

CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

QUINTA SEZIONE

ETXEBERRIA E ALTRI C. SPAGNA

(Ricorsi nn. 35579/03, 35613/03, 35626/03 e 35634/03)

Sentenza

STRASBURGO
30 giugno 2009

DEFINITIVA
06/11/2009

Questa sentenza potrà subire alcune lievi modifiche formali.

Nella causa Etxeberria e altri c. Spagna,

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

Peer Lorenzen, *presidente*,

Rait Maruste,

Karel Jungwiert,

Renate Jaeger,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre, *giudici*,

Alejandro Saiz Arnaiz, *giudice ad hoc*,

e da Claudia Westerdiek, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 23 giugno 2009,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in quest'ultima data.

PROCEDURA

1. Il caso trae origine da quattro ricorsi (nn. 35579/03, 35613/03, 35626/03 e 35634/03) diretti contro il Regno di Spagna e con cui due cittadini di tale Stato, la Signora Etxeberria (ricorso n. 35579/03) ed il Signor M. Barrena Arza (ricorso n. 35613/03), così come svariati gruppi elettorali (ricorsi nn. 35626/03 e 35634/03) («i ricorrenti»), si sono rivolti alla Corte il 6 novembre 2003 in virtù dell'art. 34 della Convenzione per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. Dinanzi alla Corte, i ricorrenti sono rappresentati da D. Rouget, avvocato a Saint-Jean-de-Luz. Il governo spagnolo («il Governo») è rappresentato dal suo agente, I. Blasco, capo del servizio giuridico dei diritti dell'uomo presso il ministero della Giustizia.

2. Sul terreno dell'art. 10 della Convenzione, l'insieme dei ricorrenti lamenta l'annullamento delle proprie candidature alle elezioni al comune di Hernani, al Consiglio generale di Alava Guipúzcoa e Biscaye, al Parlamento di Navarra ed in molti altri municipi di Navarra e dei Paesi Baschi. D'altra parte, i ricorrenti sostengono che la procedura contenzioso-elettorale davanti alla camera speciale del Tribunale supremo, disciplinata dalla legge organica sul regime elettorale generale così come modificata dalla legge organica 6/2002 del 27 giugno 2002 sui partiti politici, non può essere considerata come un ricorso effettivo. Infine, nei ricorsi nn. 35613/03 e 35626/03, i ricorrenti invocano parimenti l'art. 3 del Protocollo n. 1, lamentando di essere stati privati della possibilità di presentarsi alle elezioni al Parlamento di Navarra e di rappresentare gli elettori.

3. La Corte ha deciso di riunire i ricorsi (art. 42 § 1 del regolamento).

4. Con decisione dell'11 dicembre 2007, la Corte ha dichiarato i ricorsi parzialmente ricevibili.

5. Il 1° luglio 2008 la Corte ha notificato alle parti la propria intenzione di spogliarsi della decisione in favore della Grande Camera, conformemente all'art. 72 § 1 del

regolamento. Avvalendosi dell'art. 72 § 2, il Governo si è opposto a tale decisione. Di conseguenza, la Camera ha proseguito nel trattare il ricorso.

6. I ricorrenti hanno depositato delle osservazioni scritte complementari (art. 59 § 1 del regolamento), ma non il Governo. Avendo la camera deciso, dopo aver consultato le parti, non doversi procedere a tenere un'udienza sul merito della causa (art. 59 § 3 *in fine* del regolamento), ciascuna delle parti ha presentato note scritte.

FATTO

I. LE CIRCONSTANZE DEL CASO

7. All'origine del ricorso n. 35579/03 vi è una cittadina spagnola residente a Hernani (provincia di Guipúzcoa). Ella era la capolista del gruppo elettorale *Bildu Hernani* e aveva presentato la propria candidatura alle elezioni municipali del Comune di Hernani (Guipúzcoa) del 25 maggio 2003.

8. All'origine del ricorso n. 35613/03 vi è un cittadino spagnolo residente a Berriozar (Navarra). Egli era il capolista del gruppo elettorale *Nafarroako Autodeterminaziorako Bilgunea*, e aveva presentato la propria candidatura in vista delle elezioni del Parlamento di Navarra del 25 maggio 2003.

9. All'origine del ricorso n. 35626/03 vi è un gruppo elettorale che aveva presentato la propria candidatura alle elezioni del Parlamento di Navarra del 25 mai 2003.

10. All'origine del ricorso n. 35634/03 vi sono 218 gruppi elettorali (la cui lista è riportata in allegato) costituiti per partecipare, alcuni di loro, all'elezione dei consigli generali (*Juntas generales*) di Alava, di Guipúzcoa e di Biscaye e, altri, alle elezioni municipali di Navarra, di Alava, di Guipúzcoa e di Biscaye del 25 maggio 2003.

11. I gruppi sin qui menzionati saranno d'ora in poi definiti come i «gruppi elettorali ricorrenti».

A. La genesi del caso

12. La Corte rinvia a questo proposito ai paragrafi da 10 a 14 della sentenza *Herri Batasuna e Batasuna c. Spagna* (nn. 25803/04 e 25817/04) del 30 giugno 2009.

B. L'annullamento delle candidature dei ricorrenti

13. I fatti della causa, così come esposti dalle parti, possono essere riassunti come di seguito indicato.

14. Il 28 aprile 2003, le commissioni elettorali del Paese Basco e della Navarra hanno registrato le candidature dei gruppi alle elezioni municipali, regionali e autonome nel Paese Basco e nella Navarra indette per il 25 maggio 2003.

15. Il 1° maggio 2003, l'avvocato dello Stato e il pubblico ministero hanno presentato, davanti alla camera speciale del Tribunale supremo costituitasi conformemente all'art. 61 della legge organica sul potere giudiziario (d'ora in avanti «la LOPG»), dei ricorsi elettorali volti ad ottenere l'annullamento di circa 300 candidature, tra cui quelle dei gruppi elettorali ricorrenti. L'avvocato dello Stato e il pubblico ministero accusavano i gruppi elettorali ricorrenti di proseguire le attività dei partiti politici Batasuna e Herri Batasuna, dichiarati illegali e disciolti nel marzo 2003.

16. Il medesimo giorno, il Tribunale supremo, ricordando i principi di celerità e di concentrazione caratteristici della procedura contenzioso-elettorale, ha citato i gruppi elettorali ricorrenti a comparire prima delle ore 15 dell'indomani per presentare le proprie osservazioni.

17. Il 3 maggio 2003, il Tribunale supremo ha accolto, per quanto riguarda i gruppi elettorali ricorrenti davanti alla Corte, i ricorsi presentati dall'avvocato dello Stato e dal pubblico ministero e ha annullato le candidature in ragione del fatto che esse avevano lo scopo di proseguire le attività dei tre partiti dichiarati illegali e disciolti. Il Tribunale ha fondato le proprie decisioni sull'art. 44 § 4 della legge organica sul regime elettorale generale, come modificata dalla LOPP.

18. Nelle sue sentenze, il Tribunale supremo ha rigettato, in primo luogo, gli argomenti dei gruppi elettorali ricorrenti secondo cui essi non avevano avuto a disposizione un tempo sufficiente per presentare le proprie osservazioni. Il Tribunale ha ritenuto, sul punto, che la brevità del termine era giustificata dalla natura eccezionale di questo tipo di ricorso, che doveva essere deciso, secondo quanto stabilito dalla legge organica sul regime elettorale generale, entro un termine di due giorni. Nel caso di specie, tali obbligazioni non avevano impedito di assicurare il rispetto, nel corso dell'intera procedura, dei principi del contraddittorio e di imparzialità, componenti essenziali del diritto dei gruppi elettorali ricorrenti a un processo equo.

19. Secondo il Tribunale supremo, anche se lo scioglimento dei partiti politici non comporta la soppressione del diritto di elettorato attivo e passivo dei dirigenti di essi o dei suoi membri, le attività dei partiti disciolti non potrebbe continuare nell'avvenire sotto altri nomi o forme giuridiche. Allo scopo di apprezzare l'esistenza di questa continuità o successione tra un partito politico e un gruppo elettorale, l'art. 44 § 4 della legge organica sul regime elettorale generale stabilisce un insieme di criteri quali la somiglianza sostanziale delle loro strutture, della loro organizzazione o del loro funzionamento, dei loro membri, dirigenti, rappresentanti o dei responsabili delle investiture alle elezioni, l'origine dei mezzi di finanziamento o il loro sostegno alla violenza o al terrorismo.

20. Il Tribunale supremo ha ritenuto, a questo proposito, che l'art. 44 § 4 della legge organica non mirava a limitare il diritto di elettorato passivo dei candidati ma aveva lo scopo di impedire lo snaturamento dei gruppi elettorali come strumenti di partecipazione cittadina. Si trattava di una garanzia istituzionale che rispettava ad ogni modo il contenuto essenziale del diritto di partecipazione alla vita pubblica. A questo proposito, il Tribunale supremo ha ricordato la giurisprudenza del Tribunale costituzionale relativa al fatto che si tratta di un diritto il cui esercizio è subordinato alle esigenze fissate dalla legge. Tale legge può, infatti, limitarne l'esercizio al fine di salvaguardare i principi essenziali del sistema democratico.

21. Il Tribunale supremo ha parimenti enumerato altri criteri idonei a valutare l'esistenza di una continuità, come quello della partecipazione dei partiti disciolti alla promozione dei gruppi elettorali, quello del loro programma di attività politica, quello della percentuale di candidati aventi dei legami specifici con i partiti dichiarati illegali, quello dell'esercizio di funzioni pubbliche a nome dei partiti disciolti o dell'esistenza di condanne penali contro i candidati. A questo proposito, il Tribunale ha rilevato che la valutazione globale di questi fattori doveva essere effettuata in modo tale da poter dedurre, in modo ragionevole e non arbitrario, che il gruppo elettorale avesse agito, di fatto, come successore dei partiti dichiarati illegali.

22. Secondo il Tribunale supremo, i seguenti elementi di prova dimostrerebbero che i gruppi elettorali ricorrenti avevano come scopo quello di proseguire le attività dei partiti dichiarati illegali e disciolti.

23. La polizia nazionale aveva sequestrato vari documenti interni redatti dall'entourage dei partiti disciolti, intitolati « Elezioni 2003 – Passi da fare a livello politico ». In questi rapporti si richiama l'intenzione di creare delle « piattaforme » come strategia di riposta allo scioglimento, il cui fine doveva essere non solo quello di sostituire Batasuna ma anche di fornire una risposta politica alla situazione. Inoltre, questi documenti prevedevano delle soluzioni per il caso in cui le candidature proposte nel quadro delle « piattaforme » non venissero ammesse a causa della constatazione dell'esistenza di un rapporto di successione di Batasuna e Herri Batasuna.

24. Quanto ai legami tra i candidati dei gruppi elettorali ricorrenti ed i partiti dichiarati illegali, il Tribunale supremo ha rilevato che numerosi dirigenti e anziani candidati di questi partiti figuravano come candidati nelle liste dei gruppi in questione. Inoltre, alcuni di questi dirigenti si erano espressi sui *media* poco prima delle elezioni per dire che « tutte le organizzazioni dichiarate illegali avevano continuato la loro esistenza al fine di mostrare il loro impegno per la liberazione del nostro popolo [basco] » e avevano parimenti affermato: « poco importa il nome sotto il quale il nuovo progetto diventerà una realtà; ciò che conta è il progetto in sé e le idee ».

25. Più in particolare, il Tribunale supremo ha attirato l'attenzione sul protocollo firmato da Batasuna e *Nafarroako Autodeterminaziorako Bilgunea* (uno dei gruppi elettorali ricorrenti) il 27 marzo 2003, vale a dire il giorno in cui lo stesso Tribunale aveva dichiarato illegale il partito politico Batasuna.

26. Secondo il Tribunale supremo, questi elementi mettevano in luce una strategia dei partiti politici dichiarati illegali volta ad aggirare gli effetti della sentenza del 27 marzo 2003 attraverso i gruppi elettorali.

27. I gruppi elettorali ricorrenti hanno proposto allora un ricorso d'*amparo* dinanzi al Tribunale costituzionale, lamentando in particolare le seguenti violazioni:

- violazione del diritto ad un processo imparziale, nella misura in cui la camera speciale del Tribunale supremo che aveva esaminato i ricorsi elettorali aveva reso anche la sentenza del 27 marzo 2003;

- violazione dei diritti della difesa e del diritto ad un processo con tutte le garanzie richieste nella parte in cui la procedura contenzioso-elettorale che li riguardava era iniziata soltanto per garantire l'esecuzione della sentenza del 27 marzo 2003, mentre nessuno dei gruppi ricorrenti erano stati parte del primo procedimento;

- violazione del diritto a utilizzare i mezzi di prova necessari per difendersi, a causa della eccessiva rapidità della procedura contenzioso-elettorale;

– violazione del diritto al rispetto della vita privata combinato con il diritto a un processo assistito da ogni garanzia e del diritto alla libertà di pensiero nella misura in cui i fatti provati nella sentenza del Tribunale supremo erano fondati su dei dati di carattere personale riguardanti i membri dei gruppi;

– violazione del diritto alla presunzione d'innocenza e al diritto di essere informati dell'accusa, nella misura in cui, anche se non si trattava di un processo penale, i gruppi erano accusati di obbedire agli ordini dell'ETA;

– violazione del diritto di partecipare agli affari pubblici, direttamente o attraverso dei rappresentanti, nella misura in cui le sentenze del Tribunale supremo avevano determinato l'ineleggibilità dei membri dei gruppi e, di conseguenza, privato gli elettori potenziali del diritto di voto, causando così anche una violazione del diritto alla libertà ideologica e alla libertà di espressione (quest'ultima non è stata allegata nel ricorso n. 35613/03);

– violazione del diritto d'associazione;

– violazione del principio di divieto di retroattività delle regole restrittive dei diritti politici e civili, nella misura in cui lo scioglimento dei partiti politici ha provocato l'eliminazione di liste in cui figuravano degli individui che avevano fatto parte di questi partiti quando erano ancora legali;

– violazione del divieto di discriminazione, nella misura in cui la LOPP non è stata applicata ad altri gruppi ai quali appartenevano ugualmente degli anziani membri dei partiti politici dichiarati illegali dalla sentenza del Tribunale supremo del 27 marzo 2003.

28. Con sentenza dell'8 maggio 2003, il Tribunale costituzionale ha rigettato il ricorso con riferimento, tra gli altri, ai quattro gruppi elettorali ricorrenti. Sedici dei gruppi elettorali coinvolti nella procedura interna hanno visto accolti i loro ricorsi d'*amparo*.

29. Per quanto riguarda i quattro gruppi elettorali ricorrenti, l'alta giurisdizione ha ricordato la propria giurisprudenza sulla costituzionalità della procedura contenzioso-elettorale prevista dall'art. 49 della legge organica relativa al regime elettorale generale (sentenza del 24 febbraio 2000, *ex plurimis*). A questo proposito, essa ha affermato:

«La brevità dei termini previsti dall'art. 49 della legge organica relativa al regime elettorale generale per lo svolgimento del ricorso contro la registrazione di candidature e candidati – due giorni per formulare il ricorso e altri due giorni per adottare una decisione – non comporta in sé alcuna violazione del diritto a un processo equo, nella misura in cui il legislatore ha concepito (...) una procedura estremamente rapida (...) che richiede dei termini corti ad ogni stadio, tanto sul profilo amministrativo quanto su quello giurisdizionale, e che richiede dunque da parte di tutte le parti un'estrema diligenza giacché si tratta di rendere compatibile il diritto a un processo equo degli interessi e la necessità di rispettare i termini stabiliti tenuto conto di quelli fissati per l'insieme del processo elettorale in questione».

30. Il Tribunale costituzionale ha constatato che i gruppi ricorrenti avevano potuto presentare i loro motivi e proporre i mezzi di prova pertinenti per contestare i ricorsi proposti contro le loro candidature dinanzi al Tribunale supremo. D'altronde, nel quadro del ricorso d'*amparo*, essi avevano avuto l'occasione di proporre nuove osservazioni.

31. Infine, per quanto riguarda i motivi relativi all'asserita violazione del diritto a partecipare agli affari pubblici, il Tribunale costituzionale ha affermato quanto segue:

«Nella misura in cui risulta accertata la volontà di aggirare lo scioglimento di partito politico, la legislazione elettorale prevede il divieto di gruppi elettorali che (...) agiscono come strumenti di tale

volontà. Questa conseguenza limita evidentemente l'esercizio di un diritto individuale che non è stato oggetto della sentenza di scioglimento, ma resta comunque vero il fatto che, nella misura in cui un gruppo elettorale si costruisce con questo fine fraudolento, la sua equivalenza funzionale con il partito disciolto deve avere la prevalenza su ogni altra considerazione, ivi compreso l'esercizio di un diritto strumentalizzato che diventa come tale abusivo (...).

È evidente che il sacrificio del diritto dei cittadini di candidarsi alle elezioni per il tramite di un gruppo di elettori deve basarsi su una decisione giudiziaria secondo cui il gruppo costituito serve veramente per il perseguimento di un fine che non sia quelli di esercitare un tale diritto ma di eludere gli effetti dello scioglimento di un partito politico. I criteri da utilizzare sono quelli previsti dall'art. 44 § 4 della legge organica relativa al regime elettorale generale, che fanno riferimento agli elementi di continuità organico-funzionale, personale e finanziaria. (...) Ad ogni modo, ciò che importa è che i criteri di valutazione utilizzati siano sufficienti per concludere in maniera motivata che i gruppi elettorali ricorrenti agiscono effettivamente come elementi costitutivi di un partito *de facto* e non come dei veri strumenti di partecipazione politica che mirano ad attuare l'esercizio del diritto di elettorato passivo degli individui che ne fanno parte».

32. L'alta giurisdizione ha richiamato le sentenze del Tribunale supremo contestate ed ha considerato che esse dimostravano, in modo ragionevole e sufficientemente motivato, l'esistenza di una strategia congiunta, elaborata dall'organizzazione terrorista ETA e dal disciolto partito Batasuna, volta a favorire la ricostruzione del partito e a presentare delle candidature alle elezioni municipali, provinciali e regionali. A questo proposito, il Tribunale costituzionale ha ricordato di non essere competente per rivedere la valutazione effettuata, trattandosi di una questione di legalità ordinaria.

33. Tra le prove che il Tribunale supremo aveva considerato come pertinenti per giungere alla sua conclusione, l'alta giurisdizione ha evidenziato

« (...) le informazioni concernenti l'inclusione ai primi posti delle candidature delle persone che erano state elette precedentemente come rappresentanti dei partiti disciolti; la pubblicazione di annunci tesi ad ottenere firme e dichiarazioni pubbliche di vari portavoce dell'ETA e di dirigenti di Batasuna a favore della partecipazione cittadina alle elezioni.

(...)

Secondo la camera [del Tribunale supremo] (...), il cumulo delle circostanze [citate] non poteva che portare alla conclusione che i gruppi ricorrenti (...) sono stati creati al solo scopo di continuare le attività dei partiti politici disciolti».

34. Il Tribunale costituzionale ha ricordato che la limitazione del diritto di partecipazione agli affari pubblici poteva giustificarsi solo se, dopo una valutazione della proporzionalità tra lo scopo perseguito e il diritto in gioco, era possibile provare che i gruppi elettorali erano stati snaturati attraverso elementi capaci di trasformarli in un partito politico *de facto* che dava continuità a un altro partito disciolto. Nelle circostanze del caso di specie e nella misura in cui la valutazione delle prove effettuata dal Tribunale supremo sembrava essere ragionevole e sembrava aver preso in considerazione tutti gli interessi e diritti in conflitto, il Tribunale costituzionale ha ritenuto che la restrizione del diritto di partecipazione agli affari pubblici fosse giustificata.

35. Per quanto riguarda, infine, il diritto alla libertà di espressione, l'alta giurisdizione ha segnalato quanto segue:

« (...) Pur riconoscendo la stretta relazione che esiste tra [la libertà ideologica e la libertà di espressione] e il diritto di partecipazione agli affari pubblici (art. 23 § 2 della Costituzione), (...)

questi due elementi non hanno alcun rapporto oggettivo, secondo la dottrina costituzionale consolidata, con quello che è stato deciso dal Tribunale supremo [nelle sue sentenze contate con l'*amparo*]. Di conseguenza, essi non devono essere esaminati in quanto tali in questa sentenza».

36. Un giudice dissenziente ha espresso dei dubbi sulla conformità della procedura contenzioso-elettorale, prevista dalla legge organica relativa al regime elettorale generale, con il diritto a un processo equo garantito dall'art. 24 della Costituzione, visti i termini brevi che caratterizzano questa procedura.

II. IL DIRITTO INTERNO E INTERNAZIONALE RILEVANTE

1. La Costituzione

Art. 20

« 1. Sono riconosciuti e protetti i seguenti diritti:

a) diritto di esprimere e diffondere liberamente pensieri, idee e opinioni oralmente, per scritto o con ogni altro mezzo di riproduzione;

(...)

d) diritto di comunicare e di ricevere liberamente informazioni vere con ogni mezzo di diffusione (...).

2. L'esercizio di questi diritti non può essere limitato da alcuna censura preventiva.

(...)

4. Queste libertà trovano il loro limite nel rispetto dei diritti riconosciuti in questo Titolo, nelle disposizioni delle leggi applicabili ed in particolare nel diritto all'onore, alla vita privata, all'immagine e alla protezione della gioventù e dell'infanzia».

Art. 23

« 1. I cittadini hanno diritto di partecipare agli affari pubblici, direttamente o attraverso i loro rappresentanti eletti liberamente nelle elezioni periodiche a suffragio universale».

Art. 24

« 1. Tutti hanno diritto ad ottenere la tutela effettiva dei giudici e dei tribunali per esercitare i propri diritti e interessi legittimi, senza essere mai posti nella condizione di non potersi difendere.

2. Inoltre, ogni persona ha diritto ad essere ascoltata da una giurisdizione ordinaria stabilita preventivamente dalla legge; ogni persona ha diritto di difendersi e di farsi assistere da un avvocato, di essere informata dell'accusa gravante nei suoi confronti, di beneficiare di un processo pubblico senza ritardi ingiustificati e con tutte le garanzie, di utilizzare i mezzi di prova adeguati per la propria difesa, di non testimoniare contro se stessa e di non riconoscersi colpevole, nonché alla presunzione d'innocenza (...).

2. *La legge organica 5/1985 del 19 giugno 1985 sul regime elettorale generale, come modificata dalla legge organica 6/2002 del 27 giugno 2002 sui partiti politici (LOPP)*

Art. 44 § 4

« Non possono candidarsi alle elezioni i gruppi elettorali che, di fatto, succedono ad un partito politico dichiarato illegale e disciolto o sospeso, o continuano le attività di un tale partito. A questo proposito, si terrà conto della somiglianza sostanziale delle loro strutture, della loro organizzazione e del loro funzionamento, delle persone che ne fanno parte, che li dirigono, che li rappresentano o amministrano le candidature, dell'origine dei mezzi di finanziamento o materiali, o di ogni altra circostanza pertinente che, come la loro disposizione a sostenere la violenza o il terrorismo, consentono di accertare questa continuità o successione».

Art. 49 § 1

« Dal momento della proclamazione, ogni candidato escluso così come i rappresentanti delle candidature proclamate o la cui proclamazione sia stata respinta, dispongono di un termine di due giorni per introdurre un ricorso davanti al giudice amministrativo contro la decisione delle *Juntas Electorales* (...) ».

Art. 49 § 3

« La decisione del giudice, che dovrà essere resa entro i due giorni successivi alla presentazione del ricorso, ha carattere definitivo ed è inoppugnabile, salva la procedura di *amparo* davanti al Tribunale Costituzionale».

Art. 49 § 4

« Il ricorso di *amparo* deve essere introdotto nel termine di due giorni e il Tribunale Costituzionale deve pronunciarsi sul ricorso nei tre giorni successivi».

3. *La legge organica 6/1985 del 1° luglio 1985 sul potere giudiziario (LOPJ), come modificata dalla legge organica 6/2002 del 27 giugno 2002 sui partiti politici (LOPP)*

Art. 61

« 1. Una camera composta dal presidente del Tribunale supremo, dai presidenti delle diverse camere e dal magistrato più anziano e più giovane di ciascuna camera sarà competente per:

1° esaminare i ricorsi in revisione (...);

2° trattare le procedure incidentali volte alla ricusazione (...);

3° esaminare le domande di responsabilità civile dirette contro i presidenti di camera (...)

4° l'istruzione e il giudizio sulle controversie contro i presidenti di camera (...);

5° esaminare le allegazioni di errore giudiziario dirette contro le camere del Tribunale supremo ;

6° trattare le procedure volte alla dichiarazione di illegalità e allo scioglimento dei partiti politici, conformemente alla legge organica 6/2002 del 27 giugno 2002 sui partiti politici.

(...) ».

4. *La legge organica 6/2002 del 27 giugno 2002 sui partiti politici (LOPP)*

Art. 12

« 1. Lo scioglimento per via giudiziaria di un partito politico produrrà gli effetti previsti dalle leggi e, in particolare, gli effetti seguenti:

a. dopo la notifica del giudizio che ha deciso lo scioglimento, il partito politico disciolto dovrà cessare immediatamente ogni attività. Il mancato rispetto di questa disposizione potrà impegnare la responsabilità conformemente alle previsioni del codice penale.

b. gli atti fraudolenti o commessi con l'abuso di personalità giuridica non impediranno l'applicazione di questa legge. La creazione di un nuovo partito politico sulla base di un altro già iscritto nel Registro che persegue o continua l'attività di un partito dichiarato illegale o disciolto sarà presunta fraudolenta e di conseguenza vietata.

(...) ».

5. *La Risoluzione 1308 (2002) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa recante «Restrizioni riguardanti i partiti politici negli Stati membri del Consiglio d'Europa» (estratto)*

« (...) Al fine di evitare ogni misura arbitraria, la decisione di divieto o scioglimento di un partito politico deve essere adottata solo come *extrema ratio*, in conformità con l'ordinamento costituzionale del paese e secondo procedure che offrono le garanzie di un processo equo. La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo rappresenta una garanzia contro ogni scioglimento abusivo di un partito politico».

6. *Le linee direttrici sul divieto e lo scioglimento dei partiti politici e le misure analoghe (Commissione di Venezia, riunione plenaria del 10-11 dicembre 1999, estratto)*

Il divieto o lo scioglimento forzato di partiti politici si giustificano solo nel caso in cui i partiti predichino l'uso della violenza o la utilizzino come mezzo politico per sovvertire l'ordinamento costituzionale democratico, abolendo in questo modo i diritti e le libertà protette dalla Costituzione.

Un partito politico, come tale, non può essere ritenuto responsabile della condotta dei suoi membri che non sia stata autorizzata dal partito nel quadro politico/pubblico e delle attività del partito.

Il divieto o lo scioglimento dei partiti politici come misura particolare di portata considerevole devono essere utilizzate con estrema cautela. Prima di domandare al giudice competente di vietare o di sciogliere un partito, i governi o gli altri organi dello Stato devono stabilire – considerando la situazione del paese interessato – se il partito rappresenti davvero un pericolo per l'ordinamento politico libero e democratico o per i diritti degli individui, e se altre misure meno radicali possono prevenire detto pericolo».

7. *Codice di buona condotta in materia elettorale (Commissione di Venezia, 18-19 ottobre 2002)*

II. Le condizioni di attuazione dei principi

« 3. 3 L'esistenza di un sistema di ricorso efficace

- a) L'istanza cui fare ricorso in materia elettorale deve essere o una commissione elettorale, o un tribunale. Un ricorso dinanzi al Parlamento può essere previsto in prima istanza per quanto riguarda le elezioni del Parlamento. In ogni caso, deve essere possibile un ricorso dinanzi ad un tribunale in ultima istanza.
- b) La procedura deve essere semplice e priva di formalismi, in particolare per quanto riguarda l'ammissibilità dei ricorsi.
- c) Le disposizioni in materia di ricorsi, e soprattutto di competenze e di responsabilità delle diverse istanze, devono essere chiaramente regolate dalla legge, per evitare qualsiasi conflitto di competenza positivo o negativo. Né i ricorrenti, né le autorità devono poter scegliere l'istanza cui far ricorso.
- d) L'istanza cui fare ricorso deve essere competente soprattutto per quanto riguarda il diritto di voto – ivi comprese le liste elettorali – e l'eleggibilità, la validità delle candidature, il rispetto delle regole della campagna elettorale ed il risultato dello scrutinio.
- e) L'istanza cui fare ricorso deve poter annullare lo scrutinio in caso di irregolarità idonea ad influenzare il risultato. (...)
- f) Ogni candidato e ogni elettore della circoscrizione sono legittimati a proporre ricorso (...)
- g) I termini per il ricorso ed i termini di decisione di esse devono essere brevi (da tre a cinque giorni in prima istanza).
- h) Il diritto dei ricorrenti al contraddittorio deve essere tutelato.
- i) Quando è previsto che le commissioni elettorali superiori siano istanze di ricorso, esse devono poter rettificare o annullare d'ufficio le decisioni delle commissioni inferiori».

8. *Procedure di annullamento delle candidature elettorali negli Stati membri del Consiglio d'Europa*

L'analisi generale del contenzioso preelettorale in Europa consente di rilevare una notevole diversità nei sistemi giuridici nazionali. Tuttavia, nella quasi totalità degli Stati analizzati sono previsti termini assai brevi per contestare le decisioni relative alla registrazione delle candidature, in ragione della rapidità richiesta dal procedimento elettorale. Se è vero che tra questi Paesi ve ne sono dieci che seguono le raccomandazioni della Commissione di Venezia (termine da tre a cinque giorni per introdurre il ricorso in prima istanza), ve ne sono altri, più vicini al sistema giuridico spagnolo (Francia, Portogallo, Italia), che prevedono un termine più breve, vale a dire due giorni. Per quanto concerne il termine per decidere in prima istanza, vi sono nove Stati che prevedono un termine più lungo di quello fissato in Spagna, mentre altri sette Stati stabiliscono lo stesso termine di due giorni.

Le differenze sono più marcate per quanto riguarda la possibilità di appello contro la decisione di primo grado. La maggioranza degli Stati che hanno previsto un tale ricorso sono Stati che hanno attribuito la competenza in prima istanza a delle commissioni elettorali, sottoponendo queste ultime ad un controllo giurisdizionale di ultimo grado. Ma per quegli Stati in cui la competenza in primo grado è attribuita ad una corte di giustizia (nella maggior parte dei casi alla Corte suprema in materia d'elezioni legislative), non è previsto nessun ricorso ulteriore. Il caso spagnolo, insieme a quello del Portogallo, rappresenta dunque un'eccezione nella misura in cui consente di investire in ultima istanza il Tribunale costituzionale di un ricorso elettorale. Per quanto riguarda i termini d'appello, la maggior parte degli Stati esaminati non prevede termini molto più lunghi ai fini dell'adozione della decisione da parte delle corti supreme. Soltanto tre paesi, tra cui la Spagna, prevedono un termine per decidere più lungo in appello che in prima istanza.

DIRITTO

I. SULLA ASSERTITA VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DEL PROTOCOLLO N. 1

37. I ricorrenti che hanno introdotto i ricorsi nn. 35613/03 e 35626/03, ciascuno capolista di un gruppo elettorale ricorrente, lamentano di essere stati privati della possibilità di presentarsi alle elezioni del Parlamento di Navarra e di rappresentare gli elettori, ciò che ha determinato una lesione della libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo. Essi invocano l'art. 3 del Protocollo n. 1, secondo cui:

« 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) Tesi delle parti

i. I ricorrenti

38. I ricorrenti ritengono che né il Tribunale supremo né il Tribunale costituzionale abbiano esaminato il contenuto del programma dei candidati. D'altronde, essi non hanno potuto fondare le loro decisioni sulle attività del gruppo; infatti, esso è stato dichiarato illegale cinque giorni dopo la sua dichiarazione di candidatura dalle *Juntas Electorales*. Di conseguenza, i ricorrenti ritengono che l'applicazione da parte del Tribunale supremo e del Tribunale costituzionale dell'art. 44 § 4 della legge organica sul regime elettorale generale non era prevista dalla legge ai sensi della Convenzione. A questo proposito, i ricorrenti sono del parere che il ragionamento delle giurisdizioni interne sia contrario alla giurisprudenza fissata nei casi *Ždanoka* (*Ždanoka c. Lettonia* [GC], n. 58278/00, §§ 123 e 130, CEDU 2006-...) e *Podkolzina* (*Podkolzina c. Lettonia*, n. 46726/99, §§ 35 e 36, 9 aprile 2002) e che la procedura di annullamento delle liste

dei candidati non avrebbe soddisfatto «le esigenze di equità procedurale e di certezza legale».

39. Inoltre, i ricorrenti ritengono che i tribunali interni abbiano applicato un criterio di «presunzione» al momento dell'adozione della misura controversa. Così, la semplice presenza nelle liste controverse di individui che avevano avuto una relazione con i disciolti partiti politici Batasuna e Herri Batasuna è stata sufficiente a contaminare «ideologicamente» l'intera piattaforma, nella misura in cui la loro presenza avrebbe creato un legame d'identità tra il candidato ed il partito politico disciolto.

40. Alla luce di quanto detto, i ricorrenti ritengono che la misura controversa non fosse né proporzionata allo scopo perseguito né necessaria in una società democratica, e che detta misura abbia violato l'essenza stessa del diritto di presentarsi alle elezioni garantito dall'art. 3 del Protocollo n. 1.

ii. Il Governo

41. Il Governo segnala che le esigenze di prevedibilità e di necessità della misura di annullamento sono inferiori quando si tratta dell'art. 3 del Protocollo n. 1 rispetto ad altri articoli della Convenzione. Il Governo ricorda a questo proposito la sentenza *Ždanoka c. Lettonia* (citata *supra*, § 115). Per quanto riguarda la prima di queste esigenze, il Governo sottolinea che la misura era prevista dall'art. 12 § 1 b) della LOPP in combinato con l'art. 44 § 4 della legge organica sul regime elettorale generale. A suo avviso, la legge è quindi sufficientemente chiara, giacché prefigura l'annullamento come una misura sussidiaria, riservata alle candidature che hanno dei forti ed accertati legami con i partiti politici disciolti. Quanto al carattere accessibile e prevedibile della legge organica sul regime elettorale generale, il Governo ritiene che tale testo indichi con sufficiente chiarezza le situazioni che possono dar luogo all'annullamento. Inoltre, le sentenze dei tribunali interni sono uniformi sul punto. In particolare, le candidature sono vietate soltanto quando le circostanze permettono di concludere fondatamente che il gruppo in causa continua le attività di un partito politico dichiarato illegale, disciolto o sospeso con decisione giurisdizionale.

42. Quanto alla necessità della misura, il Governo rinvia alle proprie osservazioni nel caso *Batasuna* (ricorso n. 25817/04, § 8). Infatti, lo scioglimento dei partiti politici sarebbe stato inutile se essi avessero potuto proseguire *de facto* la loro attività attraverso dei gruppi elettorali. Inoltre, conformemente alla giurisprudenza stabilita nel caso *Gorzelik e altri c. Polonia* ([GC], n. 44158/98, CEDU 2004-I), parimenti invocata nel caso *Batasuna*, spetta in primo luogo alle istanze nazionali valutare il «bisogno sociale» di una misura, fatto salvo il controllo che può effettuare la Corte.

43. Quanto alla questione della valutazione delle prove effettuata dalle giurisdizioni interne, il Governo sottolinea in primo luogo che la decisione di annullare le candidature non è stata adottata dal Governo o dall'amministrazione, ma da un organo giurisdizionale, cioè dal Tribunale supremo. Di conseguenza, i ricorrenti hanno beneficiato di una procedura in contraddittorio nel corso della quale le prove sono state minuziosamente esaminate.

44. D'altronde, il Governo segnala che tanto il Tribunale supremo quanto il Tribunale costituzionale hanno proceduto all'applicazione della misura di annullamento in ultima istanza. Infatti, essi hanno esaminato i programmi di tutti i gruppi elettorali ricorrenti e hanno deciso l'annullamento solo per quelli per i quali la misura risultava

proporzionata allo scopo perseguito. Così, anche se in certi casi potevano esserci dei sospetti, la constatazione dell'esistenza di un rapporto con i partiti politici disciolti non è stata sufficiente, da sola, ad eliminarli, poiché i tribunali interni hanno esaminato caso per caso la natura precisa del rapporto con i partiti politici disciolti.

45. Alla luce degli argomenti richiamati, il Governo ritiene che non vi sia stata violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1.

b) Valutazione della Corte

i) Giurisprudenza della Corte relativa all'art. 3 del Protocollo n. 1

46. La Corte sottolinea innanzitutto che l'art. 3 del Protocollo n. 1 consacra un principio fondamentale in un regime politico veramente democratico e riveste dunque nel sistema della Convenzione un'importanza capitale (*Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 2 marzo 1987, § 47, serie A n. 113). Infatti, la democrazia rappresenta un elemento fondamentale dell'«ordine pubblico europeo», ed i diritti garantiti dall'art. 3 del Protocollo n. 1 sono cruciali per lo stabilimento ed il mantenimento delle fondamenta di una vera democrazia governata dal primato del diritto (vedi, da ultimo ed *ex plurimis*, *Ždanoka* citato *supra*, §§ 98 e 103).

47. Tuttavia, la Corte ricorda che, sebbene fondamentali, i diritti riconosciuti dall'art. 3 del Protocollo n. 1 non sono assoluti. L'art. 3 li riconosce senza enunciarli espressamente e tantomeno definirli, ma esistono dei «limiti impliciti» (*Gitonas e altri c. Grecia*, 1° luglio 1997, § 39, *Raccolta* 1997-IV). Nei rispettivi ordinamenti giuridici, gli Stati contraenti accompagnano i diritti di voto e di eleggibilità con condizioni cui l'art. 3 non fa in linea di principio ostacolo. Gli Stati godono in materia di un ampio margine di valutazione, ma spetta alla Corte decidere in ultima istanza sull'osservanza delle esigenze del Protocollo n. 1; essa deve assicurarsi che dette condizioni non riducano i diritti in questione fino al punto di violarne la sostanza stessa e di privarli della loro effettività, che tali condizioni perseguano un fine legittimo e che i mezzi utilizzati non si rivelino sproporzionati (*Ždanoka* citato *supra*, § 115, e *Matthews c. Regno Unito* [GC], n. 24833/94, § 63, CEDU 1999-I), senza perdere di vista la base legale necessaria per l'attuazione di ogni misura restrittiva dei diritti garantiti da questa disposizione.

48. La nozione di «limite implicito» deducibile dall'art. 3 del Protocollo n. 1 significa parimenti che la Corte non applica i criteri tradizionali di «necessità» o di «bisogno sociale imperioso» che sono utilizzati nel quadro degli articoli da 8 a 11 della Convenzione. Quando deve risolvere delle questioni di conformità di una restrizione all'art. 3 del Protocollo n. 1, la Corte fa essenzialmente riferimento a due criteri: da un lato, essa controlla che non vi sia stato arbitrio o difetto di proporzionalità, e d'altro verifica se la restrizione abbia leso la libera espressione dell'opinione del popolo (*Ždanoka* citato *supra*, § 115). Inoltre, la Corte sottolinea la necessità di valutare ogni disciplina elettorale alla luce dell'evoluzione politica del paese interessato, ciò che implica che delle caratteristiche inaccettabili in un sistema possono giustificarsi nel contesto di un altro sistema (vedi, soprattutto, i casi *Mathieu-Mohin e Clerfayt*, e *Podkolzina* citati *supra*).

49. Infine, la Corte distingue tra il diritto di voto, sotto il suo profilo «attivo» di diritto garantito dall'art. 3 del Protocollo n. 1 e il diritto di candidarsi, che ne

rappresenta il profilo «passivo». Essa ha osservato che il diritto di presentarsi alle elezioni legislative può essere limitato da esigenze più rigorose rispetto al diritto di voto. Infatti, mentre il criterio relativo all'aspetto «attivo» dell'art. 3 del Protocollo n. 1 implica normalmente una valutazione più ampia della proporzionalità delle disposizioni legali che privano una persona o un gruppo di persone del diritto di voto, il cammino seguito dalla Corte quanto all'aspetto «passivo» di questa disposizione si limita essenzialmente alla verifica dell'assenza di arbitrio nelle procedure interne che portano a privare un individuo dell'eleggibilità (*Melnitchenko c. Ukraine*, 19 ottobre 2004, § 57, e *Ždanoka* citato *supra*, § 115).

ii) *Applicazione della giurisprudenza della Corte ai casi di specie*

50. La Corte nota che l'ordinamento giuridico spagnolo prevede la misura contestata. Secondo la Corte, i ricorrenti potevano ragionevolmente attendersi che tale disposizione fosse applicata al loro caso. Infatti, essa era pubblicata sulla gazzetta ufficiale ed era in vigore al momento in cui le candidature dei gruppi elettorali ricorrenti furono annullati, ciò che conferisce alla legge un carattere sufficientemente prevedibile e accessibile.

51. Quanto agli scopi della misura, la Corte attira in primo luogo l'attenzione sul fatto che, secondo l'art. 12 § 1 della LOPP in combinato con l'art. 44 § 4 della legge organica sul regime elettorale generale, la misura è riservata alle candidature che hanno legami forti e accertati con dei partiti politici sciolti. La legge prende in considerazione, tra altri elementi, la somiglianza sostanziale delle loro strutture e organizzazioni rispettive, dei loro membri e dei loro dirigenti o rappresentanti, così come il sostegno della nuova formazione politica alla violenza o al terrorismo. La Corte è d'accordo con l'affermazione del Governo secondo cui lo scioglimento dei partiti politici Batasuna e Herri Batasuna sarebbe stata inutile se essi avessero potuto proseguire *de facto* la loro attività attraverso i gruppi elettorali ricorrenti. Quindi, essa ritiene che la restrizione contestata persegua dei fini compatibili con il principio della prevalenza del diritto e gli obiettivi generali della Convenzione, vale a dire soprattutto la protezione dell'ordine democratico.

52. Resta da capire se la restrizione era proporzionata. A questo proposito, la Corte è dell'avviso che le autorità nazionali disponessero di numerosi elementi che consentivano di concludere che i gruppi elettorali ricorrenti volessero continuare le attività dei partiti politici dichiarati illegali preventivamente, come ad esempio i documenti ritrovati nel domicilio di un presunto membro dell'ETA, redatti all'attenzione dei gruppi e contenenti istruzioni nei loro confronti per il caso in cui il partito Batasuna fosse dichiarato illegale (vedi, *a contrario*, *Labita c. Italia*, [GC], n. 26772/95, § 203, CEDU 2000-IV). D'altronde, essa sottolinea che le candidature furono presentate il 28 aprile 2003 e che la sentenza del Tribunale supremo fu adottata il 3 maggio 2003, lasciando alle autorità il tempo necessario per esaminare il programma dei gruppi ricorrenti. Ad ogni modo, la Corte constata che il Tribunale supremo si è basato su elementi supplementari rispetto al programma dei gruppi ricorrenti (paragrafi 17 a 22, *supra*). La Corte ricorda inoltre che le autorità hanno adottato le decisioni di annullamento delle candidature individualmente e, dopo un esame in contraddittorio nel corso del quale i gruppi hanno potuto presentare delle osservazioni, le giurisdizioni interne hanno inequivocabilmente accertato un legame con i partiti politici dichiarati

illegali. Infatti, la Corte attira l'attenzione sul fatto che molti gruppi oggetto della stessa misura che ha colpito i ricorrenti adirono il Tribunale costituzionale contemporaneamente a questi ultimi e che l'alta giurisdizione, come il Tribunale supremo in precedenza, accolse alcuni dei loro ricorsi d'*amparo*. Essa ritenne che i legami con Batasuna e Herri Batasuna non fossero sufficientemente accertati. Secondo la Corte, questa distinzione dimostra il carattere individualizzato della misura.

53. La Corte è cosciente che i presenti ricorsi differiscono dal caso *Ždanoka c. Lettonia*, citato *supra*, in cui la Grande Camera concluse nel senso della non-violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1, nella misura in cui il Partito comunista lettone (PCL) di cui faceva parte la ricorrente, fu ritenuto responsabile di vari episodi violenti che misero in pericolo l'ordine democratico. Viceversa, i partiti politici di cui i gruppi elettorali ricorrenti sono considerati come successori nel caso di specie non avevano commesso, loro stessi, alcun atto violento. Cionondimeno, secondo la Corte, le giurisdizioni interne spagnole hanno sufficientemente provato che i gruppi ricorrenti intendevano proseguire le attività di Batasuna e Herri Batasuna, disciolti precedentemente in ragione del loro sostegno alla violenza e alle attività dell'organizzazione terrorista ETA.

54. Infine, la Corte nota che il contesto politico esistente in Spagna, vale a dire la presenza di partiti politici indipendentisti negli organi di governo di alcune comunità autonome e in particolare nel Paese basco, testimonia che la misura contestata non rispondeva a una volontà di vietare ogni manifestazione di idee separatiste. Così, la Corte ritiene che la propria giurisprudenza, secondo cui l'espressione di punti di vista separatisti non implica di per sé una minaccia all'integrità territoriale dello Stato e alla sicurezza nazionale, sia stata rispettata (vedi *Organisation macédonienne unie Ilinden et altri c. Bulgaria*, n. 59491/00, § 76, 19 gennaio 2006).

55. Di conseguenza, la Corte ritiene che la restrizione in questione sia proporzionata al legittimo scopo perseguito e che, in assenza di arbitrio, essa non ha violato la libera espressione dell'opinione del popolo. Non vi è dunque stata violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1.

II. SULL'ASSERITA VIOLAZIONE DELL'ART. 10 DELLA CONVENZIONE

56. Sul terreno dell'art. 10 della Convenzione, tutti i ricorrenti si lamentano dell'annullamento delle loro candidature alle elezioni del Parlamento di Navarra, e alle elezioni municipali e regionali nel Paese basco e nella Navarra. Essi contestano la prevedibilità dell'art. 44 § 4 della legge organica sul regime elettorale generale e denunciano l'assenza di un fine legittimo e della necessità dell'ingerenza in una società democratica. I ricorrenti ritengono che i termini della legge siano molto vaghi, indeterminati e ambigui, e che queste lacune non possano essere rimediate nel caso di specie dalla giurisprudenza interna, essendo questa disposizione in vigore soltanto a partire dal 29 giugno 2002. D'altronde, essi si lamentano dell'applicazione retroattiva dell'art. 44 § 4 della legge organica sul regime elettorale generale, nella misura in cui i fatti di cui sono accusati i membri dei gruppi elettorali ricorrenti non costituivano infrazione penale e non erano contrari alla legislazione applicabile.

57. I ricorrenti ritengono che l'obiettivo dell'ingerenza, così come quello della LOPP, era di vietare ogni espressione politica dell'indipendentismo basco, e che la misura di cui sono stati oggetto non era proporzionata allo scopo perseguito.

58. Ai sensi dell'art. 10 della Convenzione:

«1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente art. non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.

2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario».

1. Sull'applicabilità dell'art. 10

a) Tesi delle parti

i. I ricorrenti

59. Tutti i ricorrenti sono dell'avviso che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, il diritto a delle elezioni libere a livello locale è protetto come diritto alla libertà di espressione (*Rekvényi c. Ungheria* [GC], n. 25390/94, § 26, CEDU 1999-III, e *Ahmed e altri c. Regno Unito*, 2 settembre 1998, § 41, *Raccolta delle sentenze e decisioni* 1998-VI). A questo proposito, essi ritengono che il divieto fatto ad una lista elettorale di presentarsi alle elezioni rappresenta una misura restrittiva analoga al divieto di attività o allo scioglimento d'un partito politico. Infatti, a parte l'impossibilità per i candidati di partecipare al dibattito elettorale, questa misura costituisce un ostacolo alla libera scelta da parte degli elettori dei loro rappresentanti nelle istituzioni. I ricorrenti all'origine dei ricorsi nn.35579/03 e 35634/03 aggiungono da parte loro che l'art. 3 del Protocollo n. 1 non è a loro applicabile.

ii. Il Governo

60. Il Governo sottolinea che, nella misura in cui nel caso di specie questa libertà si colloca in un contesto elettorale, essa deve essere analizzata come una forma specifica del diritto di partecipare agli affari pubblici, riconosciuto dall'art. 3 del Protocollo n. 1. Il Governo ricorda il ragionamento seguito dalla Corte a questo proposito nel caso *Ždanoka*, citato *supra*. Quindi, le questioni sollevate non riguardano la libertà d'espressione, al di là della loro intrinseca connessione con l'ambito materiale dell'art. 3 del Protocollo n. 1.

b) Valutazione della Corte

61. La Corte segnala innanzitutto che si tratta di sapere se l'art. 10 è applicabile quando, come nel caso di specie, l'art. 3 del Protocollo n. 1 non si applica. Infatti, né i comuni né le province in causa partecipano all'«esercizio del potere legislativo» e

pertanto [esse] non fanno parte del «corpo legislativo» ai sensi dell'art. 3 del Protocollo n. 1 » (vedi *Salleras Llinares c. Spagna* (dec.), n. 52226/99, CEDU 2000-XI).

62. A questo proposito, la Corte deve segnalare che a più riprese essa ha ricordato l'importanza cruciale della libertà d'espressione, che costituisce una delle condizioni preliminari per il funzionamento della democrazia (*Özgür Gündem c. Turchia*, n. 23144/93, § 43, CEDU 2000-III). Questa affermazione della funzione sociale della libertà d'espressione costituisce la filosofia di base della giurisprudenza della Corte relativa all'art. 10. Ne deriva, da un lato, che la libertà d'espressione non è solamente una garanzia contro le ingerenze dello Stato (un diritto soggettivo), ma anche un principio fondamentale oggettivo per la vita della democrazia; d'altro lato, che la libertà d'espressione non è un fine in sé, ma un mezzo per costruire una società democratica pluralista.

63. Nel caso di specie, la Corte ritiene che questo diritto deve essere interpretato come inglobante parimenti quello a comunicare delle informazioni e delle idee a terzi in un contesto politico. Così, anche se il diritto alla libertà d'espressione è legato, *in concreto*, a una procedura elettorale, ciò non basta ad escludere la sua applicazione ai casi in questione (vedi, *mutatis mutandis*, *Rekvényi* citato *supra*, § 26).

64. Alla luce di quanto precede, la Corte conclude nel senso dell'applicabilità dell'art. 10.

2. Sull'osservanza dell'art. 10

a) Tesi delle parti

i. I ricorrenti

65. In primo luogo, i ricorrenti segnalano che la legge in vigore, vale a dire l'art. 44 § 4 della legge organica sul regime elettorale generale, è eccessivamente ampia e ambigua quanto ai criteri da essa stabiliti e si lamentano della sua applicazione retroattiva. Tale mancanza di certezza e prevedibilità nella redazione del testo lascia tanto al Tribunale supremo quanto al Tribunale costituzionale un margine d'interpretazione troppo vasto. Infatti, i criteri di scioglimento previsti sono puramente indicativi, potendosi di conseguenza le giurisdizioni incaricate di esaminare il caso basarsi su «ogni altra circostanza rilevante». I ricorrenti segnalano parimenti che, sin dalla sua rubrica, questo articolo intende stabilire la continuità tra due entità che hanno una natura giuridica differente e che costituiscono degli strumenti destinati all'esercizio dei diritti fondamentali differenti: da una parte, un partito politico che ha vocazione a durare nel tempo e a proteggere il diritto di associazione e, d'altra parte, una piattaforma elettorale che prevede il diritto alla partecipazione politica e la cui personalità giuridica deriva dalla sua presentazione davanti all'amministrazione elettorale, scomparendo la sua ragion d'essere dopo lo svolgimento delle elezioni per le quali essa è stata creata. Quindi, nella misura in cui la vocazione di questa piattaforma è limitata nel tempo, è ontologicamente impossibile considerarla come la continuazione di un partito politico disciolto. Inoltre, i ricorrenti segnalano che il criterio utilizzato dal Tribunale costituzionale per fondare la similitudine tra le due entità è quantitativo (vale a dire il numero dei candidati che figuravano precedentemente sulle liste dei partiti politici

dichiarati illegali) e che esso non è previsto, in modo diretto o indiretto, dall'art. 44 § 4. Poiché la mancanza di prevedibilità di questa disposizione non è stata colmata dalla giurisprudenza nazionale, l'ingerenza non può nel caso di specie essere considerata come prevista dalla legge.

66. Quanto al problema di sapere se l'annullamento mirava alla realizzazione di un fine legittimo, essi ritengono che, dietro il pretesto della protezione dell'ordine pubblico e della lotta contro il terrorismo enunciato nella legge organica sul regime elettorale generale, la misura mirava all'eliminazione dal dibattito politico del ricorrente indipendentista di sinistra del Paese basco spagnolo. Ciò sarebbe in contrasto con il principio di garanzia di una società democratica e potrebbe essere assimilato a un regime di apartheid che tocca una grande parte della società basca. Infatti, tutti gli orientamenti politici devono poter partecipare liberamente alle elezioni. Un secondo elemento che, secondo i ricorrenti, deve essere tenuto in considerazione per provare l'assenza di un fine legittimo è la natura collettiva della misura contestata: è stato ritenuto che la sola presenza nel gruppo di un candidato che era stato membro di uno dei partiti politici dichiarati illegali «contaminava» l'intera lista, senza un attento esame del comportamento individuale di ogni candidato.

67. Quanto alla necessità della misura in una società democratica, i ricorrenti ammettono, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte (*Mathieu-Mohin e Clerfayt* citato *supra*, § 52, e *Matthews* citato *supra*, § 63), che il diritto di partecipare a delle elezioni libere non è assoluto. Tuttavia, essi ritengono che nel caso di specie, la misura contestata contraddica in modo arbitrario e sproporzionato la libertà d'espressione e d'opinione. Infatti, per i ricorrenti all'origine dei ricorsi nn. 35579/03 e 35613/03, tale misura è fondata unicamente sulle loro attività anteriori in un partito politico quando esso era ancora legale. Inoltre, la misura ha comportato la loro ineleggibilità totale, senza che le loro attività individuali siano state esaminate da un'istanza nazionale, avendo la loro sola presenza determinato l'annullamento dei gruppi ricorrenti.

ii. Il Governo

68. Il Governo reitera il proprio argomento secondo cui questo motivo deve essere analizzato come una forma specifica del diritto di partecipare agli affari pubblici, riconosciuto nell'art. 3 del Protocollo n. 1.

b) Valutazione della Corte

i. Ricorsi nn.35613/03 e 35626/03

69. La Corte constata che il motivo fondato sull'art. 10 si ricollega agli stessi fatti invocati con riferimento alle doglianze relative all'art. 3 del Protocollo n. 1. A questo proposito, essa ricorda che quest'ultima disposizione rappresenta una *lex specialis* per quanto concerne l'esercizio del diritto di voto (vedi *Hirst c. Regno Unito* (n. 2) [GC], n. 74025/01, § 89, CEDU 2005, e *Ždanoka* citato *supra*). Questa considerazione è applicabile *a fortiori* al diritto soggettivo di candidarsi. Di conseguenza, la Corte rinvia alle conclusioni presentate di seguito con riferimento all'art. 3 del Protocollo n. 1 e dichiara che non si pone nessuna questione distinta dal punto di vista dell'art. 10.

ii. Ricorsi nn.35579/03 e 35634/03

70. Nella misura in cui l'art. 10 è la sola disposizione invocata, la Corte ricorda che essa ha concluso *supra* nel senso della non-violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1, in ragione del fatto che la misura di annullamento di cui furono oggetto i gruppi ricorrenti era proporzionata al fine legittimo perseguito e non aveva leso la libera espressione dell'opinione del popolo (vedi *supra* § 50).

71. Tenendo conto dello stretto legame tra il diritto alla libertà di espressione e i criteri elaborati dalla sua giurisprudenza con riferimento all'art. 3 del Protocollo n. 1 (paragrafi da 47 a 50 *supra*), la Corte è dell'avviso che, per quanto riguarda l'art. 10, lo Stato dispone di un margine di valutazione comparabile a quello accordato nell'ambito dell'art. 3 del Protocollo n. 1. Alla luce delle considerazioni che l'hanno condotta all'accertamento della non-violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1, la Corte ritiene che le autorità spagnole non sono andate oltre il margine di valutazione di cui disponevano ai sensi dell'art. 10.

72. Per quanto riguarda il motivo relativo all'applicazione retroattiva dell'art. 44 § 4 della legge organica sul regime elettorale generale, la Corte ricorda che l'art. 7 § 1 della Convenzione garantisce la non-retroattività solamente nei procedimenti penali, e quindi non nel caso di specie. Ad ogni modo, la Corte constata che gli atti presi in considerazione dal Tribunale supremo per concludere nel senso dell'annullamento dei gruppi elettorali ricorrenti recano una data successiva all'entrata in vigore della LOPP. Del resto, essa sottolinea che nessuna disposizione della Convenzione esclude la possibilità di basarsi su dei fatti anteriori à l'adozione della legge.

73. Di conseguenza, la Corte conclude nel senso della non-violazione dell'art. 10 della Convenzione.

III. SULL'ASSERITA VIOLAZIONE DELL'ART. 13 DELLA CONVENZIONE

74. Tutti i ricorrenti si lamentano del fatto che la procedura contenzioso-elettorale davanti alla camera speciale del Tribunale supremo, disciplinata dalla legge organica sul regime elettorale generale come modificata dalla LOPP, non potrebbe essere considerata un ricorso effettivo visto soprattutto i termini brevi che essi hanno avuto a disposizione. L'art. 13 della Convenzione prevede che:

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

1. Tesi delle parti

i. Ricorrenti

75. I ricorrenti ritengono che nella misura in cui l'ingerenza in questione ha riguardato l'esercizio dei diritti più fondamentali in una società democratica, vale a dire, la libertà d'espressione e il diritto a delle elezioni libere, i ricorsi a loro disposizione dovevano essere effettivi ai sensi dell'art. 13 della Convenzione.

ii. Il Governo

76. Dal canto suo, il Governo considera che la rapidità con cui essa si svolge si giustifica in ragione della necessità di garantire il buon andamento delle elezioni. Nel caso di specie, ciò non ha affatto costituito un ostacolo al rispetto del principio del contraddittorio. Infatti, conformemente all'art. 61 della LOPJ, i ricorrenti hanno potuto presentare gli argomenti che hanno ritenuto pertinenti. Ad ogni modo, il Governo sottolinea che i ricorrenti non precisano nei loro ricorsi quali sono gli argomenti che non hanno potuto sollevare né quali prove non hanno potuto presentare.

2. Valutazione della Corte

77. La Corte nota che i termini di cui i gruppi ricorrenti disponevano per formulare i loro ricorsi, cioè, due giorni tanto per contestare il rigetto della registrazione delle loro candidature davanti al Tribunale supremo quanto per formulare l'*amparo* davanti al Tribunale costituzionale, sono stati brevi.

78. A questo proposito, la Corte ricorda che gli standards fissati dalla Commissione di Venezia nel «codice di buona condotta in materia elettorale», considerano auspicabile un termine da tre a cinque giorni in prima istanza (vedi la parte «Diritto interno e internazionale rilevante», *supra*).

79. Tuttavia, la Corte deve constatare l'assenza di unanimità tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Così, se è vero che tra questi Stati ve ne sono alcuni che seguono le raccomandazioni della Commissione di Venezia (cfr. Albania, Germania, Armenia o Lettonia), ve ne sono altri, più vicini al sistema giuridico spagnolo (cfr. Francia, Portogallo, Italia o Bosnia-Erzegovina), che accordano un termine più breve, vale a dire due giorni, per contestare in prima istanza l'annullamento di candidature elettorali. Di conseguenza, il termine previsto in Spagna non costituisce un esempio isolato o una soluzione manifestamente irragionevole rispetto alla maggioranza degli altri Stati europei. D'altronde, in appello, il caso spagnolo, con quello del Portogallo, costituisce un'eccezione nella misura in cui permette di adire in ultima istanza il Tribunale costituzionale con un ricorso di *amparo* elettorale (vedi la parte «Diritto interno e internazionale rilevante», *supra*).

80. Ad ogni modo, la Corte segnala che il suo ruolo non consiste nell'analizzare la legislazione in quanto tale per affermare se un termine di due giorni sia troppo breve *in abstracto*, ma nell'esaminarne gli effetti alla luce delle circostanze particolari di ciascuna fattispecie. Nel caso in esame, la Corte constata che i ricorrenti non hanno dimostrato che questi termini abbiano impedito ai rappresentanti dei gruppi ricorrenti di formulare i propri ricorsi dinanzi al Tribunale supremo o al Tribunale costituzionale e di presentare delle osservazioni e difendere i propri interessi in modo adeguato.

81. Di conseguenza, non vi è stata violazione dell'art. 13 della Convenzione.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Ritiene* che non vi sia stata violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1 per quanto riguarda i ricorsi n. 35613/03 e n. 35626/03, e che nessuna autonoma questione si pone dal punto di vista dell'art. 10 della Convenzione;

2. *Ritiene* che non vi sia stata violazione dell'art. 10 della Convenzione per quanto riguarda i ricorsi n. 35579/03 e n. 35634/03;
3. *Ritiene* che non vi sia stata violazione dell'art. 13 della Convenzione.

Redatta in francese, poi comunicata per iscritto il 30 giugno 2009, in applicazione dell'art. 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Claudia Westerdiek
Cancelliere

Peer Lorenzen
Presidente