio 2007, essa era del 13,1 %.

50. Come già detto (paragrafi 12-21, *supra*), le elezioni del 2 novembre 2002 consentivano all'AKP di formare un governo stabile che durava fino al 22 luglio 2007, nonostante il 45,3 % dei voti (circa 14,5 milioni di voti) restavano senza alcuna rappresentanza parlamentare.

## **B. Documenti rilevanti del Consiglio d'Europa**

51. Il Consiglio d'Europa non ha fissato norme vincolanti in materia di soglie elettorali.

*1. Documenti dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa*

52. La parte rilevante della Risoluzione 1547 (2007) sulla *Situazione dei diritti umani e della democrazia in Europa* adottata il 18 aprile 2007 dall'Assemblea recita come segue :

«58. Nelle democrazie stabili, non dovrebbero esservi soglie superiori al 3% alle elezioni legislative. Così dovrebbe potersi esprimere il più ampio numero di opinioni. L'esclusione di gruppi considerevoli di persone dal diritto di essere rappresentati si pone in contrasto con il sistema democratico. Nelle democrazie stabili, conviene trovare un equilibrio tra un'equa rappresentanza delle opinioni della società e l'efficace funzionamento del Parlamento e del Governo.»

53. Nella sua Raccomandazione 1791 (2007) adottata il 18 aprile 2007 dal titolo *Situazione dei diritti umani e della democrazia in Europa*, l'Assemblea raccomandava al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa di adottare misure tali da rimediare alle mancanze rilevate nella Risoluzione sopra citata. In materia di soglie elettorali, spetta al Comitato dei Ministri:

«17.10. prevedere l'abbassamento delle soglie superiori al 3 % applicabili alle elezioni legislative e vigilare sull'equilibrio tra equa rappresentanza ed efficacia all'interno del Parlamento e del Governo.»

*2. Documenti della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (la Commissione di Venezia)*

54. Il «Codice di buona condotta in materia elettorale», adottato nel 2002 dalla Commissione di Venezia, ricorda con forza che i «cinque principi del patrimonio elettorale europeo sono il suffragio universale, uguale, libero, segreto e diretto». Quanto alla scelta del sistema elettorale, essa è «libera, a condizione che siano rispettati i principi sopra menzionati».

55. La parte rilevante del rapporto dal titolo *Rapporto sul diritto elettorale e l'amministrazione delle elezioni in Europa – Studio di sintesi su talune sfide e problemi ricorrenti* del 12 giugno 2006 sul diritto elettorale e l'amministrazione delle elezioni in Europa adottato dalla Commissione di Venezia così recita:

«Gli effetti di un particolare sistema elettorale possono differire da un paese all'altro e bisogna riconoscere che i diversi sistemi possono perseguire scopi politici divergenti ovvero contrastanti. Un sistema può privilegiare l'equa rappresentanza dei partiti in Parlamento e un altro mirare ad evitare la frammentazione della rappresentanza in piccoli partiti al fine di conferire la maggioranza assoluta dei deputati alla formazione incaricata di costituire il governo. Un sistema elettorale può favorire una stretta relazione tra gli elettori ed i «loro» deputati di circoscrizione ed un altro agevolare l'ingresso delle donne, delle minoranze o di esperti nelle liste bloccate dei partiti. In alcuni paesi, vengono realizzati dei sistemi complessi per tentare di conciliare molteplici obiettivi politici. Altri paesi privilegiano sistemi semplici che possono essere facilmente compresi ed utilizzati dall'elettorato e dall'amministrazione. Il carattere appropriato di un sistema elettorale dipende dal fatto che esso renda o meno giustizia ai principi democratici, tenuto conto delle condizioni e dei problemi locali. In

particolare deve essere garantita la trasparenza nella formazione della lista. Bisogna quindi valutare i sistemi elettorali e le proposte volte a modificarli caso per caso.»

56. Nel suo *Rapporto sulle regole elettorali e le azioni positive in favore della partecipazione delle minoranze nazionali ai processi decisionali nei diversi Paesi europei* del 15 marzo 2005, avendo analizzato le prassi di taluni Stati membri, la Commissione di Venezia prendeva in considerazione cinque particolari misure che favoriscono la rappresentanza delle minoranze. Due di queste attengono alla questione delle soglie elettorali:

«(...)

d. Le soglie elettorali (quorum) non dovrebbero compromettere le possibilità delle minoranze di essere rappresentate.

e. Le circoscrizioni elettorali (il loro numero, la loro ampiezza e forma, il rispettivo numero di seggi) possono essere determinate in maniera tale da favorire la partecipazione delle minoranze ai processi decisionali.»

### 3. Documenti riguardanti specificamente le elezioni in Turchia

#### a) Rapporto della commissione *ad hoc* dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

57. Il Governo si riferisce al rapporto della commissione *ad hoc* sull'osservazione delle elezioni legislative in Turchia (3 novembre 2002), istituita il 20 dicembre 2002. Le parti rilevanti di tale rapporto sono le seguenti:

«Come è stato ampiamente divulgato dai mezzi di comunicazione, soltanto due partiti su diciotto in lizza sono riusciti ad entrare nel nuovo Parlamento turco (TBMM), l'AKP (Giustizia e Sviluppo) e il CHP (Partito Repubblicano del Popolo). Essendo stati esclusi tutti gli altri partiti, finora rappresentati in Parlamento, per non essere riusciti a superare lo sbarramento del 10%. Il partito al governo fino alle elezioni ha ottenuto solo l'1% dei voti. I problemi economici e la corruzione sono stati decisivi in queste elezioni.

Una maggioranza evidente e assoluta, con 362 seggi, è risultata a favore dell'AKP, 179 seggi per l'opposizione e 9 per i deputati indipendenti. (Questi ultimi sono stati eletti in piccole città, dove essi hanno una buona reputazione.) Bisogna ricordare che l'AKP aveva 59 seggi nella precedente legislatura e il CHP tre (elezioni del 1999).

Questa situazione dovrebbe comportare verosimilmente una maggiore stabilità nel paese, evitando coalizioni complesse e instabili. Lunedì, 4 novembre 2002, la Borsa turca ha guadagnato il 6,1%.

Tuttavia questo significa anche che il 44% dei voti espressi non è rappresentato in Parlamento.

I risultati devono essere interpretati come un chiaro voto di protesta contro *l'establishment* nel suo insieme, dal momento che nessuno dei tre partiti della precedente coalizione al potere ha raccolto voti sufficienti per un solo seggio !»

**b) Risoluzione 1380 (2004) dell'Assemblea parlamentare**

58. I paragrafi 6 e 23 della Risoluzione 1380 (2004) sul «Rispetto degli obblighi e degli impegni da parte della Turchia», adottata il 22 giugno 2004 dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, recitano come segue:

«6. Per quanto riguarda la democrazia pluralista, l'Assemblea riconosce che la Turchia è una democrazia che funziona con un sistema multipartitico, libere elezioni e separazione dei poteri. (...) L'Assemblea ritiene anche che la soglia del 10% dei voti necessaria a livello nazionale affinché un partito entri in Parlamento è eccessiva e che bisogna riorganizzare le modalità di voto dei cittadini turchi residenti all'estero.

(...)

23. Di conseguenza, all'interno dell'attuale processo di riforme avviato da parte delle autorità turche, l'Assemblea invita la Turchia :

(...)

ii. a modificare il codice elettorale per abbassare la soglia del 10% e consentire ai cittadini turchi che vivono all'estero di votare senza doversi presentare alla frontiera; (...)

**c) Rapporto sull'«Osservazione delle elezioni legislative in Turchia (22 luglio 2007)»**

59. Le parti rilevanti del Rapporto dal titolo *Osservazione delle elezioni legislative in Turchia* del 22 luglio 2007, redatto da una commissione *ad hoc* dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa recitano come segue:

«XII. Conclusioni e raccomandazioni

55. Le elezioni legislative tenute in Turchia il 22 luglio 2007 si sono svolte in maniera generalmente conforme agli impegni assunti dalla Turchia nei confronti del Consiglio d'Europa e alle disposizioni europee che si applicano alla tenuta di libere elezioni.

56. In misura molto ampia, le elezioni sono state organizzate con professionalità e si sono svolte senza contrasti, il che testimonia la lunga tradizione di elezioni democratiche mantenuta in Turchia.

57. L'alta percentuale di partecipazione dimostra che in Turchia vi è fiducia nel processo democratico.

58. Tutti gli amministratori elettorali, ad ogni livello, hanno adempiuto ai loro compiti con efficacia ed integrità.

59. Il relatore, tuttavia, ritiene che la Turchia potrebbe organizzare ancora meglio le elezioni in maniera da garantire una rappresentanza veritiera all'interno del Parlamento. La soglia del 10 % potrebbe essere abbassata, conformemente alle risoluzioni 1380 (2004) e 1547 (2007) dell'Assemblea. Se il nuovo Parlamento eletto il 22 luglio 2007 è molto più rappresentativo del Parlamento uscente, con una rappresentanza di circa il 90 % del corpo elettorale, è perché sono rappresentati tre partiti, e non due, e perché i partiti d'opposizione hanno presentato candidati «indipendenti sostenuti da un partito», e non in ragione delle misure adottate dalle autorità turche.

60. Le autorità turche potrebbero ritenere di investire la Commissione di Venezia di tale questione, così come della questione concernente la semplificazione della legislazione elettorale.

(...»

60. Peraltro, in risposta ad un'interrogazione posta da un parlamentare a seguito del suo discorso dinanzi all'Assemblea parlamentare il 3 ottobre 2007, il Presidente della Repubblica Turca precisava che la soglia del 10 % corrispondeva ad un bisogno reale, che in futuro potrebbe venir meno (si veda il resoconto della seduta del 3 ottobre 2007). Le parti rilevanti della risposta recitano come segue :

«L'On. Gül spiega che l'introduzione della soglia del 10 % mirava a porre rimedio all'instabilità degli anni precedenti, in cui si sono successi numerosi governi di coalizione. Tale soglia non impedisce ai candidati indipendenti di presentarsi alle elezioni. Alle ultime elezioni legislative, lo scorso luglio, la partecipazione è stata dell'85 %, il che dimostra la rappresentatività del Parlamento. Ora che si è ristabilita una stabilità politica, si può prendere in considerazione di rivedere la soglia del 10 %.»

### **C. Diritto comparato**

61. Sebbene non vi sia una classificazione uniforme delle modalità di voto e dei sistemi elettorali, si sono generalmente distinti tre grandi tipologie: i sistemi elettorali maggioritari, proporzionali e misti. Nel sistema maggioritario è dichiarato eletto il candidato o la lista di candidati che ha ottenuto, all'esito dello scrutinio finale, la maggioranza dei voti. Questo sistema elettorale consente la creazione di una netta maggioranza di governo, ma allo stesso tempo, penalizza la rappresentanza dei partiti politici che rappresentano gli interessi delle minoranze. Così, ad esempio, nel Regno Unito, l'applicazione per numerosi decenni di un sistema maggioritario uninominale ad un solo turno («*first past the post*»), combinata con l'esistenza di due grandi partiti politici dominanti, ha avuto per effetto l'attribuzione agli altri partiti di pochi seggi rispetto al numero di voti da essi ricevuti. Situazioni analoghe esistono, ad esempio, in Francia, dove si applica il sistema maggioritario a doppio turno. All'estremo opposto, il sistema elettorale di tipo proporzionale persegue lo scopo di garantire una trasposizione proporzionale dei voti in mandati. Quello proporzionale è generalmente considerato come il sistema più « equo », in quanto tende ad una più fedele rappresentanza delle diverse forze politiche. Tuttavia, l'inconveniente di questo sistema è che esso favorisce la frammentazione dell'offerta elettorale e pertanto rende più difficile la costituzione di maggioranze stabili nelle assemblee.

62. Attualmente, questo tipo di sistema è di gran lunga il più diffuso in Europa. Ad esempio, la Bulgaria, la Danimarca, la Spagna, l'Estonia, l'Irlanda, il Lussemburgo, Malta, la Moldavia, la Norvegia, la Polonia, il

Portogallo, la Repubblica Ceca, la Russia, la Svezia e la Turchia hanno optato per la rappresentanza di tipo proporzionale o una delle sue varianti. Esistono anche sistemi misti che offrono diverse combinazioni tra le due modalità di voto (ad esempio in Germania, in Italia e in Lituania).

63. In alcuni sistemi di tipo proporzionale, il legislatore fissa delle soglie di sbarramento per correggere gli effetti negativi di tale tipo di voto, così da assicurare una maggiore stabilità in seno al Parlamento. Tali soglie, generalmente rappresentate da una percentuale dei voti espressi, sono dei «limiti, fissi o variabili, stabiliti mediante il risultato elettorale, che determinano la partecipazione di una lista o di un candidato alla ripartizione dei seggi». Tuttavia, il ruolo svolto dalle soglie di sbarramento varia a seconda della loro quota percentuale e del sistema dei partiti presente in ciascun paese. Una soglia bassa non elimina che le formazioni molto piccole, il che rende più difficile la costituzione di maggioranze stabili, mentre in caso di una forte divisione del sistema dei partiti, una soglia elevata comporta l'esclusione della rappresentanza di una parte significativa di voti.

64. L'analisi delle soglie elettorali adottate da quegli Stati membri che hanno un sistema elettorale di tipo proporzionale dimostra che soltanto quattro Stati hanno optato per delle soglie elevate: la Turchia possiede la soglia più elevata, con il 10% ; il Liechtenstein ha fissato lo sbarramento all'8%, la Federazione Russa e la Georgia al 7%. Un terzo degli Stati impongono una soglia del 5% e tredici Stati hanno collocato lo sbarramento ad un livello inferiore. Gli altri Stati membri non fanno alcun ricorso alle soglie elettorali. Peraltro, in più sistemi, le soglie non sono applicate che per un numero ristretto di seggi (ad esempio in Norvegia ed in Islanda). Le soglie differiscono a seconda che si applichino ad un partito o ad una coalizione. Nella Repubblica Ceca, ad esempio, la soglia prevista per il partito è pari al 5%, mentre in caso di coalizione si aggiunge il 5% per ciascuno dei partiti partecipanti. In Polonia la soglia elettorale per le coalizioni è fissata all'8% e non varia a seconda del numero dei partiti partecipanti. Similmente variano le soglie applicate ai candidati indipendenti: in Moldavia, ad esempio, essa è del 3%.

## DIRITTO

### I. SULL'ESTENSIONE DELLA COMPETENZA DELLA GRANDE CAMERA

65. La corte osserva che il motivo di ricorso, così come formulato nella sentenza della camera (paragrafo 40) recita come segue:

SENTENZA YUMAK E SADAK c. TURCHIA - OPINIONE DISSENZIENTE COMUNE  
AI GIUDICI TULKENS, VAJIĆ, JAEGER E ŠIKUTA

«I ricorrenti sostengono che il fatto che sia imposta una soglia elettorale del 10% alle elezioni legislative viola la libertà di espressione dei cittadini sulla scelta dell'organo legislativo.»

66. Nel corso del procedimento dinanzi alla camera, i ricorrenti, basandosi, in particolare, sul risultato delle elezioni del 3 novembre 2002, hanno contestato la legittimità della soglia elettorale del 10%. A tal fine essi hanno proceduto ad un esame globale delle elezioni svoltesi in Turchia dal 1946, anno in cui veniva introdotto il multipartitismo nella Repubblica. Quindi, nella richiesta di rinvio depositata il 20 aprile 2007, i ricorrenti, hanno contestato l'analisi del sistema elettorale turco effettuata dalla camera nella sua sentenza, e hanno sostenuto che tale sentenza abbia accordato alla Parte contraente un margine di discrezionalità estremamente ampio in riferimento alla creazione e al funzionamento del sistema elettorale.

67. Successivamente al 9 luglio 2007, data in cui un collegio di cinque giudici ha accolto la richiesta della parte ricorrente finalizzata al rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera, si sono svolte in Turchia le elezioni anticipate.

68. Nonostante che le elezioni del 22 luglio 2007 siano state oggetto di ampi commenti nelle osservazioni presentate alla Grande Camera il 7 settembre 2007, i rappresentanti dei ricorrenti hanno poi precisato all'udienza del 21 novembre 2007 che il ricorso è stato introdotto al fine di far constatare una violazione risultante dalle elezioni legislative del 3 novembre 2002 e non da quelle del 22 luglio 2007.

69. Quanto al Governo, esso ha sostenuto, durante l'udienza, che, siccome le doglianze dei ricorrenti hanno ad oggetto la struttura costituzionale della Turchia, esse dovrebbero essere considerate come un'*actio popularis*; il Governo, inoltre, ha sostenuto che i risultati generali del 22 luglio 2007 confermano le constatazioni operate dalla camera nella sua sentenza del 30 gennaio 2007.

70. La Corte, dunque, deve procedere a stabilire l'estensione temporale del caso sul quale le è stato chiesto di pronunciarsi e verificare, in particolare, se può limitarsi all'esame dei risultati delle elezioni del 3 novembre 2002 senza prendere in considerazione i fatti successivi alla sentenza della camera.

71. La Corte ricorda che, secondo la sua ormai costante giurisprudenza, il «caso» rinviato dinanzi alla Grande Camera ricomprende necessariamente tutti gli aspetti del ricorso che la camera ha precedentemente esaminato nella sua sentenza, non essendovi alcun presupposto che consenta un rinvio semplicemente parziale del caso (si veda *Cumpănă e Mazăre c. Romania* [GC], n. 33348/96, § 66, CEDU 2004-XI, e *K. e T. c. Finlandia* [GC], n. 25702/94, §§ 140-141, CEDU 2001-VII).

72. Il «caso» del quale è stata investita la Grande Camera è rappresentato dal ricorso così come dichiarato ricevibile. Tuttavia, ciò non significa che la Grande Camera non possa esaminare anche, all'occorrenza,

le questioni relative alla ricevibilità del ricorso, come è chiaramente consentito alla camera nell'ambito di un normale procedimento, ad esempio ai sensi dell'articolo 35 § 4 *in fine* della Convenzione (che abilita la Corte a «respinge[re] ogni ricorso che consideri irricevibile (...) in ogni stato del procedimento»), ovvero allorché tali questioni siano collegate al merito o ancora quando esse siano rilevanti al momento dell'esame del merito (*K. e T. c. Finlandia*, già citata, § 141).

73. La Corte ricorda, innanzitutto, che non le spetta esaminare *in abstracto* una legge elettorale interna e che spetta innanzitutto alle autorità nazionali, e segnatamente le corti ed i tribunali, particolarmente qualificati in materia, il compito di interpretare ed applicare il diritto interno (si vedano, ad esempio, *Gitonas ed altri c. Grecia*, sentenza del 1° luglio 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV, § 44, e *Briķe c. Lettonia* (decisione), n. 47135/99, 29 giugno 2000). Tuttavia, nel caso di specie, i motivi di ricorso adottati dai ricorrenti non si risolvono in un'*actio popularis*. Infatti, al momento delle elezioni del 3 novembre 2002, gli interessati sono stati toccati in maniera diretta ed immediata dalla soglia di sbarramento dagli stessi contestata (si veda, *mutatis mutandis*, *Serge Moureaux ed altri c. Belgio*, n. 9267/81, decisione della Commissione del 12 luglio 1983, *Décisions et rapports* (DR) 33, p. 110). Dal momento che la camera ha emesso la sua sentenza prima delle elezioni del 22 luglio 2007, essa ha preso in considerazione principalmente i risultati delle elezioni del 3 novembre 2002 ed il contesto prevalente nel paese a quel tempo. La Corte, dal canto suo, esaminerà il presente caso alla luce dei risultati delle elezioni legislative del 3 novembre 2002, ma senza trascurare le elezioni del 22 luglio 2007, alle quali i ricorrenti non sono stati certo candidati ma che nondimeno presentano un evidente interesse per la valutazione degli effetti della soglia di sbarramento elettorale contestata dai ricorrenti.

## II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DEL PROTOCOLLO N. 1

74. I ricorrenti ritengono che l'imposizione di una soglia elettorale del 10 % alle elezioni legislative violi la libertà di espressione dei cittadini sulla scelta dell'organo legislativo. Essi invocano l'articolo 3 del Protocollo n. 1, il quale 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. La sentenza della camera

75. La camera constatava che la soglia elettorale del 10 % imposta alle elezioni legislative aveva la finalità di rafforzare la stabilità di governo,

evitando una frammentazione parlamentare eccessiva e non funzionale. Essa poteva pertanto considerarsi necessaria e proporzionata al raggiungimento di tali scopi. Concludeva pertanto che «la Turchia [non aveva] oltrepassato il suo ampio margine di discrezionalità di cui all'articolo 3 del Protocollo n. 1, nonostante la misura elevata della soglia in questione» (paragrafi 66-79 della sentenza della camera).

## **B. Argomenti delle parti**

### *1. I ricorrenti*

76. I ricorrenti contestano le osservazioni della camera, che ai loro occhi ha compiuto un'interpretazione restrittiva e incompleta del diritto a libere elezioni.

77. Innanzitutto i ricorrenti ritengono che, evidentemente, tale soglia, in quanto impedisce a buona parte della popolazione di esprimere la sua scelta in merito alla propria rappresentanza parlamentare, costituisce una grave violazione del diritto di partecipazione e non persegue alcuno scopo legittimo ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo n. 1.

78. A tal proposito i ricorrenti contestano la tesi secondo la quale la misura incriminata abbia quale finalità il rafforzamento della stabilità di governo. Essi evidenziano che le autorità militari, che avevano conquistato il potere con il colpo di Stato del 1980, imputavano interamente al sistema elettorale all'epoca vigente l'agitazione sociale e politica conosciuta dalla Turchia tra il 1970 e il 1980 così come l'instabilità di governo ad essa legata. Ad avviso dei ricorrenti, costituisce un artificio stabilire un nesso di causalità tra la misura contestata e la situazione politica della Turchia negli anni 70-80 così come ritenuto nella sentenza della camera.

79. I ricorrenti pongono l'accento sul fatto che su quattro elezioni in cui si è fatto ricorso al sistema elettorale di tipo proporzionale, ma senza l'applicazione della soglia elettorale, due elezioni (quelle del 1965 e del 1969) hanno dato luogo a governi formati da un solo partito e le altre due (quelle del 1973 e del 1977) a governi di coalizione.

80. Peraltro, non è escluso che l'abbassamento o la soppressione della soglia elettorale nazionale conduca alla formazione di un governo di coalizione, ma un tale esito non è necessariamente sinonimo d'instabilità di governo. I governi di coalizione talvolta presentano maggiore stabilità rispetto ai governi formati da un solo partito.

81. Secondo il punto di vista dei ricorrenti, difficilmente può ritenersi che l'eccezionale misura in questione rafforzi la democrazia rappresentativa. Il Consiglio d'Europa è stato creato per rafforzare la democrazia e i valori democratici. Se è evidente che gli Stati contraenti godono di un certo margine di discrezionalità in materia, essi nondimeno ritengono che gli Stati non possono avvalersi di tale libertà senza prendere

in considerazione il diritto ad un'equa rappresentanza, in maniera illimitata o sproporzionata, vale a dire escludendo dalla vita politica del paese un determinato e particolare segmento della popolazione.

82. Infatti una soglia nazionale, se elevata, produce una grande iniquità nella rappresentanza e un difetto di legittimità del governo, laddove, invece, il Parlamento dovrebbe costituire la libera assemblea di ogni democrazia. È evidente che un Parlamento la cui composizione non riflette che il 55 % circa dei voti espressi non è in grado di offrire quella legittimità rappresentativa sulla quale ogni democrazia si fonda. A tal proposito i ricorrenti sottolineano che all'esito delle elezioni legislative del 1987, del 1991, del 1995 e del 1999, la parte di voti non rappresentata in Parlamento è stata rispettivamente del 19,4 % (circa 4,5 milioni di voti), dello 0,5 % (circa 140.000 voti), del 14 % (circa 4 milioni di voti) e del 18,3 % (circa 6 milioni di voti). Quanto ai risultati del voto del 2002, essi hanno prodotto una «crisi di rappresentanza», poiché il 45,3 % dei voti – vale a dire circa 14,5 milioni di voti – non sono venuti in rilievo e non hanno avuto riflesso nella composizione del Parlamento.

83. Secondo i ricorrenti la Corte non può non tener conto di molteplici elementi: innanzitutto l'importanza cruciale del pluralismo quale pilastro della democrazia e la conseguente importanza dei partiti politici, segnatamente di quei partiti che fanno in modo che una particolare regione di un paese sia ascoltata in Parlamento; in secondo luogo il fatto che la soglia elettorale applicata in Turchia è la più elevata tra quelle degli Stati membri del Consiglio d'Europa e, siccome non esistono misure correttive, il fatto che tale soglia impedisce l'espressione di determinati gruppi della società; in terzo luogo, infine, la situazione particolare della Turchia e le conseguenze concrete di tale soglia, vale a dire l'impossibilità per ogni partito che sia radicato in una particolare regione di essere rappresentato nell'Assemblea nazionale. Se tali elementi non venissero presi in considerazione, il diritto a libere elezioni sarebbe lasciato all'arbitrio degli Stati, che potrebbero avvalersene per giustificare soglie superiori al 10 %.

84. Per i ricorrenti la soglia di sbarramento elettorale non è affatto conforme alla disciplina di diritto comune europeo. La soglia nazionale adottata in Turchia è la più elevata di tutti i paesi europei, se non addirittura del mondo. Se lo sbarramento del 10 % fosse stato applicato in altri paesi, un numero di partiti ben consolidati non parteciperebbe più al potere di governo; come nel caso, ad esempio, dei liberali democratici in Germania, dei partiti cristiani e di centro in Scandinavia, dei verdi nei Paesi Bassi e del centro-sinistra e della destra in Italia. Nella maggior parte dei paesi in cui è prevista una soglia, essa è del 5 % (nel 2001, la media era fissata al 4,25 % nell'Europa centrale ed orientale). Gli stessi paesi che conoscono gravi problemi d'integrazione ed hanno bisogno di stabilizzare la rappresentanza dei partiti, tenuto conto dell'esistenza dei partiti indipendenti o di piccole dimensioni, non hanno ritenuto utile imporre soglie elettorali due volte più

elevate. A titolo d'esempio, i ricorrenti precisano che alle elezioni del 2002 una soglia elettorale del 5 % avrebbe permesso ad otto partiti (sui potenziali diciotto partiti), tra cui il DEHAP, di ottenere dei mandati nel Parlamento turco, al posto dei due principali partiti nazionali.

85. Peraltro, la tesi secondo la quale i ricorrenti o altri membri dei loro partiti avrebbero potuto partecipare alle elezioni come candidati indipendenti – uno dei principali argomenti del Governo nonché uno dei motivi sui quali la camera ha fondato la propria decisione – rivela una visione che sottovaluta il ruolo dei partiti all'interno del sistema politico. Le candidature indipendenti o la formazione di alleanze non potrebbero in alcun caso sostituirsi ai partiti politici indipendenti, questi ultimi giocano un ruolo essenziale in quanto elementi fondamentali della democrazia. È evidente che i candidati che entrano nell'arena politica con il loro nome e potendo contare unicamente su risorse personali ed economiche limitate non possono concorrere con i partiti che dispongono di ingenti risorse logistiche e finanziarie.

86. Inoltre, in Turchia, i candidati indipendenti sono sottoposti ad un certo numero di limitazioni e condizioni sfavorevoli. Così il nome dei candidati indipendenti non è scritto sulle liste elettorali distribuite presso le frontiere turche, il che significa che le persone che entrano nel territorio turco appunto per prendere parte al voto in uno dei seggi elettorali istituiti presso le frontiere non possono votare per i candidati indipendenti, e ciò riduce significativamente le possibilità di questi ultimi di essere eletti. L'impossibilità per tali candidati di divulgare messaggi elettorali, quando invece tutti i partiti dispongono espressamente di un tempo per parlare alla televisione e alla radio, costituisce parimenti un notevole svantaggio (paragrafo 38, *supra*). Infine, il diritto degli elettori di scegliere, in condizioni di libertà e di uguaglianza, di essere rappresentati da partiti – e non, ad esempio, da candidati indipendenti – così come il diritto per tutti i partiti di svolgere la campagna elettorale in condizioni d'uguaglianza sono principi essenziali che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 del Protocollo n°1.

87. Per quanto attiene alla possibilità di costituire una coalizione con altri partiti politici per raggiungere in tal modo la soglia di sbarramento del 10%, i ricorrenti ricordano che l'articolo 16 della legge n. 2839 impedisce ai partiti di presentare delle liste comuni e di partecipare alle elezioni legislative formando legittimamente delle coalizioni. Ad ogni modo, i ricorrenti evidenziano che il clima politico attuale, caratterizzato da rigurgiti di nazionalismo rende impossibile la formazioni di siffatte alleanze.

88. I ricorrenti fanno presente inoltre che in virtù dell'articolo 36 della legge sui partiti politici, un partito politico non può presentarsi alle elezioni se esso non è radicato nel paese (cfr, il paragrafo 36 più sopra). In oltre, in base alla medesima legge, è vietata la creazione di un partito che sia fondato su di un gruppo etnico o una determinata area regionale (cfr. paragrafo 37

più sopra). Siffatta regola riflette l'ideologia ufficiale che prevale in Turchia. A ben vedere, il rifiuto assoluto di partiti regionali costituisce una grave e manifesta violazione del principio enunciato precedentemente dalla Corte, secondo cui «non vi è democrazia senza pluralismo». Agli occhi della Corte, non è possibile non tenere conto del carattere vasto e multiculturale della società turca, e conseguentemente i ricorrenti ed il loro partito non possono non risultarne penalizzati poiché, sebbene essi cerchino sostegno in tutto il paese difendendo politiche nazionali, essi sono sostenuti esclusivamente da un determinato segmento della popolazione.

89. Secondo il punto di vista dei ricorrenti, uno degli obiettivi fondamentali di una democrazia che riposa su di un sistema di partiti eletti è quello di vigilare che i partiti politici il cui elettorato sia radicato totalmente o in gran parte in una determinata regione possano funzionare ed essere eletti liberamente, senza restrizione alcuna, nonché di vigilare che gli elettori di siffatti partiti siano rappresentati in condizioni di perfetta parità. Se si applica siffatto principio, è evidente che l'impossibilità per il DEHAP di prendere parte all'Assemblea nazionale nonostante che esso abbia ottenuto nel sud-est del paese più del 45% dei suffragi (ossi all'incirca due milioni di voti) ha come conseguenza quella di falsare in modo grave la rappresentanza politica. Per di più, l'obbligo di operare a livello nazionale si iscrive in una cultura politica in cui i dibattiti relativi alla «questione curda» passano sistematicamente sotto silenzio, ostacolando il principio della libera espressione della volontà di una parte considerevole della popolazione del sud-est, in contrasto con la giurisprudenza consolidata della Corte. Conseguentemente la libera espressione della volontà della maggioranza dell'elettorato di siffatta regione è stata deliberatamente ostacolata.

90. Più concretamente, i ricorrenti sostengono che a causa dell'applicazione dello sbarramento elettorale alle elezioni legislative del 2002 il DEHAP, che è noto per il suo interesse e la sua attenzione nei confronti della questione curda, non ha ottenuto alcun seggio in Parlamento nonostante il fatto che esso avesse ottenuto dei risultati particolarmente elevati in un certo numero di circoscrizioni. Tra le altre cose, ad avviso dei ricorrenti non è possibile sostenere neanche che le elezioni legislative del 22 luglio 2007 abbiano apportato una soluzione al problema, e questo nonostante il fatto che il DTP, successore del DEHAP, abbia presentato dei candidati indipendenti. Secondo i ricorrenti, in effetti, il fatto che i partiti politici sostenuti dai Curdi hanno presentato dei candidati indipendenti a costituito in sé un handicap.

91. Conseguentemente, secondo il punto di vista dei ricorrenti, il fatto che essi non siano stati eletti all'Assemblea nazionale a causa dello sbarramento al 10% quando al termine delle elezioni legislative del 3 novembre 2002 la lista del DEHAP – cui erano iscritti – aveva ottenuto il 45,95 dei suffragi espressi nella circoscrizione di Şırnak è incompatibile con

l'articolo 3 del Protocollo n°1. Una sì elevata soglia di sbarramento è, secondo i ricorrenti, contraria all'oggetto e allo scopo di tale disposizione, e cioè garantire il diritto alla libera espressione dell'opinione del popolo nella scelta del corpo legislativo. L'applicazione della soglia di sbarramento in questione, priva tutto un segmento della popolazione della possibilità di essere un giorno rappresentata nel Parlamento attraverso un partito che ne esprima le opinioni e così facendo svuota tale garanzia della sua stessa sostanza. Una limitazione così grave e sistematica ai diritti di un intero gruppo, cosa unica tra tutti i sistemi elettorali europei, non può essere giustificata attraverso l'applicazione del margine di apprezzamento di cui gode lo Stato e costituisce una violazione della Convenzione.

## 2. *Il Governo*

92. Il Governo invita la Grande Camera a confermare la decisione con la quale la camera ha constatato che non si è verificata, nel caso di specie, alcuna violazione dell'articolo 3 del Protocollo n°1.

93. Secondo il punto di vista del Governo, la soglia di sbarramento del 10% ha per obiettivo quello di assicurare la stabilità politica del paese impedendo una eccessiva frammentazione della composizione del Parlamento nonché quello di rinforzare la democrazia ed i partiti politici esortando questi ultimi a proporre delle politiche accettate più o meno generalmente in tutto il paese. Tale sbarramento non è certo contrario con i principi fondamentali della democrazia come quello dello pluralismo. Al contrario, facilitare l'elezione di candidati indipendenti consentendo loro di sottrarsi allo sbarramento del 10% consente di radicare il pluralismo all'interno della società. A tal riguardo, il Governo fa notare che tra il 1961 ed il 1980, periodo durante il quale la Turchia non applicava siffatto sbarramento, si sono succeduti 20 governi in 19 anni; al contrario nel periodo compreso tra il 1983 ed il 2007, periodo in cui è stato applicato lo sbarramento del 10%, solo tre governi di coalizione e quattro governi a partito unico sono saliti al potere dopo lo svolgimento di sette elezioni. Queste cifre dimostrano che lo sbarramento ha avuto effetti positivi sulla stabilità governativa.

94. Tra le altre cose, secondo il Governo, il rifiuto di proporre politiche accettate più o meno generalmente in tutto il paese ed il fatto di disinteressarsi dal resto del paese per rappresentare solo ed esclusivamente gli interessi di una regione o una circoscrizione particolare non potrebbe essere considerato come compatibile con il carattere unitario della struttura dello Stato. Su siffatto punto la posizione della Turchia non è affatto isolata. A ben vedere, dalla semplice lettura della sentenza *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, è possibile constatare che in quel paese, in cui pure esistono dei gruppi linguistici, i deputati ed i senatori rappresentano l'intera

nazione belga. Similmente l'articolo 80 della Costituzione turca dispone che i deputati rappresentano la società nel suo insieme.

95. Il Governo è dell'opinione che lo sbarramento in questione costituisca una misura proporzionata e che rientra in modo particolare nel suo margine di apprezzamento. Esso, inoltre, fa presente che, come confermato dall'esito delle elezioni del 22 luglio 2007, i ricorrenti avrebbero potuto essere eletti nelle elezioni del novembre 2002 se essi fossero stati candidati indipendenti o se il DEHAP avesse formato una coalizione elettorale con altre grandi formazioni.

96. A tal proposito il Governo fa presente che i risultati delle elezioni legislative del 22 luglio 2007 confermano le constatazioni effettuate dalla camera nella sua sentenza del 30 gennaio 2007. I membri del DTP – il partito che secondo i ricorrenti è succeduto a quello cui essi erano iscritti – si sono presentati alle elezioni del 2007 in qualità di candidati indipendenti e non hanno avuto problemi particolari ad essere eletti perché in tale qualità essi non erano sottoposti allo sbarramento nazionale. Qualche giorno dopo le elezioni essi sono rientrati tra le fila del DTP e hanno formato un gruppo parlamentare (cfr. paragrafo 25 più sopra). Ritenendo di non essere in grado di superare lo sbarramento alle elezioni del 2007, il DTP ha dunque esortato i suoi membri a presentarsi alle elezioni come candidati indipendenti ed è riuscito in tal modo ad ottenere venti seggi nel Parlamento. Secondo il Governo è di estrema importanza notare che il numero totale dei voti ottenuti dai candidati indipendenti del DTP non rappresenta che il 2,04% dei suffragi espressi in tutto il paese, il che significa che il DTP non avrebbe potuto raggiungere nemmeno la soglia di sbarramento del 5% che secondo le tesi dei ricorrenti costituisce l'espressione di una «comune tradizione politica democratica» dei paesi europei. Se la quota di sbarramento fosse stata ancora meno elevata, per esempio, al 2%, i seggi ottenuti dal DTP (2,04 dei suffragi) sarebbero stati uno, o al massimo due. Ottenendo invece, venti mandati, ovverossia il 3,6% del numero totale dei seggi disponibili grande Assemblea nazionale, il DTP ha ottenuto un risultato di gran lunga migliore, in termini di rappresentanza al Parlamento.

97. Tra le altre cose, ai partiti politici è senz'altro concesso di collaborare tra loro operando sotto il simbolo di un altro grande partito, anche se la costituzione di liste comuni è vietata dall'articolo 16 della legge n. 2839 relativa all'elezione dei deputati. In via esemplificativa, il DSP, partito membro della coalizione di governo dal 1999 al 2002 non era riuscito a superare la soglia di sbarramento del 10% alle elezioni del 2002. Prima delle elezioni del 2007, quindi, tale partito ha incominciato a collaborare con il partito rivale CHP arrivando ad ottenere in tal modo tredici seggi eletti attraverso le liste di tale partito. A questo punto, i deputati eletti hanno lasciato il CHP per ricostituire il loro partito originario il DSP. D'altronde all'epoca delle elezioni del 1991, lo stesso HEP, il diretto antecedente del

partito dei ricorrenti aveva esso stesso fatto eleggere alcuni suoi candidati sulle liste di un altro partito.

98. Queste due alternative possibili – presentarsi in qualità di candidati indipendenti o collaborare con un altro partito per farsi eleggere nelle liste di quest'ultimo – sono state messe materialmente in pratica nel corso delle elezioni del 2007; esse rappresentano degli esempi concreti dei correttivi esistenti. Il ricorso a siffatti correttivi nel corso delle ultime elezioni ha consentito di offrire all'85% degli elettori una rappresentanza parlamentare. A parere del Governo, se tali opzioni fossero state utilizzate anche all'epoca delle elezioni del 2002, i risultati sarebbero stati del tutto simili.

99. Il Governo evidenzia, inoltre, che nella loro domanda di rinvio, i ricorrenti affermano che lo sbarramento del 10% è stato mantenuto in vigore allo scopo di impedire al loro partito politico e al suo successore il DTP l'accesso al Parlamento nelle elezioni del 2002 e del 2007. Ebbene, secondo il Governo, i risultati delle elezioni del 2007 provano che questa affermazione è priva di qualsiasi fondamento. Il DTP dispone di un gruppo parlamentare di venti deputati e, a tale titolo, la sua partecipazione alle prossime elezioni politiche è garantita dall'articolo 36 della legge n. 2820 relativa ai partiti politici e ciò anche nel caso in cui siffatto partito non rispettasse la condizione del radicamento territoriale diffuso nel paese. In effetti, l'articolo in esame precisa che i partiti politici che hanno un gruppo parlamentare possono partecipare alle elezioni seguenti anche qualora essi non soddisfino la condizione summenzionata.

100. Il Governo, inoltre, contesta la tesi dei ricorrenti secondo cui la sentenza resa dalla Camera il 30 gennaio 2007 comporterebbe la conseguenza di consentire agli Stati di elevare la soglia di sbarramento in funzione dei risultati dei sondaggi di opinione. Il ragionamento della camera indica chiaramente che questa ha tenuto bene in conto di tutte le alternative esistenti allo sbarramento e del controllo operato dalla Corte costituzionale in base al principio della «equa rappresentazione» e quello della «stabilità governativa», che devono completarsi a vicenda. Non solo, alla luce delle alternative possibili, la camera ha anche giudicato che la libera espressione dell'opinione della popolazione relativamente alla scelta dei deputati non era stata assolutamente oggetto di limitazione e che il Governo non aveva oltrepassato affatto il margine di apprezzamento di cui esso era titolare. I risultati delle elezioni del 2007, a ben vedere, confermano le conclusioni di questa sentenza.

101. Per quanto riguarda i risultati di siffatta tornata elettorale, e dal momento che l'85% degli elettori del paese sono oggi rappresentati al Parlamento, il Governo è dell'opinione che il principio di equa rappresentazione sia rispettato in maniera soddisfacente. In oltre, esso intende evidenziare che, nelle circoscrizioni di più piccole dimensioni, e cioè proprio quelle in cui la maggior parte dei candidati indipendenti del DTP erano in lizza il 22 luglio 2007, le *chances* di farsi eleggere sono più

elevate rispetto a quelle esistenti nelle circoscrizioni di dimensioni maggiori. In via esemplificativa, nella prima circoscrizione di Istanbul per essere eletto un candidato deve ottenere all'incirca 111 750 voti, quando nella circoscrizione di Hakkari (sita nel sud-est del paese) sono sufficienti circa 34 000 voti. La ripartizione dei seggi dei deputati tra le circoscrizioni è manifestamente più favorevole alle circoscrizioni di piccole dimensioni, il che consente di assicurare pieno rispetto al principio di equa rappresentazione.

102. In conclusione il Governo sostiene che dal momento che la libera espressione dell'opinione della popolazione circa la scelta dei deputati non è in alcun modo limitata, la regolamentazione del sistema elettorale ed il sistema di rappresentazione politica di uno Stato contraente della Convenzione non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 3 del Protocollo n°1. Lo sbarramento del 10% applicato ai partiti politici nelle elezioni politiche nazionali non costituisce un ostacolo alla libera espressione da parte della popolazione della propria opinione relativamente alla scelta dei rappresentanti da eleggere al Parlamento. Ciò è dimostrato dalle elezioni tenute il 22 luglio 2007. Similmente, le conclusioni della sentenza resa dalla camera il 30 gennaio 2007 sono corrette. La camera non si è discostata dalla giurisprudenza della Corte e tantomeno non ha fornito una nuova interpretazione dell'articolo 3 del Protocollo n°1.

### **C. La tesi del terzo interveniente**

103. L'organizzazione non governativa *Minority Rights Group International* condivide il punto di vista dei ricorrenti e fa presente che lo sbarramento del 10% costituisce la soglia di sbarramento alle elezioni politiche nazionali più alta d'Europa. Tale soglia è stata posta in essere senza che ad essa sia stata associata una pur minima misura correttiva che avrebbe consentito di rimediare ai problemi che da tale sbarramento derivano. Dall'applicazione di siffatta soglia deriva che è assolutamente impossibile per un partito operante su base regionale di essere rappresentato al Parlamento. In Turchia ciò significa più specificamente che nessun partito curdo può accedere al Parlamento, anche se nelle proprie regioni tali partiti ottengono risultati simili a quello ottenuto dai ricorrenti nel 2002 (45% dei suffragi). Risulta chiaramente dall'insieme di misure adottate dal Governo, tutte orientate allo sbarramento del 10%, che queste sono il frutto di una politica intenzionale di esclusione. Del resto, anche se questa politica non fosse stata intenzionale, le conseguenze sarebbero state esattamente le stesse.

104. In aggiunta, uno sbarramento così alto è contrario all'oggetto e allo scopo dell'articolo 3 del Protocollo n°1, sarebbe a dire quello di garantire la libera espressione della popolazione relativamente alla scelta del corpo legislativo. L'applicazione della soglia di sbarramento in questione, priva

tutto un segmento della popolazione della possibilità di essere un giorno rappresentata nel Parlamento attraverso un partito che ne esprima le opinioni e così facendo svuota tale garanzia della sua stessa sostanza. Una limitazione così grave e sistematica ai diritti di un intero gruppo, cosa unica tra tutti i sistemi elettorali europei, non può essere giustificata attraverso l'applicazione del margine di apprezzamento di cui gode lo Stato e costituisce manifestamente una violazione della Convenzione

#### **D. La valutazione della Corte**

##### *1. I principi generali che discendono dalla giurisprudenza degli organi della Convenzione*

###### **a) I criteri applicati dalla Corte ai fini dell'articolo 3 del Protocollo n° 1**

105. Innanzitutto, la Corte sottolinea che l'articolo 3 del Protocollo n° 1 consacra uno dei principi fondamentali di qualsiasi regime politico che sia realmente democratico e riveste, pertanto, una importanza capitale nel sistema della Convenzione (cfr. *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, sentenza del 2 marzo 1987, Serie A n° 113, § 47). In effetti, la democrazia rappresenta un elemento fondamentale «dell'ordine pubblico europeo», ed i diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n°1 sono essenziali per il mantenimento delle basi di una vera democrazia fondata sul principio della preminenza del diritto (si veda, da ultimo e tra le tante altre, *Ždanoka c. Lettonia* [GC], n° 58278/00, §§ 98 e 103, CEDH 2006-IV).

106. La Corte ha a più riprese posto l'accento sul ruolo dello Stato in quanto ultimo garante del pluralismo e ha sempre indicato che tale ruolo implica, a carico dello Stato, l'adozione di misure positive per «organizzare» elezioni democratiche in «condizioni che assicurino la libera espressione dell'opinione del popolo relativamente alla scelta del corpo legislativo» (*Mathieu-Mohin e Clerfayt*, citata *supra*, § 54 ; si veda altresì, *mutatis mutandis*, *Informationsverein Lentia e altri c. Austria*, sentenza del 24 novembre 1993, Serie A n. 276, § 38).

107. Libere elezioni e libertà di espressione, ed in particolare la libertà di dibattito politico, costituiscono il fondamento di qualsivoglia regime democratico (*Mathieu-Mohin e Clerfayt*, citata *supra*, p. 22, § 47, nonché *Lingens c. Austria*, sentenza dell'8 luglio 1986, Serie A n° 103, §§ 41-42). La «libera espressione dell'opinione del popolo relativamente alla scelta del corpo legislativo» implica altresì l'articolo 11 della Convenzione, che garantisce la libertà di associazione nonché, in via incidentale, la libertà dei partiti politici; questi rappresentano una forma di associazione essenziale al buon funzionamento della democrazia. Simile espressione non potrebbe essere concepita senza il concorso di una pluralità di partiti politici che rappresentino le diverse correnti di opinione che attraversano la popolazione di un paese. Nel farsi portatori di tali correnti di opinione, non solo a livello

di istituzioni politiche, ma, grazie ai mezzi di informazione, a tutti i livelli della vita della società, i partiti politici contribuiscono in modo insostituibile al dibattito politico; ciò costituisce come noto il cuore della nozione di società democratica (*Lingens*, citata *supra*, p. 26, § 42, *Castells c. Spagna*, sentenza del 23 aprile 1992, Serie A n. 236, p. 23, § 43, nonché *Partito comunista unificato della Turchia e altri c. Turchia*, sentenza del 30 gennaio 1998, *Recueil* 1998-I, § 44).

108. Come ricordato a più riprese dalla Commissione, la frase «libera espressione dell'opinione del popolo» significa che le elezioni non possono comportare alcun tipo di pressione sulla scelta di uno o più candidati e che, nell'esercitare siffatta scelta, l'elettore non deve essere illegittimamente spinto a votare per un partito piuttosto che per un altro (*X. c. Regno Unito* (dec.), n. 7140/75, DR 7, p. 99). Dunque alcun tipo di coercizione può essere esercitata sugli elettori relativamente alla scelta dei candidati o dei partiti. Il termine «scelta» implica che occorre assicurare ai diversi partiti politici la ragionevole possibilità di presentare i propri candidati alle elezioni (*ibidem*; si veda anche *X. c. Islanda* (dec.), n. 8941/80, DR 27, p. 156).

109. Per quanto concerne l'interpretazione generale dell'articolo 3 del Protocollo n° 1, la Corte ha enunciato attraverso la sua consolidata giurisprudenza (si veda, tra le tante, *Mathieu-Mohin e Clerfayt*, citata *supra*, pp. 22-23, §§ 46-51, *Ždanoka*, citata *supra*, § 115, *Podkolzina c. Lettonie*, n. 46726/99, § 33, CEDH 2002-II, e *Hirst c. Regno Unito (n. 2)* [GC], n. 74025/01, § 61, CEDH 2005-IX) i seguenti principi fondamentali:

i) L'articolo 3 del Protocollo n°1 sembra, a prima vista, differire dalle altre disposizioni della Convenzione che proteggono diritti civili e politici, poiché esso enuncia l'obbligo per le Alte Parti contraenti di organizzare le elezioni in condizioni che assicurino la libera espressione dell'opinione della popolazione e non un diritto o una libertà in particolare. Tuttavia la Corte, attraverso l'analisi dei lavori preparatori dell'articolo 3 del Protocollo n°1 nonché dell'interpretazione che è conferita a tale disposizione nel sistema complessivo della Convenzione, ha stabilito che tale articolo ha ad oggetto diritti individuali: il diritto di voto e quello di candidarsi alle elezioni (*Mathieu-Mohin e Clerfayt*, citata *supra*).

ii) I diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n° 1 non sono assoluti. Essi possono essere soggetti al delle «limitazioni implicite» e gli Stati contraenti godono in materia di una ampio margine di apprezzamento (si vedano, tra le altre, *Matthews c. Regno Unito* [GC], n. 24833/94, § 63, CEDH 1999-I, nonché *Labita c. Italia* [GC], n. 26772/95, § 201, CEDH 2000-IV).

iii) La nozione di «limitazione implicita» che deriva dall'articolo 3 del Protocollo n°1 riveste una importanza ancora più grande quando si tratta di stabilire la legittimità dei fini perseguiti dalle limitazioni ai diritti garantiti da siffatte disposizioni. Dato che l'articolo 3 non risulta sottoposto a

limitazioni derivanti da una lista tassativa di «scopi legittimi», quali quelli che sono enumerati negli articoli da 8 a 11, gli Stati contraenti, per giustificare l'applicazione di una restrizione, possono fondarsi liberamente su di uno scopo che non figuri in modo espresso in questa lista; questo a condizione che la compatibilità di questo scopo con il principio di supremazia del diritto e con gli obiettivi generali della Convenzione risulti confermata dalle specifiche circostanze di un determinato caso. Tale nozione significa allo stesso tempo che la Corte non applica i tradizionali criteri di «necessità» o di «bisogno sociale imperativo» che sono utilizzati nel quadro degli articoli da 8 a 11. Quando viene portata alla conoscenza della Corte una questione relativa la violazione dell'articolo 3 del Protocollo n°1, la Corte deve rifarsi essenzialmente a due criteri: deve ricercare da un lato se vi sia stata arbitrarietà o mancanza di proporzionalità, e d'altra parte deve verificare se la restrizione abbia leso la libertà di espressione dell'opinione della popolazione.

iv) Ciononostante, spetta alla Corte decidere in ultima istanza sul rispetto dei requisiti dell'articolo 3 del Protocollo n° 1; spetta alla Corte accertarsi che le condizioni cui sono subordinati il diritto di voto o quello di presentarsi come candidato alle elezioni non riducano i diritti in oggetto al punto da pregiudicarli nella sostanza e privarli della loro effettività, che perseguano uno scopo legittimo e che i mezzi impiegati non siano sproporzionati (*Mathieu-Mohin e Clerfayt*, citata *supra*, § 52). In particolare, nessuna delle condizioni di cui sopra devono ostacolare la libera espressione del popolo relativamente alla scelta del corpo legislativo – in altre parole, esse devono riflettere, o comunque non contraddire, la necessità di mantenere l'integrità e l'effettività di una procedura elettorale diretta a determinare la volontà della popolazione attraverso il suffragio universale (*Hirst (n. 2)*, citata *supra*, § 62, *Hilbe c. Liechtenstein* (dec.), n. 31981/96, CEDH 1999-VI, e *Melnitchenko c. Ucraina*, n. 17707/02, § 56, CEDH 2004-X). Ad ogni buon conto, una deroga al principio del suffragio universale comporta il rischio di minare la validità democratica di un corpo legislativo eletto in tal modo e delle legge da questo promulgate (*Hirst (n. 2)*, citata *supra*, § 62).

v) Per quanto concerne il diritto di candidarsi alle elezioni, e cioè il versante «passivo» dei diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n°1, la Corte deve mostrarsi in questo ambito ancora più prudente nella valutazione delle restrizioni di quanto non lo sia quando essa è chiamata ad esaminare le restrizioni al diritto di voto, sarebbe a dire l'elemento «attivo» dei diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n°1. In effetti, nella sentenza *Melnitchenko* citata *supra* (§ 57), la Corte ha osservato che il diritto a presentarsi alle elezioni legislative può essere circondato da esigenze più strette rispetto al diritto di voto. A tal riguardo, la Corte ha ritenuto che se è vero che gli Stati dispongono *in abstracto* di un ampio margine di apprezzamento nel fissare delle condizioni di ineleggibilità, il principio di

effettività esige che la procedura che permette di decidere sulla eleggibilità sia dotata delle garanzie sufficienti e necessarie per impedire un uso arbitrario di tale potere (cfr. la medesima sentenza, § 59; ma anche *Podkolzina*, citata *supra*, § 35).

vi) Analogamente, la Corte ha fatto presente che una volta che la popolazione abbia operato liberamente e democraticamente la sua scelta, nessuna ulteriore modificazione nell'organizzazione delle elezioni potrà mai mettere in discussione tale scelta, eccetto che in presenza di ragioni imperative per l'ordine democratico (*Lykourazos c. Grecia*, n. 33554/03, § 52, CEDH 2006-VIII).

**b) I sistemi elettorali e le soglie di sbarramento**

110. La Corte fa presente che gli Stati contraenti godono di un ampio margine di apprezzamento quando si tratta di determinare le modalità di scrutinio attraverso le quali viene assicurata la libera espressione dell'opinione del popolo relativamente alla scelta del corpo legislativo. A tal proposito l'articolo 3 del Protocollo n° 1 si limita a prescrivere delle elezioni «libere» che si svolgano «a intervalli regolari», «a scrutinio segreto» e «in condizioni che assicurino la libera espressione dell'opinione del popolo». Sotto tale riserva, la disposizione in questione non comporta alcun «obbligo di introdurre un sistema determinato» quale quello proporzionale o il voto maggioritario ad uno o a due turni (*Mathieu-Mohin e Clerfayt*, citata *supra*, § 54).

111. In effetti, le regole in tale ambito variano in funzione dei fattori storici e politici che sono propri di ciascuno Stato; la molteplicità delle situazioni previste nelle legislazioni elettorali di numerosi Stati membri del Consiglio d'Europa evidenzia la diversità delle scelte possibili in questa materia. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 3, qualsiasi legge elettorale deve sempre essere valutata alla luce dell'evoluzione politica di quel determinato paese, con la conseguenza che elementi che sarebbero inaccettabili nel quadro di un dato sistema, possono essere giustificati in un altro (*Py c. Francia*, n. 66289/01, § 46, CEDH 2005-I), sempre che il sistema adottato risponda alle condizioni necessarie per assicurare la «libera espressione dell'opinione del popolo relativamente alla scelta del corpo legislativo».

112. Tra l'altro, occorre non perdere di vista il fatto che i sistemi elettorali cercano di rispondere ad obiettivi che talvolta sono poco compatibili tra loro: da un lato riflettere in modo quasi fedele le opinioni del popolo, dall'altra indirizzare le correnti di pensiero per favorire la formazione di una volontà politica sufficientemente coerente e chiara. L'articolo 3 non implica certo che ogni scheda debba avere lo stesso peso quanto al risultato né che ogni candidato debba avere la stessa possibilità di spuntarla; così come è evidente che nessun sistema può evitare il fenomeno

dei «voti dispersi» (*Mathieu-Mohin e Clerfayt*, citata *supra*, § 54, e *Bompard c. Francia* (dec.), n. 44081/02, 4 aprile 2006).

113. Per quanto attiene al livello fissato dalle soglie di sbarramento elettorali, occorre notare che nel caso *Silvius Magnago e Südtiroler Volkspartei c. Italia* (n. 25035/94, decisione della Commissione del 15 aprile 1996, DR 85-B, p. 116), la cui fattispecie è molto simile alle circostanze del presente caso, la Commissione ha considerato che «la soglia di sbarramento del 4% richiesta per l'elezione, con sistema proporzionale, del 25% dei restanti deputati» così come «un sistema che fissi uno sbarramento relativamente elevato» rientrano in quell'ampio margine di apprezzamento che in materia è accordato agli Stati. Inoltre, la Commissione ha sottolineato che tali livelli di sbarramento esistono in altri sistemi giuridici europei (cfr. *Etienne Tête c. Francia*, n. 11123/84, decisione della Commissione del 9 dicembre 1987, DR 54, p. 60, avente ad oggetto la soglia del 55 applicata alla ripartizione dei seggi nelle elezioni del Parlamento europeo). Infine, la Commissione ha evidenziato che l'applicazione di soglie di sbarramento sono funzionali alla formazione di correnti di pensiero sufficientemente rappresentative.

114. Nel caso *Federación Nacionalista Canaria c. Spagna* ((dec.), n. 56618/00, CEDH 2001-VI), la Corte ha esaminato la legittimità delle soglie di sbarramento applicate nell'ambito di un sistema elettorale proporzionale presso la comunità autonoma delle Isole Canarie. Si trattava, in particolare, di due condizioni aventi carattere alternativo, e cioè il raggiungimento di almeno il 30% dei voti validi espressi in una singola circoscrizione, nonché il raggiungimento di almeno il 6% dei voti validi espressi nell'intera comunità autonoma. La Corte ha considerato che «un siffatto sistema, lungi dal costituire una restrizione alle candidature elettorali come quelle presentate dalla ricorrente, accorda[ss]e] una certa protezione alle piccole formazioni politiche».

115. Infine, nella recente decisione relativa ad una soglia del 5% applicata alle elezioni legislative nazionali (*Partija « Jaunie Demokrāti » e Partija « Mūsu Zeme » c. Lettonia* (dec.), nn. 10547/07 e 34049/07, 29 novembre 2007), la Corte ha giudicato che tale soglia di sbarramento non può essere ritenuta contraria all'articolo 3 del Protocollo n°1 nella misura in cui essa favorisce la formazione di correnti di pensiero sufficientemente rappresentative da permettere di evitare una eccessiva frammentazione del Parlamento.

## 2. Applicazione dei principi al caso di specie

116. Nel caso in esame, la Corte rileva che i ricorrenti lamentano la violazione dell'articolo 3 del Protocollo n°1 che deriverebbe dalla loro mancata elezione all'Assemblea nazionale, nonostante che in seguito alle elezioni legislative del 3 novembre 2002 la lista del DEHAP, lista sulla quale essi figuravano, abbia ottenuto il 45,95% dei suffragi espressi nella

circoscrizione di Şırnak. I ricorrenti spiegano che il loro partito, che ha ottenuto un risultato nazionale complessivo pari al 6,22% dei voti espressi, non è riuscito a superare la soglia di sbarramento del 10% e, quindi, non ha conseguito alcun seggio parlamentare.

117. La Corte osserva, in particolare, che la soglia di sbarramento in questione è prevista dalla legge, e precisamente dall'articolo 33 della legge n. 2839; tale soglia regola, a livello nazionale, l'accesso di una lista o di un candidato alla ripartizione dei seggi dei deputati. È evidente, dunque, che la misura *de qua agitur* costituisce una ingerenza nell'esercizio dei diritti elettorali dei ricorrenti come risultanti dall'articolo 3 del Protocollo n° 1; ciò non è oggetto di contestazione tra le parti.

118. Alla luce dei principi summenzionati, la Corte deve verificare in primo luogo se la misura incriminata – la cui prevedibilità non è oggetto di disputa tra le parti – persegue uno scopo legittimo. In secondo luogo, la Corte deve verificare se non vi sia stato un arbitrario e se sussista un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Nell'applicare questi due criteri la Corte cercherà di fornire una risposta all'interrogativo diretto a stabilire se la limitazione in questione abbia violato in sostanza il diritto alla libera espressione del popolo ai termini dell'articolo 3 del Protocollo n° 1.

**a) Scopo legittimo**

119. La Corte ricorda che contrariamente ad altre disposizioni della Convenzione, l'articolo 3 del Protocollo n°1 non precisa né restringe gli scopi che una limitazione deve perseguire. Conseguentemente, una grande varietà di obiettivi può essere considerata compatibile con siffatta disposizione, sempre che, beninteso, risulti dalle specifiche circostanze di ciascun determinato caso, che un tale obiettivo sia congruente con il principio della supremazia del diritto e con gli obiettivi generali della Convenzione.

120. Secondo i ricorrenti, la misura oggetto di contestazione non persegue alcuno scopo legittimo dal momento che essa impedisce ad una parte considerevole della popolazione di esprimere la propria scelta relativamente alla sua rappresentazione in Parlamento. Il Governo contesta tale tesi e sostiene che la misura in questione ha per scopo quello di evitare una eccessiva frammentazione parlamentare e rinforzare in tal guisa la stabilità di governo.

121. Nella materia elettorale il compito della Corte consiste nel ricercare, da un lato, se le regole che regolano le elezioni legislative hanno per effetto quello di impedire a certe persone o a certi gruppi di partecipare alla vita politica del paese (cfr. *Aziz c. Cipro*, n. 69949/01, § 28, CEDH 2004-V) e, dall'altro lato, verificare se le disparità di un determinato sistema elettorale possano essere qualificate come arbitrarie o abusive oppure, ancora, se un sistema tenda a favorire un partito politico od un candidato

offrendo loro un vantaggio elettorale a danno di altri (si veda, *mutatis mutandis*, X. c. *Islanda*, citata *supra*).

122. La Corte riconosce senz'altro che l'esistenza di soglie di sbarramento particolarmente elevate possono privare parte dell'elettorato della propria rappresentanza. Tuttavia agli occhi della Corte siffatta circostanza non è decisiva. Tali soglie di sbarramento, in effetti, possono operare come correttivi necessari in un sistema proporzionale, un sistema del quale non si può certo affermare che non permetta la «libera espressione dell'opinione del popolo», anche se esso può funzionare a svantaggio dei partiti minori quando è munito di uno sbarramento elevato (si veda, *mutatis mutandis*, *Parti Libéral, M<sup>me</sup> R. et M. P. c. Regno Unito* (dec.), n. 8765/79, DR 21, p. 239).

123. In Turchia, la soglia del 10% è una regola generale che trova applicazione senza distinzione alcuna a tutti i candidati dei partiti politici, indipendentemente dalla loro circoscrizione elettorale. Da quando tale soglia di sbarramento è stata adottata, nel 1983, numerosi partiti politici dalle linee politiche molto diverse non sono riusciti ad avere accesso al Parlamento in quanto non hanno superato la soglia in esame. Le elezioni del 3 novembre 2002 ne sono un esempio: non solo il DEHAP, il partito dei ricorrenti, ma anche diversi altri partiti, e precisamente il DYP, il MHP, il GP e l'ANAP (che hanno ottenuto rispettivamente il 9,54 %, l'8,36 %, il 7,25 % e il 5,13 % dei voti espressi), non sono riusciti ad ottenere alcun seggio nel Parlamento (cfr. il paragrafo 18 *supra*). Tra l'altro, sia nel 1991 che nel 2007, diversi candidati che aderivano alla medesima linea politica del DEHAP sono riusciti a farsi eleggere al Parlamento, o sotto il simbolo di un altro partito politico o in quanto candidati indipendenti (cfr. paragrafi 15 e 25 *supra*).

124. Inoltre, il sistema elettorale turco, al pari di quelli di numerosi Stati membri, si inserisce nell'ambito di uno Stato unitario. In virtù dell'articolo 80 della Costituzione, i deputati rappresentano la «nazione intera» e non «le regioni o le persone che li hanno eletti» (cfr. paragrafo 28 *supra*); ciò discende specificamente dal carattere unitario dello Stato turco. Ciascun dipartimento è rappresentato al Parlamento da almeno un deputato, laddove gli altri deputati sono ripartiti in funzione del numero di abitanti; in tal modo viene assicurata altresì la rappresentazione dell'intero territorio nazionale (paragrafo 31 *supra*). Si tratta di una scelta del legislatore nazionale, legata alla struttura costituzionale del paese e fondata su criteri di natura politica e istituzionale. Siffatta scelta non contrasta in quanto tale con l'articolo 3 del Protocollo n°1, che in linea di principio non impone affatto agli Stati contraenti l'obbligo di adottare un sistema elettorale che garantisca ai partiti aventi una base essenzialmente regionale, di ottenere una rappresentanza in Parlamento indipendentemente dal numero di voti ottenuti nelle altre parti del paese. Al contrario, un problema si porrebbe qualora la

legislazione rilevante in materia tendesse a privare siffatti partiti della rappresentanza in Parlamento (cfr. il paragrafo 121 *supra*).

125. Infine, gli organi della Convenzione hanno generalmente riconosciuto che le soglie di sbarramento tendono in modo particolare a favorire quelle correnti di pensiero sufficientemente rappresentative che attraversano il paese (cfr. *Silvius Magnago e Südtiroler Volkspartei*, citata *supra*, nonché *Etienne Tête*, citata *supra*; si veda, nello stesso senso, *Partija « Jaunie Demokrāti » e Partija « Mūsu Zeme »*, citata *supra*). Conseguentemente, la Corte condivide l'opinione della camera secondo cui l'ingerenza in questione ha avuto per scopo legittimo quello di evitare una frammentazione eccessiva della compagine parlamentare e dunque quello di rinforzare la stabilità di governo.

#### **b) Proporzionalità**

126. Facendo riferimento alla sentenza della Corte costituzionale del 18 novembre 1995, la camera ha ritenuto che sebbene particolarmente elevata, la soglia di sbarramento in questione non ha ecceduto l'ampio margine di apprezzamento di cui godono le autorità nazionali in materia, nella misura in cui essa non poteva in quanto tale costituire un ostacolo alla emersione di alternative politiche in seno alla società. I ricorrenti contestano la conclusione della camera, laddove il Governo richiede alla Corte di confermarla.

127. La Corte osserva che la soglia di sbarramento del 10% applicata in Turchia rappresenta la soglia più alta applicata in Europa (paragrafo 64 *supra*). Conseguentemente, al fine di accertarsi che essa non sia sproporzionata, la Corte deve innanzitutto valutarne la portata comparandola con le altre soglie di sbarramento applicate nel resto d'Europa. La Corte procederà, quindi, all'esame dei correttivi e delle altre garanzie che accompagnano tale soglia di sbarramento.

##### *i. Elementi di diritto comparato*

128. I ricorrenti sostengono che la soglia applicata nel caso di specie non è conforme alla «comune tradizione politica democratica» propria dei paesi europei.

129. La Corte osserva, in primo luogo, che nei sistemi elettorali europei le soglie elettorali non sono certo sconosciute e che, anzi, esistono diverse tipologie di soglie variabili a seconda del tipo di elezioni e del contesto in cui esse si iscrivono. A tal proposito, dall'analisi comparata dei sistemi elettorali europei risulta che oltre alla Turchia solo altri tre Stati hanno optato per delle soglie di sbarramento così elevate: il Liechtenstein ha fissato il livello di essa all'8%, La Federazione Russa e la Georgia al 7%. Un terzo degli Stati impongono una soglia del 5% e tredici Stati hanno preferito applicare un livello di sbarramento più basso. Gli altri Stati membri che hanno un sistema elettorale basato sul metodo proporzionale

non applicano alcuna soglia di sbarramento. Tra le altre cose, le soglie di sbarramento differiscono a seconda che esse si applichino ad un partito o ad una coalizione, e alcuni paesi hanno applicato delle soglie anche ai candidati indipendenti (paragrafi 60-63 *supra*).

130. La Corte attribuisce, inoltre, una certa importanza anche alle valutazioni effettuate dagli organi del Consiglio d'Europa che concordano relativamente al carattere eccezionale ed elevato della soglia in questione e ne raccomandano l'abbassamento. A tal proposito nella risoluzione del 18 aprile 2007, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, nel sottolineare il carattere indissolubile che lega la rappresentatività della democrazia e le soglie elettorali, ha evidenziato che « nelle elezioni legislative delle democrazie consolidate non dovrebbero essere applicate soglie di sbarramento superiori al 3%». Tale conclusione è stata ribadita nella Raccomandazione 1791 (2007) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa (paragrafi 52 e 53 *supra*). Inoltre, in tutta una serie di documenti riguardanti la Turchia, e precisamente le Risoluzioni 1380 (2004) e 1547 (2007) dell'Assemblea Parlamentare, nonché nel rapporto relativo alla missione di « Osservazione sulle elezioni legislative in Turchia (del 22 luglio 2007) », redatto da una commissione *ad hoc* dell'Assemblea Parlamentare, gli organi del Consiglio d'Europa hanno raccomandato alla Turchia di provvedere, tra le altre cose, alla modifica della propria legislazione elettorale al fine di abbassare la soglia del 10% (paragrafi 58 e 59 *supra*).

131. Ciononostante, gli effetti di una soglia di sbarramento elettorale possono differire da un paese ad un altro ed i diversi sistemi possono perseguire obiettivi politici differenti se non addirittura contrastanti tra loro. Un sistema può privilegiare l'equa rappresentazione dei partiti nel Parlamento, laddove un altro può perseguire l'obiettivo di evitare la frammentazione della rappresentanza politica in piccoli partiti al fine di conferire una maggioranza assoluta dei deputati alla compagine incaricata di costituire il governo (paragrafo 55 *supra*). Nessuno dei summenzionati obiettivi può essere considerato, in se e per se, come irragionevole. Inoltre, il ruolo giocato dalle soglie differisce in particolare a seconda del loro livello e della configurazione dei partiti esistenti in ciascun paese. Una soglia bassa tende a scartare le formazioni politiche più piccole, cosa che rende più difficile la formazione di maggioranze stabili, quando nel caso di una forte frammentazione del paesaggio politico, una soglia elevata conduce ad escludere dalla rappresentanza una parte rilevante dei suffragi (paragrafi 58 e 59 *supra*).

132. La diversità delle situazioni previste nelle legislazioni elettorali degli Stati membri del Consiglio d'Europa evidenzia, a ben vedere, la diversità delle scelte che possono essere effettuate in questa materia. Ne deriva che la Corte non può valutare la soglia in questione senza tenere nel giusto conto il sistema elettorale nel quale essa si inserisce, anche se essa

può senz'altro ammettere, come sostengono i ricorrenti, che una soglia di sbarramento di circa il 5% corrisponde alla prassi comune degli Stati membri. Tuttavia, è già stato sottolineato che ciascun sistema elettorale deve essere valutato alla luce dell'evoluzione politica del paese, con la conseguenza che elementi che sarebbero inaccettabili nel quadro di un determinato sistema possono giustificarsi in un altro sistema sempre che il sistema adottato soddisfi le condizioni necessarie per assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo relativamente alla scelta del corpo legislativo (si veda, tra le tante, *Mathieu-Mohin e Clerfayt* citata *supra*, § 54). È proprio per questa ragione che la Corte deve procedere adesso con l'esame dei correttivi e delle altre garanzie di cui il sistema elettorale in oggetto è munito, per valutarne gli effetti.

*ii. Correttivi e garanzie*

133. Il Governo sostiene che il sistema elettorale turco prevede una serie di correttivi destinati a bilanciare gli effetti negativi dello sbarramento. A tal proposito, il Governo ritiene che, cosa a suo parere confermata dalle elezioni del 2007, i ricorrenti avrebbero potuto essere eletti nelle elezioni del 22 luglio 2002 se essi si fossero presentati come candidati indipendenti o se il loro partito il DEHAP, avesse costituito una coalizione elettorale con uno o l'altro dei due grandi schieramenti politici.

134. La Corte rileva che i ricorrenti non contestano la tesi del Governo secondo la quale il ricorso a siffatte strategie elettorali avrebbe potuto conferire loro una reale *chance* di essere eletti al Parlamento. Nel sottolineare l'importanza dei partiti politici nelle democrazie rappresentative, gli interessati eccepiscono che le candidature indipendenti o la formazione di alleanze non dovrebbero essere considerate in alcun caso validi sostituti di partiti politici indipendenti che svolgono un ruolo essenziale in quanto elementi fondamentali della democrazia.

135. È necessario pertanto, accertare se le alternative evocate dal Governo possano essere considerate come degli strumenti tendenti ad attenuare gli effetti negativi dello sbarramento in esame.

136. Per quanto riguarda la possibilità di presentarsi come candidati indipendenti, la Corte tiene ad evidenziare, così come la camera (paragrafo 71 della sentenza della camera), il contributo insostituibile che i partiti politici apportano al dibattito politico. Queste formazioni politiche operano in qualità di strumenti che permettono ai cittadini di partecipare al dibattito elettorale e in qualità di tribune al cui interno è possibile esprimere il sostegno in favore dei diversi programmi politici (*mutatis mutandis*, *Partito comunista unificato della Turchia e altri*, citata *supra*, p. 17, § 25). Esse si distinguono, inoltre, dagli altri attori della scena politica quali ad esempio i candidati indipendenti, che hanno generalmente un radicamento locale. Similmente, la Corte osserva che in Turchia i candidati indipendenti sono sottoposti ad un certo numero di restrizioni e di condizioni sfavorevoli

rispetto ai partiti politici quali ad esempio il deposito obbligatorio di una garanzia, la non iscrizione del proprio nome sulle schede di voto fornite alla frontiera e presso i grandi aeroporti, l'impossibilità di diffondere messaggi elettorali quando al contrario tutti i partiti politici dispongono espressamente il diritto di parlare in televisione e alla radio (paragrafi 36 e 39 *supra*).

137. La Corte constata, tuttavia, che tale strumento non può essere considerato del tutto privo di effetti pratici. Alle elezioni del 22 luglio 2007, in particolare, le piccole formazioni hanno potuto sfuggire alla scure della soglia di sbarramento presentando dei candidati indipendenti, la qual cosa ha consentito loro di ottenere dei mandati parlamentari. In effetti, il DTP – partito successore del DEHAP – ha potuto formare un gruppo parlamentare dopo aver ottenuto, proprio con le modalità descritte, venti seggi al Parlamento (paragrafo 25 *supra*).

138. Certo, tale risultato è dovuto essenzialmente al fatto che, piuttosto che presentare dei propri candidati sotto il proprio simbolo, i partiti di opposizione hanno optato per una strategia cosiddetta di «indipendenti sostenuti da un partito» (paragrafo 23 *supra*). L'assenza di soglie di sbarramento applicabili ai candidati indipendenti ha facilitato in modo considerevole l'adozione di una siffatta strategia elettorale e questo nonostante le limitazioni enunciate più sopra (paragrafi 36 e 39). Ovviamente, si tratta pur sempre di un ripiego se lo si compari alla posizione che deriva dalla appartenenza ufficiale ad un partito politico.

139. Le medesime considerazioni valgono per quanto attiene alla possibilità di costituire una coalizione elettorale con altre formazioni politiche. La Corte nota, in effetti, che l'articolo 16 della legge n. 2839 osta a che i partiti possano presentare delle liste comuni e di partecipare alle elezioni legislative realizzando delle formali coalizioni elettorali. Come sottolineato dal Governo, i partiti politici hanno sviluppato una strategia elettorale destinata ad aggirare siffatto divieto. Il ricorso a siffatta strategia ha fornito tangibili risultati, in particolare nelle elezioni del 1991 e del 2007. In effetti, prima delle elezioni del 20 ottobre 1991, sotto i simboli dei due grandi partiti politici erano state costituite due alleanze elettorali. In questo modo le piccole formazioni politiche ivi incluso il partito HEP – il predecessore del DEHAP – erano riuscite ad ottenere la rappresentanza parlamentare con 18 deputati (paragrafo 15 *supra*). Questa strategia elettorale ha prodotto risultati positivi anche nelle elezioni del 22 luglio 2007 (paragrafo 24 *supra*).

140. Certo, nella misura in cui alla conclusione delle elezioni del 3 novembre 2002, il fatto che il 45,3% dei suffragi (sarebbe a dire circa 14,5 milione di voti espressi) non sia stato sufficiente per garantire una rappresentanza nel Parlamento, dimostra che siffatte strategie elettorali non possono avere che una portata limitata. Come evidenziato dalla camera (paragrafo 73 della sentenza della camera), il fatto che una parte consistente dell'elettorato non sia rappresentata affatto in Parlamento non si concilia assolutamente con il ruolo fondamentale che l'organo legislativo detiene in una democrazia rappresentativa; è tale organo, in effetti, ad essere il principale strumento di controllo democratico e di responsabilità politica, e, pertanto, esso dovrebbe rispecchiare al meglio le correnti di pensiero sottostanti un regime politico che pretenda di essere realmente democratico.

141. Tuttavia, sembra opportuno evidenziare che, come fatto notare da numerosi analisti, le elezioni del novembre 2002 si sono svolte in un clima di crisi per diversi motivi (la crisi economica e politica, i terremoti che hanno colpito il paese – paragrafi 12 e 20 *supra*). Ebbene, è significativa in proposito la constatazione che i tre partiti che avevano formato la coalizione di governo alla conclusione delle elezioni legislative del 1999 non abbiamo potuto raggiungere nel 2002 lo sbarramento del 10% e siano rimaste prive, pertanto, di rappresentanza parlamentare (paragrafo 20 *supra*).

142. Inoltre, l'analisi complessiva delle elezioni legislative che si sono svolte a partire dal 1983 evidenzia che il difetto di rappresentatività manifestato alla conclusione delle elezioni del novembre 2002 dipendeva probabilmente da circostanze occasionali e non era dovuto esclusivamente a causa dell'elevata soglia di sbarramento elettorale. Conviene evidenziare, in proposito, che fatta eccezione per siffatte elezioni, la parte di voti che non si è tramutata in una rappresentanza al Parlamento non aveva mai superato la percentuale del 19,4% dei suffragi espressi (19,4 % nel 1987, 0,5 % nel 1991, 14 % nel 1995 ed il 18 % nel 1999). Tale percentuale è scesa al 13,1 % alle elezioni del 22 luglio 2007 (paragrafo 49 *supra*).

143. Conseguentemente, la Corte constata che i partiti politici che rischiavano di essere colpiti dallo sbarramento del 10% sono riusciti a sviluppare tutta una serie di strategie per attenuare gli effetti di tale sbarramento e questo anche se così facendo essi vanno contro lo scopo di tale sbarramento, sarebbe a dire evitare una eccessiva frammentazione parlamentare (paragrafi 60 e 125 *supra*).

144. Allo stesso modo la Corte accorda una certa importanza anche al ruolo detenuto in materia dalla Corte costituzionale. Nel periodo in cui era in vigore la Costituzione del 1961, la Corte costituzionale, fondandosi sul principio dello Stato democratico e sul principio del pluralismo, aveva respinto l'idea di applicare una «soglia di sbarramento semplice» all'interno della circoscrizione elettorale (paragrafo 41 *supra*). Successivamente, in seguito alla adozione della Costituzione del 1982, nelle occasioni in cui i giudici costituzionali si sono pronunciati in materia di sistemi elettorali, essi

non hanno mai mancato di rilevare che il legislatore non dispone di un margine di apprezzamento illimitato in questa materia e non può adottare «misure volte ad ostacolare la libera espressione del popolo o a sottomettere la vita politica all'egemonia di un partito unico oppure a distruggere il sistema multipartitico» (paragrafo 42 *supra*).

145. Nella sentenza resa il 18 novembre 1995, la Corte costituzionale è ritornata sulla sua giurisprudenza del 1968 (paragrafo 41 *supra*) e ha esaminato il fondamento della soglia di sbarramento in qualità di correttivo del principio di proporzionalità che consente di evitare una eccessiva frammentazione parlamentare. Anche ammettendo che le soglie di sbarramento restringano «il diritto di votare e di essere eletti», la Corte costituzionale le ha ritenute legittime quando esse non eccedono la normale misura e ha ritenuto conseguentemente, che la soglia del 10% sia conforme ai principi costituzionali. Al contrario, fondandosi sul principio «dell'equa rappresentanza», la Corte ha proceduto con l'annullamento di una soglia di sbarramento del 25% per la ripartizione dei seggi attribuiti ai dipartimenti. La Corte, a ben vedere, ha affermato che il principio costituzionale dell'equa rappresentazione e quello della stabilità di governo devono necessariamente essere integrati, in modo da equilibrarsi e completarsi a vicenda (paragrafo 43 *supra*).

146. Ne deriva che l'attività della Corte costituzionale, che svolge la funzione di sorveglianza sulle soglie di sbarramento eccessivamente elevate ricercando un punto di equilibrio tra il principio dell'equa rappresentazione e quello della stabilità di governo, costituisce una garanzia destinata ad impedire che l'applicazione delle soglie di sbarramento possa costituire una violazione della sostanza del diritto sancito dall'articolo 3 del Protocollo n°1.

### *iii. Conclusioni*

147. In conclusione la Corte stima che da un punto di vista generale una soglia di sbarramento elettorale del 10% sia eccessiva. Da tale punto di vista essa concorda con le valutazioni fatte dagli organi del Consiglio d'Europa che sottolineano il carattere eccezionale di un siffatto sbarramento e ne raccomandano la riduzione (paragrafi 57 e 130). Tale sbarramento, in effetti, costringe i partiti politici ad adottare tutta una serie di stratagemmi che non contribuiscono di certo alla trasparenza del processo elettorale. Nel caso di specie, tuttavia, la Corte non è convinta che lo sbarramento in questione, considerato il contesto politico delle elezioni in esame nonché le misure correttive e le altre garanzie di cui esso era dotato e che ne hanno circoscritto l'effetto nella pratica, abbia avuto per effetto quello di violare la sostanza dei diritti dei ricorrenti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n°1.

148. Conseguentemente, non vi è stata violazione di tale disposizione.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE

*Ritiene*, con tredici voti contro quattro, che non vi è stata violazione di dell'articolo 3 del Protocollo n° 1.

Redatta in francese ed in inglese, e resa in udienza pubblica al Palazzo dei diritti umani, a Strasburgo, l'8 luglio 2008.

Vincent Berger  
Giureconsulto

Boštjan M. Zupančič  
Presidente

Alla presente sentenza è allegata, conformemente all'articolo 45 § 2 della Convenzione e all'articolo 74 § 2 del Regolamento, l'esposizione della seguente opinione dissenziente comune ai giudici Tulkens, Vajić, Jaeger et Šikuta.

B.M.Z.  
V.B

## OPINIONE DISSENZIENTE COMUNE AI GIUDICI TULKENS, VAJIĆ, JAEGER E ŠIKUTA

Con rammarico, non possiamo condividere la conclusione della maggioranza secondo la quale non vi sarebbe stata alcuna violazione dell'articolo 3 del Protocollo n°1, e questo nonostante il fatto che utilizziamo come punto di partenza gli stessi principi della maggioranza (paragrafi da 105 a 115 della sentenza).

1. In un sistema elettorale proporzionale, l'esigenza di una soglia di sbarramento non può essere considerata *ex se* in contrasto con gli obblighi derivanti dall'articolo 3 del Protocollo n°1, nella misura una siffatta soglia favorisce le correnti di pensiero sufficientemente rappresentative e permette di evitare una eccessiva frammentazione del Parlamento. Nessuno dubita, tuttavia, che il sistema attuale in Turchia, con una soglia del 10% introdotta nel 1980 che è la più alta in Europa, contribuisca a privare una larga fetta della popolazione della possibilità di essere rappresentata al Parlamento.

Come messo in mostra dalle elezioni legislative del 1987, del 1991, del 1995 e del 1999, la parte di voti espressi in favore di partiti non rappresentati al Parlamento era pari rispettivamente al 19,4 % (circa 4,5 milioni di voti), allo 0,5 % (circa 140 000 voti), al 14 % (circa 4 milioni di voti) e al 18,3 % (circa 6 milioni di voti). Il risultato dello scrutinio del 2002, invece, ha messo in luce una «crisi della rappresentanza», dal momento che il 45,3 % dei voti (ossia circa 14,5 milioni di voti) non sono stati presi in considerazione e non si sono rispecchiati nella composizione del Parlamento uscito dall'elezione<sup>1</sup>. Secondo un rapporto redatto dall'OSCE, la soglia di sbarramento del 10% applicata nel sistema elettorale turco elimina praticamente qualsiasi possibilità per i partiti regionali e di minoranza di avere accesso alla grande Assemblea nazionale della Turchia e snatura l'obiettivo principale di un sistema proporzionale<sup>2</sup>. In effetti, l'elevata soglia del 10% tende a far scomparire le critiche ed i dibattiti parlamentare che sono, come evidente, l'essenza della democrazia rappresentativa. Ora, come la Corte ha sovente ripetuto, non può esistere democrazia senza pluralismo (cfr. *Parti della libertà e della democrazia (ÖZDEP) c. Turchia* [GC], n° 23885/94, §§ 39 e 41, CEDH 1999-VIII).

---

1. R. ZIMBRON, "The Unappreciated Margin: Turkish Electoral Politics Before the European Court of Human Rights", 49 *Harvard International Law Journal Online* 10 (2007), <http://www.harvardilj.org/online/125>, p. 18.

2. Si veda ORGANIZZAZIONE PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA, UFFICIO PER LE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE ED I DIRITTI UMANI, *Assessment Report: Republic of Turkey Parliamentary Elections (2002)*.

2. il Governo sostiene che la soglia di sbarramento elettorale del 10% persegua lo *scopo legittimo* di assicurare la stabilità governativa. Secondo il Governo, l'esistenza in Turchia di un sistema elettorale proporzionale puro non corretto da una siffatta soglia impedirebbe la creazione di maggioranze di governo stabili. La Corte dichiara di condividere siffatta tesi senza analizzarla né sottoporla a critica. Ora, secondo alcuni, l'analisi del contesto storico della Turchia mette in dubbio siffatto obiettivo, dal momento che un sistema elettorale privo di una soglia di sbarramento così elevata potrebbe permettere comunque la formazione di governi stabili<sup>1</sup>. Al contrario, un siffatto sbarramento comporterebbe più un vantaggio di polarizzazione che di stabilità.

Tra le altre cose, di fatto, i gruppi più piccoli ormai riescono ad ottenere una rappresentanza al Parlamento aggirando la legge (si veda il punto 4 *supra*). Ne deriva, allora, che non può più dubitarsi che lo scopo della legge consiste nell'escludere dal Parlamento i partiti o i gruppi più piccoli, e questo dal momento che il solo effetto che deriva dalla sua applicazione sembra essere quello di ridurre, nelle elezioni, le *chances* di tutti i partiti minori che non avranno la certezza di oltrepassare la soglia di sbarramento. A tali partiti, nel corso del periodo elettorale, non resta che trovare degli alleati o sparire presentando i propri candidati come indipendenti.

3. Per quanto riguarda la *proporzionalità* dell'ingerenza il primo motivo su cui si fonda al decisione della maggioranza riposa sul fatto che le elezioni del 3 novembre 2002 si sarebbero svolte in un clima di tensione provocato da una molteplicità di cause (pressioni economiche, crisi politiche, terremoti, - paragrafo 141 della sentenza). In altre parole a situazioni eccezionali, soluzioni eccezionali.

Siffatta tesi – che a prima vista potrebbe apparire ragionevole – è tuttavia indebolita in modo particolare dalla circostanza che la soglia di sbarramento del 10% non è stata applicata esclusivamente alle elezioni del novembre 2002. Da un lato tale sistema è stato adottato molto *prima*, alle elezioni del 1983, e da allora molti partiti dalla diversa linea politica non sono riusciti più ad ottenere una rappresentanza in Parlamento in quanto non sono riusciti a superare la soglia di sbarramento in questione (paragrafo 123 della sentenza). Dall'altro lato, tale sbarramento è stato applicato anche *dopo* le elezioni del 2002 e, in modo particolare, alle elezioni legislative del 22 luglio 2007. Certo, dei progetti di riforma del sistema elettorale sono stati presentati a più riprese, ma una mano invisibile sembra averne sempre ostacolato l'adozione. In presenza di siffatte condizioni, il motivo fondamentale della tesi accolta dalla maggioranza, sarebbe a dire quello del contesto peculiare delle elezioni del 2002, non ci sembra pertinente.

---

1. R. ZIMBRON, "The Unappreciated Margin: Turkish Electoral Politics Before the European Court of Human Rights", *op. cit.*, p. 13.

4. Il secondo motivo su cui riposa la decisione della maggioranza risiede nell'importanza che essa accorda a ciò che definisce come i «correttivi e le altre garanzie» che sono suscettibili di circoscrivere gli effetti pratici dello sbarramento del 10%, un sbarramento che in generale comunque appare alla maggioranza eccessivo (paragrafo 147).

Di che si tratta in concreto? La Corte riconosce essa stessa che si tratta di una serie di «stratagemmi» ai quali i partiti politici minori sono costretti a ricorrere e che non contribuiscono certo alla trasparenza del processo elettorale (*ibid.*). Uno stratagemma, nel significato letterale del termine, è un artificio, un artificio di guerra. Ebbene, è possibile correggere un sistema democratico che non funziona in modo corretto, ricorrendo a degli «stratagemmi» e giustificarne in questo modo la compatibilità con la Convenzione?

Concretamente, i partiti politici turchi hanno sviluppato delle tecniche elettorali tendenti ad «aggirare» gli ostacoli, e ciò vale in particolare in relazione alla tecnica dei candidati indipendenti sostenuti da un partito (e che una volta eletti ricostituiscono il loro partito di origine) e a quella della presentazione dei candidati di un partito nella lista di un altro partito. La Corte non ha esitato a constatare che, in questo caso, non si tratta altro che di un ripiego (paragrafo 138). La Corte, inoltre, sottolinea tutte le difficoltà di un siffatto sistema nella misura in cui i candidati sono sottoposti ad un certo numero di limitazioni e di condizioni sfavorevoli rispetto ai partiti politici (si veda, per esempio, il paragrafo 36 della sentenza). Tuttavia, la Corte accetta questi «stratagemmi» a causa dei risultati pratici che da essi deriverebbero. In altre parole, il fine giustifica i mezzi.

Ora, a parte gli evidenti problemi di moralità politica che suscita siffatta posizione, essa non è a nostro avviso accettabile dal momento che, come la stessa Corte riconosce, siffatti «stratagemmi» contrastano con lo scopo legittimo derivante dalla applicazione di soglie di sbarramento elettorali così elevate, e cioè quello di evitare la frammentazione parlamentare. Tra l'altro, questi correttivi e queste garanzie dipendono in modo esclusivo dalle circostanze e dagli accordi politici esistenti di volta in volta e non hanno alcuna certezza né stabilità temporale. Si tratta, dunque, di pratiche che oltre ad essere esse stesse contrarie alla Costituzione e alla legge elettorale della Turchia (articolo 16 della legge n° 2839 riguardante l'elezione dei deputati), possono essere modificate e scomparire da un giorno all'altro. In presenza di siffatte condizioni è difficile accettare che tali correttivi possano ricevere la qualificazione di garanzie ai sensi della Convenzione. Infine, la Corte non si sofferma affatto sull'effetto pregiudizievole che tali tecniche possono arrecare al sistema dei partiti dal momento che quelli tra loro più piccoli devono cercare di assicurarsi la protezione di altri gruppi per poter superare la soglia del 10%. Ebbene, i partiti rappresentano ed uniscono differenti correnti di pensiero. Qualsiasi interferenza nell'indipendenza della loro

partecipazione alle elezioni ha per effetto quello di restringere la libera espressione dell'opinione della popolazione, e ciò sia che l'interferenze sia diretta sia che l'interferenza sia indiretta. Ciò è senza dubbio quanto avviene quando differenti partiti formano durante le elezioni delle alleanze nascoste aggirando tanto la normativa in vigore quanto l'interpretazione di essa resa dalla Corte costituzionale. (paragrafo 42 della sentenza). Per costituire siffatta tipologia di alleanze, i candidati di un partito devono essere accettati, ed anzi approvati, da un altro partito; in tale modo viene messa in pericolo l'indipendenza dei partiti, e soprattutto quella dei loro rappresentanti che sono candidati in liste presentate da altri partiti. A ben vedere ciò equivale a giocare a nascondino con gli elettori e a minare i fondamenti di una democrazia.

5. Il sistema elettorale in esame, che implica la soglia di sbarramento elettorale più elevata d'Europa, che soffoca gli interessi e le opinioni di una larga fetta dell'elettorato associato ad una determinata regione o ad una minoranza nazionale (paragrafi 114 e 115 della sentenza) e che impedisce la formazione di coalizioni manifeste con altri partiti politici (si veda, il paragrafo 42 della sentenza della Corte costituzionale), oltrepassa in modo manifesto l'ampio margine di apprezzamento di cui gode lo Stato e contrasta con la sostanza e lo scopo dell'articolo 3 del Protocollo n°1 aggiuntivo alla Convenzione. Come osservato dal professore I. Budge, «ciò che poteva essere considerato all'epoca come una misura eccezionale necessaria per la protezione di una democrazia ancora fragile non può più essere giustificato oggi, quando la democrazia turca è giudicata sufficientemente stabile e matura per richiedere di entrare nell'Unione Europea»<sup>1</sup>.

6. Allo stesso modo, noi non siamo affatto convinti che le restrizioni elettorali in esame non comportino una riduzione dei diritti in questione e anzi riteniamo che esse interferiscano nella stessa sostanza di tali diritti, privandoli di qualsivoglia effettività (*Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, sentenza del 2 marzo 1987, Serie A n. 113, § 52). A ben vedere, anche ammettendo che il sistema in vigore non possa essere considerato conforme alla Convenzione se non munito di correttivi e anche accettando che tali correttivi possano derivare dagli «stratagemmi» summenzionati, la stessa maggioranza sembra costretta a riconoscere la validità del nostro ragionamento.

Lo svolgimento di libere elezioni costituisce uno dei fondamenti della giustizia e della pace in Europa; tale requisito è necessario allo sviluppo di una effettiva democrazia politica pluralista e, pertanto, allo sviluppo della supremazia del diritto e del rispetto dei diritti dell'uomo. Non si vede allora

---

1. Osservazioni dei ricorrenti depositate in cancelleria il 29 ottobre 2007, punto 4.

SENTENZA YUMAK E SADAK c. TURCHIA - OPINIONE DISSENZIENTE COMUNE  
AI GIUDICI TULKENS, VAJIĆ, JAEGER E ŠIKUTA

come, sì fondamentali obiettivi, sottostanti non solo alla Convenzione ma all'intero sistema del Consiglio d'Europa, possano essere raggiunti se essi vengono fondati su regole elettorali che occorre aggirare (paragrafi da 133 a 146, ed in particolare 139 e 143) per renderle compatibili con la Convenzione. Ai nostri occhi, l'unico modo adeguato per migliorare la situazione attuale, in modo conforme alla Convenzione, non può che consistere nella adozione, in modo chiaro e trasparente, dei necessari emendamenti legislativi al sistema elettorale.