



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

Guida sull'articolo 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Diritto a libere elezioni

Aggiornata al 31 agosto 2025

Elaborata presso la Cancelleria. Non vincola la Corte.

Gli editori o le organizzazioni che desiderano tradurre e/o riprodurre totalmente o parzialmente la presente guida, sotto forma di pubblicazione stampata o in formato elettronico (web), sono invitati a compilare il formulario di contatto: [*demande de reproduction ou republication d'une traduction*](#) per conoscere le modalità di autorizzazione.

Per qualsiasi informazione sulle traduzioni in corso delle Guide sulla giurisprudenza, consultare l'elenco delle [*traductions en cours*](#).

Il testo originale di questa guida è in inglese. La guida viene aggiornata regolarmente. La presente versione è aggiornata al 31 agosto 2025. Può subire modifiche di forma.

La guida può essere scaricata dal sito <https://ks.echr.coe.int>. Per qualsiasi informazione relativa alle pubblicazioni, è possibile consultare l'account della Corte https://x.com/ECHR_CEDH.

La presente traduzione è pubblicata a seguito di accordo con il Consiglio d'Europa e la Corte europea dei diritti dell'uomo sotto l'esclusiva responsabilità del Ministero della Giustizia italiano.

Il testo originale è stato utilizzato con l'autorizzazione del CdE/CEDU.

© Consiglio d'Europa /Corte europea dei diritti dell'uomo, 2025

Indice

Avviso al lettore	4
I. Principi generali.....	5
A. Senso e portata.....	5
B. Principi di interpretazione	7
II. L'aspetto attivo: il diritto di voto.....	8
A. La decadenza dai diritti civici.....	8
B. Il caso particolare dei detenuti.....	9
C. La rappresentanza politica e il diritto di voto delle minoranze	11
D. La residenza, condizione di accesso al diritto di voto	12
1. Il voto dei cittadini non residenti sul territorio	12
2. Il caso particolare di alcuni territori.....	13
3. L'organizzazione materiale dello scrutinio per i non residenti.....	14
E. Accesso fisico ai seggi elettorali.....	15
III. L'aspetto passivo: il diritto di candidarsi alle elezioni	15
A. Impossibilità di candidarsi e ordine democratico.....	17
B. Importanza del contesto.....	18
C. Organizzazione delle elezioni	20
1. Garantire la serietà delle candidature: la regola della cauzione	21
2. Evitare un eccessivo frazionamento del panorama politico.....	21
D. Gli altri scopi legittimi.....	24
E. Dalla campagna elettorale.....	26
F. ...all'esercizio del mandato	27
IV. Il contenzioso elettorale	31
V. Ricorsi effettivi	34
VI. Ingerenza straniera nei processi democratici.....	35
Elenco delle cause citate.....	37

Avviso al lettore

La presente guida fa parte della serie delle Guide sulla giurisprudenza pubblicate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito «la Corte», «la Corte europea» o «la Corte di Strasburgo»), allo scopo di fornire agli operatori della giustizia informazioni sulle più importanti sentenze e decisioni emesse da quest'ultima. Nella fattispecie, la presente guida analizza e riassume la giurisprudenza relativa all'articolo 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (di seguito «la Convenzione» o «la Convenzione europea»). Il lettore potrà trovarvi i principi fondamentali elaborati in materia nonché i precedenti pertinenti.

La giurisprudenza citata è stata selezionata tra le sentenze e decisioni di principio, importanti e/o recenti*.

Le sentenze e decisioni della Corte servono non solo a dirimere le cause di cui essa è investita, ma in modo più ampio anche a chiarire, salvaguardare e approfondire le norme della Convenzione; esse contribuiscono in tal modo al rispetto, da parte degli Stati, degli impegni dagli stessi assunti nella loro qualità di Parti contraenti (*Irlanda c. Regno Unito*, 18 gennaio 1978, § 154, serie A n. 25, e, recentemente, *Jeronovičs c. Lettonia* [GC], n. 44898/10, § 109, 5 luglio 2016).

Il sistema istituito dalla Convenzione ha pertanto lo scopo di definire, nell'interesse generale, questioni che rientrano nell'ordine pubblico, elevando le norme di tutela dei diritti dell'uomo ed estendendo la giurisprudenza in questo ambito a tutta la comunità degli Stati parte alla Convenzione (*Konstantin Markin c. Russia* [GC], n. 30078/06, § 89, CEDU 2012). Infatti, la Corte ha sottolineato il ruolo della Convenzione in quanto «strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo» nel settore dei diritti dell'uomo (*Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* [GC], n. 45036/98, § 156, CEDU 2005-VI, e, più recentemente, *N.D. e N.T. c. Spagna* [GC], nn. 8675/15 e 8697/15, § 110, 13 febbraio 2020).

Il Protocollo n. 15 ha di recente inserito il principio di sussidiarietà nel preambolo della Convenzione. In virtù di tale principio, «la responsabilità della protezione dei diritti dell'uomo è condivisa tra gli Stati parte e la Corte», e le autorità e le giurisdizioni nazionali devono interpretare e applicare il diritto interno in modo da dare piena efficacia alla Convenzione (*Grzeda c. Polonia* [GC], § 324).

La presente guida contiene il riferimento delle parole chiave per ciascuno degli articoli citati della Convenzione o dei suoi Protocolli addizionali. Le questioni giuridiche trattate in ciascuna causa sono sintetizzate in una [Lista di parole chiave](#), che proviene da un thesaurus contenente termini direttamente estratti (per la maggior parte) dal testo della Convenzione e dei suoi Protocolli.

La [banca dati HUDOC](#) della giurisprudenza della Corte permette la ricerca per mezzo di parole chiave. Perciò, la ricerca con tali parole chiave permetterà al lettore di trovare un gruppo di documenti aventi contenuto giuridico simile (per ciascuna causa il ragionamento e le conclusioni della Corte sono riassunte per mezzo di parole chiave). Le parole chiave per ciascuna causa sono disponibili nella Scheda dettagliata del documento. Tutte le spiegazioni necessarie sono consultabili nel [manuale di utilizzo HUDOC](#).

La giurisprudenza citata può essere in una delle due lingue ufficiali (francese e inglese) della Corte e della Commissione europea dei diritti dell'uomo. Salvo particolari menzioni dopo il nome della causa, il riferimento citato è quello di una sentenza sul merito emessa da una camera della Corte. L'indicazione «(dec.)» rinvia a una decisione della Corte e l'indicazione «[GC]» significa che la causa è stata esaminata dalla Grande Camera. Le sentenze camerali non definitive alla data del presente aggiornamento sono contrassegnate da un asterisco ().

I. Principi generali

Articolo 3 del Protocollo n. 1 – Diritto a libere elezioni

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

Parole chiave HUDOC

Diritto a libere elezioni (P1-3) – Elezioni periodiche (P1-3) – Elezioni a scrutinio segreto (P1-3) – Libera espressione dell’opinione del popolo (P1-3) – Scelta del corpo legislativo (P1-3) – Voto (P1-3) – Candidarsi alle elezioni (P1-3)

A. Senso e portata

1. «Secondo il preambolo della Convenzione, il mantenimento delle libertà fondamentali «si basa essenzialmente su un regime politico effettivamente democratico». Poiché sancisce un principio caratteristico di tale regime, l’articolo 3 del Protocollo n. 1 è di fondamentale importanza nel sistema della Convenzione.» (*Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 1987, § 47).
2. L’articolo 3 del Protocollo n. 1 riguarda soltanto la scelta del corpo legislativo. Tuttavia, questa espressione non comprende unicamente il parlamento nazionale. È opportuno esaminare la struttura costituzionale dello Stato in questione (*Timke c. Germania*, decisione della Commissione, 1995). In linea generale, l’ambito di applicazione dell’articolo 3 del Protocollo n. 1 non comprende le elezioni locali, che si tratti di elezioni comunali (*Xuereb c. Malta*, 2000; *Salleras Llinares c. Spagna* (dec.), 2000) o regionali (*Malarde c. Francia*, 2000). La Corte, infatti, ha dichiarato che il potere di promulgare regolamenti e atti amministrativi che è riconosciuto alle autorità locali in molti paesi si distingue dal potere legislativo di cui all’articolo 3 del Protocollo n. 1, anche se il potere legislativo non deve necessariamente essere inteso nel senso che riguarda solo i parlamenti nazionali (*Mółka c. Polonia* (dec.), 2006). Dopo aver esaminato la struttura costituzionale italiana, la Corte, tuttavia, ha dichiarato che l’articolo 3 del Protocollo n. 1 si applicava alle elezioni locali che si tengono per nominare i membri dei consigli provinciali in Italia. Con una riforma costituzionale che risale al 2001, alle regioni italiane è stato attribuito un potere legislativo molto ampio in tutti gli ambiti che non sono espressamente riservati ai poteri esclusivi dello Stato. Pertanto, si può considerare che i consigli provinciali fanno parte del «corpo legislativo» (*Repetto Visentini c. Italia* (dec.), 2021; *Miniscalco c. Italia*, 2021).
3. La Corte ha precisato l’interpretazione da dare alla nozione di «elezioni», che determina l’ambito di applicazione dell’articolo 3 del Protocollo n. 1 (*Cumhuriyet Halk Partisi c. Turchia* (dec.), 2017, §§ 33-34 e 37-38).
4. La Corte ha precisato che, in linea di principio, un referendum non rientra nell’ambito di applicazione dell’articolo 3 del Protocollo n. 1 (*Cumhuriyet Halk Partisi c. Turchia* (dec.), 2017, §§ 33 e 38; *Moothan e Gillon c. Regno Unito* (dec.), 2017, § 40). Tuttavia, essa ha tenuto conto della diversità dei sistemi elettorali all’interno dei vari paesi. La Corte non ha escluso la possibilità che un processo democratico qualificato come «referendum» da uno Stato possa eventualmente rientrare nell’ambito di applicazione dell’articolo 3 del Protocollo n. 1. A tal fine, il processo in questione dovrebbe essere organizzato a «intervalli ragionevoli, a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell’opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo» (*ibidem*, § 42). Nella decisione *Forcadell i Lluis e altri c. Spagna*, 2019, i ricorrenti affermavano che la decisione del Tribunale costituzionale di sospendere la convocazione dell’assemblea plenaria del Parlamento della Catalogna,

durante la quale dovevano essere proclamati i risultati di un referendum sull'indipendenza della Catalogna, aveva pregiudicato la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo. La Corte ha osservato che l'assemblea plenaria in questione era stata convocata in applicazione di una legge che era stata sospesa in via provvisoria dal Tribunale costituzionale, e dunque in evidente violazione delle decisioni di tale alta giurisdizione, che perseguiavano lo scopo della protezione dell'ordine costituzionale. Pertanto, essa ha dichiarato che l'articolo 3 del Protocollo n. 1 non era applicabile.

5. La Corte ha affermato che l'impossibilità di ottenere i risultati di sondaggi di opinione sulle intenzioni di voto nei quindici giorni precedenti le elezioni non riguardava i ricorrenti nella loro qualità di elettori in maniera sufficientemente diretta perché gli stessi potessero sostenere di essere vittime di una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione (*Dimitras e altri c. Grecia* (dec.), 2017, §§ 30-32).

6. Per quanto riguarda le elezioni presidenziali, la Corte ha considerato che le prerogative del capo dello Stato non potevano, in quanto tali, portare a considerare quest'ultimo come un «corpo legislativo» ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo n. 1. Tuttavia, essa non esclude la possibilità di applicare l'articolo 3 del Protocollo n. 1 ad elezioni presidenziali. Se fosse accertato che le funzioni del capo dello Stato interessato comprendevano l'iniziativa legislativa e il potere di adottare leggi, oppure vaste prerogative in materia di controllo dell'adozione delle leggi o il potere di censurare i principali organi legislativi, si potrebbe allora sostenere che il capo dello Stato è un «corpo legislativo» nel senso dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 (*Boškoski c. l'ex-Répubblica jugoslava di Macedonia* (dec.), 2004; *Brito Da Silva Guerra e Sousa Magno c. Portogallo* (dec.), 2008). Tuttavia, finora questa possibilità non è mai stata utilizzata, né è stata menzionata nelle cause successive (*Paksas c. Lituania* [GC], 2011; *Anchugov e Gladkov c. Russia*, 2013, §§ 55-56).

7. La Corte ha invece ritenuto più volte che il Parlamento europeo costituisse una parte del corpo legislativo ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 (*Matthews c. Regno Unito* [GC], 1999, §§ 45-54; *Occhetto c. Italia* (dec.), 2013, § 42).

8. Quanto alle caratteristiche stesse del suffragio, il testo dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 prevede unicamente il suo carattere libero e segreto, cosa che la Commissione europea dei diritti dell'uomo (di seguito «la Commissione»), e poi la Corte, hanno costantemente ribadito (*X. c. Regno Unito*, decisione della Commissione del 6 ottobre 1976). Il testo dell'articolo precisa, inoltre, che le elezioni devono svolgersi a intervalli ragionevoli. Gli Stati dispongono in materia di un ampio margine di apprezzamento. Tuttavia, la giurisprudenza ha indicato delle linee guida:

«Il carattere regolare degli intervalli tra le elezioni al parlamento deve essere valutato alla luce dello scopo di tali elezioni, ossia garantire che le idee dei rappresentanti del popolo traducano le evoluzioni fondamentali dell'opinione dominante. In linea di principio, il parlamento deve essere in grado di elaborare e dare esecuzione a dei programmi in materia legislativa, compresi dei progetti a lungo termine. Un intervallo troppo breve tra le elezioni potrebbe ostacolare le strategie politiche volte a dare attuazione alle volontà dell'elettorato. Un intervallo troppo lungo può portare al mancato rinnovo della rappresentanza parlamentare, che rischia, con il tempo, di non corrispondere più alle aspirazioni dominanti degli elettori» (*Timke c. Germania*, decisione della Commissione, 1995).

9. La giurisprudenza ha poi approfondito l'esigenza di universalità del suffragio che costituisce ormai il principio di riferimento (*X. c. Germania*, decisione della Commissione, 1967; *Hirst c. Regno Unito (n. 2)* [GC], 2005, §§ 59 e 62; *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 1987, § 51). Invece, anche se l'articolo 3 del Protocollo n. 1 implica il principio della parità di trattamento di tutti i cittadini nell'esercizio del loro diritto di voto, questo non significa tuttavia che tutte le schede devono avere un peso uguale per quanto riguarda il risultato. Perciò, nessun sistema può evitare il fenomeno dei «voti persi» (*ibidem*, § 54; *Partija «Jaunie Demokrāti» e Partija «Mūsu Zeme» c. Lettonia* (dec.), 2007).

10. Tuttavia, ciascun elettore deve avere la possibilità che il suo voto influisca sulla composizione del corpo legislativo, poiché in caso contrario perderebbero la loro sostanza il diritto di voto, il processo

elettorale e, alla fine, lo stesso ordinamento democratico (*Riza e altri c. Bulgaria*, 2015, § 148). Gli Stati godono dunque di un ampio margine di apprezzamento per quanto riguarda la modalità di organizzazione dello scrutinio. Perciò, una suddivisione di circoscrizioni irregolare in termini di popolazione non comporta una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 purché la libera volontà del popolo sia in ogni caso accuratamente rispecchiata (*Bompard c. Francia* (dec.), 2006). Infine, la scelta del modo di scrutinio attraverso il quale viene assicurata la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo – rappresentanza proporzionale, scrutinio a maggioranza o altro – è una questione per la quale ciascuno Stato gode di un ampio margine di apprezzamento (*Matthews c. Regno Unito* [GC], 1999, § 64).

B. Principi di interpretazione

11. L'articolo 3 del Protocollo n. 1 si distingue dalle altre disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli che sanciscono dei diritti, in quanto prevede l'obbligo per gli Stati membri di organizzare delle elezioni in condizioni che garantiscano la libera espressione dell'opinione del popolo, e non un diritto o una libertà in particolare. Tuttavia, considerati i lavori preparatori dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 e l'interpretazione che viene data di tale clausola nell'ambito della Convenzione nel suo insieme, la Corte ha stabilito che questo articolo implica anche dei diritti soggettivi, tra cui il diritto di voto (aspetto «attivo») e quello di candidarsi alle elezioni (aspetto «passivo») (*Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 1987, §§ 48-51; *Ždanoka c. Lettonia* [GC], 2006, § 102).

12. I diritti in questione non sono assoluti. Vi è spazio per alcune «limitazioni implicite», e agli Stati contraenti deve essere accordato un ampio margine di apprezzamento in materia. La nozione di «limitazione implicita» derivante dall'articolo 3 del Protocollo n. 1 è di grande importanza quando si tratta di determinare la legittimità degli scopi perseguiti dalle restrizioni ai diritti sanciti da tale disposizione. Dato che l'articolo 3 del Protocollo n. 1 non è limitato da un elenco preciso di «scopi legittimi» come quelli che sono indicati negli articoli 8 – 11 della Convenzione, gli Stati contraenti possono liberamente fondarsi su uno scopo non compreso in tale elenco per giustificare una restrizione, purché la compatibilità di tale scopo con il principio della preminenza del diritto e gli obiettivi generali della Convenzione sia dimostrata nelle circostanze particolari di una determinata causa.

13. La nozione di «limitazione implicita» significa anche che la Corte non applica i criteri tradizionali di «necessità» o di «bisogno sociale imperioso» che sono utilizzati nell'ambito degli articoli 8 – 11 della Convenzione. Quando si trova ad esaminare questioni di conformità all'articolo 3 del Protocollo n. 1, la Corte si basa essenzialmente su due criteri: da una parte essa verifica se ci sia stato un trattamento arbitrario o una mancanza di proporzionalità e, dall'altra, se la restrizione abbia pregiudicato la libera espressione dell'opinione del popolo. Inoltre, essa sottolinea la necessità di esaminare tutta la legislazione in materia elettorale alla luce dell'evoluzione politica del paese interessato, il che implica che delle caratteristiche inaccettabili nell'ambito di un sistema possano essere giustificate nell'ambito di un altro (*Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 1987, § 52; *Ždanoka c. Lettonia* [GC], 2006, §§ 103-104 e 115).

14. Il diritto di presentarsi alle elezioni legislative (aspetto «passivo») può essere soggetto a esigenze più rigorose rispetto al diritto di voto (aspetto «attivo»). Mentre il criterio relativo all'aspetto «attivo» dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 implica di solito un esame più ampio della proporzionalità delle disposizioni di legge che privano una persona o un gruppo di persone del diritto di voto, l'approccio adottato per quanto riguarda l'aspetto «passivo» consiste essenzialmente nel verificare l'assenza di arbitrarietà nelle procedure interne che portano a privare una persona del diritto di candidarsi (*Ždanoka c. Lettonia* [GC], 2006, § 115; *Melnitchenko c. Ucraina*, 2004, § 57).

15. Per quanto riguarda la questione di stabilire chi possa lamentare una violazione di tale aspetto «passivo», la Corte ha ammesso che, quando la legislazione in materia elettorale o le misure adottate dalle autorità nazionali limitano il diritto dei singoli candidati di presentarsi a un'elezione nella lista di

un partito, il partito interessato può, in tale qualità, affermare di essere vittima di una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, indipendentemente dai suoi candidati ((*Partito laburista georgiano c. Georgia*, 2008, §§ 72-74; *Riza e altri c. Bulgaria*, 2015, § 142)).

16. Inoltre, quando esamina il sistema elettorale di un paese – che si tratti dell’aspetto attivo o passivo –, la Corte tiene conto della diversità dei contesti storici degli Stati. Questi diversi contesti possono perciò portare ad accettare che, tra un paese e un altro, vi siano delle divergenze nelle norme in materia di diritto elettorale, ma anche a spiegare l’evoluzione del livello di esigenza in funzione dei periodi considerati.

17. Infine, l’articolo 3 del Protocollo n. 1 riguarda anche le fasi posteriori allo scrutinio che comprendono il conteggio dei suffragi e la registrazione e il trasferimento dei risultati del voto. Ne risulta per lo Stato l’obbligo positivo di inquadrare attentamente le procedure con cui vengono raccolti, calcolati e verbalizzati i risultati di uno scrutinio (*Davydov e altri c. Russia*, 2017, §§ 284-285).

II. L’aspetto attivo: il diritto di voto

18. L’aspetto «attivo» è soggetto a limitazioni. In questo, come in qualsiasi ambito che rientra nell’articolo 3 del Protocollo n. 1, gli Stati membri godono di un certo margine di apprezzamento che varia a seconda del contesto. Ad esempio, è possibile fissare un’età minima al fine di assicurare che le persone che partecipano al processo elettorale siano sufficientemente mature (*Hirst c. Regno Unito (n. 2)* [GC], 2005, § 62).

19. Tuttavia, il controllo esercitato è un controllo di proporzionalità relativamente approfondito. Il margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati non può produrre l’effetto di vietare ad alcune persone o ad alcuni gruppi di prendere parte alla vita politica del paese, in particolare attraverso la nomina dei membri del corpo legislativo (*Aziz c. Cipro*, 2004, § 28; *Tănase c. Moldavia* [GC], 2010, § 158). Nella causa *Aziz c. Cipro*, 2004, la Corte si è pronunciata sul divieto, imposto agli Stati membri della comunità cipriota turca, di votare alle elezioni legislative. Essa ha considerato che, a causa della situazione anomala che esiste a Cipro dal 1963 e del vuoto legislativo, il ricorrente, in quanto membro della comunità cipriota turca residente nella Repubblica di Cipro, è stato privato di qualsiasi possibilità di esprimere la sua opinione nell’ambito della scelta dei membri della camera dei rappresentanti. Pertanto, il suo diritto di voto è stato violato nella sua stessa essenza. La Corte ha anche constatato un’evidente disparità di trattamento nel godimento del diritto di voto tra i membri della comunità cipriota turca e quelli della comunità cipriota greca, e ha pertanto concluso che vi è stata violazione dell’articolo 3 del Protocollo n. 1, da solo e in combinato disposto con l’articolo 14 della Convenzione.

A. La decadenza dai diritti civici

20. Quando è in questione la decadenza di una persona o di un gruppo di persone dal diritto di voto, la Corte è particolarmente cauta. La privazione del diritto di voto deve, in tal caso, perseguire uno scopo legittimo, ma anche soddisfare l’esigenza categorica di proporzionalità. La Corte ha pertanto esaminato varie cause nelle quali la privazione del diritto di voto rientrava nell’ambito di un’indagine penale. La causa *Labita c. Italia* [GC], 2000, riguardava la decadenza temporanea automatica dai diritti civili in caso di sospetto di appartenenza alla mafia. La Corte ha accettato che una tale misura persegua uno scopo legittimo. Tuttavia, tenuto conto del fatto che la misura era stata applicata soltanto dopo l’assoluzione del ricorrente, essa ha considerato che non esisteva alcun elemento concreto che permetteva di sospettarlo di appartenere alla mafia, e che la misura in contestazione, di conseguenza, era sproporzionata. Anche nella causa *Vito Sante Santoro c. Italia*, 2004, il ricorrente era stato privato del suo diritto di voto per un periodo limitato, in quanto era stato sottoposto a sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. Tuttavia, erano trascorsi più di nove mesi tra l’ordinanza di applicazione della sorveglianza speciale e la cancellazione dalle liste elettorali e, per questo motivo,

al ricorrente era stato impedito di votare a due elezioni, cosa che non sarebbe avvenuta se la misura fosse stata applicata immediatamente. Ora, il governo non aveva fornito alcuna ragione che giustificasse il ritardo in questione. La Corte ha dunque concluso che vi era stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1.

21. La questione della decadenza dai diritti civici non si pone soltanto in un contesto penale. Nella causa *Albanese c. Italia*, 2006, era in questione la sospensione dall'esercizio dei diritti elettorali del ricorrente per tutta la durata della procedura fallimentare avviata nei suoi confronti. La Corte ha sottolineato che la procedura fallimentare rientrava non nel diritto penale ma nel diritto civile, e non implicava alcuna nozione di dolo o di frode da parte del fallito. La limitazione dei diritti elettorali di quest'ultimo perseguiva dunque una finalità di natura essenzialmente afflittiva. Di conseguenza, aveva il solo scopo di sminuire il fallito e costituiva una sanzione morale per il solo fatto che era insolvente, indipendentemente dalla sua eventuale colpevolezza. La Corte ha concluso che tale misura non perseguiva uno scopo legittimo ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo n. 1.

22. La Corte ha anche dovuto esaminare la questione della privazione del diritto di voto nei confronti di persona sottoposta a tutela parziale. Nella causa *Alajos Kiss c. Ungheria*, 2010, essa ha ritenuto che tale misura potesse perseguire uno scopo legittimo, ossia garantire che solo i cittadini in grado di valutare le conseguenze delle loro decisioni e di prendere decisioni consapevoli e sensate partecipano alle questioni pubbliche. Tuttavia, il divieto di voto era imposto in maniera automatica e generale, senza prendere in considerazione le reali capacità della persona protetta, né fare distinzioni tra tutela completa o parziale. La Corte ha precisato che era discutibile che le persone affette da deficit intellettuali e quelle affette da disturbi psichici fossero trattate come appartenenti a un gruppo unico, e che la limitazione dei loro diritti doveva essere sottoposta a un controllo rigoroso. Essa ha concluso che la revoca del diritto di voto, senza una valutazione giudiziaria personalizzata della situazione degli interessati, non era proporzionata allo scopo perseguito (si veda anche *Anatoliy Marinov c. Bulgaria*, 2022, nella quale la privazione automatica del diritto di voto di una persona affetta da disturbi mentali che viene sottoposta a tutela parziale, senza un esame giudiziario personalizzato della sua idoneità al voto, è stata dichiarata sproporzionata).

23. Nella causa *Strøbye e Rosenlind c. Danimarca*, 2021, la Corte ha esaminato la questione della revoca del diritto di voto alle persone private della capacità giuridica. Dopo aver osservato che il diritto danese non prevedeva una misura generale di cancellazione dalle liste elettorali delle persone le cui facoltà mentali erano alterate, che la misura contestata era oggetto di una valutazione giudiziaria personalizzata, e che la stessa aveva riguardato solo un numero molto ristretto di persone, la Corte ha concluso che non vi era stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, da solo e in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione (si veda anche *Caamaño Valle c. Spagna*, 2021).

B. Il caso particolare dei detenuti

24. I detenuti in generale continuano a godere di tutti i diritti e le libertà fondamentali sanciti dalla Convenzione, ad eccezione del diritto alla libertà quando una detenzione regolare rientra espressamente nell'ambito di applicazione dell'articolo 5 della Convenzione (*Hirst c. Regno Unito (n. 2)* [GC], 2005, § 69). I diritti sanciti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1 non fanno eccezione. Pertanto, è fuori discussione che un detenuto possa perdere i propri diritti sanciti dalla Convenzione per il semplice fatto di essere detenuto a seguito di condanna. Questo non impedisce di adottare misure per tutelare la società contro attività volte a distruggere i diritti e le libertà previsti dalla Convenzione.

25. L'articolo 3 del Protocollo n. 1 non esclude, pertanto, che delle restrizioni ai diritti elettorali siano inflitte a una persona che, ad esempio, abbia commesso gravi abusi nell'esercizio di funzioni pubbliche, o il cui comportamento abbia minacciato di ledere lo stato di diritto o le basi della democrazia. Tuttavia, non bisogna ricorrere con leggerezza alla misura rigorosa costituita dalla privazione del diritto di voto; peraltro, il principio di proporzionalità esige che esista un nesso

discernibile e sufficiente tra la sanzione e il comportamento nonché la situazione della persona interessata (*Hirst c. Regno Unito (n. 2)* [GC], 2005, § 71).

26. Pertanto, privare un detenuto dei suoi diritti politici può rispondere agli scopi legittimi costituiti dalla prevenzione del crimine, dal rafforzamento del senso civico e dal rispetto dello stato di diritto, nonché dal buon funzionamento e dal mantenimento della democrazia. Tuttavia, una misura di questo tipo non può essere imposta in modo automatico, poiché in caso contrario si scontrerebbe con l'esigenza di proporzionalità.

27. Gli Stati possono decidere di affidare al giudice il compito di valutare la proporzionalità di una misura restrittiva del diritto di voto dei detenuti condannati o di incorporare nella legge delle disposizioni che definiscono le circostanze nelle quali una tale misura trova applicazione. In questa seconda ipotesi, è il legislatore stesso che opera un bilanciamento dei diversi interessi in gioco allo scopo di evitare interdizioni generiche, automatiche e di applicazione indifferenziata. Pertanto, l'applicazione di una interdizione dal diritto di voto in assenza di una decisione giudiziaria *ad hoc* non comporta, di per sé, una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 (*Scoppola c. Italia (n. 3)* [GC], 2012, § 102).

28. Nella causa *Hirst c. Regno Unito (n. 2)* [GC], 2005, la Corte ha constatato una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 in quanto il divieto di voto era applicato in maniera automatica e generica a chiunque scontasse una pena privativa della libertà. Il divieto interessava 48.000 detenuti, il che costituisce un numero elevato, e riguardava pene detentive di tutti i tipi, a partire da un giorno fino all'ergastolo, e reati di tutti i tipi, a partire da atti relativamente minori fino ai reati più gravi. Inoltre, non emergeva alcun legame diretto tra gli atti commessi da una persona e la revoca del suo diritto di voto. La Corte ha concluso che vi è stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 anche nella causa *Söyler c. Turchia*, 2013, nella quale le restrizioni imposte al diritto di voto delle persone condannate a una pena detentiva avevano una portata e un impatto ancora più importanti in quanto si applicavano anche a coloro che non stavano scontando la loro pena in carcere. Nella causa *Frodl c. Austria*, 2010, la privazione del diritto di voto non riguardava sistematicamente tutti i detenuti, ma soltanto quelli ai quali era stata imposta una pena detentiva di durata superiore a un anno per un reato commesso volontariamente. Tuttavia, non esisteva un nesso tra l'imposizione automatica della misura in contestazione e la condotta della persona e le circostanze del caso di specie. La Corte ha dunque concluso che la privazione del diritto di voto non era proporzionata agli scopi perseguiti.

29. Nella causa *Scoppola c. Italia (n. 3)* [GC], 2012, invece, la Corte ha dovuto esaminare una interdizione dal diritto di voto che si applicava soltanto alle persone condannate per alcuni reati ben determinati, o condannate a una pena privativa della libertà di durata superiore a un limite fissato dalla legge. Il legislatore aveva accuratamente modulato l'utilizzo di questa misura in funzione delle particolari caratteristiche di ogni causa, e aveva inoltre modulato la durata della misura dell'interdizione in funzione della pena inflitta e, pertanto, indirettamente, della gravità del reato. Erano molti i detenuti condannati che avevano mantenuto la possibilità di votare alle elezioni legislative. Inoltre, tale sistema era completato dalla possibilità offerta ai condannati colpiti da una interdizione definitiva dal diritto di voto di ottenere la reintegrazione in quest'ultimo. Il sistema italiano, pertanto, non soffriva di una eccessiva rigidità. La Corte, di conseguenza, ha concluso che non vi era stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1. Una situazione simile si presentava nella causa *Myslihaka e altri c. Albania*, 2023, nella quale ad alcuni detenuti condannati per reati gravi era stato vietato di votare alle elezioni legislative del 2017. La Corte ha dichiarato che la restrizione apportata al diritto di voto dei detenuti era proporzionata, in quanto dipendeva dalla natura e dalla gravità dei reati.

30. Nella causa *Kalda c. Estonia (n. 2)*, anche se il diritto interno prevedeva un'interdizione generale dal diritto di voto per i detenuti, la proporzionalità della sua applicazione nel caso in esame era stata comunque valutata dalle giurisdizioni nazionali che avevano ritenuto che tale interdizione fosse giustificata in considerazione del numero, della natura e della gravità dei reati commessi dal

ricorrente, della persistenza del suo comportamento criminale in carcere, nonché del fatto che egli era stato condannato per tali fatti alla pena dell'ergastolo. Inoltre, la Corte suprema estone – pur avendo dichiarato che l'interdizione era giustificata nel caso di specie – aveva adottato una posizione complessivamente critica rispetto all'interdizione generale, riferendosi ampiamente alla Convenzione e alla giurisprudenza della Corte, e aveva concluso che l'interdizione violava chiaramente i diritti di molti detenuti. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, e in particolare del fatto che le giurisdizioni nazionali avevano proceduto a una valutazione circostanziata della proporzionalità, conformemente ai criteri stabiliti dalla Corte nella sua giurisprudenza, la Corte ha ritenuto che nulla permettesse di affermare che i giudici interni avevano oltrepassato il margine di apprezzamento di cui godevano, e ha concluso che non vi era stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1.

31. Si deve osservare, tuttavia, che i detenuti devono mostrare che è stato loro effettivamente impedito di votare affinché possa essere constatata una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1. Non è sufficiente che facciano valere la loro detenzione *a priori*, poiché prima che si tengano le elezioni in questione possono intervenire fatti quali una liberazione anticipata, un ricovero in ospedale psichiatrico, ecc. Tali ricorsi vengono dunque dichiarati irricevibili in quanto manifestamente infondati (*Dunn e altri c. Regno Unito* (dec.), 2014).

32. Peraltro, la Corte non ha mai ritenuto appropriato indicare agli Stati le misure necessarie per far cessare le violazioni causate dall'interdizione dal diritto di voto dei detenuti. Essa può aver indicato al massimo delle scadenze (*Greens e M.T. c. Regno Unito*, 2010, § 120). Invece, gli Stati non possono argomentare invocando la complessità della procedura che sarebbe necessaria per modificare il diritto che è alla base della violazione. Nella causa *Anchugov e Gladkov c. Russia*, 2013, la Corte ha preso atto dell'argomentazione secondo la quale l'interdizione era imposta da una disposizione della Costituzione che non poteva essere modificata dal Parlamento e poteva essere rivista solo mediante l'adozione di una nuova Costituzione, il che avrebbe implicato una procedura particolarmente complessa. Tuttavia, essa ha rammentato che spettava in sostanza alle autorità la scelta, sotto la supervisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, dei mezzi da utilizzare per rendere la legislazione conforme alla Convenzione. I governi possono esplorare tutte le vie possibili per assicurare il rispetto dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, anche mediante una forma di processo politico o con una interpretazione della Costituzione conforme alla Convenzione (§ 111).

33. Infine, nella decisione *Moohan e Gillon c. Regno Unito*, 2017, dei detenuti condannati lamentavano di non aver potuto votare in occasione del referendum sull'indipendenza della Scozia tenutosi nel 2014. Considerando che l'articolo 3 del Protocollo n. 1 non fosse applicabile a una consultazione popolare di questo tipo, la Corte ha respinto il loro ricorso.

C. La rappresentanza politica e il diritto di voto delle minoranze

34. Nella causa *Bakirdzi e E.C. c. Ungheria*, 2022, i ricorrenti, membri di minoranze ufficialmente riconosciute in Ungheria, sostenevano che le carenze del sistema di voto delle minoranze nazionali avevano compromesso la segretezza del voto nonché la libera scelta politica degli elettori, e avevano privato i candidati delle minoranze nazionali della possibilità di farsi eleggere al Parlamento. Secondo il sistema ungherese, i membri delle tredici minoranze ufficialmente riconosciute potevano iscriversi come tali nelle liste elettorali, e i candidati delle liste delle minoranze potevano ottenere un seggio al Parlamento se raggiungevano una soglia preferenziale, ossia un quarto del numero di voti richiesti per una lista elettorale «ordinaria». La Corte ha ritenuto che questo sistema limitasse i diritti elettorali dei ricorrenti in tre modi. In primo luogo, anche se era prevista una soglia preferenziale, il numero totale di elettori appartenenti a una stessa minoranza in Ungheria non era sufficiente per consentire a un candidato di una minoranza di raggiungere tale quota e di ottenere un seggio alle elezioni del 2014. Anche se non tutte le schede devono necessariamente avere lo stesso peso per quanto riguarda il risultato dell'elezione, e anche se nessun sistema elettorale può evitare il fenomeno dei «voti persi», il regime legale ungherese creava una disparità nell'esercizio del diritto di voto da parte dei membri di

minoranze come i ricorrenti, con il risultato che il valore potenziale dei voti che potevano essere espressi per le liste delle minoranze era diluito. In secondo luogo, i ricorrenti, per il fatto di essere iscritti come elettori appartenenti a una minoranza, potevano votare solo per l'intera lista presentata dalla loro minoranza nazionale o astenersi puramente e semplicemente dal votare, e dunque non potevano scegliere tra diverse liste presentate da partiti né influire sull'ordine in cui i candidati sarebbero stati eletti sulla base di una lista presentata da una minoranza nazionale. La Corte dubita che un sistema in cui un elettore può votare solo per una lista specifica e chiusa di candidati, e che lo obbliga a ignorare la sua sensibilità politica per essere rappresentato come membro di una minoranza, permetta di assicurare «la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo». In terzo luogo, dal momento che gli elettori iscritti come membri di una minoranza avevano una sola scelta possibile – votare per la lista chiusa della loro minoranza di appartenenza o astenersi – la loro scelta elettorale era indirettamente rivelata a tutti, sia nel seggio elettorale che durante le operazioni di spoglio, il che li ha privati del diritto a uno scrutinio segreto.

35. La Corte ha concluso che, anche se la Convenzione non richiede che sia riservato un trattamento più favorevole ai partiti che rappresentano una minoranza (si veda anche, a tale riguardo, *Partei Die Friesen c. Germania*, 2016, citata nel paragrafo 81 *infra*), una volta che il legislatore ha deciso di introdurre un sistema volto a eliminare o ridurre le disuguaglianze reali nella rappresentanza politica, è del tutto naturale che questa misura contribuisce a permettere alle minoranze nazionali di partecipare alla scelta del corpo legislativo su un piano di parità con il resto della società, piuttosto che perpetuare l'esclusione dei rappresentanti delle minoranze dal processo decisionale politico a livello nazionale. Nel caso di specie, il sistema istituito limitava l'efficacia politica degli elettori appartenenti a una minoranza in quanto gruppo e minacciava di ridurre, anziché rafforzare, la varietà e la partecipazione delle minoranze al processo decisionale politico. La combinazione delle restrizioni apportate al diritto di voto dei ricorrenti ha quindi comportato, tenuto conto del loro effetto globale, la violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione.

D. La residenza, condizione di accesso al diritto di voto

1. Il voto dei cittadini non residenti sul territorio

36. In una serie di cause iniziate nel 1961, la Commissione ha dichiarato irricevibili, in quanto manifestamente infondate, le doglianze relative a restrizioni del diritto di voto fondate su un criterio di residenza (si vedano le decisioni della Commissione *X. e altri c. Belgio*, 1975; *X. c. Regno Unito*, 1976; *X. c. Regno Unito*, 1979; *X. c. Regno Unito*, 1982; *Polacco e Garofalo c. Italia*, 1997; *Luksch c. Germania*, 1997).

37. In seguito, la Corte ha ribadito la compatibilità con l'articolo 3 del Protocollo n. 1 dell'imposizione di un criterio di residenza. Varie ragioni possono giustificarlo:

- in primo luogo, la presunzione che un cittadino non residente sia meno direttamente o meno continuativamente interessato dai problemi quotidiani del suo paese e li conosca meno approfonditamente;
- in secondo luogo, i candidati alle elezioni legislative non possono presentare i diversi temi elettorali ai cittadini che si trovano all'estero, e questi ultimi hanno una minore influenza sulla scelta dei candidati o sulla definizione dei loro programmi elettorali;
- in terzo luogo, il legame stretto tra il diritto di voto alle elezioni legislative e il fatto di essere direttamente interessati dagli atti degli organi politici così eletti; e,
- in quarto luogo, la preoccupazione legittima che può avere il legislatore di limitare l'influenza dei cittadini residenti all'estero su elezioni che si riferiscono a questioni che, pur essendo assolutamente fondamentali, riguardano soprattutto le persone residenti nel paese.

38. Anche se la persona interessata non ha forse interrotto i suoi legami con il proprio paese di origine, e sebbene alcuni degli elementi sopra menzionati non siano forse applicabili nei suoi confronti, la legge non può sempre prendere in considerazione ogni singolo caso ma deve prevedere una regola generale (*Hilbe c. Liechtenstein* (dec.), 1999; *Doyle c. Regno Unito* (dec.), 2007; *Shindler c. Regno Unito*, 2013, § 105).

39. La Corte ha perciò considerato infondati i ricorsi di cittadini che hanno lasciato il loro paese di origine (*Hilbe c. Liechtenstein* (dec.), 1999). In due cause, essa ha tenuto conto, in particolare, del fatto che i non residenti potevano votare in occasione di elezioni nazionali nei quindici anni successivi alla loro emigrazione e che tale diritto era in ogni caso ripristinato se gli interessati fossero tornati a vivere nel loro paese di origine; da ciò la Corte ha dunque concluso che la misura non era sproporzionata ((*Doyle c. Regno Unito* (dec.), 2007; *Shindler c. Regno Unito*, 2013, § 108). La Corte ha inoltre ritenuto pertinente il fatto che il parlamento avesse cercato in varie occasioni di bilanciare i diversi interessi in gioco, e avesse discusso dettagliatamente la questione dei diritti di voto dei non residenti; l'evoluzione delle opinioni in parlamento, del resto, era dimostrata dalle modifiche apportate alla durata della residenza da quando era stata data la possibilità di votare agli elettori residenti all'estero (*ibidem*, § 117).

40. Nella causa *Shindler c. Regno Unito*, 2013, la Corte ha rilevato una sempre maggiore attenzione, a livello europeo, ai problemi che pone la migrazione dal punto di vista della partecipazione politica nel paese di origine e nel paese di residenza. Tuttavia, essa ha ritenuto che nessuno dei documenti esaminati permettesse di concludere che allo stato attuale del diritto, gli Stati erano tenuti ad accordare ai non residenti un accesso illimitato al diritto di voto. Analogamente, sebbene vi fosse stata nel diritto e nelle prassi degli Stati membri una chiara tendenza ad autorizzare il voto dei non residenti, e benché una maggioranza apprezzabile di Stati si fosse dichiarata favorevole a un diritto illimitato, non si poteva ancora constatare l'esistenza di un approccio comune o di un consenso favorevole a un diritto di voto illimitato per i non residenti. La Corte ha dunque concluso che, sebbene tale questione dovesse essere monitorata, gli Stati conservavano un ampio margine di apprezzamento in questo ambito (§§ 109-115).

41. Nella causa *Mironescu c. Romania*, 2021, il ricorrente non era stato autorizzato a votare alle elezioni legislative soltanto perché alla data delle elezioni stava scontando una pena detentiva in un istituto situato fuori dalla circoscrizione elettorale del suo domicilio. La Corte ha osservato che, anche se gli Stati godono di un ampio margine di apprezzamento in materia di organizzazione e di gestione dei loro sistemi elettorali, la situazione è diversa quando una persona o un gruppo di persone sono privati del diritto di voto. Essa ha aggiunto che la valutazione della proporzionalità di una misura di questo tipo in riferimento alla Convenzione richiede l'applicazione di un criterio più rigoroso. Constatando che il ricorrente, essendo privato della sua libertà, non poteva scegliere il luogo in cui si trovava né conformarsi liberamente alle esigenze territoriali della legge elettorale, e rilevando l'esistenza di un forte consenso europeo (in favore dell'esercizio del diritto di voto da parte dei detenuti che si trovano nella stessa situazione del ricorrente), essa ha concluso che lo Stato convenuto non aveva dimostrato con motivazioni pertinenti e sufficienti che la restrizione applicata al diritto di voto dell'interessato era proporzionata.

2. Il caso particolare di alcuni territori

42. Nella causa *Py c. Francia*, 2005, la Corte ha ripreso l'idea dell'esistenza di un legame sufficientemente forte tra il potenziale elettore e il territorio interessato. A un cittadino francese originario del territorio metropolitano e abitante a Noumea era stato negato il diritto di voto alle elezioni del Congresso della Nuova Caledonia, in quanto non dimostrava di essere residente nel territorio da almeno dieci anni. La Corte ha ritenuto che i tempi minimi di durata della residenza rispondessero alla necessità di garantire che le consultazioni rispecchino la volontà delle popolazioni «interessate», e che il risultato delle stesse non sia alterato da un voto massiccio delle popolazioni giunte recentemente nel territorio e che non dimostrano di avere in quest'ultimo legami solidi. Inoltre,

la limitazione del diritto di voto rappresentava la conseguenza diretta e necessaria della creazione di una cittadinanza caledoniana. Il ricorrente non era interessato dagli atti degli organi politici della Nuova Caledonia allo stesso livello dei cittadini residenti. Pertanto, la condizione della residenza era giustificata e persegua uno scopo legittimo. La storia e lo statuto della Nuova Caledonia – fase transitoria prima del raggiungimento della piena sovranità e parte del processo di autodeterminazione – furono considerati delle «necessità locali» che potevano giustificare un'esigenza importante come la residenza minima di dieci anni, condizione che aveva peraltro costituito un elemento fondamentale per placare il conflitto sanguinoso.

43. La decisione *Sevinger e Eman c. Paesi Bassi*, 2007, riguardava l'impossibilità per i residenti dell'isola di Aruba, che godono di una certa autonomia, di votare alle elezioni del Parlamento olandese. Essi potevano invece votare alle elezioni del Parlamento dell'isola, che invia dei delegati al Parlamento olandese. La Corte ha considerato che i cittadini olandesi residenti ad Aruba potevano in tal modo influire sulle decisioni dell'assemblea dei deputati e che, inoltre, le decisioni adottate dal Parlamento olandese non li riguardavano allo stesso modo in cui riguardano i residenti dei Paesi Bassi. Essa ha anche respinto la dogliananza relativa all'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n. 1, ritenendo che i residenti di Aruba fossero gli unici a poter votare per il Parlamento dell'isola e non si trovassero dunque in una situazione analoga a quella degli altri cittadini olandesi.

44. Per quanto riguarda l'organizzazione geografica e territoriale dello scrutinio all'interno del territorio dello Stato interessato, la Corte ha ammesso che gli obblighi per l'elettore di chiedere la propria cancellazione dalla precedente lista elettorale e la propria iscrizione in una nuova lista perseguiavano gli scopi legittimi seguenti: assicurare che le liste elettorali fossero costituite in condizioni di tempo e di controllo soddisfacenti, permettere il corretto svolgimento delle operazioni di voto ed evitare le manovre fraudolente. Essa ha ritenuto che l'obbligo di rispettare le formalità di cancellazione e poi di iscrizione in una nuova lista elettorale entro il termine regolamentare rientrasse nell'esercizio dell'ampio margine di apprezzamento dello Stato in materia (*Benkaddour c. Francia*, 2003).

3. L'organizzazione materiale dello scrutinio per i non residenti

45. L'articolo 3 del Protocollo n. 1 non pone a carico degli Stati l'obbligo di istituire un sistema che permetta l'esercizio del diritto di voto all'estero per i cittadini espatriati. Nella causa *Sitaropoulos e Giakoumopoulos c. Grecia* [GC], 2012, i ricorrenti lamentavano che, in assenza di normativa su questo punto, non potevano esercitare il loro diritto di voto dal paese in cui erano espatriati (la Francia), e questo sebbene la Costituzione del loro paese di origine (la Grecia) prevedesse tale possibilità. La Corte ha concluso che non vi è stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 in quanto le complicazioni di natura economica, familiare e professionale che avrebbero subito i ricorrenti se avessero dovuto recarsi nel loro paese di origine per votare non sembravano sproporzionate al punto da pregiudicare il loro diritto di voto.

46. Invece, quando il diritto nazionale prevede un sistema di questo tipo, possono derivarne degli obblighi specifici, in particolare quello di rinnovare le elezioni sul territorio estero se necessario. Nella causa *Riza e altri c. Bulgaria*, 2015, la Corte ha affermato che non perdeva di vista il fatto che l'organizzazione di nuove elezioni sul territorio di un altro paese sovrano, anche con un numero limitato di seggi elettorali, poteva incontrare alcuni ostacoli diplomatici o operativi importanti, e comportare dei costi supplementari. Tuttavia, essa ha ritenuto che lo svolgimento di nuove elezioni, in un seggio elettorale in cui vi erano seri indizi di irregolarità nel processo elettorale, commesse dalla commissione elettorale il giorno dello scrutinio, avrebbe permesso di conciliare lo scopo legittimo dell'annullamento dei risultati elettorali, ossia mantenere la legalità del processo elettorale, con i diritti soggettivi degli elettori e dei candidati alle elezioni parlamentari.

47. La causa *Oran c. Turchia*, 2014, riguardava l'impossibilità per gli elettori turchi non residenti di votare per i candidati indipendenti senza etichetta nei seggi elettorali allestiti negli uffici doganali. I

voti espressi in queste condizioni potevano andare soltanto ai partiti politici. Questa limitazione era giustificata dal fatto che era impossibile ricollegare gli elettori espatriati a una circoscrizione. La Corte ha considerato che la limitazione doveva essere valutata tenendo conto delle restrizioni generalmente ammesse all'esercizio del diritto di voto per gli espatriati e, in particolare, della preoccupazione legittima che può avere il legislatore di limitare l'influenza dei cittadini residenti all'estero su elezioni in merito a questioni che interessano principalmente le persone residenti nel paese. A ciò conveniva aggiungere il ruolo svolto dai partiti politici, uniche formazioni in grado di accedere al potere, che hanno la facoltà di esercitare un'influenza sull'intero regime del loro paese. Per di più, la limitazione perseguiva altri due scopi legittimi: sostenere il pluralismo democratico evitando tuttavia una frammentazione eccessiva dello scrutinio, e rafforzare l'espressione dell'opinione del popolo per quanto riguarda la scelta del corpo legislativo. Di conseguenza, la limitazione rispondeva alla legittima preoccupazione del legislatore di assicurare la stabilità politica del paese e del governo che sarà incaricato di dirigerlo all'esito delle elezioni. Non vi è dunque stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1.

E. Accesso fisico ai seggi elettorali

48. Nella causa *Toplak e Mrak c. Slovenia*, 2021, la Corte ha esaminato se lo Stato convenuto avesse adempiuto al proprio obbligo positivo di adottare misure adeguate per permettere ai ricorrenti, che erano affetti da distrofia muscolare e si spostavano utilizzando una sedia a rotelle, di esercitare il loro diritto di voto su una base di uguaglianza rispetto agli altri. Riconoscendo che un adattamento generale e completo dei seggi elettorali per garantire il pieno accesso alle persone in sedia a rotelle avrebbe senza dubbio facilitato la partecipazione di queste ultime al processo elettorale, la Corte ha rammentato che gli Stati godono di un margine di apprezzamento a questo riguardo, in considerazione delle loro risorse limitate. Tenuto conto che entrambi i ricorrenti avevano votato in occasione di un referendum nel 2015 (in merito al quale esprimevano delle rimostranze), che su richiesta del primo ricorrente era stata installata una rampa nel seggio elettorale in cui quest'ultimo era iscritto, e che il secondo ricorrente aveva potuto fare un sopralluogo presso il seggio elettorale della sua circoscrizione alcuni giorni prima del voto, la Corte ha ritenuto che le eventuali difficoltà incontrate dagli interessati non avessero avuto ripercussioni pregiudizievoli al punto tale da costituire una discriminazione. Per quanto riguarda le elezioni europee del 2019, l'assenza di macchine per votare è stata ritenuta non discriminatoria per il primo ricorrente, che ha potuto essere assistito da una persona di sua scelta tenuta per legge a rispettare il segreto.

49. Inoltre, si osserva che delle doglianze che si riferiscono a elezioni che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 possono, se del caso, essere esaminate sotto il profilo di altre disposizioni della Convenzione. Così, nella causa *Mótká c. Polonia*, 2006, il ricorrente si era trovato nell'impossibilità di votare in occasione di elezioni relative ai consigli comunali, ai consigli distrettuali e alle assemblee regionali. Il seggio elettorale non era accessibile alle persone in sedia a rotelle, e non era consentito portare una scheda fuori dai locali del seggio elettorale. La Corte ha considerato che non si poteva escludere che il fatto che l'amministrazione non aveva assicurato un accesso idoneo al seggio elettorale a beneficio del ricorrente, il quale desiderava condurre una vita attiva, avesse potuto generare sentimenti di umiliazione e di sconforto tali da pregiudicare l'autonomia personale dell'interessato e, pertanto, la qualità della sua vita privata. La Corte ha dunque ammesso l'ipotesi che, in tali circostanze, entri in gioco l'articolo 8.

III. L'aspetto passivo: il diritto di candidarsi alle elezioni

50. Così come l'aspetto «attivo», l'aspetto «passivo», ossia il diritto di candidarsi alle elezioni, è una scoperta pretoriana. La Corte ha infatti dichiarato che il diritto di candidarsi alle elezioni era «insito nella nozione di regime veramente democratico» (*Podkolzina c. Lettonia*, 2002, § 35). Il controllo esercitato dalla Corte relativamente a questo aspetto dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 è tuttavia meno

rigoroso di quello esercitato relativamente al diritto di voto: il controllo della proporzionalità è meno approfondito. Gli Stati godono dunque di un margine di apprezzamento più ampio quando si tratta dell'aspetto «passivo» (*Etxeberria e altri c. Spagna*, 2009, § 50; *Davydov e altri c. Russia*, 2017, § 286).

51. In ogni caso, il divieto di discriminazione previsto dall'articolo 14 della Convenzione si applica ugualmente. In questo contesto, sebbene il margine di apprezzamento normalmente riconosciuto agli Stati nell'ambito del diritto di candidarsi alle elezioni sia ampio, quando una disparità di trattamento è fondata sulla razza, il colore o l'origine etnica, la nozione di giustificazione oggettiva e ragionevole deve essere interpretata in maniera quanto più rigorosa possibile (*Sejdíć e Finci c. Bosnia-Erzegovina* [GC], 2009, § 44).

52. Nella causa *Sejdíć e Finci c. Bosnia-Erzegovina* [GC], 2009, la Corte ha esaminato una regola di esclusione in base alla quale, per potersi candidare alle elezioni alla Camera dei popoli della Bosnia-Erzegovina, era necessario dichiarare un'appartenenza a uno dei «popoli costituenti». I potenziali candidati che si rifiutavano di dichiarare tale appartenenza non potevano dunque candidarsi. La Corte ha osservato che la suddetta regola di esclusione perseguiva almeno uno scopo complessivamente compatibile con gli obiettivi generali della Convenzione, ossia la pacificazione. Quando erano state introdotte le disposizioni costituzionali in questione, sulla regione regnava un cessate il fuoco molto fragile. Le disposizioni in causa miravano a far cessare un conflitto brutale segnato da fatti di genocidio e di pulizia etnica. La natura del conflitto era tale che l'approvazione dei «popoli costituenti» (ossia i Bosniaci, i Croati e i Serbi) era necessaria per garantire la pace. Questo poteva spiegare, senza per forza giustificarla, l'assenza di rappresentanti delle altre comunità (soprattutto la comunità rom e la comunità ebraica locali) ai negoziati di pace, e la preoccupazione dei negoziatori di vigilare affinché vi fosse una parità effettiva tra i «popoli costituenti» in questa società post-conflitto. Tuttavia, degli sviluppi positivi importanti sono intervenuti in Bosnia-Erzegovina a partire dall'Accordo di Dayton. Inoltre, ratificando la Convenzione e i suoi Protocolli senza riserve, lo Stato convenuto ha liberamente accettato di rispettare gli standard pertinenti. Perciò, la Corte ha concluso che il mantenimento per i ricorrenti di origine rom o ebraica dell'impossibilità di candidarsi alle elezioni non si basasse su una giustificazione oggettiva e ragionevole, e fosse pertanto contrario all'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n. 1.

53. Nella causa *Zornić c. Bosnia-Erzegovina*, 2014, per gli stessi motivi, la Corte ha concluso che vi è stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 per quanto riguarda l'ineleggibilità della ricorrente alla Camera dei popoli e alla presidenza. Constatando un ritardo eccessivo nell'esecuzione della sentenza *Sejdíć e Finci c. Bosnia-Erzegovina* [GC], 2009, e il fatto che la violazione formulata nel caso di specie ne era il risultato diretto, la Corte ha applicato l'articolo 46 della Convenzione, e ha ritenuto che, diciotto anni dopo la fine del tragico conflitto in Bosnia-Erzegovina, fosse arrivato il momento di adottare un sistema politico idoneo a offrire a tutti i cittadini del paese il diritto di candidarsi alla presidenza del paese e alla Camera dei popoli senza distinzioni basate sull'appartenenza etnica (*Zornić c. Bosnia Erzegovina*, 2014, § 43).

54. Nella causa *Tănase c. Moldavia* [GC], 2010, la Corte si è pronunciata sulla questione della doppia nazionalità, sebbene dal punto di vista del solo articolo 3 del Protocollo n. 1. Essa ha constatato l'esistenza di un consenso circa il fatto che, quando la plurinazionalità è autorizzata, il possesso di più di una nazionalità non deve essere motivo di ineleggibilità alla carica di deputato, anche se la popolazione presenta una certa diversità etnica e il numero di deputati plurinazionali rischia di essere elevato. Nella causa *Kara-Murza c. Russia*, 2022, che riguardava l'annullamento della candidatura di una persona con doppia nazionalità alle elezioni legislative, la Corte ha rammentato la constatazione dell'esistenza di un consenso all'interno degli Stati membri, e ha osservato che il divieto generale per le persone con più nazionalità di candidarsi alle elezioni, allo scopo di garantire la «lealtà verso lo Stato», era una misura particolarmente restrittiva, formulata in termini assoluti, e che non prevedeva alcuna eccezione. Essa ha ritenuto necessario individualizzare le restrizioni apportate ai diritti elettorali e tenere conto del comportamento reale delle persone interessate, e non di ciò che è percepito come una minaccia rappresentata da un gruppo.

A. Impossibilità di candidarsi e ordine democratico

55. Nel caso delle limitazioni apportate al diritto di candidarsi alle elezioni, la tutela dell'ordine democratico fa parte degli scopi compatibili con il principio della preminenza del diritto e gli obiettivi generali della Convenzione.

56. Tuttavia, per essere compatibile con la Convenzione, il rigetto di una candidatura deve anzitutto essere legale, ossia previsto dalla legge. Nella causa *Dicle e Sadak c. Turchia*, 2015, i ricorrenti, deputati di un partito politico sciolto, erano stati condannati a pesanti pene detentive per appartenenza a un'organizzazione illegale. A seguito di una sentenza della Corte europea, il loro processo fu riaperto. Tuttavia, la loro candidatura alle elezioni legislative fu respinta in quanto non avevano scontato interamente la pena. Nel suo esame ai sensi dell'articolo 6 § 2 della Convenzione, la Corte ha sottolineato che dalle decisioni nazionali risultava che, in seguito alla riapertura del processo, la causa doveva essere trattata come se dovesse essere esaminata per la prima volta. Essa ha concluso che il mantenimento della condanna iniziale nel casellario giudiziale dei ricorrenti, e il conseguente rifiuto della loro candidatura, non erano previsti dalla legge, e che vi era dunque violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1.

57. Inoltre, l'eventuale rigetto di una candidatura deve essere proporzionato al serio obiettivo della protezione dell'ordine democratico. Nella causa *Paksas c. Lituania* [GC], 2011, il ricorrente, ex presidente lituano, era stato destituito all'esito di una procedura di *impeachment* per grave violazione della Costituzione. In seguito, una riforma della legislazione elettorale l'aveva reso ineleggibile in maniera permanente a un mandato parlamentare. Nell'ambito della valutazione della proporzionalità di una misura di questo tipo, si deve attribuire un peso decisivo all'esistenza di un limite temporale e di una possibilità di rivedere la misura in questione. Del resto, la necessità di tale possibilità è legata al fatto che si deve tenere conto del contesto storico-politico dello Stato interessato; poiché il contesto è senza dubbio destinato a evolversi, una restrizione generale può, con il tempo, perdere la giustificazione che aveva inizialmente. Tuttavia, nel caso di specie non solo la restrizione contestata non era soggetta ad alcun limite temporale, ma la norma su cui essa era fondata era scolpita nel marmo costituzionale. L'ineleggibilità nella quale incorreva il ricorrente assumeva dunque una connotazione di immutabilità, difficilmente conciliabile con l'articolo 3 del Protocollo n. 1.

58. Successivamente, nel *Parere consultivo riguardante la valutazione della proporzionalità di un divieto generale per una persona di candidarsi a un'elezione a seguito di una destituzione nell'ambito di una procedura di impeachment*, 2022, la Corte ha precisato che i criteri pertinenti per dirimere la questione se il divieto di esercitare un mandato parlamentare pronunciato nell'ambito di una procedura di *impeachment* sia stato eccessivo rispetto a quanto si considera proporzionato in riferimento all'articolo 3 del Protocollo n. 1, dovrebbero essere di natura oggettiva e permettere di tenere conto in maniera trasparente delle circostanze pertinenti legate non solo ai fatti che hanno portato alla destituzione della persona interessata, ma anche, e anzitutto, alle funzioni che quest'ultima intende esercitare in futuro. Tali criteri dovrebbero dunque essere definiti principalmente sotto il profilo delle esigenze legate al corretto funzionamento dell'istituzione di cui la persona intende divenire membro e, pertanto, del sistema costituzionale e della democrazia nel suo insieme nello Stato interessato.

59. Nella causa *Etxeberria e altri c. Spagna*, 2009, le candidature dei ricorrenti furono annullate in quanto erano finalizzate a proseguire le attività di tre partiti previamente dichiarati illegali e scolti a causa del loro sostegno alla violenza e alle attività dell'ETA, un'organizzazione terroristica. La Corte ha considerato che le autorità nazionali disponevano di molti elementi che portavano a concludere che i raggruppamenti elettorali in questione intendevano continuare le attività dei partiti politici interessati. Peraltro, il Tribunale supremo si era basato su elementi supplementari rispetto al programma dei raggruppamenti in questione, e le autorità avevano preso le decisioni di annullamento delle candidature in maniera individualizzata. Inoltre, dopo un esame contraddittorio durante il quale i raggruppamenti avevano potuto presentare delle osservazioni, i giudici interni avevano constatato

in maniera inequivocabile un legame con i partiti politici dichiarati illegali. Infine, il contesto politico esistente in Spagna, ossia la presenza di partiti politici di tipo indipendentista negli organi di governo di alcune comunità autonome, e in particolare nei Paesi baschi, dimostra che la misura contestata non rispondeva a un'intenzione di vietare qualsiasi manifestazione di idee separatiste. Di conseguenza, la Corte ha concluso che la restrizione in questione era proporzionata allo scopo legittimo perseguito.

60. Tuttavia, anche se è meno rigido che nel caso dell'aspetto attivo dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, il controllo della Corte dell'aspetto passivo non è comunque inesistente. In particolare, il controllo della proporzionalità, seppure relativamente flessibile, è reale. La Corte, in particolare, ha constatato varie violazioni dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 a causa della sproporzione delle sanzioni imposte ad alcuni eletti dopo che i loro partiti politici erano stati sciolti per offesa all'integrità territoriale e all'unità dello Stato, o per preservare il carattere laico del regime politico.

61. La Corte ha anche sottolineato la necessità, per le autorità nazionali, di prevedere per i loro procedimenti delle garanzie sufficienti contro l'arbitrarietà, e in particolare di produrre motivazioni sufficienti a sostegno delle loro decisioni. Nella causa *Partito politico «Patria» e altri c. Repubblica di Moldavia*, 2020, la squalifica di un partito tre giorni prima delle elezioni parlamentari a causa del presunto utilizzo di fondi esteri non dichiarati è stata considerata arbitraria in assenza di garanzie procedurali sufficienti. Nella causa *Shlosberg c. Russia*, 2024, la Corte ha anche sottolineato che una sanzione di ineleggibilità non può essere fondata su motivi arbitrari. Questa causa riguardava l'ineleggibilità del ricorrente al Parlamento a causa della sua implicazione in un'organizzazione qualificata come estremista dalle autorità russe. Secondo i giudici interni, tale «implicazione» era consistita nel partecipare a un raduno non autorizzato, il che era valso al ricorrente una sanzione amministrativa, e nell'incitare altre persone ad agire nello stesso modo. La Corte ha dichiarato che l'ineleggibilità del ricorrente, sebbene formalmente conforme alla legge, era basata su motivi arbitrari, e che l'esercizio del diritto di riunione pacifica sancito dalla Convenzione non poteva costituire la base per una qualsivoglia sanzione, compresa l'ineleggibilità al Parlamento.

62. È importante notare che le cause che riguardano l'interdizione di partiti politici a causa dell'incompatibilità del loro programma con i principi democratici sono di solito esaminate sotto il profilo dell'articolo 11 (libertà di riunione e di associazione) della Convenzione. In tal caso l'articolo 3 del Protocollo n. 1 è considerato solo accessorio, e non solleva alcuna questione separata (*Refah Partisi (Partito della prosperità) e altri c. Turchia* [GC], 2003; *Linkov c. Repubblica ceca*, 2006; *Partito nazionalista basco – Organizzazione regionale di Iparralde c. Francia*, 2007).

B. Importanza del contesto

63. Sebbene derivino da una comune preoccupazione – assicurare l'indipendenza degli eletti ma anche la libertà di scelta degli elettori –, la Corte ammette che i criteri di eleggibilità variano in funzione dei fattori storici, sociali e politici di ciascuno Stato. Le molteplici situazioni previste nelle costituzioni e nelle legislazioni elettorali di molti Stati membri del Consiglio d'Europa dimostrano la diversità dei possibili approcci in materia. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, qualsiasi legge elettorale deve dunque essere sempre valutata alla luce dell'evoluzione politica del paese interessato (*Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 1987, § 54; *Podkolzina c. Lettonia*, 2002, § 33; *Ždanoka c. Lettonia* [GC], 2006, § 106).

64. Nella causa *Ždanoka c. Lettonia* [GC], 2006, la ricorrente era membro del Partito comunista di Lettonia (PCL) all'origine di un tentativo di colpo di Stato nel 1991. In seguito, la sua candidatura alle elezioni fu respinta più volte a causa delle sue attività con il partito in questione, continue dopo il tentativo di colpo di Stato. La Corte ha ritenuto che la posizione che occupava la ricorrente all'interno del partito, insieme al suo comportamento durante il tentativo di colpo di Stato, potesse ancora giustificare il fatto di impedirle di candidarsi alle elezioni legislative. Anche se tale restrizione non poteva assolutamente essere ammessa, ad esempio, in un paese dotato di un quadro strutturato di istituzioni democratiche da vari decenni o da secoli, essa poteva essere ritenuta accettabile in Lettonia,

tenuto conto del contesto storico-politico e della minaccia per il nuovo ordine democratico. Tuttavia, la Corte ha aggiunto che il Parlamento lettone aveva il dovere di assicurare un monitoraggio costante della restrizione in questione, per porvi fine a breve termine. Tale conclusione si giustificava ancor di più alla luce della maggiore stabilità di cui godeva in quel momento la Lettonia, dovuta soprattutto alla sua piena integrazione nella compagine europea. Pertanto, qualsiasi inerzia del corpo legislativo lettone a tale riguardo potrebbe portare la Corte a ritornare sulla propria conclusione (§§ 132-135).

65. Successivamente, la Corte ha nuovamente sottolineato l'importanza del passare del tempo e la necessità di una nuova valutazione della legislazione riguardante le leggi in materia di Istruzione. Nella causa *Ādamsons c. Lettonia*, 2008, la candidatura del ricorrente, ex primo ministro, era stata rifiutata in quanto egli era stato, in passato, un agente del KGB. La Corte ha confermato le proprie conclusioni relative al contesto storico del paese. Essa ha aggiunto tuttavia che, con il passare del tempo, un semplice sospetto generico nei confronti di un gruppo di persone non basta più, e che le autorità devono fornire argomentazioni ed elementi di prova supplementari per giustificare un rifiuto di questo tipo. La legge applicata nel caso di specie riguardava gli ex agenti del KGB. Ora, considerata la diversità delle funzioni di tale organo, questa nozione era troppo ampia. In queste circostanze, non era più sufficiente limitarsi a constatare che l'interessato apparteneva al gruppo in questione. Poiché tale gruppo era definito in maniera troppo generica, una restrizione dei diritti elettorali dei suoi membri avrebbe dovuto seguire un approccio individualizzato che permetesse di tenere conto del loro comportamento reale. La necessità di questa individualizzazione diveniva sempre più importante con il passare del tempo. Il ricorrente non era mai stato accusato di essere stato direttamente o indirettamente implicato nei misfatti del regime totalitario, né in alcun atto che potesse testimoniare una opposizione o un'ostilità al ripristino dell'indipendenza della Lettonia e del suo ordine democratico. Peraltro, quest'ultimo era stato ufficialmente riconosciuto ineleggibile solo molto tardi, dopo dieci anni di una importante carriera militare e politica nella Lettonia restaurata. Perciò, solo i motivi più imperiosi potevano giustificare l'ineleggibilità del ricorrente in queste circostanze. Inoltre, il termine di dieci anni durante il quale gli ex agenti del KGB potevano subire le restrizioni previste da altri testi legislativi era stato prorogato di ulteriori dieci anni senza che né il Parlamento né il Governo ne abbiano fornito i motivi. La Corte, pertanto, ha concluso che tale proroga era stata palesemente arbitraria nei confronti del ricorrente.

66. La sentenza *Ždanoka c. Lettonia (n. 2)*, 2024, fa seguito alla sentenza di Grande Camera emessa nella causa *Ždanoka c. Lettonia [GC]*, 2006 (paragrafo **Error! Reference source not found. supra**). Nel 2018, in risposta a una domanda presentata dalla ricorrente allo scopo di ottenere il riesame della costituzionalità della disposizione che limitava il diritto di candidarsi alle elezioni per le persone che avevano attivamente partecipato al PCL dopo il 13 gennaio 1991, la Corte costituzionale ha confermato la costituzionalità di tale restrizione, ma ne ha limitato la portata ai partecipanti attivi che «[avevano] minacciato e continua[va]no a minacciare l'indipendenza dello Stato lettone e i principi di uno Stato democratico retto dalla preminenza del diritto». Nello stesso anno, il nome della ricorrente era stato ritirato dalla lista dei candidati alle elezioni legislative dopo che la commissione elettorale centrale aveva dichiarato che la restrizione in questione, così come interpretata dalla Corte costituzionale, era applicabile nel caso di specie. Fin dall'inizio, la Corte ha preso atto del contesto della causa: la Lettonia è vicina alla Russia, Stato che ha recentemente invaso e preso il controllo di alcune parti della Georgia e dell'Ucraina, e il corso degli eventi si era chiaramente evoluto in seguito alla sentenza emessa dalla Grande Camera nel 2006. Osservando che il Parlamento lettone ha respinto tre volte delle proposte di revoca della restrizione in contestazione, e che in altre circostanze avrebbe potuto considerare che tale azione limitata era ingiustificata e tale da far propendere per una constatazione di violazione, la Corte ha considerato che non poteva giungere a una tale conclusione nel contesto specifico e delicato della presente causa, dato che la «maggiore stabilità» di cui godeva la Lettonia (e l'Europa in generale), evocata dalla Grande Camera nella sua sentenza del 2006, non esiste più. A partire da tale sentenza, la Lettonia ha avuto sempre più motivi legittimi per temere per la sua sicurezza, la sua integrità territoriale e il suo ordine democratico, e la restrizione in contestazione deve dunque essere valutata alla luce dell'ampio margine di apprezzamento di cui lo

Stato deve beneficiare in materia. Tenuto conto dell'evoluzione della situazione, l'interpretazione fatta dalla Corte costituzionale della restrizione in esame rientrava nel suo potere di interpretazione, e non era né arbitraria né irragionevole, mentre i procedimenti successivi dinanzi alla commissione elettorale e alla corte d'appello, per quanto riguarda l'applicazione della restrizione in contestazione e l'ineleggibilità della ricorrente, hanno offerto a quest'ultima delle garanzie sufficienti contro l'arbitrarietà.

67. La Corte ha anche esaminato alcune cause in cui la misura contestata perseguiva lo scopo di prevenire l'infiltrazione della mafia nella pubblica amministrazione. Nella causa *Miniscalco c. Italia*, 2021, al ricorrente era stato impedito di candidarsi alle elezioni regionali a seguito della sua condanna definitiva per il reato di abuso di potere. La Corte ha ritenuto che la misura contestata rispondesse all'imperativo di garantire il corretto funzionamento delle amministrazioni pubbliche e fosse compatibile con il principio della preminenza del diritto e con gli scopi generali della Convenzione. Dopo aver esaminato il quadro giuridico esistente, la Corte ha concluso che il divieto di candidarsi prevedeva delle garanzie. In particolare, tale divieto aveva come presupposto l'esistenza di una condanna penale definitiva per uno dei reati strettamente definiti dalla legge, era limitato nel tempo, e la sua prevedibilità rientrava nell'ampio margine di apprezzamento accordato allo Stato. Allo stesso modo, nella causa *Galan c. Italia* (dec.), 2021, il ricorrente era stato dichiarato decaduto dal suo mandato parlamentare a seguito della sua condanna per corruzione. Contrariamente a quanto era avvenuto nella causa *Lykourezos c. Grecia*, 2006, all'epoca in cui si erano svolte le elezioni nella causa *Galan*, sia il ricorrente che il corpo elettorale erano in grado di sapere che un eletto, condannato per uno dei gravi reati previsti dalla legge, poteva essere dichiarato decaduto dal suo mandato. Sebbene il Parlamento godesse di un ampio potere discrezionale in materia, il ricorrente aveva la facoltà di presentare osservazioni, di farsi rappresentare da un avvocato e di prendere la parola nel corso del procedimento. La Camera dei Deputati, dopo che le era stato sottoposto un rapporto esaustivo che illustrava il processo decisionale e proponeva di invalidare l'elezione del ricorrente, aveva ascoltato, nel corso di una seduta pubblica, la proposta del relatore e le opinioni di alcuni deputati. La Corte ha concluso che, in tali circostanze, il ricorrente aveva beneficiato di garanzie procedurali sufficienti e adeguate, e che la sua dogianza doveva essere dichiarata irricevibile.

C. Organizzazione delle elezioni

68. L'organizzazione pratica di elezioni è una materia complessa che richiede l'attuazione, e talvolta la modifica, di legislazioni complicate. Quando è chiamata a pronunciarsi a tale riguardo, la Corte non perde di vista tale complessità e le particolarità di ciascuno Stato. Anche in questo caso viene dunque lasciato agli Stati un ampio margine di apprezzamento.

69. In particolare, la Corte ha ritenuto che una corretta gestione delle liste elettorali costituisse una condizione preliminare per la libertà e l'equità dello scrutinio. L'effettività del diritto di candidarsi alle elezioni è indubbiamente subordinata al leale esercizio del diritto di voto. Una lista elettorale mal gestita violerebbe il diritto dei candidati di presentarsi alle elezioni in piena parità ed equità (*Partito laburista georgiano c. Georgia*, 2008, §§ 82-83). In un caso in cui le regole di iscrizione nelle liste elettorali erano state modificate inaspettatamente solo un mese prima delle elezioni, la Corte ha certamente rilevato che vi erano lacune nel nuovo sistema di iscrizione, ma ha attribuito maggiore importanza al fatto che le autorità si fossero adoperate per rendere più regolare il nuovo scrutinio. In particolare, le autorità elettorali avevano dovuto porre rimedio, in tempi brevissimi e in un contesto politico «post-rivoluzionario», alla disorganizzazione che caratterizzava le liste elettorali, e sarebbe stato eccessivo e irrealistico aspettarsi che trovassero una soluzione ideale. Spettava dunque agli elettori controllare la loro iscrizione e, se necessario, chiederne la rettifica. La Corte ha concluso che ciò rientrava nel margine di apprezzamento dello Stato (*ibidem*).

1. Garantire la serietà delle candidature: la regola della cauzione

70. Le leggi elettorali di un certo numero di Stati prevedono il deposito di una cauzione da parte del futuro candidato al fine di scoraggiare le candidature fittizie. Misure di questo tipo responsabilizzano maggiormente le persone che si presentano alle elezioni e fanno sì che si presentino soltanto candidati seri, impedendo al tempo stesso un uso improprio dei fondi pubblici. Possono quindi avere come scopo legittimo la garanzia del diritto a una rappresentanza effettiva e razionalizzata (*Soukhovetski c. Ucraina*, 2006, §§ 61-62).

71. Tuttavia, l'importo della cauzione deve rimanere proporzionato, in modo da garantire un equilibrio tra l'esigenza, da un lato, di scoraggiare le candidature abusive, e, dall'altro, di assicurare l'eleggibilità di tutti. La Corte tiene quindi conto dell'importo in questione, dei servizi forniti dallo Stato nell'ambito delle campagne elettorali, e delle altre spese importanti sostenute per l'organizzazione delle elezioni che le cauzioni versate possono permettere di ridurre.

72. Quando la proporzionalità è rispettata, l'esigenza di una cauzione non può essere considerata un ostacolo amministrativo o finanziario insormontabile per le persone che desiderano veramente presentarsi alle elezioni, né tanto meno un freno all'emergenza di movimenti politici che hanno una sufficiente rappresentatività, o un attacco al pluralismo (*Soukhovetski c. Ucraina*, 2006, § 72-73). L'obbligo di versare una cauzione elettorale, e le disposizioni che subordinano il rimborso della cauzione e/o delle spese della campagna elettorale al fatto che il partito abbia ottenuto una certa percentuale dei voti, sono volte a favorire correnti di pensiero sufficientemente rappresentative, e possono quindi essere legittime e proporzionate rispetto all'articolo 3 del Protocollo n. 1, tenuto conto dell'ampio margine di apprezzamento lasciato agli Stati contraenti in materia (*Partito conservatore russo degli imprenditori e altri c. Russia*, 2007, § 94). Ciò vale anche quando la cauzione non è rimborsabile (*Soukhovetski c. Ucraina*, 2006).

Tuttavia, il rimborso o meno di una cauzione elettorale può sollevare delle questioni dal punto di vista dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. Nella causa *Partito conservatore russo degli imprenditori e altri c. Russia*, 2007, la Corte ha concluso che la procedura interna, secondo la quale l'intera lista di un partito era stata annullata a causa di informazioni inesatte fornite da alcuni candidati inseriti nella stessa, aveva violato il principio della certezza del diritto. Ora, il partito ricorrente aveva già pagato la cauzione elettorale da lui dovuta. Considerata la sua conclusione ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, la Corte ha ritenuto che il rifiuto di restituire tale somma abbia comportato la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

2. Evitare un eccessivo frazionamento del panorama politico

73. Le condizioni relative al numero di firme richiesto per la presentazione di una lista elettorale non costituiscono un ostacolo all'opinione del popolo sulla scelta dei suoi rappresentanti (*Asensio Serqueda c. Spagna*, decisione della Commissione, 1994; *Federación Nacionalista Canaria c. Spagna* (dec.), 2001; *Brito da Silva Guerra e Sousa Magno c. Portogallo* (dec.), 2008; *Mihaila Mihai Neagu c. Romania* (dec.), 1994, § 31).

74. Tuttavia, tali misure devono perseguire uno scopo legittimo – come quello di una selezione ragionevole tra i candidati al fine di garantire la loro rappresentatività ed escludere eventuali candidature abusive – ed essere proporzionate a tale scopo. Pertanto, una soglia di 100.000 firme, che rappresentano lo 0,55% di tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali, è stata ritenuta conforme all'articolo 3 del Protocollo n. 1 (*Mihaila Mihai Neagu c. Romania* (dec.), 1994).

75. Analogamente, la disposizione secondo la quale le firme devono essere accompagnate da certificati che attestano l'iscrizione dei firmatari nei registri elettorali persegue lo scopo legittimo di garantire che i firmatari possiedano la capacità elettorale, e che ciascuno di essi sostenga una sola candidatura. La Corte ha ritenuto che non fosse dunque sproporzionato respingere una candidatura

che non soddisfaceva tali criteri formali (*Brito da Silva Guerra e Sousa Magno c. Portogallo* (dec.), 2008).

76. Tuttavia, l'imposizione di un numero minimo di firme e la loro verifica devono obbedire alle norme dello stato di diritto e proteggere l'integrità delle elezioni. Nella causa *Tahirov c. Azerbaijan*, 2015, le garanzie offerte dalla commissione elettorale che aveva respinto la candidatura del ricorrente non erano sufficienti, in particolare per quanto riguarda il metodo di nomina degli esperti che dovevano pronunciarsi sulla validità delle firme. Inoltre, il ricorrente non aveva potuto assistere alle riunioni della commissione né far valere le sue argomentazioni, nessuna delle quali è stata presa in esame. Il rigetto della candidatura del ricorrente sulla base della asserita invalidità delle firme da lui fornite era pertanto arbitrario. Inoltre, sulla base di un rapporto dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), la Corte ha tenuto conto anche della natura sistematica di queste carenze e del numero di domande arbitrariamente respinte per firme non valide. Essa ha concluso che la dichiarazione unilateralare del Governo non era sufficiente per garantire il rispetto dei diritti umani, l'ha quindi respinta ed ha proseguito il suo esame sul merito.

77. Anche tali criteri di soglia sono stati accettati dalla Corte per quanto riguarda l'assegnazione dei seggi in base ai risultati delle elezioni. Ogni sistema elettorale cerca di raggiungere obiettivi a volte difficilmente compatibili tra loro: da un lato, riflettere le opinioni delle persone in modo approssimativamente fedele; dall'altro, incanalare le correnti di pensiero per promuovere la formazione di una volontà politica sufficientemente coerente e chiara. Di conseguenza, l'articolo 3 del Protocollo n. 1 non implica che tutte le schede elettorali debbano avere lo stesso peso per quanto riguarda il risultato, né che ogni candidato abbia le stesse possibilità di vincere, e nessun sistema può evitare il fenomeno dei «voti persi» (*Partija «Jaunie Demokrāti» e Partija «Mūsu Zeme» c. Lettonia* (dec.), 2007).

78. Gli effetti di una soglia elettorale possono variare da un paese all'altro e i diversi sistemi possono perseguire obiettivi politici divergenti, o addirittura antagonisti. Un sistema può privilegiare l'equa rappresentanza dei partiti in parlamento, mentre un altro può mirare ad evitare la frammentazione della rappresentanza in piccoli partiti per conferire una maggioranza assoluta di deputati alla formazione incaricata di costituire il governo. La Corte ha ritenuto che nessuno di questi scopi fosse di per sé irragionevole. Inoltre, il ruolo svolto dalle soglie varia in funzione soprattutto del livello a cui sono state fissate e della configurazione dei partiti presenti in ciascun paese. Una soglia bassa esclude solo le formazioni molto piccole, il che rende più difficile la costituzione di maggioranze stabili, mentre in caso di un panorama politico molto frammentato, una soglia elevata porta a escludere dalla rappresentanza una parte significativa dei voti. Questa molitudine di situazioni mostra la diversità delle scelte possibili in materia. Di conseguenza, la Corte valuta la soglia in questione tenendo conto del sistema elettorale in cui essa si colloca (*Yumak e Sadak c. Turchia* [GC], 2008, §§ 131-132).

79. Per quanto riguarda, ad esempio, l'esigenza di due condizioni alternative – ottenere almeno il 30% dei voti validi espressi in una singola circoscrizione insulare o almeno il 6% dei voti validi espressi nell'intera comunità autonoma – la Corte ha ritenuto che tale sistema, lungi dal costituire un ostacolo alle candidature elettorali, accordi una certa protezione alle piccole formazioni politiche (*Federación Nacionalista Canaria c. Spagna* (dec.), 2001). Analogamente, la Corte ha concluso che la soglia del 5% dei voti che una lista di candidati deve superare su scala nazionale per essere considerata eletta e partecipare alla ripartizione dei seggi è conforme all'articolo 3 del Protocollo n. 1, nella misura in cui favorisce le correnti di pensiero sufficientemente rappresentative, e permette di evitare un'eccessiva frammentazione del Parlamento (*Partija «Jaunie Demokrāti» e Partija «Mūsu Zeme» c. Lettonia* (dec.), 2007).

80. Nella decisione *Strack e Richter c. Germania*, 2016, la Corte ha richiamato la sua giurisprudenza sulle soglie elettorali rispetto alla Convenzione (§ 33). Inoltre, si è pronunciata per la prima volta sulla questione delle soglie elettorali nell'ambito dell'aspetto attivo dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, poiché in questa causa era stata adita da alcuni elettori. In effetti, i ricorrenti contestavano la soglia

del 5% dei voti espressi a livello nazionale imposta affinché un partito politico potesse aspirare a uno dei seggi assegnati alla Germania nel Parlamento europeo. Nel 2011 la Corte costituzionale tedesca aveva dichiarato questa disposizione legislativa contraria alla Legge fondamentale, senza comunque invalidare i risultati delle elezioni del 2009. La Corte di Strasburgo ha respinto il ricorso, ritenendo che l'ingerenza fosse proporzionata allo scopo legittimo perseguito (il mantenimento della stabilità parlamentare) in considerazione dell'ampio margine di apprezzamento accordato agli Stati in materia. Essa ha rilevato che l'Unione europea permetteva espressamente agli Stati membri di fissare delle soglie elettorali che andavano fino al 5% dei voti espressi e che un numero considerevole di Stati membri si avvaleva di questa facoltà.

81. La causa *Partei Die Friesen c. Germania*, 2016, riguardava la soglia del 5% dei suffragi espressi imposta dal *Land* della Bassa Sassonia per ottenere dei seggi in Parlamento. Il ricorrente, un partito politico che rappresentava gli interessi di un gruppo minoritario in questo *Land*, sosteneva che l'applicazione di tale soglia comportava la violazione del suo diritto di partecipare a delle elezioni senza subire discriminazioni, e aveva chiesto di esserne esonerato. La questione in gioco era la portata degli obblighi degli Stati membri di proteggere le minoranze nel contesto elettorale. La Corte ha ritenuto che, anche se interpretata alla luce della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1998 – che ha sottolineato l'importanza della partecipazione delle minoranze nazionali agli affari pubblici –, la Convenzione non richiedeva che i partiti che rappresentano una minoranza ricevessero un trattamento più favorevole. La Corte ha concluso che non vi era stata violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n. 1.

82. Invece, nella causa *Yumak e Sadak c. Turchia* [GC], 2008, la Corte ha considerato che, in generale, una soglia elettorale del 10% sembrava eccessiva, e si è dichiarata d'accordo con gli organi del Consiglio d'Europa che ne raccomandavano l'abbassamento. Questa soglia costringeva i partiti politici a ricorrere a stratagemmi che non contribuivano alla trasparenza del processo elettorale. Tuttavia, tenuto conto del contesto politico specifico delle elezioni in questione, caratterizzato da misure correttive e da altre garanzie – come la possibilità di costituire una coalizione elettorale con altre formazioni politiche, o il ruolo della Corte costituzionale – che, in pratica, ne hanno circoscritto gli effetti, la Corte non era convinta che la contestata soglia del 10% avesse avuto l'effetto di ostacolare nella sostanza i diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1.

83. La causa *Cernea c. Romania*, 2018, riguardava il divieto imposto ai membri di partiti non ancora rappresentati in Parlamento di presentarsi come candidati alle elezioni suppletive. Il ricorrente lamentava una discriminazione, a tale riguardo, rispetto ai candidati appartenenti a partiti già rappresentati. La Corte ha ritenuto che lo scopo perseguito di preservare la struttura del Parlamento e di evitare una frammentazione delle tendenze politiche che lo compongono potesse giustificare la limitazione contestata (§ 49). Essa ha concluso che la limitazione del diritto del ricorrente di presentarsi alle elezioni suppletive era rimasta entro proporzioni ragionevoli, in particolare perché queste elezioni suppletive erano state organizzate per un solo seggio da deputato, e perché il ricorrente aveva potuto presentarsi alle elezioni generali precedenti (§§ 50-51).

84. In altre due cause contro la Romania, i ricorrenti contestavano il fatto che la legislazione imponeva una condizione di eleggibilità supplementare alle sole organizzazioni delle minoranze non rappresentate in Parlamento. Esaminando queste doglianze sotto il profilo dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n. 1, la Corte ha ammesso che la legge in questione perseguiva uno scopo legittimo, ossia garantire il diritto a una rappresentanza effettiva delle organizzazioni non ancora rappresentate in Parlamento ed evitare le candidature non serie. Nella causa *Danis e Associazione delle persone di origine turca c. Romania*, 2015, essa ha osservato, tuttavia, che la legge che impone questo nuovo criterio era stata adottata solo alcuni mesi prima delle elezioni, il che aveva posto i ricorrenti in una impossibilità oggettiva di conformarsi alla stessa. Nella causa *Cegolea c. Romania*, 2020, essa ha dichiarato che la procedura per ottenere lo status richiesto non offriva né garanzie sufficienti contro l'arbitrarietà né un controllo giurisdizionale effettivo sul potere discrezionale esercitato dall'esecutivo.

85. Infine, un cambiamento brusco e non prevedibile delle regole di calcolo dei voti rischia di violare l'articolo 3 del Protocollo n. 1. Per quanto riguarda alcuni deputati eletti, privati dei loro seggi a seguito di una imprevedibile inversione della consolidata giurisprudenza della Corte suprema speciale relativa al calcolo del quoziente elettorale, la Corte ha concluso che vi era stata violazione di questa disposizione. In particolare, ha tenuto conto del fatto che questo cambiamento di giurisprudenza, successivo alle elezioni, aveva cambiato il significato e il peso attribuito alle schede bianche e che, di conseguenza, aveva potuto alterare la volontà espressa dagli elettori. Inoltre, aveva anche creato una disparità nel modo in cui erano stati eletti alcuni deputati (*Paschalidis, Koutmeridis e Zaharakis c. Grecia*, 2008).

D. Gli altri scopi legittimi

86. L'articolo 3 del Protocollo n. 1 non contiene un elenco di scopi legittimi che possano giustificare delle restrizioni all'esercizio dei diritti da esso garantiti, e non fa neppure riferimento agli «scopi legittimi» elencati in modo esaustivo negli articoli 8 – 11 della Convenzione. Di conseguenza, gli Stati contraenti sono liberi di basarsi su altri scopi, fatta salva la compatibilità degli stessi con il principio della preminenza del diritto e con gli obiettivi generali della Convenzione (*Ždanoka c. Lettonia* [GC], 2006, § 115).

87. In tal modo, la Corte ha operato una distinzione tra lealtà verso lo Stato e lealtà verso il governo. Anche se la necessità di garantire la lealtà verso lo Stato può costituire uno scopo legittimo che giustifica delle restrizioni ai diritti elettorali, ciò non vale per la lealtà verso il governo (*Tănase c. Moldavia* [GC], 2010, § 166). Analogamente, l'obbligo di avere una conoscenza sufficiente della lingua ufficiale può perseguire uno scopo legittimo (*Podkolzina c. Lettonia*, 2002). La Corte ha anche concluso che l'obbligo imposto ad alcuni candidati a un'elezione legislativa di presentare informazioni esatte sulla loro professione o sulla loro adesione a un partito politico consente agli elettori di effettuare una scelta informata in funzione della situazione professionale e politica del candidato e costituisce pertanto uno scopo legittimo (*Krasnov e Skouratov c. Russia*, 2007). Al contrario, una ineleggibilità pronunciata sulla base di un vizio di forma in un documento fornito da un candidato non è proporzionata allo scopo legittimo perseguito (*ibidem*, §§ 65-66).

88. La Corte ha anche dichiarato irricevibile un ricorso con il quale veniva contestato l'obbligo per un partito politico protestante molto tradizionalista di aprire alle donne le sue liste di candidati alle elezioni. La Corte ha quindi rammentato che i progressi verso la parità di genere negli Stati membri impedivano allo Stato di aderire all'idea che l'uomo svolge un ruolo primario e la donna un ruolo secondario nella società (*Staatkundig Gereformeerde Partij c. Paesi Bassi* (dec.), 2012).

89. Inoltre, nella causa *Melnichenko c. Ucraina*, 2004, al ricorrente, cittadino ucraino rifugiato negli Stati Uniti, era stata rifiutata la registrazione della sua candidatura per le elezioni al Parlamento ucraino in quanto avrebbe fornito false informazioni sulla sua residenza. In effetti, conformemente alla legislazione in vigore, aveva fornito le informazioni riportate nel suo passaporto nazionale, che era ancora in suo possesso e che indicava che era residente in Ucraina. La Corte ha ammesso che porre una condizione di residenza per la registrazione delle candidature poteva essere accettabile. Tuttavia, ha osservato che il ricorrente aveva rispettato il diritto interno che non richiedeva la residenza continuativa sul territorio. Inoltre, quest'ultimo si trovava in una situazione in cui poteva rimanere in Ucraina dove la sua integrità fisica era minacciata, fatto che gli avrebbe reso impossibile l'esercizio dei suoi diritti politici, oppure lasciare il paese e non poter più presentare la sua candidatura alle elezioni. La Corte ha dunque concluso che vi era stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1.

90. Nella decisione *Antonenko c. Russia*, 2006, un tribunale aveva vietato al ricorrente di presentarsi alle elezioni legislative il giorno prima dello scrutinio a causa di irregolarità finanziarie e di una campagna elettorale iniqua. Il ricorrente non contestava l'annullamento stesso della sua candidatura, ma il fatto che era avvenuto troppo poco tempo prima dell'apertura dei seggi elettorali. La Corte ha

ritenuto che tale termine fosse conforme al diritto nazionale e non avesse conseguenze su un'eventuale impugnazione, in quanto non era possibile presentare ricorso.

91. Nella causa *Abil c. Azerbaijan (n. 2)*, 2019, nella quale il ricorrente era stato cancellato dalla lista dei candidati alle elezioni legislative a causa di accuse di campagna elettorale anticipata e di acquisto di voti, la Corte ha dichiarato che i procedimenti interni non gli avevano offerto garanzie sufficienti contro l'arbitrarietà in tutte le fasi, e che le autorità interne non avevano sufficientemente motivato le loro decisioni, né correttamente valutato gli elementi che permettevano di stabilire la sua responsabilità per le irregolarità a lui ascritte.

92. Nella causa *Güngen c. Turchia* (dec.), 2023, la Corte ha ritenuto che il rifiuto di registrare la candidatura del ricorrente sulla lista di un partito pro-curdo, in quanto l'interessato non aveva presentato alcuna decisione giudiziaria che accertasse che la privazione dei suoi diritti civici a seguito della sua condanna penale si era conclusa, non potesse essere considerato arbitrario, tenuto conto dell'esistenza di una prassi ben consolidata e prevedibile delle autorità competenti. Il ricorso è stato dichiarato irricevibile in quanto manifestamente infondato.

93. La Corte ha anche ammesso più volte che alcuni potenziali candidati possano essere esclusi a causa delle funzioni che svolgevano. Nella causa *Gitonas e altri c. Grecia*, 1997, la legislazione impediva a talune categorie di titolari di cariche pubbliche – fra i quali i funzionari pubblici retribuiti e i dipendenti delle persone giuridiche di diritto pubblico e delle imprese pubbliche – di candidarsi e di essere eletti nelle circoscrizioni in cui avevano esercitato le loro funzioni per più di tre mesi nei tre anni precedenti le elezioni; inoltre, questa ineleggibilità non veniva meno neppure se l'interessato aveva presentato preventivamente le dimissioni, come era invece previsto per alcune altre categorie di dipendenti pubblici. La Corte ha ritenuto che tale misura perseguisse un duplice scopo: garantire la parità dei mezzi di influenza tra i candidati di tendenze politiche diverse e preservare il corpo elettorale da pressioni esercitate dai titolari di cariche pubbliche. L'anno successivo ha ribadito che le restrizioni alla partecipazione di alti funzionari degli enti locali a determinate forme di attività perseguiavano lo scopo legittimo di proteggere i diritti di altri – membri delle assemblee locali ed elettori – a un regime politico veramente democratico a livello locale. Il fatto che tali misure erano applicate solo fintantoché le persone interessate occupavano dei posti oggetto di restrizioni sul piano politico permetteva di assicurarne la proporzionalità (*Ahmed e altri c. Regno Unito*, 1998). Nella causa *Brike c. Lettonia*, 2000, la Corte ha aggiunto che, poiché l'ineleggibilità dei funzionari costituiva una risposta proporzionata all'esigenza di indipendenza della funzione pubblica, lo stesso valeva a maggior ragione per l'ineleggibilità dei giudici, il cui scopo era garantire ai cittadini i diritti protetti dall'articolo 6 della Convenzione. La Corte ha pertanto concluso che non vi era stata violazione della sostanza stessa dei diritti garantiti, in quanto la giudice aveva avuto la possibilità di dimettersi dal suo incarico per presentarsi alle elezioni.

94. La decisione *Dupré c. Francia*, 2016, aveva ad oggetto l'elezione di due rappresentanti francesi supplementari al Parlamento europeo nel 2011, ossia a metà legislatura, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Tra le tre possibilità esistenti, il governo francese aveva deciso che l'Assemblea nazionale nominasse i nuovi deputati europei, scegliendoli tra i suoi membri, il che aveva impedito al ricorrente di candidarsi. La Corte ha riconosciuto che il metodo di nomina così scelto rispondeva a uno scopo legittimo, dato il rischio di scarsa partecipazione e di costi elevati per due soli seggi, e vista la complessità organizzativa (§ 25). A causa del suo impatto limitato, la Corte ha ritenuto che la misura non fosse sproporzionata rispetto allo scopo legittimo perseguito.

95. Tuttavia, le restrizioni al diritto di candidarsi alle elezioni, anche se persegono uno scopo legittimo, non devono avere il risultato di rendere non effettivo questo diritto perché le condizioni sono introdotte troppo tardi o troppo presto, o perché le stesse non sono sufficientemente chiare. Nella causa *Lykourezos c. Grecia*, 2006, un testo che stabiliva una incompatibilità professionale dei deputati fu applicato immediatamente alla legislatura in corso, e i deputati decaddero dal loro mandato, anche se questa nuova condizione non esisteva al momento della loro elezione. Ora, non vi

erano motivi imperiosi per giustificare l'applicazione di questa incompatibilità assoluta. Per la prima volta, la Corte ha fatto appello al principio del legittimo affidamento, e ha quindi concluso che vi era stata una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1. Essa ha nuovamente applicato questo principio nella causa *Ekoglasnost c. Bulgaria*, 2012. Anche se nessuna delle tre nuove condizioni introdotte nella legislazione elettorale poneva problemi di per sé, a causa della tardiva introduzione delle stesse il partito ricorrente ebbe solo un mese di tempo per soddisfarle. Ora, la Corte ha affermato che le condizioni per la partecipazione alle elezioni imposte alle formazioni politiche fanno parte delle norme fondamentali in materia elettorale. Pertanto, avrebbero dovuto beneficiare della stessa stabilità temporale degli altri elementi fondamentali del sistema elettorale. La Corte ha anche ritenuto che le disposizioni in base alle quali era stata rifiutata la candidatura di un ex membro del clero fossero troppo imprecise e, quindi, non prevedibili. Di conseguenza, esse lasciavano alle autorità elettorali un eccessivo margine di apprezzamento, dando troppo spazio all'arbitrarietà nell'applicazione di questa restrizione (*Seyidzade c. Azerbaijan*, 2009).

E. Dalla campagna elettorale...

96. Affinché i diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1 siano effettivi, la loro protezione non può rimanere limitata al solo atto della candidatura. Anche la campagna elettorale rientra quindi nel suo ambito di applicazione.

97. Già in diverse cause riguardanti l'articolo 10 della Convenzione, la Corte aveva sottolineato l'interdipendenza tra il diritto a elezioni libere e la libertà di espressione. La Corte rilevava che questi diritti, soprattutto la libertà di dibattito politico, sono alla base di qualsiasi sistema democratico. I due diritti sono interdipendenti e si rafforzano a vicenda: ad esempio, la libertà di espressione è una delle «condizioni che garantiscono la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo». Per questo motivo è particolarmente importante, nel periodo preelettorale, permettere la libera circolazione di opinioni e informazioni di ogni tipo (*Bowman c. Regno Unito*, 1998, § 42).

98. In ragione di questa interdipendenza, molte cause che riguardano campagne elettorali sono esaminate sotto il profilo dell'articolo 10 della Convenzione. Ad esempio, la Corte ha concluso che vi era stata violazione dell'articolo 10 a causa dell'imposizione di una sanzione pecuniaria a un canale televisivo che aveva trasmesso uno spot di un piccolo partito politico, in violazione della legislazione che vietava qualsiasi propaganda politica televisiva (*TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Norvegia*, 2008). Al contrario, essa non ha rilevato alcun problema in riferimento all'articolo 10 nel caso di un richiamo rivolto da una commissione elettorale a un politico donna per aver dato della «ladra» alla sua avversaria, in sua assenza, nel corso di una trasmissione televisiva in diretta durante il periodo elettorale (*Vitrenko e altri c. Ucraina*, 2008).

99. Tuttavia, delle cause che riguardano in particolare l'assegnazione del tempo di trasmissione durante il periodo elettorale possono sollevare difficoltà dal punto di vista dell'articolo 3 del Protocollo n. 1. In una causa relativa alla parità del tempo di trasmissione concesso ai diversi candidati, la Corte ha dichiarato che, anche se l'articolo 3 del Protocollo n. 1 sancisce il principio della parità di trattamento di tutti i cittadini nell'esercizio dei loro diritti elettorali, lo stesso articolo non garantisce, in quanto tale, alcun diritto per un partito politico di ottenere un tempo di trasmissione alla radio o alla televisione nel periodo preelettorale. Tuttavia, in alcune circostanze eccezionali potrebbe effettivamente sorgere un problema, ad esempio se, in periodo di elezioni, a un partito politico fosse negato qualsiasi tipo di trasmissione, mentre ad altri partiti fosse concesso un tempo di trasmissione (*Partija «Jaunie Demokrāti» e Partija «Mūsu Zeme» c. Lettonia* (dec.), 2007).

100. Nella causa *Partito comunista di Russia e altri c. Russia*, 2012, la Corte ha esaminato se lo Stato avesse l'obbligo positivo, in virtù dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, di garantire che la copertura da parte dei media controllati fosse obiettiva e compatibile con lo spirito di «elezioni libere», anche in assenza di prove dirette di una manipolazione deliberata. La Corte ha ritenuto che il sistema di ricorso allora esistente in materia elettorale fosse sufficiente, nel caso di specie, per soddisfare l'obbligo

positivo di natura procedurale dello Stato. Per quanto riguarda l'aspetto materiale dell'obbligo e l'affermazione secondo la quale lo Stato avrebbe dovuto assicurare la neutralità dei media audiovisivi, la Corte ha ritenuto che fossero state adottate delle misure per garantire una certa visibilità televisiva ai partiti e ai candidati dell'opposizione e per assicurare l'indipendenza editoriale e la neutralità dei media. Certo, tali misure probabilmente non avevano garantito una parità nei fatti, ma la Corte non ha ritenuto provato che lo Stato si fosse sottratto ai suoi obblighi positivi al riguardo al punto da violare l'articolo 3 del Protocollo n. 1.

101. In un contesto diverso, nella causa *Abdalov e altri c. Azerbaijan*, 2019, i ricorrenti avevano registrato tardivamente la loro candidatura alle elezioni legislative del 2010 a causa dell'assenza di garanzie contro l'arbitrarietà nella procedura di iscrizione dei candidati, e di ritardi imputabili alle commissioni elettorali e ai tribunali nell'esame dei ricorsi da essi presentati. Di conseguenza, non avevano avuto tempo per fare campagna elettorale. Constatando che i diritti elettorali individuali dei ricorrenti erano stati in tal modo lesi a tal punto che la loro effettività era stata significativamente compromessa, la Corte ha concluso che vi era stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1.

102. Nella causa *Oran c. Turchia*, 2014, il ricorrente lamentava di non poter beneficiare, in quanto candidato indipendente, a differenza dei partiti politici, della propaganda elettorale sulla radio-televisione turca che trasmette su tutto il territorio nazionale. La Corte ha ritenuto che, a differenza dei partiti politici, il ricorrente, candidato indipendente, fosse qualificato a rivolgersi alla sola circoscrizione nella quale si presentava. Inoltre, non gli era stato impedito di utilizzare tutti gli altri mezzi di propaganda disponibili che erano alla portata di ogni candidato indipendente senza etichetta all'epoca dei fatti. La Corte ha dunque concluso che non vi è stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1.

103. Infine, nella causa *Uspaskich c. Lituania*, 2016, il ricorrente, un politico, lamentava che gli arresti domiciliari (a causa di un'indagine penale per corruzione politica) gli avevano impedito di partecipare a delle elezioni legislative su un piano di parità con gli altri candidati. Per concludere che non vi era stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, la Corte ha considerato, in particolare, che egli avrebbe potuto condurre la campagna elettorale da casa sua se lo avesse voluto. Poiché all'epoca era una figura politica nota e alcuni membri del suo partito avevano partecipato personalmente ad alcuni incontri con gli elettori, gli arresti domiciliari non avevano limitato il diritto del ricorrente di partecipare alle elezioni a tal punto da incidere sul risultato elettorale finale. Inoltre, il diritto interno prevedeva un sistema per l'esame delle denunce e dei ricorsi individuali in materia elettorale, di cui il ricorrente aveva pienamente beneficiato.

F. ...all'esercizio del mandato

104. Fin dal 1984, la Commissione europea dei diritti dell'uomo aveva dichiarato che non bastava che una persona avesse il diritto di candidarsi, ma che, una volta eletta, tale persona doveva avere anche il diritto di sedere in qualità di membro. Adottare l'opinione opposta avrebbe significato privare del suo senso il diritto di candidarsi a un'elezione (*M. c. Regno Unito*, decisione della Commissione, 1984). In questa stessa causa, tuttavia, essa aveva ritenuto che l'impossibilità per il candidato eletto di occupare il suo posto in quanto era già membro di un altro corpo legislativo straniero fosse una restrizione compatibile con l'articolo 3 del Protocollo n. 1.

105. In tre cause contro la Turchia, la Corte ha avuto occasione di esaminare le conseguenze per gli eletti dello scioglimento dei partiti politici di cui facevano parte. Nella causa *Sadak e altri c. Turchia (n. 2)*, 2002, un partito politico fu sciolto per avere leso l'integrità territoriale e l'unità dello Stato. I deputati eletti sotto il simbolo del suddetto partito furono automaticamente privati del loro mandato parlamentare. La Corte ha ritenuto che le ingerenze nella libertà di espressione di un parlamentare dell'opposizione richiedessero un controllo molto rigoroso. Ora, la decadenza dal mandato parlamentare dei ricorrenti era automatica e indipendente dalle loro attività politiche condotte a

titolo personale. Si trattava quindi di una misura di estrema severità e sproporzionata rispetto a qualsiasi scopo legittimo addotto.

106. Nella causa *Kavakçı c. Turchia*, 2007, erano state imposte delle limitazioni temporanee ai diritti politici della ricorrente a causa dello scioglimento definitivo del partito al quale apparteneva. La Corte ha ritenuto che l'obiettivo di queste misure fosse di preservare il carattere laico del regime politico turco e che, data l'importanza di questo principio per il regime democratico in Turchia, questa misura perseguisse gli scopi legittimi di difesa dell'ordine e di protezione dei diritti e delle libertà altrui. Per quanto riguarda la proporzionalità della sanzione, invece, le disposizioni costituzionali relative allo scioglimento di un partito politico allora in vigore avevano una portata molto ampia. Tutti gli atti e le affermazioni dei membri potevano essere attribuiti al partito per considerare quest'ultimo come un centro di attività anticonstituzionali e decidere in merito al suo scioglimento. Non era prevista alcuna distinzione tra i vari gradi di coinvolgimento dei membri nelle attività contestate. Inoltre, alcuni membri del partito – tra cui il presidente e il vicepresidente – che si trovavano in una situazione equiparabile a quella della ricorrente, non hanno subito alcuna sanzione. Di conseguenza, la Corte ha concluso che la sanzione non era proporzionata e che vi era stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1.

107. In un'altra causa riguardante la decadenza dal mandato di un deputato dello stesso partito, la Corte ha nuovamente riscontrato una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, ma ha rilevato con interesse l'adozione di un emendamento costituzionale che rafforza lo status dei parlamentari e che probabilmente ha l'effetto di rendere meno frequente la decadenza da un mandato (*Sobaci c. Turchia*, 2007).

108. Nella causa *Lykourezos c. Grecia*, 2006, la Corte ha concluso che la nuova incompatibilità professionale applicabile ai deputati non era stata annunciata prima delle elezioni e ha sorpreso sia il ricorrente che i suoi elettori nel corso del mandato. La Corte ha ritenuto che, valutando l'elezione del ricorrente sotto il profilo del nuovo articolo della Costituzione entrato in vigore nel 2003, senza tener conto del fatto che questa elezione si era svolta nell'aprile del 2000 in maniera del tutto legale, il giudice interno aveva dichiarato la decadenza dell'interessato dalle sue funzioni parlamentari e privato i suoi elettori del candidato che essi avevano liberamente e democraticamente scelto per rappresentarli per quattro anni, in violazione del principio del legittimo affidamento. Analogamente, nella causa *Paschalidis, Koutmeridis e Zaharakis c. Grecia*, 2008, la Corte ha ritenuto che una imprevedibile inversione di giurisprudenza dopo le elezioni per quanto riguarda il calcolo del quoziente elettorale, da cui è derivata la decadenza di diversi deputati dal loro mandato, avesse comportato una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1.

109. La causa *Paunović e Milivojević c. Serbia*, 2016, è stata l'occasione per la Corte di pronunciarsi sulla prassi dei partiti politici volta a utilizzare delle lettere di dimissioni in bianco precedentemente firmate dai loro membri eletti al Parlamento, consentendo così ai partiti di porre fine al mandato dei loro membri in qualsiasi momento e contro la loro volontà. In primo luogo, nel caso di specie la Corte ha ritenuto che, sebbene la lettera di dimissioni sia presentata dal partito, è il Parlamento che pone fine al mandato. È quindi lo Stato che priva il deputato del suo mandato accettando la suddetta lettera. Il ricorso dei deputati decaduti era quindi ricevibile *ratione personae*. La Corte ha poi constatato che la prassi contestata era in contrasto con il diritto interno che prevede che le dimissioni devono essere presentate personalmente dal deputato interessato. La Corte ha dunque concluso che vi era stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1.

110. La causa *Tomenko c. Ucraina*, 2025, riguardava la cessazione dal mandato di un parlamentare da parte del partito politico nella cui lista era stato eletto l'interessato, dopo che quest'ultimo aveva lasciato il suo gruppo parlamentare. Il partito aveva citato una disposizione costituzionale che autorizzava la cessazione anticipata dal mandato in un caso di questo tipo. Questa disposizione imponeva l'esistenza di una legge speciale che fissasse le condizioni e le procedure pertinenti. Nessuna legge di questo tipo era stata adottata all'epoca dei fatti. I giudici interni avevano comunque

convalidato la cessazione, considerando che la disposizione costituzionale era direttamente applicabile e sufficiente di per sé. La Corte ha dichiarato che, in assenza di un quadro giuridico che definisca le procedure da seguire e le garanzie effettive contro gli abusi, i partiti politici godevano a tale riguardo di un potere discrezionale illimitato, il che rendeva l'ingerenza nell'esercizio da parte del ricorrente dei suoi diritti elettorali passivi illegale e sproporzionata. Pur riconoscendo che il rafforzamento della disciplina dei partiti e la prevenzione della frammentazione dei blocchi parlamentari costituivano degli scopi legittimi al fine di garantire il funzionamento effettivo del Parlamento, e che alcune contromisure che impedivano l'«acquisto» di mandati o di voti potevano essere giustificate, la Corte ha ritenuto che fosse inaccettabile permettere ai partiti, con il pretesto di tali contromisure, di ignorare la volontà degli elettori annullando i risultati elettorali.

111. La decisione *Ochetto c. Italia*, 2013, invece, riguardava la rinuncia volontaria al proprio mandato da parte di un deputato europeo. Dopo aver firmato un atto di rinuncia a un seggio parlamentare, frutto di un accordo con il co-fondatore del movimento politico cui apparteneva, il ricorrente cambiò idea. Tuttavia, il candidato che veniva dopo nella lista aveva già ottenuto il seggio in questione. La Corte ha dichiarato che, a seguito di elezioni, un candidato poteva ottenere il diritto di far parte del corpo legislativo, ma non per questo ne aveva l'obbligo. Infatti, qualsiasi candidato può rinunciare, per motivi politici o personali, al mandato ricevuto, e la decisione di prendere atto di tale rinuncia non può essere considerata contraria al principio del suffragio universale. La Corte ha aggiunto che il rifiuto di accettare il ripensamento del ricorrente persegua gli scopi legittimi di garantire la certezza del diritto nell'ambito del processo elettorale e di tutelare i diritti altrui, in particolare quelli del candidato che viene dopo nella lista. Inoltre, il ricorrente aveva espresso la sua volontà per iscritto e in termini inequivocabili, precisando peraltro che la sua rinuncia era definitiva. Infine, la procedura interna – conformemente al diritto dell'Unione europea – gli aveva consentito di presentare le argomentazioni che riteneva utili alla sua difesa. La Corte ha pertanto concluso che non vi era stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1.

112. Nella causa *G.K. c. Belgio*, 2019, una senatrice sosteneva di aver firmato la sua lettera di dimissioni sotto costrizione. La Corte ha affermato che, quando sorge una contestazione nei confronti delle dimissioni di un membro del parlamento che desidera revocare tali dimissioni o sostenerne che non erano valide ai sensi del diritto interno, il processo decisionale deve offrire un minimo di garanzie contro l'arbitrarietà. In primo luogo, il potere discrezionale autonomo dell'organo decisionale deve essere, con un sufficiente livello di precisione, circoscritto dalle disposizioni del diritto interno e, in secondo luogo, la procedura stessa deve offrire delle garanzie contro l'arbitrarietà: essa deve essere tale da permettere alle persone interessate di far valere il loro punto di vista, e deve permettere di evitare qualsiasi abuso di potere da parte dell'autorità competente. La Corte ha stabilito che un certo numero di carenze del processo decisionale di accettazione delle dimissioni della ricorrente avevano compromesso la sostanza stessa dei diritti dell'interessata derivanti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1.

113. Nella causa *Selahattin Demirtas c. Turchia (n. 2)* [GC], 2020, la Corte si è pronunciata per la prima volta su una dogianza basata sull'articolo 3 del Protocollo n. 1 relativa alle conseguenze della custodia cautelare di parlamentari eletti sull'esercizio del loro mandato parlamentare. Sottolineando che l'applicazione di una misura privativa della libertà a un deputato non costituisce automaticamente una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, la Corte ha ritenuto che un obbligo procedurale derivante da questa disposizione imponga ai giudici nazionali di dimostrare che, per ordinare l'applicazione o il mantenimento della custodia cautelare di un parlamentare, questi ultimi hanno operato un bilanciamento di tutti gli interessi in gioco, in particolare di quelli protetti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1. Nell'ambito di questo esercizio di bilanciamento, i giudici nazionali devono proteggere la libera espressione delle opinioni politiche del deputato in questione, perché l'importanza della libertà di espressione dei parlamentari, soprattutto di quelli dell'opposizione, è tale che la privazione della libertà di un deputato, che non può essere considerata conforme alle esigenze dell'articolo 10, comporterà anche la violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1. Inoltre, è opportuno esaminare se i reati contestati fossero direttamente connessi alle attività politiche del parlamentare interessato. Per

di più, ai deputati deve essere offerto un ricorso affinché possano contestare efficacemente la loro privazione della libertà e ottenere un esame sul merito delle loro doglianze. Peraltro, la custodia cautelare di un deputato deve essere quanto più breve possibile, e i giudici nazionali devono effettivamente prendere in considerazione l'applicazione di misure alternative alla detenzione, e giustificare i motivi per cui delle misure meno severe sarebbero insufficienti. In questo contesto, anche la questione se vi fossero motivi plausibili per sospettare che il ricorrente avesse commesso un reato ai sensi dell'articolo 5 § 1 è pertinente ai fini dell'articolo 3 del Protocollo n. 1. Nel caso di specie, la Corte ha dichiarato che le giurisdizioni interne non avevano preso debitamente in considerazione tutti questi elementi, né avevano tenuto effettivamente conto del fatto che il ricorrente non era soltanto un deputato, ma anche un leader dell'opposizione il cui esercizio delle funzioni parlamentari richiedeva un elevato livello di protezione. Il ricorrente, sebbene abbia potuto conservare il suo status di parlamentare per tutta la durata del suo mandato, si è trovato praticamente impossibilitato a partecipare alle attività parlamentari. La sua ingiustificata custodia cautelare era quindi incompatibile con la sostanza stessa del diritto di essere eletto e di esercitare il suo mandato parlamentare, derivante dall'articolo 3 del Protocollo n. 1.

114. La causa *Kokëdhima c. Albania*, 2024, riguardava la legalità della decisione della Corte costituzionale di destituire il sig. Kokëdhima dalle sue funzioni di deputato in quanto, conformemente alla Costituzione, tali funzioni erano incompatibili con le attività commerciali nelle quali l'interessato era coinvolto nella sua qualità di azionista unico di una società che trae profitto da contratti stipulati con organi dello Stato per la fornitura di servizi. Anche se i contratti erano stati conclusi prima delle elezioni e il ricorrente aveva venduto le azioni della sua società vari mesi dopo la sua elezione, quest'ultimo aveva continuato a beneficiare, in qualità di azionista unico della società, per vari mesi mentre esercitava già le sue funzioni di deputato, di redditi generati da tali contratti, non avendo adottato tutte le misure necessarie per porre fine al conflitto di interessi esistente nel momento in cui era iniziato il suo mandato di deputato. La Corte ha dichiarato che il modo in cui la legislazione interna pertinente è stata interpretata e applicata nel caso di specie era sufficientemente prevedibile e non era arbitrario.

115. Nella causa *Costa i Rosselló e altri c. Spagna* (dec.), 2025, la Corte ha esaminato la compatibilità con l'articolo 3 del Protocollo n. 1, nonché con gli articoli 10 e 11 della Convenzione: i) delle misure adottate dalle autorità, in particolare dal Tribunale costituzionale spagnolo, in risposta al deposito ripetuto, per esame e adozione da parte del Parlamento catalano, di progetti di risoluzione simili ad altri testi già dichiarati incostituzionali, e ii) del procedimento penale avviato contro il primo ricorrente per inosservanza delle decisioni pertinenti del Tribunale costituzionale. I ricorrenti (tutti membri del Parlamento catalano) affermavano che, nell'ambito del procedimento di esecuzione delle sue sentenze e decisioni anteriori, il Tribunale costituzionale aveva impedito lo svolgimento di alcuni dibattiti su questioni di interesse generale, e che ciò aveva costituito una violazione dei loro diritti. La Corte ha dichiarato che le doglianze dei ricorrenti presentate sotto il profilo degli articoli 10 e 11 della Convenzione erano accessorie alla loro dogianza principale che, formulata sotto il profilo dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, verteva sostanzialmente su un'ingerenza nell'esercizio del loro diritto alla partecipazione politica, e che le stesse dovevano essere esaminate congiuntamente con quest'ultima. Procedendo a questo esame, la Corte si è basata sul criterio classico e rigoroso della «necessità», che normalmente non era applicato nel contesto dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 (paragrafo **Error! Reference source not found.** *supra*). Essa ne ha dedotto che l'ingerenza in contestazione era legale e prevedibile, che persegua uno scopo legittimo (la protezione dell'ordine costituzionale e delle procedure di revisione della Costituzione, nonché la protezione dei diritti altrui), che era necessaria e proporzionata, e che non aveva pregiudicato la libera espressione dell'opinione del popolo. In particolare, la Corte si è dichiarata convinta che il Tribunale costituzionale, in quanto garante dell'integrità territoriale dello Stato e della democrazia, aveva esercitato, in circostanze estreme, il suo potere di attuare le sue precedenti decisioni destinate a proteggere la Costituzione. Essa ha dunque respinto le doglianze dei ricorrenti in quanto manifestamente infondate.

IV. Il contenzioso elettorale

116. La Corte è stata chiamata a esaminare molte cause in materia di contenzioso elettorale. In questo contesto, ha stabilito che i diritti sanciti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1 comprendono non soltanto il processo di organizzazione e di gestione delle elezioni, ma anche il modo in cui è controllato il risultato dello scrutinio, e le controversie in materia di conteggio dei voti e di validazione dei risultati (*Kovatch c. Ucraina*, 2008, §§ 55 e segg.; *Namat Aliyev c. Azerbaijan*, 2010, § 81; *Kerimova c. Azerbaijan*, 2010, § 54; *Davydov e altri c. Russia*, 2017; *Mugemangango c. Belgio* [GC], 2020).

117. L'articolo 3 del Protocollo n. 1 pone alcuni obblighi positivi di natura processuale ed esige, in particolare, che sia istituito un sistema interno che permetta l'esame effettivo dei ricorsi e delle doglianze individuali in materia di diritti elettorali. L'esistenza di tale sistema è una delle garanzie fondamentali di elezioni libere e regolari, e permette l'esercizio effettivo del diritto individuale di voto e del diritto di candidarsi alle elezioni. Esso preserva la fiducia generale nel modo in cui le autorità nazionali organizzano lo scrutinio, e costituisce uno strumento importante di cui lo Stato dispone per soddisfare l'obbligo positivo, ad esso imposto dall'articolo 3 del Protocollo n. 1, di organizzare elezioni democratiche (*Namat Aliyev c. Azerbaijan*, 2010, §§ 81 e segg.; *Uspaskich c. Lituania*, 2016, § 93; *Mugemangango c. Belgio* [GC], 2020, § 69).

118. La Corte ha affermato che, per queste fasi successive allo scrutinio, dovevano essere previste precise garanzie procedurali, e che tali fasi dovevano essere aperte e trasparenti, e consentire la presenza di osservatori di tutte le tendenze politiche, compresa l'opposizione. Tuttavia, la Corte ha rammentato che l'articolo 3 del Protocollo n. 1 non costituiva un codice elettorale destinato a regolamentare tutti gli aspetti del processo elettorale. Di conseguenza, il livello di controllo esercitato dalla Corte in un determinato caso dipende dall'aspetto del diritto a libere elezioni che è in gioco. Qualsiasi deroga al principio del suffragio universale deve essere sottoposta a un controllo rigoroso, ma agli Stati può essere concesso un più ampio margine di apprezzamento per quanto riguarda le misure che impediscono ai candidati di presentarsi alle elezioni. Il controllo della Corte sulle misure più tecniche di conteggio dei voti e di pubblicazione dei risultati deve essere ancora meno rigoroso (*Davydov e altri c. Russia*, 2017, §§ 283-288).

119. Ne risulta che, in questa fase più tecnica del processo elettorale, un semplice errore o irregolarità non rivela di per sé una mancanza di equità delle elezioni se sono stati rispettati i principi generali di uguaglianza, trasparenza, imparzialità e indipendenza nell'organizzazione e nella gestione delle elezioni. La nozione di elezioni libere è minacciata solo: i) in presenza di violazioni procedurali tali da falsare la libera espressione della scelta popolare, ad esempio in caso di grave distorsione della volontà degli elettori, e ii) in assenza di un esame effettivo delle contestazioni formulate in tal senso a livello interno (fermo restando che la Corte ha ritenuto che il diritto di ricorso dell'elettore poteva essere oggetto di restrizioni ragionevoli, come l'imposizione di un quorum di elettori) (*Davydov e altri c. Russia*, 2017, §§ 283-288; *Mugemangango c. Belgio* [GC], 2020, § 72). Di conseguenza, affinché la Corte possa valutare il modo in cui i ricorsi in materia elettorale sono stati esaminati a livello interno, il ricorrente deve dimostrare che le sue doglianze erano «serie e difendibili» (*Namat Aliyev c. Azerbaijan*, 2010, § 78; *Gahramanli e altri c. Azerbaijan*, 2015, § 73; *Davydov e altri c. Russia*, 2017, §§ 289 e segg.; *Mugemangango c. Belgio* [GC], 2020, §§ 78 e segg.).

120. Le decisioni di invalidare uno scrutinio devono rispondere a una reale impossibilità di stabilire la volontà degli elettori (*Kovach c. Ucraina*, 2008). Nella causa *Kerimova c. Azerbaijan*, 2010, la Corte ha ritenuto che le falsificazioni commesse da due funzionari elettorali non fossero riuscite ad alterare il risultato finale delle elezioni, che erano state vinte dalla ricorrente. Tuttavia, le autorità nazionali avevano invalidato i risultati in violazione del diritto elettorale interno e senza tener conto della scarsa rilevanza degli effetti delle suddette falsificazioni. In tal modo, le autorità nazionali in realtà hanno contribuito a ostacolare il processo elettorale. Esse hanno arbitrariamente violato i diritti elettorali della ricorrente impedendole di accedere alle funzioni parlamentari. Da ciò la Corte ha concluso che l'invalidazione mostrava una mancanza di considerazione per l'integrità del processo elettorale che

non poteva essere conciliata con lo spirito del diritto a libere elezioni. In effetti, il ruolo delle autorità giudiziarie non è in alcun caso quello di modificare l'espressione del popolo. Così, in due cause (*I.Z. c. Grecia*, decisione della Commissione, 1994, e *Babenko c. Ucraina* (dec.), 1999), gli organi della Convenzione hanno esaminato le doglianze di candidati non eletti che lamentavano una iniquità delle procedure elettorali, e le hanno respinte in quanto non vi era un reale pregiudizio sull'esito delle elezioni. Nella causa *Riza e altri c. Bulgaria*, 2015, i risultati di 23 seggi elettorali situati all'estero erano stati invalidati a causa di presunte irregolarità, fatto che portò in particolare alla revoca del mandato di un deputato. La Corte ha esaminato contestualmente sia l'ingerenza nel diritto di voto di 101 elettori sia il diritto di candidarsi del deputato decaduto e del partito da lui rappresentato, e ha indicato che erano stati addotti soltanto dei motivi puramente formali per annullare le elezioni in diversi seggi elettorali. Inoltre, le circostanze sulla base delle quali il giudice ha motivato la sua decisione non erano previste, in modo sufficientemente chiaro e prevedibile, nel diritto interno, e non era stato dimostrato che le stesse avrebbero alterato la scelta degli elettori e falsato il risultato elettorale. Per di più, la legge elettorale non prevedeva la possibilità di indire nuove elezioni nei seggi in cui lo scrutinio era stato annullato – contrariamente alle raccomandazioni del Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia – il che avrebbe permesso di conciliare lo scopo legittimo di annullare dei risultati elettorali, ossia la salvaguardia della legalità del processo elettorale, con i diritti soggettivi degli elettori e dei candidati alle elezioni parlamentari. Di conseguenza, la Corte ha concluso che vi era stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1. Le decisioni di invalidare uno scrutinio devono quindi rispondere a una reale impossibilità di stabilire la volontà degli elettori.

121. Nella causa *Davydov e altri c. Russia*, 2017, che riguardava delle presunte irregolarità nell'ambito di elezioni legislative federali e municipali, i ricorrenti avevano partecipato a queste elezioni a diversi titoli: erano tutti iscritti nelle liste elettorali, alcuni erano anche candidati alle elezioni per l'assemblea legislativa (cosicché il caso riguardava sia l'aspetto attivo che l'aspetto passivo del diritto a libere elezioni), e altri erano membri di commissioni elettorali o osservatori. La Corte ha concluso che vi è stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 per i seguenti motivi: essa ha ritenuto che i ricorrenti avessero argomentato in maniera difendibile, sia dinanzi alle autorità nazionali che dinanzi ad essa, che l'equità delle elezioni era stata gravemente compromessa dalla procedura di nuovo conteggio dei voti (§§ 310-311). Questa irregolarità era di natura tale da portare a una grave distorsione dell'espressione della volontà degli elettori in tutte le circoscrizioni interessate. Ora, dinanzi alle autorità nazionali, i ricorrenti non avevano potuto ottenere un esame effettivo delle loro doglianze relative alla procedura di conteggio dei voti, né dinanzi alle commissioni elettorali, né dinanzi alla procura, al comitato di indagine o ai tribunali (§§ 336-337).

122. Nella causa *Mugemangango c. Belgio* [GC], 2020, la Corte ha precisato la portata delle garanzie procedurali adeguate e sufficienti per escludere l'arbitrarietà richieste dall'articolo 3 del Protocollo n. 1 allo scopo di assicurare un esame effettivo del contenzioso elettorale. Il ricorrente, al quale erano mancati 14 voti per ottenere un seggio al parlamento della regione Vallonia, aveva chiesto il riesame di circa 20.000 schede elettorali. Mentre la commissione competente aveva ritenuto che il reclamo del ricorrente fosse fondato, e aveva proposto di procedere al nuovo conteggio dei voti, il parlamento (non ancora costituito all'epoca in questione) aveva deciso di non seguire questo parere e di convalidare tutti i poteri degli eletti. La Corte ha sottolineato anzitutto che l'autonomia parlamentare può essere validamente esercitata soltanto nel rispetto della preminenza del diritto. Essa ha dunque tenuto conto del fatto che il parlamento vallone aveva esaminato e respinto il reclamo del ricorrente prima che i suoi membri avessero prestato giuramento, e che i poteri loro conferiti fossero stati convalidati. Per quanto riguarda la portata delle garanzie procedurali contro l'arbitrarietà, essa ha sostenuto che le garanzie di imparzialità che deve presentare l'organo decisionale mirano a garantire che la decisione presa sia fondata esclusivamente su considerazioni di fatto e giuridiche, e non politiche. I deputati non possono, per definizione, essere «politicamente neutrali», e dunque devono essere esaminate con particolare attenzione le garanzie di imparzialità previste dal diritto nazionale per quanto riguarda la procedura di esame delle contestazioni del risultato delle elezioni in un sistema nel quale il parlamento è l'unico giudice dell'elezione dei suoi membri. Inoltre, il potere discrezionale

dell'organo decisionale non deve essere eccessivo; esso deve essere, con sufficiente precisione, circoscritto dalle disposizioni del diritto interno. La procedura seguita in materia di contestazione elettorale deve anche garantire una decisione equa, obiettiva e sufficientemente motivata. I ricorrenti devono avere la possibilità di far valere i loro punti di vista e di presentare le argomentazioni che ritengono utili per la difesa dei loro interessi attraverso una procedura scritta o, se del caso, nel corso di un'udienza pubblica. Applicando questi principi ai fatti della presente causa, la Corte ha dichiarato che il reclamo del ricorrente era stato esaminato da un organo che non presentava le garanzie di imparzialità richieste, e il cui potere discrezionale non era circoscritto dalle disposizioni del diritto interno con sufficiente precisione. Le garanzie di cui il ricorrente ha beneficiato nel corso del procedimento non erano nemmeno sufficienti, in quanto erano state messe in atto in maniera discrezionale.

123. I principi sopra menzionati sulle garanzie procedurali adeguate e sufficienti per escludere l'arbitrarietà sono state nuovamente applicate dalla Corte nella sentenza *Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norðdahl c. Islanda*, 2024, relativa all'esame delle doglianze di due candidati non eletti secondo i quali alcune irregolarità nel conteggio e nel ricalcolo dei voti nella loro circoscrizione avevano avuto delle ripercussioni sui risultati dell'elezione e sulla composizione finale del Parlamento islandese (*Althingi*). Il quadro normativo esistente stabiliva un meccanismo decisionale attraverso il quale la commissione preparatoria per la verifica dei poteri (nominata dal presidente *ad interim* dell'*Althingi*) procedeva a un esame completo delle doglianze e preparava una relazione, la Commissione di verifica dei poteri (eletta dal nuovo *Althingi*) formulava delle proposte sulla base di tale relazione e l'*Althingi*, riunito in seduta plenaria, discuteva le proposte pertinenti e le metteva al voto. Al momento dell'esame delle doglianze dei ricorrenti, tutti questi organi erano composti da deputati di nuova elezione i cui poteri non erano ancora stati approvati, e doveva ancora essere costituito un Parlamento pienamente operativo. Non vi erano norme relative ai potenziali conflitti di interessi e, pertanto, alcuni deputati che votavano sulla questione erano direttamente interessati dall'esito del voto e decidevano dunque «sulla loro stessa sorte». Anche se nulla la portava a dubitare della credibilità dell'indagine parlamentare o dell'obiettività delle proposte, la Corte ha tuttavia dichiarato che, dal punto di vista delle apparenze, l'assenza di norme specifiche a garanzia della neutralità politica e partitica faceva sorgere dei dubbi legittimi per quanto riguarda l'imparzialità. Inoltre, il potere discrezionale di cui godeva l'*Althingi* riunito in seduta plenaria rispetto alle conseguenze pratiche di qualsiasi irregolarità elettorale accertata non era limitato con sufficiente precisione dal diritto interno. Allo stesso tempo, la Corte ha ritenuto che il procedimento seguito dall'*Althingi* per esaminare le doglianze dei ricorrenti fosse equo e obiettivo, e garantisse che la decisione emessa sarebbe stata sufficientemente motivata. I ricorrenti hanno partecipato in maniera attiva al procedimento, le proposte e le raccomandazioni che sono state formulate erano chiaramente motivate, e il dibattito che si è svolto in seduta plenaria permetteva di comprendere il ragionamento sotteso alla decisione adottata al termine del procedimento. Tuttavia, le constatazioni sopra menzionate per quanto riguarda l'imparzialità e il potere discrezionale praticamente illimitato di cui godeva l'*Althingi* hanno portato la Corte a concludere che vi era stata violazione delle esigenze dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

124. Infine, la Corte ha confermato che il contenzioso elettorale non può essere esaminato alla luce dell'articolo 6 della Convenzione, che la Corte ha dichiarato inapplicabile. Essa ha concluso che il diritto di candidarsi a un'elezione dell'Assemblea nazionale, e di mantenere il proprio mandato, è di natura politica e non «civile», cosicché le controversie relative all'organizzazione del suo esercizio non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 § 1 (*Pierre-Bloch c. Francia*, 1997, § 50). Neanche il profilo penale dell'articolo 6 entra in gioco per quanto riguarda le sanzioni connesse al mancato rispetto delle norme in materia elettorale (*ibidem*, § 61). Nella decisione *Geraguyun Khorhurd Patgamavorakan Akumb c. Armenia*, 2009, l'ONG ricorrente era stata osservatore alle elezioni legislative. A seguito di un contenzioso relativo alla mancata comunicazione di vari documenti da parte della Commissione elettorale centrale, la Corte ritenne che l'esito della procedura in questione non

fosse determinante per i diritti *civili* della ONG e che pertanto non rientrasse nel campo di applicazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

V. Ricorsi effettivi

125. Tuttavia, gli Stati devono garantire che le denunce difendibili di irregolarità elettorali presentate da singole persone siano veramente esaminate, e che le decisioni siano sufficientemente motivate.

126. In cause aventi ad oggetto delle controversie post-elettorali, la Corte ha operato una distinzione a seconda che queste ultime fossero o non fossero state esaminate da un organo giudiziario a livello nazionale (*Riza e altri c. Bulgaria*, 2015, § 94; *Paunović e Milivojević c. Serbia*, 2016, § 68). Nei casi in cui il diritto nazionale affidava l'esame di queste controversie agli organi giurisdizionali, la Corte ha scelto di esaminare la questione unicamente sotto il profilo dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, ritenendo inutile procedere a un esame separato degli stessi fatti sotto il profilo dell'articolo 13 della Convenzione (*Podkolzina c. Lettonia*, 2002, § 45; *Kerimova c. Azerbaijan*, 2010, §§ 31-32; *Gahramanli e altri c. Azerbaijan*, 2015, § 56; *Davydov e altri c. Russia*, 2017, § 200; *Abdalov e altri c. Azerbaijan*, 2019), o ritenendo che non si ponesse alcuna questione distinta sotto il profilo di quest'ultima disposizione (*Riza e altri c. Bulgaria*, 2015, § 95).

127. Invece, nei casi in cui la controversia post-elettorale non era stata esaminata da un organo giudiziario a livello nazionale, la Corte ha proceduto a un esame separato della dogianza sotto il profilo dell'articolo 13 (*Grosaru c. Romania*, 2010; *Paunović e Milivojević c. Serbia*, 2016; *Mugemangango c. Belgio* [GC], 2020; *Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norðahl c. Islanda*, 2024).

128. La Corte ha indicato che, in materia elettorale, solo i ricorsi idonei ad assicurare il corretto funzionamento del processo democratico possono essere considerati effettivi (*Petkov e altri c. Bulgaria*, 2009). Nella causa *Petkov e altri c. Bulgaria*, 2009, i ricorrenti erano stati cancellati dalle liste di candidati solo dieci giorni prima dello svolgimento dello scrutinio, sulla base di una legge introdotta meno di tre mesi prima. Queste decisioni di cancellazione dalle liste furono in seguito dichiarate nulle, ma, poiché le autorità elettorali non avevano reinserito i ricorrenti nelle liste di candidati, questi ultimi non poterono presentarsi alle elezioni. La Corte ha ritenuto che il ricorso disponibile nell'ambito delle elezioni, poiché offriva soltanto un risarcimento pecuniario, non potesse essere considerato effettivo rispetto all'articolo 13 della Convenzione. Nella causa *Grosaru c. Romania*, 2010, la Corte ha osservato che il ricorrente, candidato non eletto alle elezioni legislative, non aveva potuto ottenere un controllo giurisdizionale sull'interpretazione della legislazione elettorale contestata, e ha concluso che vi era stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 3 del Protocollo n. 1. La Corte ha constatato tale violazione anche nella sentenza *Paunović e Milivojević c. Serbia*, 2016, riguardante la mancanza di una possibilità effettiva di contestare l'estinzione illegale di un mandato di deputato (§§ 68-72).

129. Quando esiste un ricorso, le sue eventuali carenze possono essere contestate dinanzi alla Corte dal punto di vista dell'articolo 3 del Protocollo n. 1. In effetti, tali carenze possono costituire una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 quando rimettono in discussione l'integrità del processo elettorale. Il processo decisionale relativo all'ineleggibilità o alla contestazione di risultati elettorali deve offrire un minimo di garanzie contro l'arbitrarietà (*Davydov e altri c. Russia*, 2017, § 288). In particolare, le decisioni in questione devono essere prese da un organo che presenti un minimo di garanzie di imparzialità. Analogamente, il potere autonomo di valutazione di questo organo non deve essere eccessivo, ma deve essere, con sufficiente precisione, circoscritto dalle disposizioni del diritto interno. Infine, la procedura deve essere tale da garantire una decisione equa, obiettiva e sufficientemente motivata, e da evitare qualsiasi abuso di potere da parte dell'autorità competente (*Podkolzina c. Lettonia*, 2002, § 35; *Kovach c. Ucraina*, 2008, §§ 54-55; *Kerimova c. Azerbaijan*, 2010, §§ 44-45; *Riza e altri c. Bulgaria*, 2015, § 144). Tuttavia, quando procede a questo esame, la Corte si limita a verificare se la decisione emessa dall'organo interno sia stata arbitraria o manifestamente

irragionevole (*ibidem*, § 144; *Kerimli e Alibeyli c. Azerbaijan*, 2012, §§ 38-42; *Davydov e altri c. Russia*, 2017, § 288).

130. Rilevando l'esistenza di denunce difendibili riguardanti gravi irregolarità elettorali nel conteggio dei voti, la Corte ha dichiarato che i ricorsi disponibili per denunciarle dovevano offrire sufficienti garanzie contro l'arbitrarietà. Perciò, la mancanza di un esame adeguato e sufficiente di denunce difendibili di questo tipo viola l'articolo 3 del Protocollo n. 1 (*Davydov e altri c. Russia*, 2017, §§ 288 e 335). In questa causa, nessuno degli organi coinvolti – commissione elettorale, procura, tribunali – aveva proceduto a un vero e proprio esame delle ragioni sottese alle contestazioni dei ricorrenti.

131. Basandosi soprattutto sul codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia, la Corte ha avuto occasione di constatare che alcune autorità nazionali hanno dimostrato un eccessivo formalismo, che ha portato al rigetto di un ricorso in materia elettorale. Il fatto che vi sia una grande differenza di voti tra i candidati non è rilevante, in quanto è opportuno valutare separatamente la gravità e la portata delle irregolarità prima di determinare gli effetti che le stesse hanno avuto sul risultato complessivo delle elezioni (*Namat Aliyev c. Azerbaijan*, 2010).

VI. Ingerenza straniera nei processi democratici

132. Nella causa *Bradshaw e altri c. Regno Unito**, 2025, la Corte ha esaminato per la prima volta il fenomeno nuovo e complesso dell'ingerenza straniera sistematica su vasta scala nei processi democratici degli Stati contraenti, e in particolare l'utilizzo, a tale scopo, di nuove tecnologie, come le piattaforme dei social network. Nel 2019 e nel 2020, due relazioni parlamentari britanniche hanno manifestato delle preoccupazioni per quanto riguarda l'ingerenza della Russia nei processi democratici. I ricorrenti (dei parlamentari di nuova elezione) ritenevano che tali relazioni e la risposta del Governo rivelassero delle prove credibili dell'implicazione della Russia nelle elezioni generali del 2019, in particolare attraverso campagne di disinformazione, attacchi informatici e manipolazioni online. Essi avevano chiesto un controllo giurisdizionale della decisione mediante la quale il Primo Ministro si era rifiutato di avviare un'indagine indipendente, ma il loro ricorso era stato respinto. Dinanzi alla Corte, i ricorrenti affermavano che lo Stato convenuto si era sottratto al proprio obbligo positivo di indagare sulle ingerenze di uno Stato ostile nelle sue elezioni democratiche e di mettere in atto un quadro giuridico effettivo idoneo a garantire il rispetto dei suoi obblighi derivanti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1.

133. La Corte ha precisato che la portata dell'obbligo che incombe agli Stati ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 andava oltre l'integrità dei risultati elettorali, in senso stretto, e comprendeva la circolazione delle opinioni e informazioni politiche prima delle elezioni e, più in generale, la parità delle chance dei candidati. Poiché la disinformazione può rappresentare una minaccia importante per la democrazia, la Corte ha ammesso che, anche se l'ingerenza di uno Stato ostile rischiava di ostacolare i diritti degli elettori a tal punto da lederne la sostanza e l'effettività, l'articolo 3 del Protocollo n. 1 poteva imporre allo Stato contraente di adottare misure positive volte a proteggere l'integrità del suo processo elettorale e a controllare il rispetto di queste misure. Tenuto conto della diversità delle doglianze relative all'articolo 3 del Protocollo n. 1, e contrariamente a ciò che ha fatto per quanto riguarda alcune altre disposizioni della Convenzione, la Corte non ha interpretato questo articolo nel senso che esso impone un obbligo autonomo di indagare sulle accuse difendibili di violazione dei diritti di una persona derivanti da tale disposizione. Tuttavia, essa ha ritenuto che l'evidente assenza di indagine su delle accuse credibili di ingerenza elettorale possa sollevare un problema in riferimento a tale disposizione, se ostacola la capacità dello Stato di adottare delle misure positive per proteggere l'elettorato dalla violazione della sostanza stessa del suo diritto di beneficiare di elezioni libere. Lo scopo principale di un'indagine di questo tipo è valutare la minaccia per permettere allo Stato di adottare le misure necessarie per la protezione dell'integrità elettorale. L'indagine precede dunque l'adozione o l'aggiornamento, da parte dello Stato, di un quadro giuridico e regolamentare idoneo a soddisfare il proprio obbligo positivo di proteggere l'integrità dei suoi processi elettorali. Qualsiasi

dedotta inosservanza dell'obbligo di indagare deve essere considerata come riconducibile a questo obbligo positivo, e non come una violazione distinta dell'articolo 3 del Protocollo n. 1.

134. La Corte ha riconosciuto che era difficile valutare l'effetto di un'ingerenza di uno Stato ostile sugli elettori e sui risultati elettorali. Anche se la comunità internazionale concorda nel riconoscere che la disinformazione, gli attacchi informatici e le operazioni di «hacking e divulgazione di dati» costituiscono una grave minaccia per la democrazia, non esiste attualmente un consenso chiaro sulle misure specifiche che gli Stati devono adottare per ovviare a tali rischi. L'unico punto su cui vi è un consenso chiaro riguarda il fatto che si tratta di un problema mondiale complesso che richiede una cooperazione con le parti internazionali e le società proprietarie dei social network. Tenuto conto anche della necessità di calibrare le misure di protezione scelte al fine di garantire che le stesse non pregiudichino in maniera sproporzionata il diritto delle persone di comunicare e di ricevere informazioni, la Corte ha ritenuto che gli Stati godano di un ampio margine di apprezzamento nella scelta del modo in cui rispondere. Sul merito della dogianza dei ricorrenti, la Corte ha concluso che non vi è stata violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, considerando che la risposta del Regno Unito alla minaccia di un'ingerenza elettorale russa rimaneva entro i limiti dell'ampio margine di apprezzamento di cui tale Stato beneficiava. In particolare, nonostante delle lacune iniziali, due indagini indipendenti hanno portato alle relazioni parlamentari sopra menzionate. In risposta, il Governo ha adottato tre leggi fondamentali che, tra l'altro, hanno regolamentato le spese di terze parti e le campagne digitali, hanno introdotto un reato di ingerenza straniera e dei reati connessi, e hanno messo in atto una regolamentazione delle tecnologie destinata al lottare contro i contenuti illegali e pregiudizievoli. Inoltre, sono state adottate anche altre misure, tra le quali la creazione di meccanismi istituzionali che permettono di contrastare la disinformazione, di proteggere l'integrità democratica, e di riesaminare costantemente la necessità di adottare nuove misure contro le minacce che rappresentano i soggetti statali ostili. Tali azioni rispondevano alle preoccupazioni dei ricorrenti sollevate nella loro domanda di controllo giurisdizionale, e le lacune che potevano sussistere nella risposta delle autorità nazionali non erano sufficientemente gravi per ledere la sostanza dei diritti elettorali dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

Elenco delle cause citate

La giurisprudenza citata nella presente guida rinvia a sentenze e decisioni emesse dalla Corte, nonché a decisioni e rapporti della Commissione europea dei diritti dell'uomo («la Commissione»).

Salvo particolari menzioni dopo il nome della causa, il riferimento citato è quello di una sentenza sul merito emessa da una camera della Corte. L'indicazione «(dec.)» rinvia a una decisione della Corte e l'indicazione «[GC]» significa che la causa è stata esaminata dalla Grande Camera.

Le sentenze camerali non «definitive», ai sensi dell'articolo 44 della Convenzione, alla data del presente aggiornamento sono contrassegnate nel seguente elenco con un asterisco (*). L'articolo 44 § 2 della Convenzione è così formulato: «La sentenza di una Camera diviene definitiva a) quando le parti dichiarano che non richiederanno il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera; oppure b) tre mesi dopo la data della sentenza, se non è stato richiesto il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera; oppure c) se il collegio della Grande Camera respinge una richiesta di rinvio formulata ai sensi dell'articolo 43». Se il collegio della Grande Camera accoglie la richiesta di rinvio, la sentenza camerale diverrà nulla e la Grande Camera emetterà successivamente una sentenza definitiva.

I collegamenti ipertestuali alle cause citate nella versione elettronica della presente guida rimandano alla banca dati HUDOC (<https://hudoc.echr.coe.int/fre>), che consente di accedere alla giurisprudenza della Corte (sentenze e decisioni di Grande Camera, di camera e di comitato, cause comunicate, pareri consultivi e massime estratte dal Bollettino di informazione sulla giurisprudenza), nonché a quella della Commissione (decisioni e rapporti), e alle risoluzioni del Comitato dei Ministri. Alcune decisioni della Commissione non sono presenti nella banca dati HUDOC e sono disponibili solo in versione cartacea nel pertinente volume dell'Annuario della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

—A—

Abdalov e altri c. Azerbaijan, nn. 28508/11 e 33773/18, 11 luglio 2019

Abil c. Azerbaijan (n. 2), n° 8513/11, 5 dicembre 2019

Ādamsons c. Lettonia, n. 3669/03, 24 giugno 2008

Ahmed e altri c. Regno Unito, 2 settembre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI

Alajos Kiss c. Ungheria, n. 38832/06, 20 maggio 2010

Albanese c. Italia, n. 77924/01, 23 marzo 2006

Anatoliy Marinov c. Bulgaria, n. 26081/17, 15 febbraio 2022

Anchugov e Gladkov c. Russia, nn. 11157/04 e 15162/05, 4 luglio 2013

Antonenko c. Russia (dec.), n. 42482/02, 23 maggio 2006

Asensio Serqueda c. Spagna, n. 23151/94, decisione della Commissione del 9 maggio 1994, *Décisions et rapports* (DR) 77-A

Aziz c. Cipro, n. 69949/01, CEDU 2004-V

—B—

Babenko c. Ucraina (dec.), n. 43476/98, 4 maggio 1999

Bakirdzi e E.C. c. Ungheria, nn. 49636/14 e 65678/14, 10 novembre 2022

Benkaddour c. Francia (dec.), n. 51685/99, 10 novembre 2003

Bompard c. Francia (dec.), n. 44081/02, CEDU 2006-IV

Boškoski c. l'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia (dec.), n. 11676/04, CEDU 2004-VI

Bowman c. Regno Unito, 19 febbraio 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I

Bradshaw e altri c. Regno Unito, n. 15653/22, 22 luglio 2025*

Briķe c. Lettonia (dec.), n. 47135/99, 29 giugno 2000

Brito Da Silva Guerra e Sousa Magno c. Portogallo (dec.), nn. 26712/06 e 26720/06, 17 giugno 2008

—C—

Caamaño Valle c. Spagna, n. 43564/17, 11 maggio 2021
Cegolea c. Romania, n. 25560/13, 24 marzo 2020
Cernea c. Romania, n. 43609/10, 27 febbraio 2018
Costa i Rosselló e altri c. Spagna (dec.), nn. 29780/20, 33702/20 e 48537/20, 11 febbraio 2025
Cumhuriyet Halk Partisi c. Turchia (dec.), n. 48818/17, 21 novembre 2017

—D—

Danis e Associazione delle persone di origine turca c. Romania, n. 16632/09, 21 aprile 2015
Davydov e altri c. Russia, n. 75947/11, 30 maggio 2017
Dicle e Sadak c. Turchia, n. 48621/07, 16 giugno 2015
Dimitras e altri c. Grecia (dec.), nn. 59573/10 e 65211/09, 4 luglio 2017
Doyle c. Regno Unito (dec.), n. 30158/06, 6 febbraio 2007
Dunn e altri c. Regno Unito (dec.), nn. 566/10 e altri 130, 13 maggio 2014
Dupré c. Francia (dec.), n. 77032/12, 3 maggio 2016

—E—

Ekoglasnost c. Bulgaria, n. 30386/05, 6 novembre 2012
Etxeberria e altri c. Spagna, nn. 35579/03 e altri 3, 30 giugno 2009

—F—

Federación Nacionalista Canaria c. Spagna (dec.), n. 56618/00, CEDU 2001-VI
Forcadell i Lluis e altri c. Spagna (dec.), n. 75147/17, 7 maggio 2019
Frodl c. Austria, n. 20201/04, 8 aprile 2010

—G—

G.K. c. Belgio, n. 58302/10, 21 maggio 2019
Gahramanli e altri c. Azerbaijan, n. 36503/11, 8 ottobre 2015
Galan c. Italia (dec.), n. 63772/16, 15 maggio 2021
Geraguyn Khorhurd Patgamavorakan Akumb c. Armenia (dec.), n. 11721/04, 14 aprile 2009
Gitonas e altri c. Grecia, 1° giugno 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV
Golikov e altri c. Russia [Comitato], n. 44131/18 e altri 12, 27 giugno 2024
Greens e M.T. c. Regno Unito, nn. 60041/08 e 60054/08, CEDU 2010
Grosaru c. Romania, n. 78039/01, CEDU 2010
Güngen c. Turchia (dec.), n. 58811/18, 10 ottobre 2023

—H—

Hilbe c. Liechtenstein (dec.), n. 31981/96, CEDU 1999-VI
Hirst c. Regno Unito (n. 2) [GC], n. 74025/01, CEDU 2005-IX

—I—

I.Z. c. Grecia, n. 18997/91, decisione della Commissione del 28 febbraio 1994, DR 76-B

—K—

Kalda c. Estonia (n. 2), n. 14581/20, 6 dicembre 2022
Kara-Murza c. Russia, n. 2513/14, 4 ottobre 2022
Kavakçı c. Turchia, n. 71907/01, 5 aprile 2007

Kerimli e Alibeyli c. Azerbaijan, nn. 18475/06 e 22444/06, 10 gennaio 2012

Kerimova c. Azerbaijan, n. 20799/06, 30 settembre 2010

Kokëdhima c. Albania, n. 55159/16, 11 giugno 2024

Kovatch c. Ucraina, n. 39424/02, CEDU 2008

Krasnov e Skouratov c. Russia, nn. 17864/04 e 21396/04, 19 luglio 2007

—L—

Labita c. Italia [GC], n. 26772/95, CEDU 2000-IV

Linkov c. Repubblica ceca, n. 10504/03, 7 dicembre 2006

Luksch c. Germania, n. 35385/97, decisione della Commissione del 21 maggio 1997, DR 89-A

Lykourezos c. Grecia, n. 33554/03, CEDU 2006-VIII

—M—

M. c. Regno Unito, n. 10316/83, decisione della Commissione del 7 marzo 1984, DR 37

Malarde c. Francia (dec.), n. 46813/99, 5 settembre 2000

Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio, 2 marzo 1987, serie A n. 113

Matthews c. Regno Unito [GC], n. 24833/94, CEDU 1999-I

Melnitchenko c. Ucraina, n. 17707/02, CEDU 2004-X

Mihaela Mihai Neagu c. Romania (dec.), n. 66345/09, 6 marzo 1994

Miniscalco c. Italia, n. 55093/13, 17 giugno 2021

Mironescu c. Romania, n. 17504/18, 30 novembre 2021

Mółka c. Polonia (dec.), n. 56550/00, CEDU 2006-IV

Moohan e Gillon c. Regno Unito (dec.), nn. 22962/15 e 23345/15, 13 giugno 2017

Mugemangango c. Belgio [GC], n. 310/15, 10 luglio 2020

Myslihaka e altri c. Albania, nn. 68958/17 e altri 5, 24 ottobre 2023

—N—

Namat Aliyev c. Azerbaijan, n. 18705/06, 8 aprile 2010

—O—

Occhetto c. Italia (dec.), n. 14507/07, 12 novembre 2013

Oran c. Turchia, nn. 28881/07 e 37920/07, 15 aprile 2014

—P—

Paksas c. Lituania [GC], n. 34932/04, CEDU 2011

Parere consultivo riguardante la valutazione della proporzionalità di un divieto generale per una persona di candidarsi a un'elezione a seguito di una destituzione nell'ambito di una procedura di impeachment [GC], domanda n. P16-2020-002, Corte amministrativa suprema lituana, 8 aprile 2022

Partei Die Friesen c. Germania, n. 65480/10, 28 gennaio 2016

Partija «Jaunie Demokrāti» e Partija «Mūsu Zeme» c. Lettonia (dec.), nn. 10547/07 e 34049/07, 29 novembre 2007

Partito comunista di Russia e altri c. Russia, n. 29400/05, 19 giugno 2012

Partito conservatore russo degli imprenditori e altri c. Russia, nn. 55066/00 e 55638/00, 11 gennaio 2007

Partito laburista georgiano c. Georgia, n. 9103/04, CEDU 2008

Partito nazionalista basco – Organizzazione regionale di Iparralde c. Francia, n. 71251/01, CEDU 2007-II

Partito politico «Patria» e altri c. Repubblica di Moldavia, nn. 5113/15 e altri 14, 4 agosto 2020

Paschalidis, Koutmeridis e Zaharakis c. Grecia, nn. 27863/05 e altri 2, 10 aprile 2008
Paunović e Milivojević c. Serbia, n. 41683/06, 24 maggio 2016
Petkov e altri c. Bulgaria, nn. 77568/01 e altri 2, 11 giugno 2009
Pierre-Bloch c. Francia, n. 24194/94, 21 ottobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI
Podkolzina c. Lettonia, n. 46726/99, CEDU 2002-II
Polacco e Garofalo c. Italia, n. 23450/94, decisione della Commissione del 15 settembre 1997, DR 90-B
Py c. Francia, n. 66289/01, CEDU 2005-I

—R—

Refah Partisi (Partito della prosperità) e altri c. Turchia [GC], nn. 41340/98 e altri 3, CEDU 2003-II
Repetto Visentini c. Italia (dec.), n. 42081/10, 9 marzo 2021
Riza e altri c. Bulgaria, nn. 48555/10 e 48377/10, 13 ottobre 2015

—S—

Sadak e altri c. Turchia (n. 2), nn. 25144/94 e altri 8, CEDU 2002-IV
Salleras Llinares c. Spagna (dec.), n. 52226/99, CEDU 2000-XI
Scoppola c. Italia (n. 3) [GC], n. 126/05, 22 maggio 2012
Seđić e Finci c. Bosnia-Erzegovina [GC], nn. 27996/06 e 34836/06, CEDU 2009
Selahattin Demirtaş c. Turchia (n. 2) [GC], n. 14305/17, 22 dicembre 2020
Sevinger e Eman c. Paesi Bassi (dec.), nn. 17173/07 e 17180/07, 6 settembre 2007
Seyidzade c. Azerbaijan, n. 37700/05, 3 dicembre 2009
Shindler c. Regno Unito, n. 19840/09, 7 maggio 2013
Sitaropoulos e Giakoumopoulos c. Grecia [GC], n. 42202/07, CEDU 2012
Sobacı c. Turchia, n. 26733/02, 29 novembre 2007
Soukhovetski c. Ucraina, n. 13716/02, CEDU 2006-VI
Söyler c. Turchia, n. 29411/07, 17 settembre 2013
Staatkundig Gereformeerde Partij c. Paesi Bassi (dec.), n. 58369/10, 10 luglio 2012
Strack e Richter c. Germania (dec.), nn. 28811/12 e 50303/12, 5 luglio 2016
Strøbye e Rosenlind c. Danimarca, nn. 25802/18 e 27338/18, 2 febbraio 2021

—T—

Tahirov c. Azerbaijan, n. 31953/11, 11 giugno 2015
Tănase c. Moldavia [GC], n. 7/08, CEDU 2010
Timke c. Germania, n. 27311/95, decisione della Commissione dell'11 settembre 1995, D.R. 82-B
Tomenko c. Ucraina, n. 79340/16, 10 luglio 2025
Toplak e Mrak c. Slovenia, nn. 34591/19 e 42545/19, 26 ottobre 2021
TV Vest AS e Rogaland Pensjonistparti c. Norvegia, n. 21132/05, CEDU 2008

—U—

Uspaskich c. Lituania, n. 14737/08, 20 dicembre 2016

—V—

Vito Sante Santoro c. Italia, n. 36681/97, CEDU 2004-VI
Vitrenko e altri c. Ucraina, n. 23510/02, 16 dicembre 2008

—X—

X. c. Germania, n. 2728/66, decisione della Commissione del 6 ottobre 1967, Collection 25

- X. c. Regno Unito*, n. 7140/75, decisione della Commissione del 6 ottobre 1976, DR 7
X. c. Regno Unito, n. 7566/76, decisione della Commissione dell'11 dicembre 1976, DR 9
X. c. Regno Unito, n. 7730/76, decisione della Commissione del 28 febbraio 1979, DR 15
X. c. Regno Unito, n. 8873/80, decisione della Commissione del 13 maggio 1982, DR 28
X. e altri c. Belgio, n. 6837/74, decisione della Commissione del 2 ottobre 1975, DR 3
Xuereb c. Malta, n. 52492/99, 15 giugno 2000

—Y—

Yumak e Sadak c. Turchia [GC], n. 10226/03, CEDU 2008

—Z—

- Ždanoka c. Lettonia* [GC], n. 58278/00, CEDU 2006-IV
Ždanoka c. Lettonia (n. 2), n. 42221/18, 25 luglio 2024
Zornić c. Bosnia-Erzegovina, n. 3681/06, 15 luglio 2014