GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

LA TUTELA INTERNAZIONALE E SOVRANAZIONALE DEI DIRITTI ELETTORALI[*]

GIULIA BATTAGLIA[**]

SOMMARIO: Introduzione. – 1. I "diritti elettorali" nella dimensione internazionale e sovranazionale: una panoramica. – 2. *Focus:* il "diritto a libere elezioni" sancito nell'art. 3, Protocollo 1 CEDU: i principali profili evolutivi. – 3. Le fonti di *soft law* e il rilievo del "Codice di buona condotta in materia elettorale". – 4. La "giustizia elettorale" nella prospettiva internazionale. – 5. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo in tema di "giustizia elettorale". – 5.1. La verifica dei poteri a Strasburgo: da *Grosaru c. Romania* fino alle più recenti *Mugemangango c. Belgio* e *Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norðdahl c. Islanda*. – 6. Notazioni conclusive.

Introduzione

Tra gli autorevoli contributi offerti in occasione del dibattito svoltosi nell'ambito del Seminario del Gruppo di Pisa dell'autunno 2012 su "*La giustizia elettorale*"[1], non erano mancati approfondimenti dedicati alla tutela dei "diritti elettorali" sul piano internazionale e, segnatamente, in ordine all'impatto che il *corpus* sempre più significativo di principi e standard in materia di voto, ascrivibili tanto alla *hard law*, quanto alla *soft law*, avrebbe potuto (e dovuto) avere sullo sviluppo dei rimedi interni.

Nel novero degli strumenti riconducibili alla seconda matrice, veniva messa in luce la crescente rilevanza del "Codice di buona condotta in materia elettorale" elaborato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (c.d.

[*] Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista. Testo rielaborato della relazione al Convegno dell'Associazione Gruppo di Pisa su "La giustizia elettorale. Accesso, tutele ed efficienza", Pisa, 6-7 giugno 2025.

[**] Ricercatrice a tempo determinato di tipo a) in Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Pisa.

[1] E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, il 16 novembre 2012*, Napoli, 2013.

"Commissione di Venezia") del Consiglio d'Europa. In particolare, si sottolineavano, da un lato, i frequenti richiami a tale documento nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'art. 3 del Primo Protocollo Addizionale alla CEDU[2], tali da ipotizzarne un possibile riflesso nel giudizio di costituzionalità; dall'altro, i «non pochi punti di frizione» tra l'impostazione del Codice in materia di "sistema di ricorso efficace" (punto II.3.3.a) e il modello di verifica parlamentare delle elezioni politiche delineato dall'art. 66 Cost.[3]. Inoltre, sempre su quest'ultimo fronte ci si soffermava sulla risposta ancora inadeguata della giurisprudenza di Strasburgo, anche in ragione dell'inapplicabilità dell'art. 6 CEDU ai diritti politici[4].

Nel solco di tali preziose riflessioni, il presente lavoro si propone di indagare in quale misura gli strumenti internazionali e sovranazionali di protezione dei diritti umani abbiano contribuito e contribuiscano oggi a garantire i "diritti elettorali", in termini di "accesso", "tutela" ed "effettività" della medesima.

Ciò richiede, anzitutto, di ricostruire il quadro delle disposizioni delle carte internazionali e sovranazionali che concorrono alla salvaguardia dei "diritti elettorali", per poi soffermarsi più diffusamente sulla tutela che essi hanno ricevuto sul piano dei rimedi (giurisdizionali) sovrastatali. A tale riguardo, un'attenzione particolare sarà dedicata ai profili evolutivi registratisi nell'applicazione e nell'interpretazione del "diritto a libere elezioni" sancito nell'art. 3 del Protocollo n. 1 della CEDU, al fine di evidenziare il progressivo avanzamento della tutela convenzionale e il suo potenziale impatto sugli ordinamenti degli Stati membri.

In seconda battuta, il *focus* si sposterà sui principi e sugli standard elaborati nel diritto sovrastatale in tema di contenzioso elettorale, con particolare attenzione ai più recenti approdi della giurisprudenza della Corte EDU in materia di verifica parlamentare dei poteri.

In continuità con l'approccio poc'anzi evocato, su entrambi i versanti dell'indagine non si potrà fare a meno di soffermarsi sull'attività di monitoraggio e finanche di integrazione normativa condotta da organismi "tecnici" di varia origine e natura. Tra questi, assumono rilievo, ad esempio, le indagini e i relativi *report* curati dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, di seguito anche: ODIHR) dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), nonché, soprattutto, il già citato "Codice

[2] Di seguito, anche "Protocollo n. 1".

[3] G. PICCIRILLI, *L'aggiramento del «codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in *La giustizia elettorale*, cit., 151 e 156. In questo senso, v. anche F. BIAGI, S. PENNICINO, *L'introduzione di una commissione elettorale indipendente: una riforma costituzionale a complemento della modifica della legge elettorale*, in *La giustizia elettorale*, cit., 384.

[4] L. TRUCCO, *La giustizia elettorale politica tra riforme mancate ed occasioni perdute*, in *La giustizia elettorale*, cit., 357, la quale parlava di una «chiusura della Corte europea dei diritti dell'uomo», in quanto, dalla giurisprudenza esaminata, affiorava comunque «l'idea che, specie avendosi a che fare con democrazie che si presumono "maggiormente consolidate", il terreno di verifica elettorale sul piano internazionale si fermi ai profili (sia pur essenziali, epperò) squisitamente estrinseci di ordine "ambientale" e "formale" della libertà e dell'eguaglianza del voto, salvo la presenza di rischi tangibili (salvo poi restare in sospeso il "quando" una situazione possa dirsi tale…) di sconfinamento al di là della soglia minima di democraticità elettorale (situazione che, all'evidenza, non è stata ravvisata dalla corte in riferimento al "caso italiano"…)» (367).

di buona condotta in materia elettorale" stilato dalla Commissione di Venezia, la quale, peraltro, interviene frequentemente nei giudizi dinanzi alla Corte EDU in veste di *amicus curiae*.

Del resto, la materia elettorale ha costituito un terreno fertile per la produzione di linee guida, *good practice*, documenti ricognitivi di standard internazionali, forse per il bisogno – che sottolineava nel 2012 il Prof. Luther[5] – «di ampliare le forme di garanzia dei diritti politici coinvolti nel processo elettorale». Esigenza, questa, che si è fatta ancora più pressante nel contesto attuale, in cui l'integrità del voto e, prima ancora, le libertà fondamentali ad esso collegate, come quella di informazione, sono minacciate, come detto, da fattori nuovi e globali, «rischi sistemici» quali la manipolazione dell'informazione, le ingerenze straniere e la disinformazione amplificata dall'intelligenza artificiale generativa.

1. *I "diritti elettorali" nelle dimensione internazionale e sovranazionale: una panoramica*

Fondamento di gran parte della codificazione sui diritti umani successiva al 1945[6], l'art. 21 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo sancisce il diritto di ogni individuo di «partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti» (comma 1) e «di accedere in condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio paese» (comma 2). In aggiunta, al successivo comma 3, la previsione in parola afferma che «[l]a volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo» e che essa «deve essere espressa attraverso elezioni periodiche e veritiere, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione».

Sulla falsariga di tale clausola, i diritti di partecipazione politica e, tra questi, i diritti di elettorato attivo e passivo, hanno poi trovato riconoscimento nel quadro dei trattati delle Nazioni Unite, in primo luogo nel Patto internazionale dei diritti civili e politici del 1966 (di seguito anche ICCPR, acronimo inglese) e, nel solco di esso, nei trattati a carattere settoriale, quali, ad esempio, la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965[7] e la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 1979[8].

---

[5] J. LUTHER, *Giustizia elettorale sarà fatta?*, in *La Giustizia elettorale*, cit., 409.

[6] H. HANNUM, *The Status Of The Universal Declaration Of Human Rights In National And International Law*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 25/1996, 289. Come ricorda A. DE GUTTRY, *Diritto di voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi sovranazionali*, in *Federalismi.it*, 20/2020, xii, «la Dichiarazione, pur essendo una mera Risoluzione dell'AGNU, ha ormai assunto natura di diritto internazionale consuetudinario, come ribadito dalla costante giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia». Sul punto v. anche R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi*, VI ed., Torino, 2023, 155.

[7] Art. 5: «Nel rispetto degli obblighi fondamentali stabiliti dall'articolo 2 della presente Convenzione, gli Stati Parte si impegnano a vietare ed eliminare la discriminazione razziale in tutte le sue forme e a garantire il diritto di tutti, senza distinzione di razza, colore della pelle, origine nazionale o etnica, all'uguaglianza davanti alla legge, in particolare nel godimento dei seguenti diritti: [...] (c) I diritti politici, in particolare il diritto di partecipare alle elezioni - di votare e di eleggersi - sulla base del suffragio

Invero, l'art. 25 del ICCPR[9] sancisce il diritto di «[o]gni cittadino»[10]: a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti; b) di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni veritiere[11], periodiche, effettuate a suffragio universale ed eguale, e a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori; c) di accedere, in condizioni generali di eguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio paese. Peraltro, la disposizione ci tiene a chiarire che, per un verso, i diritti in questione devono essere assicurati « senza alcuna delle discriminazioni menzionate all'articolo 2», ossia «senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione», per l'altro, che le eventuali restrizioni devono essere contenute entro i margini della ragionevolezza.

Di particolare rilievo, per l'interpretazione della previsione in questione, è il *General Comment No. 25*[12] elaborato dal Comitato dei diritti umani (*Human Rights Committee*)[13] nel 1996. Nel Commento si evidenzia, anzitutto, l'importanza della libertà

---

universale e paritario, di partecipare alla vita del Governo e alla gestione degli affari pubblici a qualsiasi livello e di avere pari accesso ai servizi pubblici [...]».

[8] Art. 7: «Gli Stati Parti prendono ogni misura appropriata per eliminare la discriminazione contro la donna nella vita politica e pubblica del paese e, in particolare, assicurano alle donne, in condizioni pari agli uomini, il diritto di: a) votare in tutte le elezioni e *referendum* pubblici e di essere eleggibili in tutti gli organismi cui si accede mediante elezione pubblica; [...]».

[9] M. NOVAK, *U.N. Covenant on civil and political rights: CCPR Commentary*, Kehl Strasbourg Arlington, 2005, spec. 574 ss. Per una ricostruzione dei lavori preparatori, v. anche M. BOSSUYT, J. P. HUMPHREY, *Guide to the "travaux préparatoires" of the International Covenant on civil and political rights*, Dordrecht-Boston-Lancaster, 1987.

[10] Come evidenziato nel *General Comment*, predisposto dallo *Human Rights Committee* (v. *infra* n. 12), a differenza di altre disposizioni del Patto, quella in esame impiega l'espressione «ogni cittadino». Nondimeno, il commento precisa che non sono ovviamente ammesse distinzioni tra i cittadini nel godimento dei diritti ivi sanciti basate su razza, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro tipo, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita o altra condizioni e che «qualsiasi ulteriore limitazione che si applichi all'esercizio dei diritti tutelati dall'articolo 25 deve essere basata su criteri oggettivi e ragionevoli».

[11] «*Genuine*», in inglese. M. NOVAK, *U.N. Covenant on civil and political rights*, cit., 575, osserva che «*Even though the travaux préparatoires reveals that Art. 25 was originally understood to be respected even in one-party systems, genuine elections require voters have a certain minimum amount of political influence. In conjunction with the principle of free elections, genuine elections mean that eligible voters may freely choose among various alternatives*».

[12] ICCPR *General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote) The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, adottato in occasione della 57^{ema} Sessione del Comitato per i Diritti Umani, 12 luglio 1996.

[13] Composto da 18 esperti indipendenti, il Comitato dei diritti umani è un organismo che si occupa di monitorare l'implementazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici da parte degli Stati che ne sono parte. A mente dell'art. 40, le Parti si impegnano a presentare al Comitato rapporti sulle modalità di attuazione dei diritti civili e politici e sui progressi compiuti: a) entro un anno dall'entrata in vigore del Patto; b) successivamente, ogni volta che il Comitato ne faccia richiesta. A mente dell'art. 41, il Comitato esamina i reclami interstatali concernenti presunte violazioni del Patto da parte degli Stati che abbiano accettato tale competenza, nonché quelli individuali di analogo tenore, presentati contro gli Stati che hanno aderito al Protocollo Opzionale, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 1966. Di particolare interesse, a quest'ultimo proposito, il rapporto del Comitato del 29 novembre 2019 sul caso *Staderini e De Lucia c. Italia*, relativo alla violazione dell'art. 25, lettera a), da solo e in combinato disposto con l'art. 2, comma 3 del Patto, a motivo delle restrizioni imposte dall'ordinamento italiano all'esercizio del diritto di partecipare direttamente, attraverso i *referendum*, alla conduzione degli affari pubblici (HUMAN RIGHTS COMMITTEE, CCPR/C/127/D/2656/2015, *Views*

di manifestazione del pensiero, di riunione e di associazione, «*essential conditions for the effective exercise of the right to vote [which] must be fully protected*». Con specifico riferimento al voto, il documento sottolinea che «*[g]enuine periodic elections in accordance with paragraph (b) are essential to ensure the accountability of representatives for the exercise of the legislative or executive powers vested in them*»[14] e, inoltre, che «*rights and obligations provided for in paragraph (b) should be guaranteed by law*». Ogni compressione dei diritti protetti dall'art. 25 – si legge nel testo esplicativo – «*should be based on objective and reasonable criteria*» e gli Stati devono indicare e motivare, nei *report* sottoposti al Comitato dei Diritti umani, ogni eventuale restrizione. Tra le possibili limitazioni, il Commento si sofferma, in particolare, su quelle applicate in conseguenza di una condanna penale, raccomandando che «*the period of such suspension should be proportionate to the offence and the sentence*» e, altresì, che «*[p]ersons who are deprived of liberty but who have not been convicted should not be excluded from exercising the right to vote*». In senso analogo, sul versante dell'elettorato passivo, si puntualizza che «*[a]ny restrictions on the right to stand for election, such as minimum age, must be justifiable on objective and reasonable criteria*». Per quanto concerne i sistemi elettorali, il *Comment* afferma che, sebbene il Patto non ne imponga uno in particolare, i sistemi implementati dagli Stati parte devono essere compatibili con i diritti sanciti nell'art. 25 e assicurare la libera espressione della volontà del corpo elettorale. In questo senso, si specifica ulteriormente che «*[t]he drawing of electoral boundaries and the method of allocating votes should not distort the distribution of voters or discriminate against any group and should not exclude or restrict unreasonably the right of citizens to choose their representatives free*».

Oltreché nel "sistema universale" che fa capo alle Nazioni Unite, i "diritti elettorali" hanno trovato riconoscimento nelle carte adottate nell'ambito dei "sistemi regionali" di tutela dei diritti umani, a partire dall'art. 3 del Primo Protocollo Addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (1952), precedente al *Covenant*, come si evince, del resto, anche dalla sua peculiare formulazione, che, a differenza di quella dell'art. 25 del Patto, sembra apparentemente prediligere la dimensione "oggettiva" del voto[15]. Nonché, nell'art. 23 della Convenzione americana sui diritti umani (1969)[16], al contrario chiaramente ispirato all'art. 25 ICCPR, e nell'art. 13 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981)[17].

---

adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol concerning communication No. 2656/2015, 28 novembre 2019). In argomento v. N. FIANO, *Il legislatore alla prova della digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare e … per la presentazione delle candidature alle elezioni?*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2023, 3 ss. Infine, occorre rammentare che il Comitato pubblica la propria interpretazione delle disposizioni del Patto, note, appunto, come commenti generali.

[14] Come sottolinea M. NOVAK, *U.N. Covenant on civil and political rights*, cit., 574, a differenza dell'art. 3 del Protocollo Addizionale alla CEDU (v. *infra* par. 2), che si riferisce alle elezioni del «corpo legislativo», «*Art. 25(b) does not establish which organs are to be filled by elections*».

[15] Su questo aspetto, si tornerà a breve, nel paragrafo 1.1.

[16] Art. 23: «1. Ogni cittadino gode dei seguenti diritti e opportunità: a) di prendere parte alla conduzione degli affari pubblici, direttamente o attraverso rappresentanti liberamente scelti; b) di votare e di essere eletto in elezioni periodiche e genuine, a suffragio universale e uguale, a voto segreto che

Sebbene il presente lavoro si concentri sul versante della c.d. "Grande Europa", non si può fare a meno di ricordare come, nel quadro giuridico dell'Unione europea[18], la Carta dei diritti fondamentali agli artt. 39 e 40 – rubricati, rispettivamente, «Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo» e «Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali» – sancisca il diritto di ogni cittadino dell'Unione di votare ed essere votato alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Inoltre, è previsto che i membri del Parlamento europeo siano eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto. A tali disposizioni, si aggiungono gli artt. 20[19], 22[20] e 223 TFUE[21]. Seppur limitata a tali ambiti[22], la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, soprattutto in tempi recenti, ha affrontato profili di primario rilievo per la

garantisca l'espressione della volontà dei votanti; e c) di avere accesso, a condizioni generali di eguaglianza, alla funzione pubblica nel proprio paese. 2. La legge può regolare l'esercizio dei diritti e delle facoltà di cui al precedente paragrafo solo per ragioni di età, nazionalità, residenza, lingua, istruzione, capacità civile e mentale, condanna penale decisa da una corte competente». Per un raffronto tra il sistema del Consiglio d'Europa e quello Interamericano, con specifico riferimento alla tutela dei diritti elettorali, cfr. J. GARCÍA ROCA, A. R. DALLA VIA, *Los derechos políticos y electorales: un orden público democrático*, in J. GARCÍA ROCA, P. A. FERNÁNDEZ, P. SANTOLAYA, R.C.L. CANOSA USERA (a cura di), *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, Cizur Menor, 2012.

[17] Art. 13: «1. Tutti cittadini hanno il diritto di partecipare liberamente alla direzione degli affari pubblici del loro paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti sulla base di norme previste dalla legge. 2. Tutti i cittadini hanno parimenti il diritto di accedere alle pubbliche funzioni nel loro paese. 3. Ogni persona ha il diritto di usare beni e servizi pubblici nella stretta eguaglianza di tutti di fronte alla legge».

[18] Cfr. E. FERIOLI, *Il diritto a libere elezioni*, in L. MEZZETTI, C. DRIGO (a cura di), *Diritti umani. Protezione internazionale e ordinamenti nazionali*, Pisa, 808 s. e, più ampiamente, la relazione di G. FERRO, per i profili concernenti le elezioni europee.

[19] Art. 20, comma 2: «I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l'altro: [...[b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato».

[20] Articolo 22: «Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino. 2. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 223, paragrafo 1, e le disposizioni adottate in applica zione di quest'ultimo, ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino».

[21] Art. 223: «Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri»

[22] Sul punto cfr. R. BRAY, C. FASONE, *The Court of Justice and the European Court of Human Rights on Electoral Matters: Towards a Procedural Conception of Representative Democracy ?*, in C. FASONE, E. MOSTACCI, G. ROMEO, *Judicial review and electoral law in a global perspective*, Oxford, New York, 2024, 149 ss., i quali osservano come la ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri limiti l'intervento della Corte di Giustizia nell'ambito delle controversie elettorali, che riguardano solo le elezioni locali e quelle europee, queste ultime disciplinate solo in parte dal diritto dell'UE.

tutela dei diritti elettorali negli Stati membri[23]. Merita infatti di essere segnalato, a questo proposito, un duplice ordine di interventi della Corte, rappresentato dalle pronunce "gemelle"[24] rese nell'ambito delle procedure d'inadempimento promosse dalla Commissione nei confronti di Repubblica Ceca e Polonia, in cui la Corte di Giustizia ha dichiarato che i suddetti Stati, negando ai cittadini dell'Unione privi delle rispettive cittadinanze, ma ivi residenti il diritto di diventare membri di un partito politico, sono venuti meno agli obblighi derivanti dall'articolo 22 TFUE. I partiti politici, «tra le cui funzioni vi è quella di presentare candidati alle elezioni»[25], assumono – sottolinea il Giudice di Lussemburgo – una «funzione essenziale nel sistema di democrazia rappresentativa sul quale si fonda il funzionamento dell'Unione, conformemente all'articolo 10, paragrafo 1, TUE», di talché «la qualità di membro di un partito politico contribuisce sostanzialmente all'esercizio effettivo del diritto di eleggibilità, quale conferito dall'articolo 22 TFUE»[26].

2. Focus: *il "diritto a libere elezioni" sancito nell'art. 3, Protocollo 1 CEDU: principali profili evolutivi della tutela*

Benché la centralità del principio democratico sia scolpita nel Preambolo della Convenzione EDU, in cui si afferma che il mantenimento delle libertà fondamentali «si fonda essenzialmente su un regime politico veramente democratico», e, inoltre, le disposizioni che ammettono la possibilità di limitare i diritti ivi sanciti stabiliscano che ogni eventuale restrizione dovrà essere, tra l'altro, necessaria «in una società democratica»[27], i diritti più intimamente connessi a tale canone non furono inclusi tra

[23] Si v., ad esempio, CGUE, Grande Sezione, *Thierry Delvigne c. Commune de Lesparre-Médoc, Préfet de la Gironde*, C-650/13, 6 ottobre 2015, in cui la Corte ha affrontato il tema della compatibilità con il diritto eurounitario della perdita del diritto di voto come conseguenza di una condanna penale.

[24] CGUE, Grande Sezione, *Commissione c. Repubblica Ceca*, C-808/21, e *Commissione c. Polonia*, C-814/21, 19 novembre 2024: «affinché i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza possano esercitare in maniera effettiva il loro diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo in tale Stato membro, essi devono poter godere di un pari accesso ai mezzi di cui dispongono i cittadini di detto Stato membro».

[25] Non pare superfluo evidenziare, peraltro, che la Corte di Giustizia fa qui espresso riferimento alla giurisprudenza convenzionale (Corte EDU, *Partito laburista georgiano c. Georgia*, ric. n. 9103/04, 8 luglio 2008); facendo eco, del resto, all'Avvocato Generale De La Tour, il quale, nel ribadire come «l'accesso alle risorse di cui dispongono i partiti politici costituisca un elemento essenziale per favorire le candidature alle elezioni comunali o alle elezioni del Parlamento europeo» e, più in generale il ruolo «fondamentale» dei partiti «per l'esercizio dei diritti politici negli Stati membri»[25], richiama tanto la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, quanto la Commissione di Venezia (Conclusioni dell'Avvocato Generale Jean Richard De La Tour presentate l'11 gennaio 2024, *Commissione europea c. Repubblica ceca*, C-808/21, par. 81-82).

[26] CGUE, Grande Sezione, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 119-120.

[27] Così gli artt. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare), 9 (Libertà di pensiero, di coscienza e di religione), 10 (Libertà di espressione), 11 (Libertà di riunione e di associazione).

quelli consacrati nella Convenzione[28], principalmente in ragione dell'opposizione del Regno Unito[29].

Invero, essi furono "confinati"[30] nel Primo Protocollo Addizionale[31], all'art. 3 (rubricato «Diritto a libere elezioni» dopo il 1998[32]), con il seguente testo: «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».

Come è stato sottolineato, oltre a essere caratterizzato da una «formulazione minimalista»[33] e da espressioni «piuttosto generiche e vaghe»[34] – alla stregua, del resto, delle disposizioni poc'anzi rammentate – l'art. 3 del Primo Protocollo appare come l'unica tra le clausole sostanziali della CEDU e dei Protocolli a non sancire espressamente diritti individuali, bensì soltanto obblighi statali. Difatti, mentre quasi tutte le altre disposizioni utilizzano le espressioni «Ogni individuo ha diritto» o «Nessuno può», l'articolo in commento esordisce con l'espressione: «Le Alte Parti Contraenti si impegnano»[35]. Sulla base di detti elementi, si pensava, in origine, che la norma potesse essere invocata unicamente nell'ambito di ricorsi interstatali.

Tale lettura riduttiva[36] fu progressivamente superata. Già nel 1967, la preesistente Commissione europea per i diritti dell'uomo riconobbe che «l'impegno delle Parti contraenti a tenere libere elezioni presuppone l'affermazione del suffragio universale», di conseguenza, il ricorso presentato da un individuo ai sensi del previgente art. 25 della

---

[28] S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, sub *Art. 3, Protocollo addizionale n. 1*, Padova, 2012, 832.

[29] Si veda, in proposito, *ex multis*, E. BATES, *The Evolution of the European Convention on Human Rights. From Its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights*, Oxford, 2010, ad avviso del quale «the real reason for the British objection was that it could not guarantee this 'right' to its colonial possessions». V. anche G. MARSTON, *The United Kingdom' Part in the Preparation of the European Convention on Human Rights*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 42, 4/1993 e V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, III ed., Bologna, 2022, 405, ove si sottolinea come tale formula «è il risultato ottenuto, in sede di lavori preparatori del Protocollo, per superare resistenze degli stati ad ammettere controlli esterni nel delicato terreno politico elettorale».

[30] Parla di «esilio protocollare» E. FERIOLI, *Il diritto a libere elezioni*, cit., 811.

[31] Il Primo Protocollo alla Convenzione fu concluso e aperto alla firma il 20 marzo 1952 a Parigi, ed entrò in vigore il 18 maggio 1954, una volta ottenute le dieci ratifiche richieste.

[32] La rubrica dell'articolo, insieme a quelle riferite alle altre disposizioni del Protocollo Addizionale, fu inserita dal Protocollo n. 11.

[33] E. FERIOLI, *Il diritto a libere elezioni*, cit., 811.

[34] S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, cit., 833.

[35] C. GRABENWARTER, *European Convention on Human Rights. Commentary*, Baden-Baden, 2014, 400: «*Unlike most of the other rights in the Convention, it does neither expressly confer a subjective "right" nor prohibit or abolish anything, but it is formulated as an obligation of the Member States. Unlike all other rights in the Convention, the wording does not refer to individual persons, which enjoy certain guarantee, but to the "opinion of people" and its "free expressions"*».

[36] Si veda, in questo senso, Comm. edu, *A.S. c. Repubblica federale di Germania*, «*par cet article les parties Contractantes s'engagent à organiser des elections libres, il n'en resulte pas qui'elles reconnaissent à toute personne le droit de participer aux élections libres; qu'en d'autres termes le droit de vote d'un individu n'est pas garanti par l'art. 3; que la requête qui soulève une question relative à la réglementation du droit de vote doit être déclarée irrecevable comme incompatible avec les dispositions de la Convention par application de l'article 27 § 2*». In senso analogo, si veda anche Comm. edu, *X, Y e Z. c. Belgio*.

Convenzione che lamentasse un'interferenza con il suo diritto di voto, richiedeva, da parte della Commissione, una valutazione circa l'effettiva attuazione di siffatto obbligo[37]. Ancora, nel 1975, la Commissione ribadì come, nonostante la formulazione che connota l'art. 3, esso riconosce un diritto individuale la cui sostanza implica il suffragio universale e garantisce, in principio, il diritto di elettorato attivo e passivo, «*since this quality constitutes the very foundation on the whole Convention*»[38].

Un punto significativo di svolta fu, infine, segnato dalla sentenza della Corte *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio* del 1987[39], la prima in cui il "vecchio" Giudice di Strasburgo fu chiamato a pronunciarsi sul parametro convenzionale in analisi. All'esito di una ricostruzione storico-sistematica della disposizione, la Corte rilevò l'inidoneità della «coloritura interstatale della formulazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1» a marcare «alcuna differenza sostanziale con le altre clausole normative della Convenzione e dei Protocolli», denotando, piuttosto, «la volontà di dare maggiore solennità all'impegno assunto». Così, proseguiva la Corte ripercorrendo l'evoluzione nell'approccio ermeneutico della Commissione, si era passati «dall'idea di un diritto "istituzionale" alla convocazione di libere elezioni» (*X c. Belgio*, 1961) al concetto di "suffragio universale" (*X c. Repubblica federale di Germania*, 1967), poi al riconoscimento di diritti soggettivi di partecipazione politica (in particolare, il diritto di elettorato attivo e passivo), invocabili tramite ricorso individuale (*W, X, Y e Z c. Belgio*). D'altronde, fu altresì sottolineato come, nell'ambito del diritto di voto, a essere preminente «non è un obbligo di astensione o di non ingerenza, come per la maggior parte dei diritti civili e politici, bensì quello di adozione, da parte dello Stato, di misure positive per "organizzare" elezioni democratiche».

In altre parole, il concetto di "libere elezioni" fatto proprio dalla norma sottende tanto un obbligo positivo dello Stato di organizzare competizioni elettorali in condizioni che assicurino la libera espressione del popolo[40], quanto un insieme di diritti individuali,

---

[37] Comm. EDU, *X c. Repubblica Federale di Germania*, 6 ottobre 1967; la Commissione proseguiva, poi, evidenziando che, «*however, it does not follow that Article 3 (P1-3) accords the right unreservedly to every single individual to take part in elections; whereas, indeed, it is generally recognised that certain limited groups of individuals may be disqualified from voting; whereas, however, the Commission has still the task of considering whether such disqualifications affect the "free expression of the opinion of the people" within the meaning of Article 3 (P1-3); whereas, in this respect, the Commission refers to its decisions on the admissibility of Application*».

[38] Comm. EDU, *X, Y e Z. c. Belgio*, 30 maggio 1975.

[39] Corte EDU, *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, ric. n. 9267/81, 2 marzo 1987.

[40] In proposito, è interessante notare come tale dimensione per così dire "oggettiva" sia stata recentemente messa in risalto in Corte EDU, Sez. IV, *Bradshaw e altri c. Regno Unito*, ric. n. 15653/22, 22 luglio 2025, primo caso in cui la Corte si è trovata a valutare una possibile violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1 con riferimento alle interferenze dispiegate tramite tecnologie digitali da attori statali (esteri) e non statali nei processi elettorali dello Stato convenuto. Dopo aver rammentato che, sia pure implicitamente, la diposizione in parola riconosce senz'altro diritti individuali, sottolinea come tale articolo stabilisca, «in termini generali, l'obbligo delle Alte Parti contraenti di tenere elezioni libere a scrutinio segreto "a intervalli ragionevoli, alle condizioni atte ad assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo"», garantendo, dunque, «anche un *diritto più generale*, vale a dire quello *di beneficiare di elezioni legislative conformemente alla formula sopra menzionata*» (trad. A cura dell'A.). Da qui, i giudici di Strasburgo affermano che «*if there was a real risk that as a consequence of interference by a hostile State the rights of electors within a member State would be curtailed to such an extent as to impair their very essence, namely the free expression of the opinion of the people in the choice of their legislature, and deprive them of their effectiveness* […], *Article 3 of Protocol No. 1 may*

corredati da una serie di garanzie imprescindibili tra cui figura, come si dirà meglio più avanti, l'esistenza di un sistema interno per l'esame effettivo dei reclami in materia elettorale e dei ricorsi individuali.

In questa prima pronuncia (*Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*) la Corte pose, peraltro, alcune prime coordinate interpretative poi successivamente riprese e sviluppate nella elaborazione giurisprudenziale della disposizione, con riferimento (a) alla nozione di "corpo legislativo", (b) ai principi che gli Stati devono garantire nella implementazione dei sistemi elettorali, nonché, soprattutto, (c) al contenuto delle situazioni giuridiche soggettive riconducibili al "diritto a libere elezioni" e alle relative eventuali limitazioni.

Anzitutto, i giudici di Strasburgo precisarono che l'articolo 3 del Protocollo n. 1 si applica solo all'elezione del "corpo legislativo". Concetto, questo, che però non si riferisce al solo parlamento nazionale, ma che deve essere interpretato «alla luce della struttura costituzionale dello Stato in questione» e, dunque, della distribuzione del potere legislativo. In quel frangente, la Corte osservò, difatti, che la riforma del 1980 aveva conferito al Consiglio fiammingo competenze e poteri tali da renderlo, insieme al Consiglio della Comunità francese e al Consiglio regionale vallone, una parte costitutiva del "corpo legislativo" belga.

Così, la Corte ha successivamente chiarito che rientrano nella sfera operativa della norma le elezioni delle assemblee legislative regionali, come ad esempio i consigli regionali italiani[41], nonché quelle del Parlamento europeo[42], della Camera dei popoli della Bosnia Erzegovina, ancorché riconducibili solo indirettamente alla volontà del corpo elettorale[43], escludendo, invece, le elezioni di organi sub-statali privi di potestà legislativa[44].

Più controversa la questione per quanto concerne le elezioni presidenziali. Al riguardo, la Corte ha sostenuto di non poterle escludere dal campo di applicazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 «*[s]hould it be established that the office of Head of State has been given the power to initiate and adopt legislation or enjoys wide powers to control the passage of legislation or the power to censure the principal lawmaking*

require that State to adopt positive measures to protect the integrity of its electoral processes, and to keep those measures under review». Cfr., sul punto, K. PENTNEY, E. SHATTOCK, *Disinformation and Democracy on the Docket: Reformulating the Approach to Electoral Disinformation under the ECHR*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2025.

[41] Corte EDU, Sez. I, *Miniscalco c. Italia*, ric. n. 55093/13, 17 giugno 2021 e Corde EDU, Sez. I, *Repetto Visentini* c. *Italia*, ric. n. 42081/10, 9 marzo 2021.

[42] Corte EDU, GC, *Matthews c. Regno Unito*, ric. n. 24833/94, 18 febbraio 1999 e Corte EDU, Sez. II, *Occhetto c. Italia*, ric. n. 14507/07, 12 novembre 2013.

[43] Corte EDU, GC, *Sejdić e Finci c. Bosnia ed Erzegovina*, ric. nn. 27996/06 34836/06, 22 dicembre 2009.

[44] Negli anni, sono stati esclusi dall'ambito di applicazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 i consigli municipali in Belgio (Comm. EDU, *Clerfayt, Legros e altri c. Belgio*, ric. n. 10650/83, 17 maggio 1985); i consigli delle contee metropolitane nel Regno Unito (Comm. EDU, *Booth-Clibborn e altri c. Regno Unito*, ric. n. 11391/85, 5 luglio 1985) e i consigli regionali in Francia (*Malarde c. Francia* (dec.), n. 46813/99, 5 settembre 2000.

authorities»[45], pur non essendosi mai trovata, per quanto risulta, a dare seguito (e concretezza) a tali affermazioni[46].

Non stupisce, in questo senso, il tenore della recente decisione resa dalla Corte di Strasburgo nell'ambito della grave crisi politica che ha interessato la Romania, in occasione del primo turno delle elezioni presidenziali dello scorso novembre[47]. Come noto, il 6 dicembre 2024, la Corte costituzionale ha annullato il primo turno elettorale, a pochi giorni dalla seconda votazione[48], in ragione della declassificazione di alcuni documenti segreti che hanno rivelato interferenze russe nella campagna presidenziale a favore del candidato indipendente Georgescu. Quest'ultimo si è rivolto alla Corte di Strasburgo lamentando la violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1. I giudici europei, tuttavia, hanno respinto il ricorso, ribadendo che tale norma non si applica all'elezione di un Capo di Stato, «a meno che non si accerti, alla luce della struttura costituzionale dello Stato interessato [...] che quest'ultimo possa essere considerato un "organo legislativo"» [49]; circostanza da escludere, ad avviso della Corte, nel caso di specie, attesoché, a partire dal dato costituzionale per così dire "statico" (al netto delle oscillazioni della forma di governo nella prassi[50]), «emerge che il Presidente della

[45] *Inter* alia, Corte EDU (dec.), Sez. V, *Krivobokov c. Ucraina*, ric. n. 38707/04, 19 febbraio 2013 e Corte edu, Sez. I, *Anchugov e Gladkov c. Russia*, ric. n. 11157/04 15162/05, 04 luglio 2013. In quest'ultimo caso, la Corte ha dichiarato l'incompatibilità convenzionale della disciplina che privava in maniera automatica e indiscriminata tutti i detenuti condannati del diritto di voto, indipendentemente dalla durata della pena e dalla natura o gravità del reato, ma solo relativamente alle elezioni della Duma, dichiarando, invece, sorprendentemente irricevibile la parte del ricorso riferito alle elezioni presidenziali.

[46] Sul punto cfr. W. A. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights. A Commentary, Part three: Protocol no. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Article 3. Right to free elections*, Oxford, 2015, 1021.

[47] Su cui si tornerà, rispetto ad altro profilo, nell'ultimo paragrafo.

[48] Una versione tradotta della decisione n. 32/2024 della Corte costituzionale rumena è disponibile in calce alla nota *Le elezioni per il Presidente della Repubblica in Romania e l'intervento della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, anticipazioni al n. 3/2024. Per una ricostruzione più ampia della vicenda, v. F. CALECA, *Romania, una democrazia che si difende. Commento a margine della sentenza Călin Georgescu v. Romania della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Diritti comparati*, 15 aprile 2025.

[49] Corte EDU, Sez. IV, *Călin Georgescu c. Romania*, ric. n. 37327/24.

[50] Si veda la interessante e attuale analisi di M. BENEDETTI, *Il semipresidenzialismo in Romania tra teoria e prassi: dalla Costituzione del 1991 agli accordi di rotazione del Primo ministro, fino all'anno elettorale 2024*, *Federalismi.it*, 5/2025, 28 ss., il quale sottolinea la divergenza tra il dato normativo "statico" e la dinamica della forma di governo. L'A. osserva, da un lato, come «il dettato costituzionale pare disciplinare un Presidente con poteri non troppo dissimili da quelli di un Capo dello Stato di un normale regime parlamentare», nonostante (o forese proprio per controbilanciare) la legittimazione popolare derivante dall'elezione diretta. Dall'altro, come «al contrario la prassi, avallata dalla giurisprudenza costituzionale, [abbia] spinto in un primo momento l'evoluzione della forma di governo romena nel verso opposto, accentuando il protagonismo del Presidente, sancendone il primato nell'ambito della politica estera e di difesa, e spesso legittimandone le ingerenze politiche nelle vicende domestiche. In definitiva, accentuandone il carattere presidenziale. Solo nell'ultimo decennio, complici gli esecutivi di coabitazione coi socialdemocratici prima e i governi di rotazione poi, pare riaffermarsi [...] la componente parlamentare della forma di governo romena, con il benestare (giova sottolinearlo) del Presidente Iohannis, che negli ultimi anni del suo mandato è divenuto meno *partisan* (e, paradossalmente, anche più impopolare)». Nondimeno, conclude osservando che «[t]ale evoluzione [...] sta avvenendo non senza ambiguità, evidenziando peraltro una rilevante sensibilità ai concreti equilibri politico-istituzionali e alle condizioni contingenti».

Romania è investito di pochi poteri che potrebbero essere interpretati, in misura limitata, come un'interazione istituzionale con il potere legislativo»[51].

Per quanto concerne il metodo di nomina del "corpo legislativo", l'art. 3 del Protocollo n. 1 impone allo Stato di organizzare «a intervalli ragionevoli» «libere elezioni» «a scrutinio segreto», «in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo»[52], «senza creare alcun obbligo di introdurre un sistema specifico proporzionale o maggioritario». La Corte ha sin da subito evidenziato l'ampio margine di apprezzamento accordato agli Stati, attesoché «ogni sistema elettorale deve essere valutato alla luce dell'evoluzione politica del Paese interessato; di conseguenza, elementi che sarebbero inaccettabili nel contesto di un determinato sistema possono essere giustificati in quello di un altro», almeno fintantoché il sistema prescelto preveda condizioni atte per l'appunto «a garantire la "libera espressione dell'opinione del popolo nella scelta del corpo legislativo"»[53].

Particolare rilievo è, tuttavia, conferito ad alcuni specifici aspetti, quali, ad esempio, la stabilità della legislazione elettorale che, ad avviso della Corte, assume una notevole importanza per il rispetto dei diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1. In effetti, per il Giudice di Strasburgo, modifiche troppo frequenti delle regole elettorali fondamentali o approvate alla vigilia di uno scrutinio, rischiano di compromettere le garanzie che presidiano le libere elezioni e la fiducia dell'opinione pubblica. Muovendo dalle indicazioni promananti dal "Codice di buona condotta in materia elettorale"[54], che considera la stabilità un aspetto centrale per l'implementazione dei principi in materia di voto, la Corte ha stabilito che, oltre ai tre tipi di regole elettorali fondamentali indicate a titolo esemplificativo nel Codice – vale a dire, il sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la distribuzione dei seggi nelle

[51] Corte EDU, Sez. IV, *Călin Georgescu c. Romania*, cit., par. 77. In particolare, prosegue la Corte, «egli ha il potere di firmare e di ritardare temporaneamente la promulgazione delle leggi approvate dal Parlamento, ma a condizioni strettamente limitate (articolo 77). L'esercizio di tale potere crea un semplice obbligo procedurale a carico del Parlamento di riesaminare la legge (nella sua interezza o in una sua specifica disposizione), ma quest'ultimo conserva un potere discrezionale illimitato in merito all'esito sostanziale di tale riesame. Il Presidente non può intervenire con un puro potere legislativo, ovvero con il potere di iniziativa legislativa né adottare leggi aventi forza giuridica suprema, che spetta esclusivamente al Parlamento. Il Presidente non può emanare alcun decreto che esuli dai suoi poteri, il che esclude pertanto decreti di natura legislativa o decreti che potrebbero contraddire o sostituire gli atti legislativi del Parlamento».

[52] A questo proposito, a partire dalla già richiamata sentenza Corte EDU, *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, cit., la Corte ha specificato che: «I sistemi elettorali perseguono molteplici obiettivi, alcuni dei quali sono strettamente compatibili tra loro: da un lato, riflettere fedelmente le opinioni delle persone e, dall'altro, seguire canali di idee e promuovere l'emergere di sufficiente chiarezza e coerenza di volontà politica. In tali circostanze, l'espressione "condizioni che assicurino la libera espressione dell'opinione pubblica nella scelta della legislazione" impone sostanzialmente – oltre alla libertà di espressione (anch'essa tutelata dall'articolo 10 della Convenzione) (art. 10) – il principio di parità di trattamento di tutti i cittadini nell'esercizio del loro diritto di voto e sono eleggibili». Tuttavia «l'articolo 3 non implica che tutte le schede devono avere un peso uguale per quanto riguarda il risultato, né che tutti i candidati debbano avere uguali possibilità di vincere; è quindi evidente che nessun sistema può evitare il fenomeno dei "voti perduti"». Si veda, in questo senso, *ex multis*, anche Corte EDU, Sez. II, *Saccomanno e altri c. Italia*, ric. n. 11583/08, 13 marzo 2012.

[53] V. ancora, *ex multis*, Corte EDU, *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, cit., par. 10. In dottrina v., *ex multis*, V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, cit., 409.

[54] V. più ampiamente *infra*, par. 3.

circoscrizioni – anche le condizioni di partecipazione alle elezioni imposte alle formazioni politiche non dovrebbero essere modificate a ridosso delle elezioni. Più in generale, «[l]addove le autorità introducano significative restrizioni al diritto di voto o di eleggibilità, e in particolare qualora tali modifiche vengano introdotte poco prima delle elezioni, spetta al Governo fornire alla Corte le prove pertinenti a sostegno della propria affermazione in merito allo scopo perseguito dalla misura contestata». Inoltre, nei casi in cui tale misura «[abbia] un effetto significativamente negativo sulla capacità dei partiti di opposizione di partecipare efficacemente al processo politico, l'obbligo per il Governo di fornire prove a dimostrazione del fatto che le modifiche siano state introdotte per motivi legittimi è ancora più pressante»[55].

Come si è anticipato, a partire dalla sua prima pronuncia in materia, la Corte ha stabilito che l'articolo 3 del Protocollo n. 1 riconosce, pur senza enunciarli espressamente, «diritti soggettivi di partecipazione politica». Tali diritti, chiarisce il Giudice di Strasburgo, non sono assoluti, ma possono essere oggetto di limitazioni rispetto alle quali gli Stati dispongono di un ampio margine di discrezionalità.

Si tratta, per vero, di «*implied limitations*»[56], attesoché, a differenza degli articoli da 8 a 11 della Convenzione, l'art. 3 del Primo Protocollo non contiene clausole espresse di limitazione dei diritti che da esso si ricavano, né fa riferimento agli scopi legittimi che possono giustificarle. Pertanto, gli Stati possono invocare legittimamente una finalità non contemplata da tale elenco, a condizione, però, che detta finalità sia compatibile con il principio dello stato di diritto e con gli obiettivi generali della Convenzione.

Alla perimetrazione dell'ambito di legittimità di tali restrizioni ha contribuito, dunque, l'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale, sia pure nel rispetto del margine di apprezzamento statale, spetta di verificare che le stesse «non siano tali da limitare i diritti in questione al punto da comprometterne l'essenza e privarli della loro effettività; che siano imposte per il perseguimento di un fine legittimo[57]; e che i mezzi impiegati non siano sproporzionati». Da un punto di vista più generale, la Corte accerta che le compressioni al diritto di voto non siano tali da «ostacolare la libera espressione del popolo nella scelta del corpo legislativo», dovendo tali compressioni «riflettere, e non contrastare, la preoccupazione di preservare l'integrità e l'efficacia di una

[55] Corte EDU, GC, *Tănase c. Moldavia*, ric. n. 7/08, 27 aprile 2010, par. 169 e Corte EDU, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, Sez. IV, ric. n. 30386/05, 06 novembre 2012. Per un commento su quest'ultima pronuncia, cfr. P. BONETTI, Ekoglasnost c. Bulgaria*: la stabilità delle regole elettorali nell'anno precedente le elezioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 168 ss. Sul rilievo della stabilità nella giurisprudenza convenzionale, cfr. anche M. CECILI *La stabilità della legislazione elettorale: alla ricerca di un mito?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2022. 8.

[56] Corte EDU, *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, cit., par. 52.

[57] Merita ricordare, sotto questo punto di vista, Corte EDU Sez. III, ric. n. 77924/01, *Albanese c. Italia*, 23 marzo 2006 – di poco successiva, peraltro, al d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5 – in cui la Corte considerato che la limitazione del diritto di voto del fallito perseguisse «uno scopo essenzialmente pregiudizievole, volto a svalutare e punire il fallito come persona indegna e coperta di infamia per il solo fatto di essere stato oggetto di una procedura fallimentare civile», scopo, dunque, ritenuto incompatibile con la Convenzione.

procedura elettorale volta a individuare la volontà popolare attraverso il suffragio universale»[58].

In questo senso, con riferimento alla privazione del diritto di voto dei detenuti, la Corte ha affermato che se tale misura può essere in astratto finalizzata al perseguimento di obiettivi legittimi, nondimeno la gravità della stessa impone un'attenta disamina della sua proporzionalità, la quale esige una corrispondenza non irragionevole tra l'afflittività della sanzione e la natura e gravità del reato[59].

Meno rigoroso, invece, lo scrutinio della Corte sul versante delle restrizioni al diritto di elettorato passivo, che può essere regolato da requisiti più stringenti. Il giudizio tende ad appuntarsi, essenzialmente, sull'arbitrarietà o meno delle procedure interne che portano alla privazione di tale diritto[60]; arbitrarietà che la Corte non ha riscontrato, ad esempio, nella disciplina introdotta dal d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 (c.d. "decreto Severino"), relativa all'incandidabilità (o alla decadenza dal mandato in

[58] V., *ex multis*, Corte EDU, GC, *Hirst c. Regno Unito (No. 2)*, ric. n. 74025/01, 06 ottobre 2005.

[59] Nella nota pronuncia Corte EDU, GC, *Hirst c. Regno Unito (No. 2)*, cit., par. 81, la Corte ha condannato lo Stato in quanto la disposizione che imponeva la privazione generale e automatica del diritto di voto a tutti i condannati detenuti in carcere, indipendentemente dalla durata della pena e dalla natura e dalla gravità del reato, nonché dalle circostanze individuali, costituiva «[u]na restrizione così generale, automatica e indiscriminata a un diritto di vitale importanza sancito dalla Convenzione» che doveva essere considerata «al di fuori di qualsiasi margine di apprezzamento accettabile, per quanto ampio, e incompatibile con l'articolo 3 del Protocollo n. 1». Più recentemente, sempre in tema di restrizioni al voto dei detenuti, Corte EDU, Sez. III, *Myslihaka and others c. Albania*, ric. n. 68958/17 68965/17 68970/17, 24 ottobre 2023 ha concluso, invece, che lo Stato convenuto aveva bilanciato in maniera soddisfacente gli interessi in gioco, assicurando la proporzionalità della disciplina limitativa del voto, attesoché le restrizioni contestate dai ricorrenti si applicavano soltanto alle persone condannate per determinati reati di particolare gravità e interessavano, perciò, un numero limitato di individui. Esse non erano tali, pertanto, da aver «ostacolato la libera espressione del popolo nella scelta del corpo legislativo», preservando «l'integrità e l'efficacia di una procedura elettorale volta a individuare la volontà del popolo attraverso il suffragio universale». Ma si veda anche, meno recente, Corte edu, GC, *Scoppola c. Italia (no. 3)*, ric. n. 126/05, 22 maggio 2012. È peraltro il caso di rammentare che il tema in questione ha interessato anche la giurisdizione di Lussemburgo. (CGUE, Grande Sezione, *Thierry Delvigne c. Commune de Lesparre-Médoc, Préfet de la Gironde*, cit.). La Corte di Giustizia ha ricordato che «l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette che possano essere previste limitazioni all'esercizio dei diritti come quelli sanciti al suo articolo 39, paragrafo 2, a condizione che esse siano previste per legge, rispettino il contenuto essenziale di tali diritti e libertà e che, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui». Nel caso di specie, la Grande Sezione ha stabilito, poi, che la limitazione in discorso non intaccava il contenuto essenziale del diritto di voto previsto dall'articolo 39, paragrafo 2, della Carta, in quanto essa teneva conto della natura e della gravità dell'infrazione penale commessa, nonché della durata della pena. Sebbene la Convenzione europea e la giurisprudenza di Strasburgo vengano richiamate solo nelle conclusioni dell'Avvocato Generale e non anche nella sentenza, mette conto di rilevare che esse si riverberano comunque nella giurisprudenza di Lussemburgo. D'altronde, come noto, l'art. 52, comma 2, CDFUE afferma che «laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione». Per un commento, v. N. LAZZERINI, *Brevi considerazioni sulla prima sentenza della corte di giustizia in tema di* disenfranchisement, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2015, 1 ss.

[60] V., tra le altre, Corte EDU, GC, *Zdanoka c. Lettonia*, ric. n. 58278/00, 16 marzo 2006, Corte EDU, Sez. III, *Davydov e altri c. Russia*, ric. n. 75947/11, 30 maggio 2017, par. 286. Più recentemente, si vedano Corte EDU (dec.), Sez. I, *Galan c.* Italia, ric. n. 63772/16, 18 maggio 2021, par. 113 e Corte EDU, Sez. I, *Miniscalco c. Italia*, cit., in cui la Corte si è pronunciata, sotto la lente di diversi parametri (*in primis*, l'art. 7 CEDU), sulla compatibilità convenzionale della disciplina introdotta dal d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 (c.d. "decreto Severino").

caso di incandidabilità sopravvenuta) alle cariche parlamentari[61] o alle cariche elettive regionali[62].

Al riguardo, la Corte ha sottolineato che tale normativa mira allo scopo legittimo di assicurare il buon funzionamento delle amministrazioni pubbliche, regolandone l'accesso e preservando la libertà decisionale degli organi elettivi. Le misure testé indicate presuppongono una condanna penale definitiva per un certo numero di reati individuati dalla legge sulla base di una valutazione astratta e non sono, perciò, applicabili in maniera indifferenziata. Ciò è coerente, secondo la Corte, con lo scopo perseguito dal legislatore, ossia espungere dalle procedure elettorali le persone che hanno commesso reati di significativa gravità, in modo da tutelare l'integrità del processo democratico.

Vale inoltre la pena di sottolineare (e anticipare) come, con la decisione *Galan c. Italia*, la Corte abbia altresì rigettato le censure mosse dall'ex deputato concernenti la asserita violazione delle garanzie procedurali di cui all'articolo 3 del Protocollo n. 1[63] e all'art. 13 della Convenzione, rilevando al contrario la conformità del procedimento svoltosi in seno alla Camera dei deputati per l'applicazione della decadenza parlamentare[64]. Dopo aver puntualizzato che la «scelta costituzionale» di affidare tale giudizio all'assemblea di appartenenza «è giustificata dal riconoscimento della natura distintiva e dell'indipendenza del potere legislativo rispetto a quello esecutivo e giudiziario, in conformità al principio di separazione dei poteri, ed è guidata da fattori storici e politici propri dello Stato interessato», la Corte ha valutato positivamente il meccanismo di adozione e di "tripla convalida" della decisione sulla decadenza, che vede l'intervento del Comitato permanente per le incompatibilità, le ineleggibilità e le decadenze; della Giunta delle elezioni e della Camera, richiamando inoltre l'attenzione sulla circostanza che il deputato era stato informato del diritto di depositare osservazioni

[61] Corte EDU (dec.), Sez. I, *Galan c.* Italia, cit.

[62] Corte EDU, Sez. I, *Miniscalco c. Italia*, cit.

[63] Corte EDU (dec.), Sez. I, *Galan c. Italia*, cit., par. 128-135. Si esprime criticamente M. MANCINI, *Undici anni dopo. Un primo bilancio sull'applicazione della "Severino" tra luci e ombre*, *Rivista AIC*, 3/2024, 363, il quale sottolinea che la Corte ha rigettato le censure senza fare applicazione del test "*Mugemangango*" (v. *infra*) e «ricorrendo ancora una volta ad una motivazione apodittica, fondata sul richiamo al principio di separazione dei poteri e ritenendo adeguato il meccanismo della "tripla convalida"».

[64] Corte EDU (dec.), Sez. I, *Galan c. Italia*, cit., par. 149-152. La Corte – si legge – «non può esigere un controllo giurisdizionale sulla procedura parlamentare relativa alla composizione dell'organo – e, in particolare, sulla decisione dell'assemblea elettiva di impedire a un eletto condannato di continuare a esercitare le sue funzioni – senza prendere in considerazione alcuna la natura stessa del diritto costituzionale in questione. Un simile requisito non terrebbe conto di un sistema che, come quello in questione, contiene una riserva costituzionale relativa al potere del Parlamento di giudicare non solo i requisiti di ammissione dei suoi membri, ma anche le cause di ineleggibilità e di incompatibilità che possono presentarsi. Ciò comprometterebbe anche il principio generale dell'indipendenza del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e la necessità di garantire il funzionamento efficace di tale organo, valore essenziale per una società democratica». Sul punto, si veda altresì l'opinione resa dalla Commissione di Venezia nel caso *Berlusconi c. Italia*, [conclusosi, come noto, una decisione di cancellazione dal ruolo, Corte EDU (dec.), GC, *Berlusconi c. Italia*, ric. n. 58428/13, 27 novembre 2018] CDL-AD(2017)025, *Amicus curiae brief for the European Court of Human rights in the case of Berlusconi v. Italy on the minimum procedural guarantees which a state must provide in the framework of a procedure of disqualification from holding an elective office Adoped by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice 6-7 October 2017).*

e documenti, di essere rappresentato da un avvocato e di intervenire nel corso del procedimento.

3. *Le fonti di* soft law *e il rilievo del "Codice di buona condotta in materia elettorale"*

Al consolidamento e allo sviluppo dei principi stabiliti a livello convenzionale ha contribuito, soprattutto a partire dagli anni Novanta, la produzione di rilevanti documenti di *soft law*[65] da parte di organismi internazionali che, attraverso una costante attività di monitoraggio e di supporto agli Stati nell'adeguamento ai canoni dello Stato di diritto, hanno finito per assolvere anche a una preziosa funzione di mediazione fra le vaghe clausole convenzionali e la cornice storica, politica e sociale in cui si collocano i sistemi elettorali[66].

Assume particolare rilievo, a questo riguardo, il ruolo dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODHIR) dell'OSCE[67], che ha il compito di fornire supporto agli Stati partecipanti nel rafforzamento delle istituzioni democratiche e della promozione dei diritti fondamentali; ed esercita specifiche funzioni di osservazione e di *follow-up* dei processi elettorali, al fine di valutarne la conformità agli impegni assunti in seno all'OSCE[68].

Oltre ai *report* in cui confluisce tale attività di osservazione[69], merita di essere segnalato il documento, sia pur risalente, "*Existing commitments for democratic elections in OSCE participatings States*"[70], concepito come «un inventario delle norme, degli impegni e dei principi delle elezioni democratiche». In altre parole, lo scopo era quello di rendere fruibili: «(1) le norme universali relative alle elezioni contenute nei documenti delle Nazioni Unite, compresi i trattati sui diritti umani; (2) gli impegni OSCE del Documento di Copenaghen e dei testi successivi; e (3) i principi derivati da altri strumenti regionali applicabili all'OSCE e le prassi invalse tra gli Stati

[65] Sul punto, v. anche G. MILANI, *Sistemi comparati di giustizia elettorale in Europa*, cit. 386 ss.

[66] Così A. PECORARIO, *Argomenti comparativi e giurisprudenza Cedu: il ruolo della Commissione di Venezia in materia di diritto elettorale*, in *Diritti comparati*, 1 novembre 2010.

[67] Frutto del progressivo consolidamento organizzativo e, quindi, dell'istituzionalizzazione dell'iniziale sistema di diplomazia congressuale avviatosi con l'Atto finale di Helsinki del 1975, l'OSCE (così denominata in occasione del Vertice di Budapest dal 1994), è un'organizzazione internazionale, sia pure in mancanza di un vero e proprio trattato istitutivo, composta di 57 Stati partecipanti del Nord America, dell'Europa e dell'Asia, che si propone, tra l'altro, di rafforzare le istituzioni democratiche, a tenere elezioni veritiere e trasparenti. Per un approfondimento sulla natura e sull'evoluzione di questa peculiare organizzazione cfr. G. NESI, *OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa)*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 4050 ss.

[68] Impegni che sono stati anzitutto consacrati nel Documento della riunione di Copenaghen della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE (precedente denominazione dell'OSCE) del 1990, par. 6 ss.

[69] Con riferimento all'Italia, si veda l'ultimo rapporto sulle elezioni politiche del 2022: OSCE/ ODHIR, *Italian Republic early parliamentary elections 25 September 2022. ODIHR Election Assessment Mission Final Report*, Varsavia, 25 gennaio 2023.

[70] OSCE/ODIHR, *Existing commitments for democratic elections in OSCE participatings States*, 2003.

partecipanti», nonché, ove non sia stato possibile individuare un principio universale, «buone pratiche che gli Stati partecipanti potrebbero prendere in considerazione»[71].

In una prospettiva sostanzialmente analoga, aveva visto la luce, appena un anno prima, il fondamentale "Codice di buona condotta in materia elettorale". Il documento, elaborato in seno alla Commissione di Venezia, organo consultivo del Consiglio d'Europa[72], su mandato dell'Assemblea Parlamentare[73], che ne ha poi approvato il testo definitivo[74], aveva infatti lo scopo di codificare i principi e gli standard europei in materia elettorale.

Il Codice, cui si aggiunge una relazione esplicativa[75], si compone di due parti. Nella prima, sono sanciti i cinque principi che costituiscono "*the hard core*" del «patrimonio elettorale europeo», ovvero il suffragio universale, eguale, libero, segreto e diretto, e la regolarità delle elezioni. Nella seconda, sono invece enucleate le condizioni necessarie per implementare tali principi. A tal proposito, il Codice richiama, innanzitutto, il rispetto dei diritti fondamentali, a partire da quelli più strettamente correlati al principio democratico, quali la libertà di espressione, di riunione e di associazione (a). Il riferimento corre, poi, alla necessità che la disciplina elettorale abbia, quantomeno, rango legislativo, eccezion fatta per le disposizioni tecniche o di dettaglio, che possono avere natura regolamentare (b).

All'individuazione del livello ottimale delle fonti si riconnette, poi, il fondamentale requisito della stabilità del diritto elettorale[76]. Si tratta di un elemento, questo, a cui il Codice conferisce un rilievo peculiare, considerandolo «significativo per

[71] Ivi, 8.

[72] Istituita nel 1990, praticamente all'indomani della caduta del Muro di Berlino, la Commissione ha rivestito, come noto, un ruolo fondamentale nelle transizioni democratiche dei Paesi dell'Europa orientale. Forte dell'autorevolezza acquisita in tale frangente storico, le funzioni della Commissione si estendono ormai ben al di là dei confini dei Paesi dell'ex Patto di Varsavia e del Consiglio d'Europa stesso – l'organismo conta oggi 61 membri, tra i quali figurano i 46 membri del Consiglio d'Europa e 15 membri esterni – e coprono una vasta gamma di attività di "assistenza costituzionale", le quali fanno perno sul parametro costituito dal "patrimonio costituzionale europeo". Di particolare rilevanza, la predisposizione di pareri su richiesta degli Stati, degli organi del Consiglio d'Europa – inclusa la Corte EDU, alla quale possono essere diretti interventi *amicus curiae* – del Segretario Generale, dell'Unione europea o di altre organizzazioni internazionali. Sul ruolo della Commissione, con particolare riferimento al ruolo della stessa nella "internalizzazione del diritto costituzionale", v. S. BARTOLE, *The Internationalisation of Constitutional Law, A View from the Venice Commission*, Oxford, 2020. Sulla interazione della Commissione con la Corte di Strasburgo, cfr., invece, S. GRANATA-MENGHINI, *Richiesta di opinioni* amicus curiae *da parte della Corte e anomalie procedurali (la* Venice Commission*)*, in F. BUFFA, M.G. CIVININI (a cura di), *Questione Giustizia*, numero speciale: *La Corte di Strasburgo*, 2019, 175.

[73] Risoluzione 1264 (2001)1: «*The Assembly therefore calls on the Venice Commission:* […] *6.2. to devise a code of good practice in electoral matters which might draw, inter alia, on the guidelines set out in the appendix to the explanatory memorandum of the report on which this resolution is based (Doc. 9267), on the understanding that this code should include rules on the run-up to the election, the elections themselves and on the period immediately following the vote; 6.3. as far as its resources allow, to compile a list of the underlying principles of European electoral systems by co-ordinating, standardising and developing current and planned surveys and activities*».

[74] Il Codice è stato adottato dalla Commissione di Venezia in occasione della 51ma Sessione Plenaria (Venezia, 5-6 luglio 2002).

[75] La relazione esplicativa è stata adottata dalla Commissione di Venezia in occasione della 52ma Sessione Plenaria (Venezia, 18-19 ottobre 2002).

[76] In proposito, v. anche *supra*, par. 2.

la credibilità di un processo elettorale ed [...] essenziale al consolidamento della democrazia». In proposito, si raccomanda, in particolare, che gli elementi considerati fondamentali del sistema elettorale, ovverosia quelli ritenuti dirimenti per il risultato dello scrutinio – quali, la formula elettorale, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni – non subiscano ripetute revisioni oppure modifiche nell'anno che precede l'elezione. Ciò, ad evitare non solo effettive «manipolazioni in favore del partito al potere», ma anche «l'apparenza di manipolazioni»: in altri termini si vuole impedire che, pure in assenza di una volontà effettiva di manipolare l'esito elettorale, modifiche troppo frequenti o troppo ravvicinate alla consultazione possano apparire come legate ad interessi congiunturali delle maggioranze di governo. Secondo i redattori del Codice l'elettore potrebbe, infatti, essere disorientato da revisioni della disciplina elettorale troppo frequenti, tali da fargli ritenere che essa sia «uno strumento che coloro che esercitano il potere manovrano a proprio favore, e che il suo voto non costituisca, pertanto, un elemento decisivo per l'esito dello scrutinio». Per scongiurare tali distorsioni, il Codice propone, di fissare a livello costituzionale gli elementi più rilevanti di tali ambiti, oppure di introdurre una previsione di pari rango che imponga l'applicabilità del vecchio sistema alla elezione appena successiva all'entrata in vigore di eventuali modifiche della legge elettorale entro l'anno precedente allo scrutinio.

Sull'elemento della stabilità, la Commissione di Venezia è peraltro tornata con una recentissima revisione interpretativa del Codice[77]. Con tale intervento, la Commissione, per un verso, ha chiarito che il principio per cui gli elementi fondamentali del diritto elettorale non dovrebbero essere soggetti a modifiche nell'anno che precede le elezioni non prevale automaticamente sugli altri principi sanciti nel Codice. In particolare, tale principio non può essere invocato per perpetuare una situazione in contrasto con gli *standard* internazionali, né per ostacolare l'adeguamento della normativa a essi. Per l'altro, la Commissione ha ulteriormente precisato – e, al tempo stesso, ampliato – l'ambito delle disposizioni cui il principio di stabilità si riferisce, mostrando, in tal modo, di aggiornare il Codice agli sviluppi della giurisprudenza di Strasburgo[78]. Invero, nella già citata sentenza relativa al caso *Ekoglasnost c. Bulgaria*, la Corte aveva precisato che tra le disposizioni fondamentali del diritto elettorale che non dovrebbero essere modificate nell'anno che precede le elezioni rientrano anche quelle che stabiliscono le condizioni di partecipazione alla competizione imposte alle formazioni politiche. Siffatti elementi potrebbero – si legge nella sentenza – essere oggetto di revisioni tali da determinare, in casi estremi, l'esclusione di partiti e coalizioni di opposizione, che beneficiano di un sostegno popolare importante, e così avvantaggiare le maggioranze politiche di governo[79]. In

[77] CDL-AD(2024)027-e, *Revised interpretative declaration on the Stability of electoral law, approved by the Council for Democratic Elections at its 80th meeting (Venice, 20 June 2024) and adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024)*.

[78] V. *supra*, par. 2.

[79] Corte EDU, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, cit., par. 69. Con riguardo al caso specifico, la Corte sottolineava che, sebbene le misure contestate si proponessero di risolvere il «serio problema posto dalla partecipazione alle elezioni di numerose formazioni senza una vera legittimità politica ed elettorale [...] un progetto di legge che prevedesse queste stesse misure avrebbe potuto essere introdotto, dibattuto,

linea con la giurisprudenza di Strasburgo, il recente aggiornamento interpretativo offerto dalla Commissione di Venezia ha, quindi, chiarito che il principio per cui gli elementi fondamentali della legislazione elettorale non dovrebbero essere modificati a meno di un anno da un'elezione riguarda: «la disciplina relativa alla definizione dei confini delle circoscrizioni e alla distribuzione dei seggi tra le stesse, nonché quella che riguarda il sistema elettorale propriamente detto e gli elementi essenziali del processo di voto; le regole relative alla composizione, all'indipendenza e all'imparzialità delle commissioni elettorali o di altri organi che organizzano le votazioni o possono decidere sui diritti elettorali», ma anche «le disposizioni che determinano il diritto di elettorato attivo e passivo, incluse quelle riguardanti la registrazione degli elettori e dei candidati», nonché «quelle che garantiscono l'efficacia della risoluzione delle controversie elettorali e l'accesso dei candidati ai media». Si tratta, anche in questo caso, di un elenco solo esemplificativo: secondo la Commissione rilevano, in generale, le modifiche che abbiano una portata o una tempistica tali da poter «influire negativamente sulla certezza del diritto per gli elettori, i candidati o l'amministrazione elettorale»[80].

In aggiunta al c.d. "*one-year principle*", la revisione puntualizza ulteriormente che, a seguito dell'indizione delle elezioni, non dovrebbero essere introdotte modifiche alla legislazione elettorale, ad eccezione di quelle strettamente necessarie per ottemperare a eventuali decisioni promananti da corti costituzionali, supreme o internazionali. Inoltre, le riforme della legislazione elettorale dovrebbero essere adottate con sufficiente anticipo, in modo da consentire ai candidati e agli elettori di comprenderle.

Con riferimento alla stabilità, non si può fare a meno di citare il caso *Staderini c. Italia*[81], che pone il concetto in discorso, così come elaborato nel contesto del Consiglio d'Europa, di fronte alla endemica variabilità della legislazione elettorale italiana.

Invero, nel ricorso, comunicato al governo nel febbraio 2024 e tuttora pendente dinanzi alla giurisdizione di Strasburgo, oltre a lamentare l'eccessiva compressione della libertà di voto determinata alle disposizioni del c.d. "*Rosatellum bis*" (l. 3 novembre 2017, n. 165) che, non consentendo un voto disgiunto tra componente maggioritaria e proporzionale, innescano un effetto di trascinamento tra collegi uninominali e plurinominali; viene denunciata la mancanza di un meccanismo interno effettivo di tutela contro le anomalie del sistema elettorale, in violazione dell'art. 13 della Convenzione, e, per l'appunto, la violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1, in ragione delle modifiche apportate al sistema elettorale a ridosso delle elezioni

adottato e pubblicato, per esempio, nel corso degli anni 2002 e 2003, addirittura anche nel corso del primo semestre del 2004».

[80] CDL-AD(2024)027-e, *Revised interpretative declaration on the Stability of electoral law*, cit., (trad. a cura dell'A.).

[81] *Staderini e altri c. Italia*, ric. 6235/23. Nella comunicazione del ricorso al governo, la Corte ha formulato, rispetto al profilo della stabilità, il seguente quesito: «1. Le modifiche legislative al sistema elettorale introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2019 e dalle leggi n. 117 del 2020 e n. 84 del 2022, queste ultime tre mesi prima delle elezioni parlamentari del 25 settembre 2022, hanno minato il rispetto e la fiducia dei ricorrenti nell'esistenza di garanzie per elezioni libere, violando così un diritto sancito dall'articolo 3 del Protocollo n. 1» richiamando tra i propri precedenti, *Ekoglasnost c. Bulgaria*, nonché il Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia, II.2.b. Sulla vicenda, si tornerà per ulteriori considerazioni nel prossimo e nell'ultimo paragrafo.

legislative del 25 settembre 2022. In modo specifico, il riferimento corre, stando alla comunicazione del ricorso al governo, al combinato disposto della riduzione del numero dei parlamentari (l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1) e alla conseguente ridefinizione dei collegi elettorali (d. lgs. 23 dicembre 2020, n. 177) e, soprattutto, all'estensione della platea delle forze politiche beneficiarie della deroga all'obbligo di raccolta firme per la presentazione delle liste (d.l. 4 maggio 2022, n. 41, convertito con la l. 30 giugno 2022, n. 84), intervenuta a pochi mesi dal voto[82].

Tutti e tre i profili sono stati affrontati nell'opinione *amicus curiae*[83] resa dalla Commissione di Venezia su richiesta dei giudici di Strasburgo che fa perno, ovviamente, sui principi sanciti nel "Codice di buona condotta in materia elettorale" e, per quanto riguarda il tema della stabilità, sulla recentissima revisione interpretativa poc'anzi menzionata.

Sotto quest'ultimo aspetto, la Commissione ribadisce come i valori che la stabilità mira a preservare – vale a dire la certezza del diritto e la fiducia dei consociati nel sistema elettorale – possano essere scalfiti tanto dalla frequenza delle riforme che si avvicendano nel lungo periodo, in grado di generare instabilità normativa, quanto da numerose modifiche di minore entità che intervengono a ridosso delle elezioni e creano, tra l'altro, difficoltà di natura pratica che si riversano sia sugli organi che gestiscono il procedimento elettorale, sia sugli elettori e, soprattutto, sugli aspiranti candidati, i quali devono, di volta in volta, riadattarsi alle nuove regole. Entrambe le riferite circostanze rappresentano, come noto, una costante della disciplina elettorale italiana, soprattutto degli ultimi venti anni[84].

Fatte queste premesse, il parere si conclude, però, con la cauta raccomandazione di adottare un approccio casistico e flessibile, che consenta, ad esempio, di valutare se la frequenza con cui si sono susseguite le riforme sia stata tale da compromettere effettivamente la fiducia degli elettori nel sistema o, comunque, rendere difficoltosa l'applicazione della legge. Analogamente, le eccezioni alla regola per cui non possono essere adottate modifiche nell'anno precedente le elezioni dovranno essere esaminate alla luce del contesto concreto in cui si inseriscono. A titolo esemplificativo, occorrerà considerare se le modifiche per così dire "tardive" adottate mediante riforma costituzionale siano state accompagnate da adeguate garanzie, quali la previsione di un *iter* aggravato e la previsione di maggioranze parlamentari qualificate e precedute da un ampio dibattito pubblico con il coinvolgimento di tutte le forze politiche.

---

[82] Vale a dire «anche ai partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 31 dicembre 2021 o che abbiano presentato candidature con proprio contrassegno alle ultime elezioni della Camera dei deputati o alle ultime elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia in almeno due terzi delle circoscrizioni e abbiano ottenuto almeno un seggio assegnato in ragione proporzionale o abbiano concorso alla determinazione della cifra elettorale nazionale di coalizione avendo conseguito, sul piano nazionale, un numero di voti validi superiore all'1 per cento del totale» (art. 6-*bis*).

[83] CDL-AD(2024)037, *Amicus curiae brief for the European Court of Human Rights in the case of Staderini and Others v. Italy on the stability of electoral legislation and the electoral system adopted by the Venice Commission at its 141st Plenary Session (Venice, 6-7 December 2024).*

[84] V., *ex plurimis*, M. CECILI *La stabilità della legislazione elettorale: alla ricerca di un mito?*, cit., *passim.*

Il parere introduce, dunque, taluni elementi di "flessibilizzazione" della stabilità, lasciando comunque un ampio margine di manovra alla Corte.

D'altronde, è possibile osservare che tra le modifiche contestate – le quali attengono, più o meno direttamente, agli ambiti indicati dal Codice – soltanto quella che ha esteso la deroga all'obbligo di raccolta delle firme per la presentazione delle liste è intervenuta nell'anno che precede le elezioni. Inoltre, è appena il caso di rilevare che, se è vero che tale correttivo investe uno degli elementi fondamentali del sistema elettorale per i quali la Corte medesima, già a partire dal caso *Ekoglasnost c. Bulgaria*, prescrive il carattere della stabilità; tuttavia, la revisione contestata, a differenza di quella oggetto del riferito precedente, era diretta a eliminare l'onere di raccolta delle sottoscrizioni, sebbene a beneficio soltanto di quei partiti o gruppi politici che presentavano determinati requisiti di rappresentatività politica. Per usare le parole della Corte costituzionale, la modifica in esame, rientra tra i «frequenti mutamenti di disciplina a ridosso delle elezioni» che «esibiscono la costante natura di interventi più favorevoli, che diminuiscono l'onerosità degli adempimenti», sia «pur espressione di un non commendevole costume legislativo, nell'ambito di una disciplina che dovrebbe presentare i caratteri della stabilità e della certezza»[85], più difficile da censurare nella prospettiva *case by case* della Corte di Strasburgo.

Infine, il Codice evidenzia la centralità delle garanzie procedurali. Tra queste figurano: l'organizzazione delle elezioni da parte di un organo imparziale, preferibilmente commissioni elettorali indipendenti e imparziali a tutti i livelli, da quello nazionale a quelle circondariali; l'osservazione delle elezioni; e, infine, l'implementazione di un «sistema di ricorso efficace»[86], su cui si concentreranno i paragrafi che seguono.

Pur non essendo (apparentemente) giuridicamente vincolante, il rilievo del Codice è tutt'altro che trascurabile. Quanto alla sua natura, è stato a suo tempo osservato che, sebbene il Codice promani da un organismo tecnico, con un ruolo puramente consultivo, quale è appunto la Commissione di Venezia, esso è stato comunque elaborato su mandato della commissione permanente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, la quale, come anticipato, ne ha successivamente approvato la stesura definitiva nel gennaio 2003[87]. Secondo la medesima linea di pensiero, sarebbe, inoltre, proprio la natura ricognitiva del Codice – che raccoglie e chiarisce i principi del «patrimonio costituzionale europeo» in materia elettorale promananti dalle carte internazionali e e dalla giurisprudenza europea – a costituirne «paradossalmente [...] un punto di "forza"». È stato addirittura sottolineato che proprio «in ragione del suo intento non innovativo, esso si propone come un condensato di principi, regole ed esperienze elaborate a livello internazionale in relazione al corretto esercizio del diritto di voto, la

[85] Corte cost., sent. n. 48 del 2021, punto n. 8 del *Considerato in diritto*.

[86] Su cui v. *infra*, par. 5.

[87] In questo senso, G. PICCIRILLI, *L'aggiramento del «codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in *La giustizia elettorale*, cit., 153 e G. PICCIRILLI, C. FASONE, *Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in "Harmonizing" Electoral Rights*, in *Election Law Journal*, vol. 16, 2/2017, 249.

cui valenza giuridica dipende dunque non già dal codice stesso, quanto piuttosto dalla natura degli atti ai quali da esso si rinvia»[88].

Più in generale, in merito alla complessiva attività della Commissione (si pensi, ai pareri resi agli organi del Consiglio d'Europa o dell'Unione europea, nonché alle opinioni *amicus curiae* rese in materia elettorale dinanzi alla Corte), si conviene con chi ha autorevolmente sostenuto che tali esternazioni, nella misura in cui confluiscono nella giurisprudenza dei giudici europei (non solo quello di Strasburgo) e ne costituiscono, talora, un passaggio argomentativo centrale[89], non hanno [più] solo una dimensione culturale, «ma possono essere qualificati come espressione dell'attività di *law-making*»[90]. In questa prospettiva, si è osservato come la difesa del patrimonio costituzionale europeo non sia più appannaggio (soltanto) dei soggetti politici e degli organi giurisdizionali, nazionali e sovranazionali, essendosi progressivamente affermato un "terzo livello" di integrazione «dotato di un grado di effettività non necessariamente minore degli altri», «contrassegnato dalla natura tecnica e specializzata esercitati da quelle istituzioni [...] chiamate a svolgere una funzione di assistenza e di monitoraggio in settori costituzionalmente rilevanti come il rispetto degli standard democratici, la tutela dei diritti fondamentali e la salvaguardia della *rule of law*»[91].

4. *La "giustizia elettorale" nella prospettiva internazionale e sovranazionale*

In apertura al Manuale *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*[92], prodotto dall'organizzazione intergovernamentale *The International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA)[93], si evidenzia come l'implementazione di un sistema efficace di "giustizia elettorale" costituisca la pietra angolare della

[88] V. ancora G. PICCIRILLI, *L'aggiramento del «codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in *La giustizia elettorale*, cit., 153.

[89] V. *infra*, par. 5.

[90] S. BARTOLE, *The Internationalisation of Constitutional Law*, cit., 42 ss.

[91] Così G. REPETTO, *Recensione a Sergio Bartole, The Internationalisation of Constitutional Law. A View from the Venice Commission, Oxford, Hart, 2020*, in *Diritto pubblico*, 3/2021, 1091.

[92] J. OROZCO-HENRÍQUEZ, A. AYOUB, A. ELLIS (a cura di), *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stoccolma, 2010, III: «*Electoral justice is at the cornerstone of democracy in that it safeguards both the legality of the electoral process and the political rights of citizens. It has a fundamental role in the continual process of democratization and catalyzes the transition from the use of violence as a means for resolving political conflict to the use of lawful means to arrive at a fair solution. An electoral justice system that resolves political conflict through different legal mechanisms, guaranteeing full compliance with the law, enables democracy to thrive. This deepens the importance of strong electoral bodies, and improving the framework within which political, administrative and judicial institutions coexist. In consequence, it provides cognitive elements that will assure social stability*».

[93] Si tratta di un'organizzazione internazionale istituita in occasione di una conferenza tenutasi a Stoccolma il 27 febbraio 1995, con l'obiettivo di promuovere, su scala globale, il consolidamento delle istituzioni democratiche, con un *focus* particolare sull'integrità dei processi elettorali. Per ulteriori profili di analisi, cfr. la relazione introduttiva di S. PANIZZA, *Contributi recenti alla definizione del concetto di giustizia elettorale, fra peculiarità della materia e ricerca di equilibrio tra pretese di tutela di interessi individuali ed esigenze di garanzia oggettiva dell'ordinamento giuridico* (versione provvisoria), pubblicata sul sito dell'Associazione nell'ambito del Convegno *La giustizia elettorale. Accesso, tutele ed efficienza*, svoltosi il 6-7 giugno 2025.

democrazia («*is at the cornerstone of democracy*»), ossia un elemento imprescindibile per la regolarità dei processi elettorali e la protezione dei diritti politici dei cittadini.

La sua mancanza o le sue criticità – si legge nella *Overview* che accompagna il volume – possono «aggravare conflitti preesistenti. Se le elezioni si svolgono in assenza di un quadro giuridico completo e basato sul consenso, fondato su principi e valori democratici, se non sono ben organizzate o *se mancano meccanismi specifici di giustizia elettorale*, i processi elettorali possono esacerbare tensioni già esistenti o persino sfociare in conflitti armati o violenti»[94]. Non si tratta – secondo l'*Handbook* – «solo di procedimenti volti a far rispettare le regole elettorali. [La giustizia elettorale] è *parte integrante della progettazione e della gestione dei processi elettorali*, e influenza il comportamento di tutti gli attori coinvolti». Essa «deve funzionare in modo *efficiente* sotto il profilo tecnico», «agire in modo efficace, ovvero in modo indipendente e imparziale, e promuovere la giustizia, la trasparenza, l'accessibilità, l'inclusività e le pari opportunità», nonché essere in grado di «comunicare il proprio buon funzionamento, affinché tutte le persone lo percepiscano come solido e affidabile. Solo così [un sistema di giustizia elettorale] riuscirà a raggiungere il suo scopo: *conferire credibilità e legittimità democratica alle procedure elettorali e ai loro risultati*»[95].

Il documento insiste, dunque, con particolare forza sull'importanza della percezione, da parte della comunità degli elettori, di una giustizia elettorale *efficace*, *accessibile* ed *equa*; aspetto, questo, che, forse, è destinato a restare in ombra nelle democrazie per così dire "consolidate", fatta eccezione per gli "addetti ai lavori", ma affiora (o può riaffiorare) con nettezza nelle fasi di consolidamento degli ordinamenti democratici e nei momenti di grave crisi istituzionale.

La stretta correlazione tra la costruzione di un sistema efficace di tutela dei diritti elettorali e la fiducia dei consociati nel buon funzionamento della democrazia emerge, del resto, dall'elaborazione e dall'applicazione dei documenti che sono stati sin qui esaminati, siano essi di matrice convenzionale oppure atti di *soft law*.

In questa prospettiva, nel *General Comment n. 25* elaborato dal Comitato dei Diritti dell'Uomo dell'ONU si raccomanda che sia «garantito [...] l'accesso al controllo giurisdizionale o a un procedimento equivalente, affinché gli elettori *possano avere fiducia nella sicurezza del voto* e nello scrutinio delle schede».

---

[94] J. OROZCO-HENRÍQUEZ, A. AYOUB, A. ELLIS, *Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010, 7, disponibile al link: https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-international-idea-handbook, trad. a cura dell'A.

[95] J. OROZCO-HENRÍQUEZ, A. AYOUB, A. ELLIS, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, cit., 3 s. (corsivi aggiunti, trad. a cura dell'A.), dove, più avanti (p. 19), si afferma che: «*49. Unless there is an efficient and effective electoral justice system with sufficient powers, resources and tools to be capable of responding adequately to these demands throughout the electoral cycle, and issuing without delay decisions that can be enforced, the electoral process may be derailed and its results may be rejected. 50. A healthy and good practice for any electoral dispute resolution system is to envisage the possibility of any electoral action or decision being challenged before the electoral management body that issued it or before any other competent body by any person who considers himself or herself to be prejudiced by it. This is part of the fundamental human right of access to justice provided for in several international human rights instruments. The objective is to ensure that no electoral action or decision escapes review regardless of whether it occurs in the pre-electoral, electoral or post-electoral period*».

Nel *report* "*Existing commitments for democratic elections in OSCE participatings States*", redatto dall'ODHIR, si rammenta che «[i] candidati alle elezioni devono avere la possibilità di presentare ricorsi riguardanti tutti gli aspetti delle operazioni elettorali, di far sì che questi siano presi in considerazione dall'organismo amministrativo o giudiziario competente e di poter adire un tribunale. Gli elettori devono avere la possibilità di presentare ricorso in caso di violazione dei loro diritti di suffragio, inclusa la registrazione degli elettori» (10.3)[96].

Specifica attenzione a questo profilo è dedicata, come si è anticipato, dal "Codice di buona condotta in materia elettorale" elaborato dalla Commissione di Venezia.

Nel par. 3.3., rubricato «*An effective system of appeal*», si afferma che i ricorsi in materia elettorale dovrebbero poter essere presentati dinanzi una commissione elettorale o a un tribunale. Per le elezioni parlamentari, può essere previsto un ricorso al Parlamento in primo grado. «In ogni caso»[97], deve essere possibile rivolgersi almeno in seconda battuta a un tribunale. Più diffusamente, nel rapporto esplicativo annesso al Codice, si sottolinea che «*[i]f the electoral law provisions are to be more than just words on a page, failure to comply with the electoral law must be open to challenge before an appeal body*». Ciò vale – precisa il documento – per ogni frammento del procedimento elettorale, per le controversie che insorgono nella fase pre-elettorale, in particolare in relazione all'ammissione al voto, all'iscrizione nelle liste elettorali, alla presentazione e all'ammissione delle candidature, al rispetto delle disposizioni che disciplinano la campagna elettorale e all'accesso ai media o al finanziamento dei partiti

[96] Nella successiva parte esplicativa, si evidenzia ulteriormente che «Il sistema elettorale deve prevedere meccanismi e rimedi efficaci per l'applicazione dei diritti elettorali. La tutela del diritto di voto e di essere eletti è un elemento essenziale di un sistema elettorale democratico. Il diritto di voto e di essere eletti sono anche *diritti umani fondamentali*, il che richiede un rimedio efficace per la loro violazione. Devono essere predisposti meccanismi adeguati per la tutela del diritto di voto prima, durante e dopo le elezioni. Devono essere previste procedure adeguate per la risoluzione delle controversie elettorali e la tutela dei diritti elettorali. [....] Gli elementi chiave sono l'esistenza di un mezzo efficace per presentare reclami in caso di violazioni e ottenere un risarcimento, e l'esistenza di un processo di risoluzione delle controversie sufficientemente *trasparente, in modo che tutti i partecipanti alle elezioni (candidati, partiti ed elettori) possano comprendere le questioni e la loro risoluzione*. I procedimenti relativi a reclami e ricorsi, anche all'interno dell'amministrazione elettorale e in tribunale, devono essere trasparenti. I procedimenti a porte chiuse sono accettabili in determinate circostanze, ma l'obbligo generale di trasparenza si applica anche alla verbalizzazione di tali procedimenti. Le autorità devono pubblicare tutti i dettagli riguardanti la gestione di ciascun reclamo o ricorso, inclusa la decisione dell'organismo di risoluzione delle controversie e la sua giustificazione. [...] Una buona pratica per i reclami e i ricorsi elettorali è quella di prevedere un processo accelerato di reclamo e ricorso, per consentire la risoluzione dei reclami in modo efficace, se possibile, durante le elezioni. Oltre ai requisiti e alle pratiche descritti in precedenza, alcune buone pratiche aggiuntive per la gestione dei reclami e dei ricorsi elettorali includono quanto segue: l'opportunità di presentare o inviare prove a sostegno di un reclamo; l'opportunità di partecipare a un'udienza pubblica su un reclamo se la tempistica per la risoluzione dei reclami lo consente, soprattutto se il procedimento è di natura giudiziaria o contenziosa; il diritto a un'udienza; il diritto a un tribunale imparziale per decidere sul reclamo; il diritto a procedimenti trasparenti sul reclamo; il diritto a un ricorso effettivo; il diritto a un ricorso tempestivo» (trad. a cura dell'A.).

[97] La versione inglese è così formulata «*In any case, final appeal to a court must be possible*». In proposito, G. PICCIRILLI, *L'aggiramento del «codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, cit., 156 s., segnalava la "curiosa" difformità della versione in lingua italiana. Quest'ultima, a differenza delle altre cinque versioni ufficiali, recita: «Un ricorso davanti al Parlamento può essere previsto in prima istanza per ciò che concerne le elezioni del Parlamento. *In tutti gli altri casi,* un ricorso davanti ad un tribunale deve essere possibile in ultima istanza».

e, così pure, soprattutto, relativamente alle eventuali irregolarità nelle procedure di voto e allo spoglio delle schede.

Con riferimento agli organi deputati a dirimere le controversie, il *Report* delinea con maggiore chiarezza le due opzioni prefigurate nel Codice: i ricorsi possono essere esaminati dai tribunali ordinari, da un tribunale speciale o dalla Corte costituzionale; oppure da una commissione elettorale. Rispetto a quest'ultima soluzione, che presenta ad avviso degli estensori del Codice il vantaggio di una maggiore specializzazione, è auspicabile, sempre secondo l'*Explanatory Report*, che vi sia una qualche forma di supervisione giudiziaria: in altre parole, la commissione dovrebbe intervenire in prima istanza e un'autorità propriamente giurisdizionale in secondo grado[98]. Con riguardo, poi, all'opzione della verifica parlamentare dei poteri, il *Report* fuga qualsiasi dubbio che potesse residuare dalla maldestra traduzione italiana[99]: si puntualizza, infatti, che tale istituto è «*accettabile*» sì in prima istanza, «*negli ordinamenti* in cui è *consolidato*», «ma in tal caso dovrebbe essere possibile un ricorso giurisdizionale».

Il Codice, integrato dal suddetto rapporto esplicativo, si sofferma, poi, sulle ulteriori caratteristiche che devono definire il sistema di esame dei ricorsi.

La procedura deve essere «semplice e priva di formalismi», in particolare per quanto riguarda la fase di ammissibilità dei ricorsi. Al tempo stesso, i poteri e le responsabilità dei diversi organi che intervengono devono essere oggetto di una regolamentazione chiara, in modo da evitare conflitti di giurisdizione (positivi o negativi).

Il Codice raccomanda, altresì, che i termini per la presentazione dei ricorsi e la trattazione delle cause siano brevi (da tre a cinque giorni per ciascuno in primo grado)[100], al contempo assicurando la garanzia del contraddittorio e una decisione ponderata.

Si precisa, inoltre, che l'organo competente deve avere autorità in particolare su questioni quali il diritto di voto – comprese le liste elettorali – e l'eleggibilità, la validità

---

[98] Richiama espressamente questo punto Corte EDU, Sez. IV, *Riza e altri c. Bulgaria*, ric. n. 48555/10 48377/10, 13 ottobre 2015, par. 166, in cui la Corte ha respinto una delle doglianze avanzate dal ricorrente, relativamente all'impossibilità di impugnare la sentenza della Corte costituzionale: «*The Court observes in that regard that none of the provisions of the Convention or the Protocols thereto require Contracting States to put in place an appeal system for electoral disputes, let alone provide for an appeal against Constitutional Court judgments, where States opt for assigning the adjudication of post-electoral disputes to such superior courts. It should also be noted that in its Code of Good Conduct in Electoral Matters, the Venice Commission recommends introducing the possibility of appealing to a tribunal solely where the first-instance decisions have been given by specialized bodies such as electoral committees*».

[99] V. *supra*, nota n. 97.

[100] Nel rapporto esplicativo si puntualizza che: «la procedura di ricorso dovrebbe essere il più breve possibile, in tutti i casi riguardanti le decisioni da prendere prima dell'elezione. Su questo punto, occorre evitare due ostacoli: da un lato, che la procedura di ricorso ritardi il processo elettorale; dall'altro, che, in mancanza di effetto sospensivo, le decisioni sui ricorsi che potevano essere adottate precedentemente non siano prese dopo le elezioni. Inoltre, le decisioni relative ai risultati dell'elezione non devono ritardare, *soprattutto se il clima politico è teso*. Questo implica sia dei termini di ricorso molto brevi sia che l'istanza di ricorso sia obbligata a deliberare non appena possibile. I termini devono tuttavia essere abbastanza lunghi da permettere un ricorso, da garantire l'esercizio dei diritti alla difesa ed una decisione ragionata. Un termine da tre a cinque giorni in prima istanza (sia per ricorrere che per deliberare) sembrerebbe ragionevole per delle decisioni da prendere prima delle elezioni. È tuttavia ammissibile che le istanze superiori (Corti supreme, Corti costituzionali) si vedano accordare un po' più di tempo per deliberare».

delle candidature, la corretta osservanza delle regole della campagna elettorale e l'esito delle elezioni. Inoltre, detto organo deve essere dotato del potere di annullare le elezioni *qualora irregolarità possano averne influenzato l'esito*, con la possibilità di annullare l'intera elezione o solo i risultati per una circoscrizione o un collegio elettorale.

Proprio quest'ultimo aspetto è stato, peraltro, oggetto di un recente intervento della Commissione di Venezia, richiesta dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa[101] di predisporre un rapporto urgente, a seguito della decisione della Corte costituzionale rumena del 6 dicembre 2024, che, come già rammentato, ha annullato il primo turno delle elezioni presidenziali. Pur traendo spunto da tale vicenda, il documento si occupa di rispondere al quesito di natura più generale sottoposto alla Commissione, vale a dire a quali condizioni e in base a quali standard giuridici una Corte costituzionale possa invalidare le elezioni.

A conclusione di un'ampia riflessione, che parte dall'assunto per cui l'annullamento di una parte delle elezioni o delle elezioni nel loro complesso può minare la fiducia degli elettori e, pertanto, appare giustificato «solo in circostanze del tutto eccezionali come *ultima ratio*»[102], la Commissione ha stilato una serie di raccomandazioni "chiave", che devono guidare gli organi nell'eventuale assunzione di tali decisioni.

Il rapporto ribadisce, da un lato, la necessità di garantire la possibilità di contestare i risultati in caso di interferenze, incluse quelle perpetrate tramite nuove tecnologie digitali, anche di matrice straniera, e invita gli Stati a regolamentare gli effetti dei disordini informativi, degli attacchi informatici e di altre minacce digitali all'integrità elettorale[103]. Al contempo, però, si raccomanda che le decisioni elettorali siano soggette a revisione da parte dell'organo giudiziario più elevato; che l'annullamento d'ufficio da parte delle corti costituzionali, se previsto, sia limitato a casi eccezionali e ben regolati, e che il procedimento sia equo, trasparente, motivato e basato su irregolarità gravi e accertate, con possibilità per le parti di intervenire e con decisioni

[101] CDL-PI(2025)001, *Urgent Report on the cancellation of election results by Constitutional Courts*.

[102] Come già precisato dalla Commissione «l'annullamento dei risultati elettorali a causa di una infrazione di lieve entità che non ha influenzato l'esito potrebbe rendere il processo elettorale *più vulnerabile* o produrre sfiducia nei ricorsi giudiziari o un minore interesse per le tornate elettorali, e potenzialmente a una minore affluenza alle urne».

[103] Come anticipato, su questo ordine di problemi – e, segnatamente, sulle interferenze ampie e sistematiche condotte dalla Federazione Russa nei processi elettorali all'interno dei paesi del Consiglio d'Europa e, in modo particolare, nel Regno Unito – è peraltro recentemente intervenuta la decisione Corte EDU, Sez. IV, *Bradshaw e altri c. Regno Unito*, ric. n. 15653/22, cit. Pur non avendo ravvisato, da parte dello Stato convenuto (che aveva subito gli attacchi), alcuna violazione del parametro evocato, il Giudice di Strasburgo, come detto, ha sottolineato che esso impone agli Stati membri l'adozione di misure positive per proteggere il diritto a libere elezioni, nel caso in cui sussista un rischio reale che l'interferenza esercitata da parte di attori statali o non statali ostili possa compromettere l'essenza stessa dei diritti degli elettori e privarli della loro efficacia. D'altronde, la Corte ha altresì puntualizzato che, sebbene gli Stati non debbano restare passivi di fronte a comprovate minacce ai propri processi democratici, essi devono, tuttavia, godere di un ampio margine di discrezionalità nella scelta dei mezzi per contrastarle, che, nel caso di specie, il Regno Unito non aveva oltrepassato. Non vi è, ad avviso della Corte, un consenso chiaro su quali azioni specifiche essi debbano intraprendere per proteggere i propri processi democratici da tali rischi e, d'altra parte, l'unico punto su cui sembra esserci un consenso chiaro tra gli Stati è la constatazione che si tratta di un problema complesso e di portata globale, che richiede di essere affrontato con la collaborazione di partner internazionali e delle piattaforme di *social media*.

rese entro termini ragionevoli. È appena il caso di rammentare che la Corte rumena era intervenuta d'ufficio nonostante una legislazione che le riconosce il potere di annullamento solo su istanza di parte[104] e, inoltre, i fatti alla base della pronuncia si fondavano unicamente su quanto riportato *per relationem* nelle Note redatte da agenzie e servizi di intelligence del governo rumeno, senza alcuna verifica istruttoria né contraddittorio con i soggetti interessati dalla decisione.

5. *La giurisprudenza della Corte di Strasburgo in tema di "giustizia elettorale"*

I documenti poc'anzi citati, *in primis* il "Codice di buona condotta in materia elettorale", nonché gli ulteriori sviluppi e aggiornamenti stratificatisi a partire dall'opera di monitoraggio e consulenza degli organi che li hanno elaborati, hanno costituito un importante riferimento per la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale, però, ha seguito una traiettoria affatto peculiare.

A questo proposito, occorre in primo luogo ricordare che i giudici europei, a partire dalla nota pronuncia *Pierre-Bloch c. Francia*[105] hanno seguito ad affermare con una certa rigidità che i procedimenti riguardanti il contenzioso elettorale, che hanno ad oggetto diritti di carattere politico, esulano dal campo di applicazione dell'art. 6 CEDU[106], in quanto non sono relativi né a «diritti e obblighi di carattere civile» (c.d. *civil limb*), né a giudizi concernenti la fondatezza di una «accusa in materia penale» (c.d. *criminal limb*). Questa posizione, secondo taluno assai discutibile se si considera che parrebbero escludersi, in conseguenza di ciò, i requisiti di necessaria imparzialità, indipendenza e precostituzione per legge del soggetto chiamato a decidere tali

[104] La richiesta di annullamento delle elezioni può essere presentata da partiti politici, alleanze politiche, alleanze elettorali, organizzazioni di cittadini appartenenti a minoranze nazionali rappresentate nel Consiglio delle Minoranze Nazionali e dai candidati che hanno partecipato alle elezioni, entro un termine massimo di 3 giorni dalla chiusura delle votazioni; la richiesta deve essere motivata e corredata delle prove su cui si basa.

[105] Corte EDU, *Pierre-Bloch c. Francia*, ric. n. 120/1996, 21 ottobre 1997: «*Such a right is a political one and not a "civil" one within the meaning of Article 6 § 1, so that disputes relating to the arrangements for the exercise of it – such as ones concerning candidates' obligation to limit their election expenditure – lie outside the scope of that provision*».

[106] Benché «il raggio della norma si [sia] indubbiamente dilatato nel tempo», come rileva E. BUFANO, *Il Diritto alla ragionevole durata del processo (cognizione ed esecuzione*), in G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO, A. CIRIELLO (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale II.I. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il ruolo del giudice nazionale. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Principi e orientamenti*, Milano, 2023, 358, con riferimento ai diritti elettorali la Corte è stata costante nel ribadire che «il concetto di "diritti e obblighi di carattere civile" ha un significato autonomo e non può essere interpretato esclusivamente con riferimento al diritto interno dello Stato convenuto. La natura della legislazione che disciplina le modalità di determinazione della questione (diritto civile, commerciale, amministrativo, ecc.) e quella dell'autorità investita della giurisdizione in materia (tribunale ordinario, organo amministrativo, ecc.) sono pertanto di scarsa rilevanza. La questione se un diritto debba o meno essere considerato civile ai sensi di tale espressione nella Convenzione deve essere determinata con riferimento al contenuto sostanziale e agli effetti del diritto – e non alla sua qualificazione giuridica – secondo il diritto interno dello Stato interessato» (così, *ex multis*, Corte EDU (dec.), Sez. III, *Geraguyn Khorhurd Patgamavorakan Akumb c. Armenia*, ric. n. 11721/04, 14 aprile 2009, v. *infra*). Sul tema dell'indipendenza semantica delle parole della Convenzione, cfr., *ex multis*, G. PULEIO, *Significato autonomo delle parole*, in *Il diritto europeo e il giudice nazionale II.I.*, cit., 99 ss.

controversie, nonché infondata, posto che «dall'assunzione di un mandato elettivo (o, ancor più, dalla sua mancata assunzione conseguente a errori o manipolazioni dei risultati elettorali) sicuramente conseguono effetti anche patrimoniali»[107], è stata in più occasioni ribadita nella giurisprudenza successiva, in un'ampia varietà di casi che ci si limita a richiamare sommariamente. Si consideri, ad esempio, *Papon c. Francia*[108], in cui il ricorrente lamentava di non aver potuto contestare dinanzi ad alcuna autorità giudiziaria l'interruzione del trattamento pensionistico percepito quale ex deputato dell'*Assemblée nationale*, a seguito di una condanna penale. Nella pronuncia, la Corte ha osservato che l'aspetto patrimoniale della controversia non rilevava per la qualificazione del carattere civile ai sensi dell'art. 6, attesoché il diritto del ricorrente a percepire la pensione di parlamentare era direttamente collegato all'esercizio del mandato e a garantire l'indipendenza della funzione pubblica. In *Geraguyn Khorhurd Patgamavorakan Akumb c. Armenia*[109], una ONG, osservatrice alle elezioni tenutesi nel maggio 2003, aveva chiesto al Comitato Elettorale Centrale (CEC) copia di alcuni documenti correlati alla votazione tramite posta raccomandata e, a seguito della mancata risposta, si rivolgeva senza successo l'autorità giudiziaria. La Corte ha precisato che «il procedimento avviato dall'organizzazione riguardava la presunta mancata trasmissione, da parte della CEC, delle copie di alcuni documenti relativi alle elezioni a cui la ricorrente avrebbe avuto diritto di accedere in virtù del suo status di osservatore», conferitole ai sensi della legislazione elettorale e valido per il periodo delle elezioni parlamentari. Il procedimento in questione non riguardava, pertanto, secondo i giudici di Strasburgo, i "diritti e obblighi civili" della ONG, in quanto «il diritto di accesso ai documenti [...] di cui la ricorrente godeva nel contesto delle elezioni costituiva parte di una più ampia funzione pubblica svolta dagli osservatori elettorali, volta a garantire la pubblicità delle elezioni e a contribuire così al loro corretto svolgimento»[110]. Ma si pensi, anche, alla nota decisione *Saccomanno e altri c. Italia*[111], in cui novantuno elettori italiani si erano rivolti alla Corte EDU lamentando la violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1, in ragione della previsione delle liste bloccate e della configurazione del premio di maggioranza disciplinati nella l. 21 dicembre 2005, n. 270 (c.d. "*Porcellum*"), nonché degli artt. 6 e 13[112], non disponendo di alcun ricorso effettivo per rimediare alle

[107] Così G. PICCIRILLI, *Il possibile riallineamento del sistema di verifica dei poteri agli* standard *sovranazionali. Una proposta*, in *Rassegna parlamentare*, 2023, 403 s.

[108] Corte EDU, Sez. II, *Papon c. Francia*, ric. n. 344/04, 11 ottobre 2005.

[109] Corte EDU (dec.), Sez. III, *Geraguyn Khorhurd Patgamavorakan Akumb c. Armenia*, ric. n. 11721/04, 14 aprile 2009.

[110] Ivi, par. 28 (trad. a cura dell'A.)

[111] Corte EDU (dec.), Sez. II, *Saccomanno e altri c. Italia*, ric. n. 11583/08, 13 marzo 2012, par. 78. Per una nota critica, v. L. TRUCCO, *Sistema di elezione e di giustizia elettorale (italiani): anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

[112] Relativamente a questo secondo parametro, la Corte sembrava quasi aver fatto un "passo indietro" (cfr. L. TRUCCO, *Sistema di elezione e di giustizia elettorale (italiani)*, cit., 3) rispetto alla sentenza di qualche anno prima, *Grosaru c. Romania* (v. *infra*). Occorre tuttavia considerare che la Corte aveva escluso, in *Saccomanno e altri c. Italia*, la fondatezza della violazione dell'art. 13 non *ex se*, ma perché tale parametro «non può essere interpretato nel senso di esigere un ricorso interno per ogni doglianza, per quanto giustificata essa sia, che un individuo può presentare sul campo della Convenzione: si deve trattare di un motivo *difendibile* rispetto a quest'ultima» e nella causa *de qua*, la Corte aveva concluso che «il motivo di ricorso dei ricorrenti relativo alla clausola "normativa" dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 alla

doglianze esposte. Pure in questa occasione, il Giudice di Strasburgo ha osservato che «all'origine di tale procedimento vi [erano] i diritti dei ricorrenti in quanto elettori italiani» e che il diritto di votare ad una elezione «è un diritto di natura politica e non civile o penale ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, pertanto le controversie relative al suo esercizio esulano dal campo di applicazione di tale disposizione»[113].

Ferma restando tale esclusione, gli stessi giudici europei hanno, però, affermato con altrettanta chiarezza che «l'esistenza di un sistema interno per l'esame effettivo dei reclami e dei ricorsi individuali in materia di diritti elettorali costituisce una delle garanzie essenziali di elezioni libere ed eque», imprescindibile per «assicura[re] l'effettivo esercizio dei diritti individuali di voto e di eleggibilità» e «preserva[re] la *fiducia generale nella gestione del processo elettorale da parte dello Stato*»[114].

Nella sentenza *Namat Aliyev c. Azerbaijan*, cui si riferisce l'inciso appena citato, la Corte ha condannato lo Stato per l'approccio per un verso reticente, per l'altro eccessivamente rigido e formalistico con cui le commissioni elettorali, prima, e le autorità giurisdizionali, poi, avevano trattato (e respinto) il reclamo del ricorrente. Quest'ultimo aveva denunciato numerose irregolarità che avrebbero alterato la competizione elettorale in cui aveva ottenuto il 14,19% dei voti contro il 41,25% del candidato vincitore. A dimostrazione di quanto esposto, egli aveva prodotto più di 30 dichiarazioni giurate di osservatori elettorali, registrazioni audio e altre prove che documentavano in modo specifico gli illeciti contestati[115]. A seguito del rigetto del reclamo da parte della Commissione elettorale circoscrizionale e, poi, del silenzio di quella centrale, che approvava i risultati delle elezioni, il ricorrente presentava ricorso alla Corte d'appello e poi alla Corte Suprema. Entrambi i tribunali respingevano le sue richieste non ritenendo ammissibili come prove le fotocopie delle dichiarazioni giurate in luogo della produzione degli originali o di copie autenticate. Sulla scorta della gravità dei fatti allegati dal ricorrente, indirettamente confermati, tra l'altro, dal Rapporto Finale della Missione di Osservazione Elettorale dell'OSCE/ODIHR sulle votazioni del 6 novembre 2005, la Corte EDU ha osservato, in prima battuta, che il ricorrente aveva presentato una «domanda molto seria e difendibile», la quale denotava l'«apparenza di un mancato svolgimento di elezioni libere ed eque nella sua circoscrizione». Tanto chiarito, pur rilevando che la legge azera prevedeva un sistema di esame dei reclami in materia elettorale articolato su più livelli e comprensivo dell'intervento di organi giurisdizionali, cui il ricorrente si era rivolto; la Corte ha ribadito, richiamando il

---

Convenzione [era] manifestamente infondato» e che, dunque, «sotto il profilo dell'articolo 13, che non si era in presenza di motivi di ricorso difendibili».

[113] Corte EDU (dec.), Sez. II, *Saccomanno e altri c. Italia*, cit., par. 78.

[114] Corte EDU, Sez. I, *Namat Aliyev c. Azerbaijan*, ric. n. 18705/06, 8 aprile 2010, par. 71 (corsivi aggiunti e trad. a cura dell'A.).

[115] Ivi, par. 87: «*As mentioned above, the Court considers that the applicant was able to put forward an arguable claim disclosing an appearance of a potentially serious violation of electoral rights and this claim was supported by relevant argumentation and evidence. This evidence included copies of observers' affidavits which appeared to be prima facie authentic. Although the applicant did not submit to the courts notarised copies of those affidavits, he claimed at the oral hearing in the Supreme Court that he had submitted the originals to the CEC. In such circumstances, the Court finds it puzzling that the domestic courts did not attempt to request the CEC to confirm whether it was in possession of those originals or to otherwise establish the authenticity of those affidavits*».

precedente (per vero, assai succinto) *Babenko c. Ucraina*[116], che occorreva nondimeno verificare se l'esame delle istanze del ricorrente da parte delle commissioni elettorali e dei tribunali fosse stato *efficace* e *privo di arbitrarietà*.

D'altronde, sottolinea la Corte, «l'impegno solenne dello Stato ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 e i diritti individuali garantiti da tale disposizione sarebbero *illusori* se, durante l'intero processo elettorale, episodi indicativi della mancata garanzia di elezioni democratiche non fossero impugnabili da parte degli individui dinanzi a un organo interno *competente in grado di trattare efficacemente* la questione»[117].

È, dunque, anzitutto attraverso la lente degli obblighi procedurali posti dallo stesso art. 3 del Protocollo n. 1, che la Corte esamina l'effettività e la non arbitrarietà dei sistemi di tutela accordati ai diritti elettorali dai singoli ordinamenti, sovente "integrato" dalle specificazioni della Commissione di Venezia. Nel caso poc'anzi evocato, ad esempio, i giudici di Strasburgo hanno fatto espresso riferimento al "Codice di buona condotta in materia elettorale", nella parte in cui prescrive che la procedura «deve essere semplice e priva di formalismo, in particolare per ciò che concerne l'ammissibilità del ricorso» (II.3.3.b). Su tale base, la Corte ha censurato la condotta delle autorità giurisdizionali interne, le quali avevano respinto le dichiarazioni giurate presentate dal ricorrente perché le copie fornite non erano state debitamente certificate, benché gli originali fossero nella disponibilità della Commissione Elettorale Centrale, e non gli avevano dato l'opportunità di fornire ulteriori prove. In conclusione, la Corte ha rilevato un'ingiustificabile «*appearance of lack of any genuine concern for the protection of the applicant's right to stand for election*»[118]. Pur consapevoli «della complessità del processo elettorale e dei relativi *limiti temporali* che richiedono lo *snellimento di varie procedure*», i giudici europei hanno chiarito che tali esigenze non possono, tuttavia, «pregiudicare l'efficacia della procedura di ricorso».

In altre occasioni, come ad esempio in *Abdalov e altri c. Azerbaijan*[119], ha assunto particolare rilievo l'*arbitrarietà del ritardo imputabile (anche) alle autorità giurisdizionali* incaricate di esaminare i reclami promossi da cittadini azeri, contro provvedimenti che avevano in prima battuta dichiarato inammissibili le loro candidature alle elezioni parlamentari. A fronte di una disciplina che di per sé prefigurava la possibile sovrapposizione tra il periodo di esame dei reclami avverso tali provvedimenti e l'inizio della campagna elettorale, era di fondamentale importanza, ad avviso della Corte, «condurre il procedimento di ricorso *tempestivamente* al fine di garantire che, in caso di successo, un ricorrente avesse tempo sufficiente prima del giorno delle elezioni

[116]Si tratta Corte EDU (dec.), Sez. IV, *Babenko c. Ucraina*, ric. n. 43476/98, 4 maggio 1999, una decisione di inammissibilità piuttosto stringata, in cui la Corte ribadiva l'estraneità dei diritti elettorali dall'ambito di applicazione dell'art. 6 CEDU e osservava che, posto che il tribunale distrettuale di Zhovtneviy a Krivoy Rog, unico tribunale nazionale con giurisdizione in materia, aveva concluso che le presunte irregolarità lamentate dal ricorrente non avevano compromesso l'esito delle elezioni, il suo esame doveva limitarsi a stabilire se tale conclusione fosse o meno arbitraria.

[117] Corte EDU, Sez. I, *Namat Aliyev c. Azerbaijan*, ric. n. 18705/06, 8 aprile 2010, par. 71 (corsivi aggiunti, trad. a cura dell'A.).

[118] Ivi, par. 90.

[119] Corte EDU, Sez. V, *Abdalov e altri c. Azerbaijan*, ric. n. 28508/11, 37602/11 43776/11, 11 luglio 2019.

per condurre la propria campagna»[120]. In questa prospettiva, la Corte ha ritenuto di dover valutare se la tardiva registrazione delle candidature (a seguito dell'annullamento dei provvedimenti citati) fosse da attribuire a ritardi arbitrari imputabili alle autorità, come in effetti ha concluso dichiarando la violazione del parametro convenzionale invocato.

Nonostante la formale esclusione dei diritti elettorali dall'alveo dell'art. 6 – che, come si vedrà, pare destinata ad attenuarsi alla luce della giurisprudenza più recente – la Corte EDU non ha mancato di prestare considerazione per le garanzie procedurali dei diritti (e del diritto) elettorale, consapevole, semmai, delle molteplici problematicità che derivano, da un lato, dalla difficoltà di contemperare i distinti aspetti della "giustizia elettorale": "accesso", "tutele" ed "efficienza", intesa, come si è appena visto e come raccomandato dalla Commissione di Venezia, necessariamente anche come celerità della procedura. Dall'altro, dall'inevitabile ampio margine di apprezzamento che, in una materia strettamente legata alla sovranità degli Stati, è riconnessa alla complessiva organizzazione del loro sistema elettorale. Ancora, dalla difficoltà di bilanciare, da una prospettiva sovrastatale, l'effettività delle tutele con la necessità di preservare la libera espressione del voto.

In questo senso, nella sentenza *Riza e altri c. Bulgaria*, la Corte ha ribadito che, in base al principio di sussidiarietà, non è suo compito sostituirsi ai tribunali nazionali nella valutazione dei fatti o nell'interpretazione del diritto interno, dovendosi piuttosto «limitare a verificare se vi sia stata un'ingerenza ingiustificata nella libera espressione del voto e se la decisione interna risulti arbitraria o manifestamente irragionevole»[121]. Nella prospettiva enunciata, i giudici di Strasburgo, nel caso di specie hanno concluso che la decisione con cui la Corte costituzionale bulgara aveva annullato i voti espressi in 23 seggi elettorali situati in territorio turco, a causa di presunte irregolarità, aveva violato tanto il diritto di elettorato passivo del candidato la cui elezione era stata annullata, quanto il diritto di elettorato attivo degli altri 101 ricorrenti, cittadini bulgari di origine turca, che avevano espresso il loro voto nei seggi oggetto dell'invalidazione. I giudici europei hanno infatti rilevato che la motivazione della decisione della Corte era carente sotto molteplici profili, fondandosi su contestazioni non adeguatamente accertate (*id est*, lo smarrimento di alcuni verbali dello scrutinio), nonché sull'omissione di formalità che, all'epoca dei fatti, non erano neppure chiaramente disciplinate dal diritto elettorale bulgaro[122], senza, peraltro, che fosse stato dimostrato un reale impatto sul risultato del voto. Perdipiù, nell'unico seggio dove era stata contestata l'omissione più grave, la Corte costituzionale non aveva comunque considerato che il diritto bulgaro allora vigente non prevedeva la possibilità di organizzare nuove elezioni, e quindi l'annullamento aveva finito per privare gli elettori della possibilità di essere

[120] Ivi, par. 99 (trad. a cura dell'A.).

[121] Corte EDU, Sez. IV, *Riza e altri c. Bulgaria*, ric. n. 48555/10 48377/10 13 ottobre 2015, par. 142 (trad. a cura dell'A.).

[122] In alcuni casi, nessuno degli elettori preregistrati aveva votato o mancava la prima pagina del verbale delle votazioni; in altri, le liste elettorali supplementari redatte il giorno delle elezioni non recavano le firme dei presidenti e dei segretari delle commissioni elettorali locali, rendendole prive di valore probatorio ufficiale.

rappresentati, contrariamente alle raccomandazioni espresse nel "Codice di buona condotta in materia elettorale", giuste le quali l'annullamento dello scrutinio deve comportare necessariamente la ripetizione dell'elezione[123].

5.2. *La verifica dei poteri a Strasburgo: da* Grosaru c. Romania *le più recenti* Mugemangango c. Belgio *e* Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norðdahl c. Islanda

La giurisprudenza convenzionale sin qui presa in considerazione ha riguardato il tema del "contenzioso elettorale", in sistemi cui intervengono organi giurisdizionali, siano essi ordinari, costituzionali o veri e propri tribunali elettorali.

Nondimeno, all'attenzione della Corte di Strasburgo sono giunti, come noto, modelli riconducibili alla verifica parlamentare dei poteri[124].

In questa prospettiva, è senz'altro opportuno soffermarsi, in primo luogo, sulla più risalente sentenza *Grosaru c. Romania*[125].

Il ricorrente si candidava alle elezioni parlamentari del 2000 per il seggio spettante alla minoranza italiana. La sua candidatura era stata presentata dalla Comunità italiana della Romania, che otteneva un totale di 21.263 suffragi guadagnandosi il seggio attribuito alla riferita minoranza. Benché il ricorrente avesse ottenuto 5.624 voti, il numero più alto a livello nazionale, l'Ufficio Elettorale Centrale aveva attribuito la carica a un'altra candidata, anch'essa presentata dalla medesima forza politica, la quale aveva conseguito 2.943 voti, ovvero il numero di voti maggiore in una stessa circoscrizione. Invero, il suddetto Ufficio aveva interpretato a favore di quest'ultima la lacunosità della disposizione che imponeva di «determinare il nome e il cognome del primo candidato che figura nella lista dell'organizzazione avente diritto a un seggio alla Camera dei Deputati che ha ottenuto il maggior numero di voti». L'amministrazione, però, non aveva chiarito i presupposti ermeneutici che l'avevano determinato a ritenere che con tale locuzione dovesse intendersi il maggior numero di voti a livello di circoscrizione[126]. Il ricorrente si era, quindi, rivolto, dapprima, all'Ufficio Elettorale

[123] II.3.3.e. «L'istanza di ricorso deve poter annullare lo scrutinio se un'irregolarità ha potuto influenzare il risultato. L'annullamento deve essere possibile sia per l'intera elezione che a livello di una circoscrizione che a livello del seggio elettorale. In caso di annullamento, un nuovo scrutinio avviene sul territorio dove l'elezione è stata annullata».

[124] Si rimanda, a questo proposito, al testo della relazione di R. IBRIDO, *L'elezione delle Camere: la fase post-elettorale*, anch'essa pubblicata in versione provvisoria sul sito dell'Associazione nell'ambito del Convegno *La giustizia elettorale. Accesso, tutele ed efficienza*, svoltosi il 6-7 giugno 2025.

[125] Corte EDU, Sez. III, *Grosaru c. Romania*, ric. n. 78039/01, 2 marzo 2010. In proposito cfr., tra gli altri, F. BIAGI, S. PENNICINO, *L'introduzione di una commissione elettorale indipendente: una riforma costituzionale a complemento della modifica della legge elettorale*, cit., 383.

[126] Corte EDU, Sez. III, *Grosaru c. Romania*, cit., par. 49: «*The Court observes that Law no. 68/1992 does not set out clearly the procedure to be followed in assigning the parliamentary seat set aside for the winning organisation representing a national minority. Thus, the Central Electoral Office, in accordance with Article 68 § 1 (g) of the Law in question must indicate "the name and surname of the first candidate appearing on the list of the organisation entitled to a seat in the Chamber of Deputies having secured the largest number of votes". That text does not specify whether this is the largest number of votes at national*

Centrale, che, riunitosi in una formazione composta di sei giudici e dodici rappresentanti dei partiti politici, rigettava il reclamo. In seconda battuta, egli ricorreva alla Corte costituzionale e alla Corte Suprema di Giustizia: la prima rilevava la propria incompetenza in materia di contenzioso elettorale, mentre la seconda dichiarava irricevibile il ricorso, in quanto le decisioni dell'Ufficio Elettorale Centrale erano definitive. Infine, il Sig. Grosaru indirizzava una memoria alla Commissione di convalida della Camera dei deputati, che rigettava la contestazione per gli stessi motivi esposti dall'autorità elettorale.

Nell'esaminare le censure nell'ottica dell'art. 3 del Protocollo n. 1, i giudici di Strasburgo hanno rilevato, in primo luogo, che le disposizioni che all'epoca regolavano l'assegnazione dei seggi parlamentari alle organizzazioni rappresentative delle minoranze nazionali non soddisfacevano i requisiti di sufficiente chiarezza e precisione necessari per circoscrivere la discrezionalità degli organi competenti ad applicarle, i quali, d'altra parte, non avevano mostrato particolare ponderazione nell'interpretazione di un dato normativo lacunoso.

Sul versante che più interessa in questa sede, la Corte EDU ha osservato, da un lato, che l'assetto dell'Ufficio Elettorale Centrale, composto per la maggior parte da rappresentanti di partiti politici avversari e, *a fortiori*, quello della Commissione di Convalida della Camera dei Deputati, che avevano respinto il ricorso del ricorrente, «non sembra[va]no pertanto essere tali da fornire una garanzia sufficiente di imparzialità»[127]. Dall'altro, ha rilevato che le doglianze del ricorrente non erano state sottoposte, neppure in seconda istanza, a un controllo giurisdizionale, raccomandato invece dalla Commissione di Venezia eventualmente a completamento dei ricorsi presentati presso le commissioni elettorali o dinanzi al Parlamento.

In quest'ottica, poi, nonostante l'impostazione casistica che la contraddistingue, la Corte ha aggiunto alcune affermazioni di indubbia portata più generale. Essa ha fatto riferimento, anzitutto, alla sentenza *Babenko*[128], laddove, nel dichiarare inammissibile il ricorso, «aveva stabilito che la circostanza che le doglianze del ricorrente fossero state esaminate nel contesto di un procedimento giudiziario fosse *significativo*». Di particolare rilievo, inoltre, i richiami alle indicazioni del "Codice di buona condotta in materia elettorale" e, altresì, all'analisi comparatistica racchiusa nella prima parte della pronuncia, per mettere in risalto come «diversi Stati membri del Consiglio d'Europa [abbiano] adottato il controllo giurisdizionale e solo pochi Stati manteng[a]no ancora un controllo puramente politico delle elezioni»[129]. A questo proposito, non si può peraltro fare a meno di notare come l'intenzione della Corte di evidenziare positivamente la tendenza verso la giurisdizionalizzazione del controllo risultasse in una certa misura

---

level or at constituency level. However, such a detail may prove decisive when determining the winning candidate».

[127] Corte EDU, Sez. III, *Grosaru c. Romania*, cit., 54. V. *amplius*: «*in the Court's opinion, however, an individual whose appointment as an MP has been rejected has legitimate grounds to fear that the large majority of members of the body having examined the lawfulness of the elections, more specifically the members representing the other political parties of the Central Electoral Office, may have an interest contrary to his own*».

[128] Corte EDU (dec.), Sez. IV, *Babenko c. Ucraina*, cit.

[129] Ivi, 56.

temperata dall'osservazione per cui i «tre Paesi che non prevedono alcun ricorso giurisdizionale oltre alla verifica parlamentare dei poteri (Belgio, Italia e Lussemburgo)», «hanno goduto di una lunga tradizione democratica che tenderebbe a dissipare qualsiasi dubbio sulla legittimità di tale pratica». Cionondimeno, la Corte si è poi affrettata a precisare che la Commissione di Venezia, «in generale, nutre [...] riserve sull'efficacia di questo tipo di ricorso, poiché potrebbero sussistere dubbi sull'imparzialità di tali organi», mentre «la tendenza ad attribuire ai tribunali la giurisdizione per le controversie post-elettorali è in linea con gli standard europei raccomandati [da tale organo]»[130].

La pronuncia in commento presenta, infine, un ulteriore profilo di interesse, dal momento che il Giudice di Strasburgo ha dichiarato la violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1, nonché dell'articolo 13 della Convenzione, che sancisce il diritto a un ricorso effettivo.

Non si tratta, per vero, della prima occasione in cui la Corte fa uso di questo parametro in combinato disposto con l'art. 3 del Protocollo n. 1[131].

Il riferimento corre, ad esempio, a *Petkov e altri c. Bulgaria*[132]. Il caso traeva origine dalla cancellazione dalle liste elettorali dei tre ricorrenti, aspiranti candidati alle elezioni parlamentari del 2001, avvenuta appena dieci giorni prima della data prevista per il voto in base a una legge entrata in vigore due mesi e mezzo prima delle consultazioni, che consentiva ai partiti e alle coalizioni di ritirare candidati che avevano collaborato con le vecchie agenzie di sicurezza dello Stato. Benché la Corte Suprema Amministrativa avesse annullato siffatti provvedimenti, le commissioni elettorali non avevano reintegrato i ricorrenti nelle liste, i quali, quindi, non avevano potuto partecipare alle elezioni. La Corte EDU aveva anzitutto concluso che le autorità statali, nella misura in cui non avevano ottemperato a decisioni giudiziarie definitive e vincolanti, avevano violato il diritto dei ricorrenti di candidarsi (art. 3 Prot. n. 1). Inoltre, secondo il giudice di Strasburgo vi era stata una violazione dell'art. 13 CEDU, in quanto il rimedio indicato dal Governo – che avrebbe consentito ai ricorrenti di ottenere un indennizzo per il danno patito in conseguenza di una condotta illegittima di

[130] Ivi, 28. Si sofferma su questo passaggio il contributo di A. BURATTI, *L'uso della storia nella giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio AIC*, 2/2012, 3, il quale sottolinea come «[l]a Corte – dopo aver affermato la carente imparzialità di siffatto controllo parlamentare sulla validità delle elezioni, in sintonia con gli avvisi della Commissione di Venezia – si domanda se questo giudizio debba essere esteso anche agli altri Stati contraenti che adottino un sistema simile (Italia, Belgio e Lussemburgo): la risposta negativa, ed il salvataggio, dunque, della verifica parlamentare dei poteri, si fonda sul seguente argomento: Questi tre paesi godono di una lunga tradizione democratica che porta a dissipare i dubbi circa la legittimità di tale pratica (§ 28)». Sul punto, si tornerà *infra*.

[131] È appena il caso di rammentare che l'art. 13, che mira a garantire l'esistenza nel diritto interno di un ricorso che permetta di avvalersi dei diritti e delle libertà della Convenzione, può essere invocato soltanto in combinato disposto con, o in riferimento a, uno o più articoli della Convenzione o dei Protocolli di cui sia stata dedotta la violazione. Invero, per fondare un ricorso sull'articolo 13, il ricorrente deve avere anche una doglianza difendibile relativa ad un'altra disposizione della Convenzione.

[132] Corte EDU, Sez. V, *Petkov e altri c. Bulgaria*, ric. nn. 77568/01, 178/02 e 505/02, 11 giugno 2009. Ma si veda altresì: Corte EDU, Sez. I, *Parti conservateur russe des entrepreneurs e altri c. Russia*, ric. nn. 55066/00 55638/00, 11 luglio 2007 e Corte EDU, Sez. V, *Etxeberria e altri c. Spagna*, ric. nn. 35579/03, 35613/03, 35626/03 e 35634/03, 30 giugno 2009, in cui la Corte ha escluso la violazione del parametro lamentato per i tempi eccessivamente ridotti per proporre ricorso (due giorni).

un organo dello Stato – non poteva essere considerato "un ricorso effettivo" ai sensi della Convenzione. Invero, a giudizio della Corte, nel contesto elettorale solo i ricorsi in grado di garantire il corretto svolgimento del processo democratico possono essere considerati efficaci, diversamente «se gli Stati potessero limitare la loro risposta a tali incidenti al mero pagamento di un indennizzo, [...] le autorità potrebbero, in alcuni casi, privare arbitrariamente i candidati dei loro diritti elettorali e persino distorcere le elezioni»[133].

Nel caso *Grosaru*, nonostante la stringatezza delle argomentazioni[134], la violazione accertata dell'art. 13 assume una valenza per così dire maggiormente "sistemica" e si pone, inoltre, come spartiacque per la giurisprudenza successiva. Invero, il Giudice europeo ha in seguito in più occasioni rammentato che «[n]ei casi in cui una controversia post-elettorale era stata sottoposta a revisione da parte di un tribunale interno, la Corte ha scelto di esaminare i ricorsi esclusivamente ai sensi dell'art. 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione. Diversamente, nei casi in cui le medesime controversie non erano state oggetto di controllo giurisdizionale, la Corte ha considerato le asserite violazioni anche dalla prospettiva dell'art. 13»[135], quasi a voler sancire una sorta di presunzione di non conformità dei sistemi di controllo amministrativo o puramente politico delle elezioni[136].

La verifica parlamentare dei poteri è, infine, entrata nel fuoco dell'attenzione della Corte di Strasburgo in due sentenze relativamente recenti, *Mugemangango c. Belgio*[137] e *Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norðdahl c. Islanda*[138], su cui si soffermerà l'ultima parte di questa analisi.

La prima pronuncia è scaturita dal ricorso proposto dal presidente della sezione della provincia di Hainaut del *Parti du Travail de Belgique* ("PTB"), candidato capolista nella circoscrizione di Charleroi per le elezioni del Parlamento della Vallonia del 25 maggio 2014, nella lista "PTB-GO!". Quest'ultima, pur avendo superato la soglia di sbarramento del 5%, necessitava di ulteriori quattordici preferenze per beneficiare dei

[133] Corte EDU, Sez. V, *Petkov e altri c. Bulgaria*, cit., par. 80 (trad. a cura dell'A.)

[134] Nell'opinione concordante, il giudice Ziemele, pur esprimendo apprezzamento per il cambio di passo segnato dalla pronuncia in commento, sottolinea come la Corte abbia «[perso] l'occasione di chiarire la portata degli obblighi derivanti dall'articolo 13 della Convenzione in circostanze in cui sorgono problemi di diritti umani nel contesto delle elezioni nazionali». D'altra parte, come evidenzia il giudice, «nella sua giurisprudenza, la Corte ha finora elaborato diversi elementi che chiariscono la nozione di rimedio effettivo ai sensi dell'articolo 13. La Corte ha quindi accettato che, affinché un rimedio sia effettivo, non debba sempre essere un rimedio giurisdizionale o un rimedio unico».

[135] Corte EDU, Sez. III, *Paunović and Milivojević c. Serbia*, ric. n. 41683/06, 24 maggio 2016, par. 68.

[136] Al contrario, secondo L. TRUCCO, *Italia avvisata? La verifica dei poteri torna (dal Belgio) a Strasburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2021 «[i]n quest'ordine di idee rileva, nello specifico, la volontà della Corte di far propria una sorta di presunzione di conformità *en principe* alla Convenzione degli ordinamenti che, pur sempre nell'ambito di controversie postelettorali, conoscano un "recours juridictionnel ou de type juridictionnel, qu'il intervienne en première instance ou après la décision d'un organe non-juridictionnel". Ciò, con la conseguenza, in particolare, di riservarsi di monitorare solo il rispetto del diritto a libere elezioni in vigenza, per l'appunto, di *une instance juridictionnelle* e di estendere, invece, il proprio sindacato anche al versante dell'effettività dei ricorsi in sua *absence*».

[137] Corte EDU, GC, *Mugemangango c. Belgio*, ric. n. 310/15, 10 luglio 2020.

[138] Corte EDU, Sez. III, *Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norðdahl c. Islanda*, ric. nn. 24159/22 e 25751/22, 16 luglio 2024.

voti residui delle "liste collegate" nelle altre circoscrizioni della provincia e ottenere un seggio in Parlamento. Il ricorrente, pertanto, chiedeva il riesame delle oltre 20.000 schede elettorali dichiarate bianche, nulle o contestate nella circoscrizione interessata e il riconteggio dei voti validamente espressi sulle schede eventualmente annullate per errore, adducendo numerose circostanze fattuali che potevano aver determinato un'errata valutazione delle schede. La richiesta, rigettata per incompetenza dal *bureau électoral central* della provincia di Hainaut, veniva presentata al Parlamento vallone ed esaminata dapprima dalla *Commission de vérification des pouvoirs*, costituita da sette membri estratti a sorte, compresi due membri provenienti dalla stessa circoscrizione del ricorrente. Al termine delle deliberazioni, la suddetta Commissione stabiliva, con una maggioranza di 4 voti su 6, che il reclamo era ammissibile e fondato. Il rapporto veniva quindi trasmesso all'Assemblea, accompagnato da una nota di analisi in cui si evidenziava come, anche nello scenario più modesto, la distribuzione dei seggi nella circoscrizione di *Charleroi* e pure nelle altre della stessa provincia sarebbe potuta cambiare significativamente se i circa 20.000 voti bianchi o non validi fossero stati conteggiati. Nondimeno, il Parlamento vallone respingeva le conclusioni formulate dalla Commissione con 43 voti contro 32, in una votazione a cui presero parte tutti i deputati, inclusi quelli eletti nella circoscrizione del ricorrente[139]. Nello stesso giorno, approvava la mozione di convalida degli eletti, con 28 voti contrari e 4 astensioni.

Il ricorrente si rivolgeva, quindi, alla Corte di Strasburgo.

Il percorso argomentativo della Corte appare, come di consueto, ricco di rimandi a standard, raccomandazioni e *report* elaborati da organismi internazionali, disseminati nella sentenza tanto nella ricostruzione del quadro normativo, quanto nello svolgimento delle motivazioni. Il riferimento corre, oltre al più volte citato *General Comment no. 25*, ai *report* dell'ODIHR, due dei quali dedicati specificatamente al Belgio[140], al "Codice di buona condotta in materia elettorale", nonché, soprattutto, all'opinione *amicus curiae* della stessa Commissione di Venezia[141], invitata dal Giudice di Strasburgo[142] a offrire ulteriori puntualizzazioni sul caso[143].

---

[139] Oltre a disattendere l'analisi allegata al parere della Commissione, l'Assemblea non aveva ritenuto di poter considerare le produzioni del ricorrente relative alle condizioni che avrebbero potuto aver indotto l'errata considerazione dei voti, non ritenendo sufficienti ritagli di giornale presentati dal ricorrente o dichiarazioni testimoniali. Il Parlamento vallone aveva inoltre rilevato che il numero di schede elettorali dichiarate bianche, non valide o contestate era inferiore al numero corrispondente delle precedenti elezioni del giugno 2009, il che non era quindi, di per sé, tale da destare sospetti.

[140] Corte EDU, GC, *Mugemangango c. Belgio*, cit., par. 36, Oltre al *report* generale "*Existing commitments for democratic elections in osce participating states*" del 2003, si fa riferimento, tra l'altro, al *report* del 19 ottobre 2007 relativo all'osservazione delle elezioni del parlamento federale del 10 giugno 2007, in cui si concludeva che «Notwithstanding any possible considerations on the substance of [the cases brought before the credentials committees of the two Houses of Parliament] and their handling by the [Credentials] Committees, the principle according to which it is up [to] the winning parties in an election to act as the ultimate judges on election disputes is unusual and potentially problematic. The system could certainly call into question the impartiality of the adjudicating body and the effectiveness of the remedy available to complainants. In this respect, some interlocutors suggested that the Constitutional Court should be entitled to review the decisions of the [Houses] of Parliament». Analoghe preoccupazioni venivano espresse nel *report* datato 8 aprile 2014 sulla valutazione della necessità di organizzare una missione di osservazione delle elezioni legislative del 25 maggio 2014 in Belgio.

[141] La sintesi delle argomentazioni della Commissione sono riportate ai parr. 61-64.

L'organo consultivo del Consiglio d'Europa, all'esito di una ricostruzione storica dell'istituto della "*vérification des pouvoirs*", volta essenzialmente a metterne in evidenza l'anacronismo alla luce dell'evoluzione delle democrazie costituzionali[144], si è diffuso sull'interpretazione del "Codice di buona condotta in materia elettorale". Nell'opinione, la Commissione ha ribadito che il Codice «*ne s'oppose pas à ce qu'un recours ait lieu devant le Parlement en ce qui concerne sa propre élection, mais un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance (II.3.3.a)*»[145]. Ciò significa – si legge – che un'Assemblea può pronunciarsi sull'elezione dei suoi membri, a patto che sia prevista la possibilità di ricorrere dinanzi a un organo giurisdizionale. Si può trattare di un giudice ordinario, amministrativo, speciale (tribunale elettorale) o costituzionale (come in Germania), essenziale è, però, che la decisione sia assunta «*par un "organe… qui est établi par la loi, qui est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ou, dans une affaire donnée, qui statue en toute indépendance sur des*

---

[142] A mente del combinato disposto dell'art. 36 CEDU e dell'art. 44 del Regolamento di procedura, si prevede che «Nell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia, il presidente della Corte può invitare ogni Alta Parte contraente che non sia parte in causa od ogni persona interessata diversa dal ricorrente, a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze». Il quesito posto dalla Corte alla Commissione di Venezia nel caso di specie era così formulato: «*Quelles sont les garanties procédurales adéquates et suffisantes qu'un Etat doit fournir dans le cadre d'une procédure de contestation du résultat d'une élection (notamment en cas d'allégation d'irrégularités au cours du processus électoral) ou de répartition des sièges ? En particulier, quelles qualités l'instance chargée d'examiner les recours relatifs au résultat d'une élection doit-elle presenter?*»

[143] CDL-AD(2019)021 - *Commission de Venise, Memoire* amicus curiae *pour la Cour europeenne des droits de l'homme en l'affaire Mugemangango c. Belgique. Adopté par le Conseil des élections démocratiques, à sa 66e réunion (Venise, 10 octobre 2019) et par la Commission de Venise à sa 120e session plénière (Venise, 11-12 octobre 2019*).

[144] Ivi, 4 ss.: «*Le maintien de solutions donnant à l'assemblée élue elle-même des compétences de "vérification des pouvoirs" correspond à une certaine conception politique du rôle des assemblées et de la séparation des pouvoirs. Elle repose sur la théorie de la toute-puissance du pouvoir législatif (ou au minimum de la prééminence du Parlement), organe souverain en régime parlementaire, qui disposerait de prérogatives auxquelles aucun pouvoir juridictionnel ne pourrait porter atteinte. Les évolutions constatées dans les anciennes démocraties et dans les Etats aux Constitutions plus récentes vont toutes, ou presque toutes, vers des systèmes dans lesquels les droits des pétitionnaires, en particulier des candidats, sont reconnus et traités selon des procédures garantissant leur droit à une application stricte de la loi électorale. […] Les standards d'examen des réclamations y sont plus "modernes", faisant intervenir des organismes extérieurs au Parlement, soit des juridictions, soit des organismes non juridictionnels mais ayant adopté les méthodes des premières. […] En résumé, alors qu'au XIXe siècle la vérification de ses propres pouvoirs par le Parlement a été un moyen pour celui-ci de s'affirmer face à l'exécutif, la plupart des Etats européens, afin de garantir l'impartialité des décisions en la matière, l'ont confiée au cours du XXe siècle à un organe judiciaire, du moins en dernière instance*». In questo senso, v. anche G. SULPIZI, *La verifica dei poteri ancora sul palcoscenico della Corte di Strasburgo: prospettive per una revisione costituzionale in Italia*, in *Federalismi.it*, 30/2024, 136 ss.

[145] Invero, la Commissione precisa che «*Les précisions apportées par le Code de bonne conduite en matièr électorale sur le contenu de la notion de "système de recours efficace" montrent que la seule existence d'une voie de recours ne satisfait pas au principe de l'examen efficace. Le principe de l'Etat de droit comprend le principe de la légalité, qui inclut lui-même la primauté du droit et le respect du droit. Ceux-ci ne peuvent à leur tour être mis en œuvre que si les normes internationales en matière de procès équitable, qui ne se limitent pas au champ d'application de l'article 6 CEDH, sont respectées. C'est ainsi que la liste des critères de l'Etat de droit élaboré par la Commission de Venise promeut de manière générale la possibilité pour un individu de contester un acte public (ou privé) qui porte atteinte à ses droits. [...] Dès lors que les recours électoraux ne portent pas sur des questions politiques qui échapperaient au contrôle du juge, la sauvegarde du droit à des élections libres, tel que garanti notamment par l'article 3 du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, implique l'existence d'un recours juridictionnel*».

questions juridiques dans le cadre de procédures à caractère judiciaire", et fournit donc des garanties institutionnelles et procédurales suffisantes contre les décisions arbitraires et politiques». Nondimeno, la Commissione ha puntualizzato che il dovere di imparzialità non riguarda solo gli organi giurisdizionali, ma sussiste anche quando a decidere è un'assemblea politica o un organo non giurisdizionale, come, ad esempio, una commissione elettorale[146]. Anche in tali casi, secondo la Commissione, la composizione dell'organo competente e le regole di voto devono lasciare il minor margine possibile a decisioni di parte, in linea con il requisito di imparzialità oggettiva che si applica nei procedimenti giurisdizionali. Di talché, a parere della Commissione i diretti controinteressati [«*les compétiteurs direct*»] devono essere esclusi in ogni caso e «[l]e regole sulle maggioranze richieste per le decisioni devono garantire un'equa rappresentanza», in quanto «[c]hiaramente, è all'interno di tale insieme di regole che risiede il maggiore rischio di mancanza di obiettività nei sistemi puramente parlamentari»[147].

Nelle conclusioni, la Commissione ha offerto, sulla base del Codice e delle proprie successive elaborazioni, un *vademecum* esplicativo delle garanzie procedurali «*adéquates et suffisant*» che uno Stato è tenuto ad assicurare nell'ambito di una procedura di contestazione dei risultati elettorali. Siffatte garanzie delineano un meccanismo di "verifica dei poteri" «*qui peut ne pas être purement juridictionnel au sens organique du terme*», ma che deve, per trasposizione, integrare i principi dello Stato di diritto nei procedimenti di trattazione delle controversie elettorali.

Secondo la Commissione, la prima esigenza è, ovviamente, che l'organo investito del ricorso sia imparziale e «sufficientemente indipendente dal Parlamento»[148] e dal potere esecutivo, affinché non possa essere messa in dubbio l'imparzialità delle sue decisioni; tale esigenza riguarda tanto la composizione dell'organo quanto le garanzie procedurali e istituzionali contro le interferenze di altri soggetti, pubblici o privati. Nel solco di quanto già chiaramente statuito nel Codice, si ribadisce che la procedura deve essere semplice e priva di formalismi, soprattutto per quanto riguarda l'ammissibilità dei ricorsi, i termini per la loro proposizione e quelli previsti per l'adozione delle relative decisioni, che devono essere brevi (da tre a cinque giorni in primo grado). Deve essere altresì garantito il principio del contraddittorio e, più precisamente, devono essere assicurati: il diritto di introdurre prove a sostegno del ricorso anche dopo la sua presentazione, il diritto a un esame equo, pubblico e trasparente, nonché il diritto di impugnare la decisione dinanzi a un giudice. L'udienza deve svolgersi pubblicamente, in quanto «la trasparenza dei contenziosi in materia elettorale è in effetti molto

[146] Ivi, 8: «*Ce n'est évidemment pas qu'en première instance que les « juges » doivent être impartiaux, y compris lorsqu'il s'agit d'une assemblée politique ou d'une instance non juridictionnelle telle qu'une commission électorale*».

[147] Ivi, 7-8 (estratti tradotti in italiano a cura dell'A.).

[148] Questo passaggio non pare, per vero, chiarissimo. Non si comprende con immediatezza se si riferisca (con riguardo ai sistemi ove sussiste la verifica parlamentare dei poteri) solo all'organo giurisdizionale che deve (necessariamente, secondo la Commissione) intervenire almeno in seconda istanza, oppure (anche) all'organo parlamentare di controllo, il che spiegherebbe l'aggettivo "sufficientemente", sebbene il riferimento al requisito dell'indipendenza appaia, comunque, una contraddizione in termini.

importante per garantire la fiducia nel processo elettorale. Le decisioni sul ricorso devono essere motivate e rese pubbliche». È peraltro di tutta evidenza che siffatte garanzie procedurali, come sottolineato dalla Commissione medesima nell'opinione, si avvicinano molto a quelle previste dall'articolo 6 della CEDU, «*mais il faut tenir compte du contexte spécifique des élections*»*:* ad esempio, la durata e l'ampiezza delle audizioni devono essere bilanciate con l'interesse a risolvere celermente le controversie.

L'opinione si conclude, infine, rilevando come il regime giuridico applicabile alle controversie elettorali nelle elezioni parlamentari in Belgio, fondato sull'art. 48 della Costituzione, sull'art. 31 della legge speciale dell'8 agosto 1980 sulle riforme istituzionali e sull'art. 7 del regolamento del Parlamento vallone, nella sua versione anteriore al 2018[149], non risponda agli standard ripercorsi dall'opinione.

Alla luce di tali considerazioni – che assumono un peso particolare, per quanto i giudici si premurino di specificare che non saranno necessariamente «decisive»[150] – la Corte ha avviato il proprio ragionamento rammentando, ancora una volta, come «l'impegno solenne assunto dallo Stato ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 e i diritti individuali garantiti da tale disposizione sarebbero *illusori* se, durante il processo elettorale, casi specifici che rivelano la mancanza di garanzie di un'elezione democratica non possano essere contestati dai singoli dinanzi a un organo interno competente autorizzato a pronunciarsi effettivamente sulla questione»[151]. In questo senso, si sottolinea che l'ampio margine di apprezzamento accordato agli Stati nell'organizzazione e nella gestione dei propri sistemi elettorali, da valutare necessariamente alla luce dell'evoluzione politica del Paese interessato, deve comunque rispettare il principio fondamentale dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, vale a dire «la libera espressione dell'opinione del popolo nella scelta del corpo legislativo»[152]. Allo stesso modo, le regole che disciplinano il funzionamento dei parlamenti nazionali, espressione dell'imprescindibile autonomia di tali organi, pur rientrando in detto margine, non possono sfuggire al rispetto dei concetti fondanti di "democrazia politica effettiva" e dello "stato di diritto" inscritti nel Preambolo della Convenzione[153].

Tanto chiarito, e accertato che le doglianze mosse dal ricorrente erano sufficientemente gravi e fondate (anche in considerazione della decisione della *Commission de vérification des pouvoirs*)[154], la Corte ha proceduto a valutare *se esse siano state esaminate in modo efficace*. A tal fine, occorre, secondo il Giudice di Strasburgo, stabilire: a) se le decisioni in questione sono state assunte da un organo che offra sufficienti garanzie di imparzialità; b) se la discrezionalità di cui tale organo dispone sia delimitata in modo sufficientemente preciso dal diritto interno; c) infine, se

[149] Nel 2017, l'art. 7 del Regolamento del Parlamento vallone è stato modificato prevedendo che vengano costituite tre commissioni per le credenziali mediante estrazione a sorte tra i membri che rappresentano circoscrizioni diverse da quella interessata. Nel 2018, inoltre, il Parlamento ha adottato un regolamento relativo alla procedura di esame dei reclami relativi alle elezioni, che disciplina in maniera dettagliata la procedura dinanzi alla Commissione, con particolare attenzione al rispetto del principio del contraddittorio e del diritto di difesa del ricorrente.

[150] Corte EDU, GC, *Mugemangango c. Belgio*, par. 99 (estratti tradotti in italiano a cura dell'A.).

[151] Ivi, par. 69

[152] Ivi, par. 74.

[153] Ivi, par. 75.

[154] V. *supra*, nella ricostruzione del fatto.

la procedura sia tale da garantire una decisione equa, obiettiva e sufficientemente motivata.

Sotto il primo aspetto (sub a), verosimilmente nel solco delle specificazioni formulate dalla Commissione di Venezia[155], la Corte, pur senza sconfessare la più volte ribadita inapplicabilità dell'art. 6 CEDU, ha riconosciuto che l'art. 3 del Protocollo n. 1, che mira a consolidare la fiducia dei cittadini nel Parlamento garantendone la legittima investitura, impone anch'esso alcuni requisiti quali l'imparzialità dell'organo incaricato di dirimere le controversie elettorali e l'apparenza stessa di siffatta qualità. Tali caratteristiche sono invero tese ad assicurare che la decisione assunta si fondi esclusivamente su elementi di fatto e di diritto, e non su considerazioni politiche.

In questa prospettiva, considerato che «i parlamentari non possono essere "politicamente neutrali" per definizione»[156], in un sistema, come quello belga, in cui il Parlamento è l'unico giudice dell'elezione dei suoi membri occorre prestare particolare attenzione alla predisposizione di garanzie dirette a preservare l'imparzialità degli organi deputati a esaminare le contestazioni dei risultati elettorali.

Alla luce di tali premesse, la Corte ha osservato che il reclamo del ricorrente era stato inizialmente esaminato dalla *Commission de vérification des pouvoirs*, composta esclusivamente da parlamentari estratti a sorte, in assenza di previsioni volte ad assicurare la rappresentanza proporzionale dei gruppi politici. Della stessa Commissione, avevano peraltro fatto parte due parlamentari eletti nella stessa circoscrizione del ricorrente. Inconferente, a giudizio della Corte, l'obiezione governativa secondo cui gli stessi si erano volontariamente astenuti dal partecipare alle discussioni e alle deliberazioni, attesoché non vi era alcuna disposizione regolamentare che imponesse tale comportamento e, in ogni caso, dagli atti risultava che gli stessi avessero preso parte alla deliberazione sul parere finale da trasmettere all'Assemblea. A questo riguardo, poi, la Corte ha sottolineato come la decisione finale, che aveva rigettato il parere della Commissione, era stata assunta dal Parlamento vallone anche in questo caso senza escludere dal voto i parlamentari eletti nella stessa circoscrizione del ricorrente e, perdipiù, a maggioranza semplice, contrariamente, sotto entrambi i punti di vista, alle specifiche raccomandazioni della Commissione di Venezia[157].

Quanto al secondo profilo (sub b), la Corte europea ha affermato che il potere degli organi competenti a dirimere le controversie elettorali deve essere e delimitato con sufficiente precisione[158].

Al contrario, nel caso esaminato, né la legge, né il regolamento del Parlamento vallone disciplinavano esaustivamente la procedura per trattare i reclami elettorali[159], né

[155] V. *supra*.

[156] Corte EDU, GC, *Mugemangango c. Belgio*, cit., par. 98. Così già in Corte EDU, Sez. V, *Ždanoka c. Lettonia* (No. 2), ric. n. 42221/18, 25 luglio 2014.

[157] Si veda sul punto l'*amicus* curiae, V. CDL-AD(2019)021 - *Commission de Venise, Memoire* amicus curiae *pour la Cour europeenne des droits de l'homme en l'affaire Mugemangango c. Belgique*, par. 32: «*Les compétiteurs directs doivent être écartés dans chacun des cas. La règle de majorité retenue pour les décisions doit assurer une représentation équitable*».

[158] In questo senso, il Giudice di Strasburgo aggiunge significativamente che «*[a]ltough Article 3 of Protocol No. 1 does not contain an express reference to the "lawfulness" of any measures taken by the State – one of the fundamental principles of a democratic society – is inherent in all Articles of the Convention*» (Corte EDU, GC, *Mugemangango c. Belgio*, cit., par. 109).

tantomeno gli effetti di un'eventuale decisione di accoglimento, come ad esempio le specifiche circostanze in cui dovrebbe avvenire un ipotetico riconteggio o l'annullamento dell'elezione. D'altra parte, il Governo stesso aveva ammesso che il Parlamento vallone non si era mai trovato a trattare un reclamo analogo e che, non esistendo all'epoca una procedura adeguata, ne era stata creata una *ad hoc*, al fine di fornire al ricorrente le opportune garanzie procedurali.

Infine, per quanto concerne il terzo profilo (sub c), vale a dire la tutela dei principi del contraddittorio e della parità delle armi, che consentono di pervenire ad una decisione equa, obiettiva e sufficientemente motivata, la Corte ha rilevato come le garanzie offerte al candidato durante la procedura non siano state sufficienti. Pur essendo il ricorrente stato audito insieme al suo avvocato dalla Commissione, e benché la decisione dell'Assemblea contenesse una parvenza di motivazione, in assenza di una chiara definizione a livello normativo, tali presidi apparivano mere concessioni *ad hoc*. Senza contare che la maggior parte di siffatte garanzie erano state applicate solo dinanzi alla *Commission de vérification des pouvoirs*, le cui conclusioni erano state, tra l'altro, ribaltate dall'Assemblea con una decisione che, seppur in parte argomentata, non illustrava i motivi per cui aveva deciso di disattendere il parere dell'organo istruttorio.

La Corte ha ravvisato, dunque, la violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1, in quanto il reclamo presentato dal ricorrente era stato esaminato da un organo che non offriva sufficienti garanzie di imparzialità e il cui potere non risultava adeguatamente delimitato a livello legislativo. Inoltre, il quadro normativo vigente si mostrava carente (anche) sotto il profilo delle garanzie procedurali riconosciute al ricorrente.

Sulla scia delle conclusioni raggiunte con riferimento a tale parametro, la Corte ha riscontrato, altresì, la violazione del diritto a un ricorso effettivo tutelato dall'art. 13 CEDU: «*[t]he Court has concluded, under Article 3 of Protocol No. 1, that the procedure for complaints to the Walloon Parliament did not provide adequate and sufficient safeguards ensuring the effective examination of the applicant's grievances. Therefore, in the absence of such safeguards, this remedy can likewise not be deemed "effective" within the meaning of Article 13 of the Convention*»[160].

Ed è proprio nel solco delle sintetiche argomentazioni offerte in relazione a tale censura che la Corte ha ricordato che l'"autorità" di cui all'articolo 13 della Convenzione non deve essere necessariamente un'autorità giudiziaria in senso stretto, per poi aggiungere, con specifico riferimento alle controversie post-elettorali, che «è necessario e sufficiente che l'organo competente offra adeguate garanzie di imparzialità, che il suo potere discrezionale sia circoscritto con sufficiente precisione dalle disposizioni del diritto interno e che la procedura offra garanzie effettive di una decisione equa, obiettiva e sufficientemente motivata». Inoltre «[t]enuto conto del principio di sussidiarietà e della diversità dei sistemi elettorali esistenti in Europa», la Corte ha puntualizzato che non le spetta «indicare quale tipo di ricorso debba essere

[159] La disciplina allora vigente si limitava a stabilire la competenza dell'organo, i requisiti di validità del ricorso (forma scritta, sottoscrizione, indicazioni anagrafiche), termini per la presentazione e compiti essenziali della Commissione.

[160] Corte EDU, GC, *Mugemangango c. Belgio*, cit., par. 135

implementato per soddisfare i requisiti posti dalla Convenzione»[161]. Questa specificazione, oggetto di critiche[162] nonché dell'opinione concorrente dei giudici Turković e Lemmens[163], perplessi rispetto alla decisione dei colleghi di non voler restringere il margine di apprezzamento accordato agli Stati nella scelta degli strumenti di tutela dei diritti elettorali, si conclude, per vero, con un'affermazione che lascia trasparire una tendenziale preferenza della Corte di Strasburgo verso l'esternalizzazione del controllo, laddove si puntualizza che «*[t]hat said, it should be noted that a judicial or judicial-type remedy, whether at first instance or following a decision by a non-judicial body, is in principle such as to satisfy the requiriments of Article 3 of Protocol no.1*»[164].

Non va trascurato, infine, un aspetto meno evidente ma certamente significativo che pare denotare un ulteriore mutamento di approccio da parte della Corte. Come è stato opportunamente sottolineato[165], la linea difensiva del governo belga, supportato da quello danese, terzo intervenuto nel giudizio, si appuntava, tra l'altro, sul rilievo dell'istituto della verifica parlamentare dei poteri, quale parte del consolidato patrimonio costituzionale del proprio ordinamento[166]. In questa prospettiva, il governo danese aveva rimarcato come, nella valutazione complessiva di tutti i fattori rilevanti, la Corte avrebbe dovuto necessariamente tenere di conto del contesto e della «tradizione democratica dello Stato in questione». D'altra parte, come si è visto, era stata la stessa Corte di Strasburgo, in *Grosaru c. Romania*, a porre l'accento sulla *lunga tradizione democratica* di quei Paesi dell'Europa occidentale «che tende a dissipare qualsiasi dubbio sulla legittimità di tale pratica»[167]. In questa nuova pronuncia, invece, la Corte, pur ribadendo che la questione, strettamente legata al principio della separazione dei poteri, rientra nell'ampio margine di apprezzamento concesso agli Stati contraenti nell'organizzazione del loro sistema elettorale, pare aver abbandonato questo "doppio-standard" e non aver accolto, dunque, la prospettazione del governo convenuto e della

[161] Ivi, cit., par. 137.

[162] M. LELOUP, Mugemangango v. belgium*: finally a grand chamber judgment on post-election disputes*, in *Strasbourg Observers*, 6 agosto 2020 sottolinea, proprio rispetto a questo inciso, «a certain degree the judgment thus appears to be contradictory», «*[t]he obiter dictum after the finding of a violation of Article 13 ECHR is difficult if not impossible to bring in line with the rest of the judgment. Exactly why these considerations have been added we will most likely never know. What we can predict is that, by leaving the door open like that, this judgment will give rise to debate on its required consequences. Opponents of institutional reform in Belgium will most likely point to the Court's final considerations as proof that the respective parliaments can remain competent, while others will see the judgment as a confirmation that there should be an independent and impartial body in charge*».

[163] I due giudici precisano che avrebbero preferito «*the Court to take a clear stand and infer from Article 13 a proper obligation to provide for a judicial or quasi-judicial remedy in respect od decisions taken by a parliaments in electoral matters*».

[164] Corte EDU, GC, *Mugemangango c. Belgio*, cit., par. 139.

[165] Sul punto cfr. E. HOLMØYVIK, *Strasbourg slams old democracies on election*s, cit.

[166] Sia pure riportate in sintesi, le argomentazioni espresse dal governo danese sostanzialmente evidenziano come l'istituto «introdotto allo scopo di garantire l'indipendenza del Parlamento e di proteggerlo dall'intervento del monarca, [...] era parte integrante della struttura costituzionale, della separazione dei poteri e delle consolidate e radicate tradizioni democratiche in Danimarca» (Corte edu, GC, *Mugemangango c. Belgio*, cit., par. 65).

[167] Corte edu, Sez. III, *Grosaru c. Romania*, cit., 28.

terza parte in favore una valutazione più blanda della compatibilità convenzionale dell'istituto in quegli ordinamenti ove esso ha radici più antiche[168].

A pochi anni di distanza il "test *Mugemangango*" ha trovato applicazione nel caso *Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norðdahl c. Islanda*[169], originato da due reclami proposti contro il riconteggio dei voti effettuato a seguito delle elezioni dell'Assemblea parlamentare islandese ("*Alþingi*") del 2021.

Tale organo, eletto ogni quattro anni attraverso un sistema proporzionale, è composto da sessantatré membri. Cinquantaquattro seggi sono assegnati ai candidati a livello di circoscrizioni (sei in tutto, in cui si eleggono tra gli 8 e i 13 deputati), in base al numero di voti espressi e senza alcuna soglia di sbarramento. I restanti nove seggi, c.d. "di livellamento" o di "riequilibrio", sono invece assegnati a livello nazionale ai candidati i cui rispettivi partiti abbiano ottenuto in tutto il Paese almeno il 5% del totale dei voti espressi. Lo scopo è quello di correggere lo squilibrio derivante dalla distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni, attesoché quelle meno popolate esprimono proporzionalmente un numero di deputati *pro capite* più elevato.

Alle elezioni del settembre 2021, nella circoscrizione Nord-Ovest, la più piccola del paese, il primo e il secondo ricorrente erano capolista, rispettivamente per il Partito Liberale Riformista *Viðreisn* e per il Partito *Píratar*. In considerazione del numero totale di suffragi espressi per il partito *Viðreisn* a livello nazionale, il primo ricorrente si qualificava per uno dei nove seggi di riequilibrio. Il Partito *Píratar* riceveva 1.082 voti su 17.666 nella circoscrizione e il secondo ricorrente, solo per pochi voti, non otteneva alcun seggio. A causa del ristretto margine di scarto (di soli due voti) tra le circoscrizioni Nord-Ovest e Sud, che avrebbe potuto influire sull'assegnazione dei seggi c.d. di "riequilibrio", la Commissione elettorale competente a livello locale, su indicazione di quella nazionale, effettuava un riconteggio dei voti che modificava leggermente i risultati (nove voti in meno al partito *Viðreisn* e uno in meno al partito *Píratar*). Ciò determinava una nuova distribuzione dei seggi di riequilibrio: cinque candidati, tra cui il primo ricorrente, perdevano il seggio.

Entrambi i ricorrenti, insieme ad altri candidati, ricorrevano perciò all'*Alþingi* contro il risultato elettorale. Essi contestavano, in particolare, l'assenza di una base giuridica per il riconteggio, l'inadeguatezza della gestione e della conservazione delle schede elettorali tra il primo e secondo spoglio, nonché il mancato avvertimento circa lo svolgimento del secondo scrutinio dei rappresentanti dei partiti, che non aveva consentito a questi ultimi di inviare osservatori per presenziare alle relative operazioni. Il primo ricorrente, inoltre, revocava in dubbio la competenza dell'*Alþingi* a decidere sul reclamo, invocando la recentissima sentenza della Corte EDU.

[168] In questa direzione, le riflessioni contenute nell'opinione concorrente del giudice Wojtyczek, secondo il quale «le lacune nel sistema delle garanzie dello Stato di diritto non appartengono al nucleo del patrimonio costituzionale comune, sebbene siano profondamente radicate in una tradizione costituzionale nazionale».

[169] Corte edu, Sez. III, *Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norðdahl c. Islanda*, cit. Per un commento a questa decisione, v. S. PENNICINO, *L'illusorietà come vizio nel controllo di convenzionalità del modello parlamentare di giustizia elettorale*, in *DPCE online*, 3/2024, 2175 ss.

Il 23 novembre 2021, la Commissione Preparatoria per le Credenziali, che interviene in prima battuta nominata dal Presidente ad *interim* dell'*Alþingi*, pubblicava una relazione in cui riscontrava, effettivamente, diverse criticità nella procedura di riconteggio dei voti, concludendo, nondimeno, che le problematicità rilevate non erano tali da poter alterare il risultato elettorale. Permanevano dubbi in merito alla più grave, ovvero l'inadeguata conservazione delle schede, rispetto alla quale l'organo rimetteva la valutazione alla Commissione (permanente) per le credenziali, che viene eletta durante la prima seduta dell'*Alþingi*. Quest'ultima, a maggioranza dei suoi componenti, raccomandava all'Assemblea parlamentare di confermare le credenziali di tutti i 63 parlamentari eletti in seguito al riconteggio. Il 25 novembre 2021, l'*Alþingi* a maggioranza di 42 voti votava per convalidare i risultati elettorali.

Investita del ricorso, e accertato che le contestazioni prospettate apparivano gravi e fondate[170], la Corte di Strasburgo ha fatto espressa applicazione del "test" messo a punto nel precedente caso *Mugemangango c. Belgio*[171].

In via preliminare, merita di essere evidenziato come, nelle considerazioni introduttive, i giudici abbiano posto l'accento sul fatto che il caso di specie riguardava una controversia post-elettorale, in cui si contesta essenzialmente la *legittimità* e la *regolarità della composizione del nuovo Parlamento*, operando un *distinguishing* non trascurabile rispetto alle controversie che possono insorgere successivamente all'elezione valida di un candidato, «ossia nei confronti di un deputato pienamente investito del mandato parlamentare in un momento in cui la composizione dell'organo legislativo *è già stata approvata* secondo le procedure vigenti nell'ordinamento nazionale interessato». Nell'inciso, viene a questo proposito richiamata la decisione *Berlusconi c. Italia*[172], ma, seppur non citata, il riferimento corre anche alla già ricordata sentenza *Galan c. Italia*[173], pronunciata appena tre anni prima del caso in analisi e solo

[170] La Corte evidenzia, in proposito, che le irregolarità contestate dai ricorrenti (ad esempio, quelle concernenti la conservazione dei voti), erano state discusse e in parte confermate dalla Commissione Preparatoria per le Credenziali e dalla stessa Commissione per le Credenziali, nonostante le stesse avessero poi concluso che tali criticità non avevano influenzato l'esito delle elezioni.

[171] Che consiste, come si è poc'anzi visto, nel valutare: a) se le decisioni in questione sono state prese da un organo che offre sufficienti garanzie di imparzialità; b) se il margine di discrezionalità di cui tale organo dispone sia debitamente delimitato, in modo sufficientemente preciso, dal diritto interno; c) infine, se la procedura sia tale da garantire una decisione equa, obiettiva e sufficientemente motivata.

[172] Corte EDU, GC (dec.), *Berlusconi c. Italia*, cit.

[173] Corte EDU (dec.), Sez. I, *Galan c. Italia*, cit. In quel contesto, non solo la Corte non ha applicato il test elaborato nella sentenza del 2020, ma ha chiarito di non poter esigere «un controllo giurisdizionale sulla procedura parlamentare relativa alla composizione dell'organo – e, in particolare, sulla decisione dell'assemblea elettiva di impedire a un eletto condannato di continuare a esercitare le sue funzioni – prescindendo dalla natura stessa del diritto costituzionale in causa. Un simile requisito non terrebbe conto di un sistema che, come quello in questione, contiene una riserva costituzionale relativa al potere del Parlamento di giudicare non solo i requisiti di ammissione dei suoi membri, ma anche le cause di ineleggibilità e di incompatibilità che possono presentarsi. Ciò comprometterebbe anche il principio generale dell'indipendenza del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e la necessità di garantire il funzionamento efficace di tale organo, valore essenziale per una società democratica». In argomento, v. G. SULPIZI, *La verifica dei poteri ancora sul palcoscenico della Corte di Strasburgo: prospettive per una revisione costituzionale in Italia*, cit., 151, la quale sottolinea, in prima battuta, come nel caso *Galan* «la valutazione della Camera era limitata alla semplice presa d'atto dell'avvenuta condanna, escludendo, così, la necessità di un ulteriore controllo giurisdizionale». In secondo luogo, conclude che «alla luce dell'anzidetta differenza di fattispecie tra le varie sentenze definite dal giudice sovranazionale, non pare,

un anno dopo *Mugemangango c. Belgio*, relativa alla declaratoria di decadenza dal mandato parlamentare per incandidabilità sopravvenuta. Ebbene, nell'intento di rimodulare il peso ivi attribuito al principio di autonomia parlamentare nell'esame delle censure sollevate con riguardo all'articolo 3 del Protocollo n. 1, la Corte, nel caso islandese, ha ritenuto essenziale «sottolineare che, al momento in cui il Comitato preparatorio per la verifica delle credenziali conduceva la propria istruttoria, il Comitato per la verifica delle credenziali formulava le proprie raccomandazioni e la plenaria dell'*Alþingi* si pronunciava su di esse, *tutti questi organi erano composti da membri del Parlamento appena eletti, le cui credenziali non erano ancora state convalidate e che non avevano ancora prestato giuramento di fedeltà alla Costituzione*. Di conseguenza, l'*Alþingi* – inteso come *parlamento pienamente operativo – non era ancora stato formalmente costituito*»[174].

Fatta questa premessa e passando all'analisi del "test *Mugemangango*", si osserva come, dal punto di vista della valutazione dell'imparzialità dell'organo (sub a), la Corte abbia ulteriormente sviluppato gli approdi raggiunti nel caso belga. Anzitutto, pur rilevando che nessuno dei membri delle Commissioni era stato eletto nella circoscrizione del Nord-Ovest, né aveva ottenuto un seggio di riequilibrio a livello nazionale, il Giudice di Strasburgo ha stabilito che non esisteva alcuna disposizione che prevedesse l'astensione o la ricusazione di membri in caso di conflitto di interessi o situazioni analoghe. Peraltro, tutti i parlamentari eletti nella circoscrizione in questione e il deputato eletto per il seggio di riequilibrio in sostituzione del primo ricorrente avevano potuto partecipare alla deliberazione assembleare che aveva convalidato l'elezione e respinto definitivamente i ricorsi. Pertanto, senza contestare la bontà dell'istruttoria condotta, la Corte ha osservato che «in assenza di norme procedurali specifiche che garantiscano la neutralità e l'assenza di conflitti di interesse, sarebbe artificioso sostenere che non si possa esprimere alcuna reale preoccupazione circa

in fin dei conti, che la *Galan* segni un passo indietro rispetto agli approdi della decisione del 2020 della Corte EDU». Se tali osservazioni sono in parte condivisibili, vale però la pena di aggiungere che, nell'esaminare la violazione sotto la lente dell'art. 13 CEDU, la Corte, nella decisione *Galan c. Italia*, ha liquidato il richiamo invocato dal ricorrente rispetto al caso *Grosaru c. Romania*, in maniera assai carente per non dire strumentale e fuorviante: «[q]uanto al caso *Grosaru*» – si legge – «esso riguarda la mancata attribuzione di un seggio parlamentare a una persona eletta in rappresentanza della minoranza italiana in Romania, sulla base di una scelta effettuata dall'ufficio elettorale competente. La Corte ha ritenuto tale decisione incompatibile con la propria giurisprudenza, in quanto le norme relative all'attribuzione del seggio non erano precise e né l'ufficio elettorale interessato né il governo convenuto dinanzi alla Corte avevano fornito valide ragioni per giustificare l'interpretazione delle norme fornita nel caso di specie».

[174] Corte EDU, Sez. III, *Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norðdahl c. Islanda*, cit. par. 92 (trad. it. a cura dell'A.). Se questa esplicitazione appare, per un verso, funzionale a preparare il terreno per l'analisi che segue, soprattutto per quanto concerne il profilo della (carente) apparenza di imparzialità; per l'altro, potrebbe costituire un tentativo della Corte di giustificare a posteriori la differente prospettiva assunta nel caso *Galan c. Italia* del 2021, dove la Corte aveva ritenuto conforme alla Convenzione il procedimento parlamentare di decadenza, (anche) in nome della separazione dei poteri. Ci si può inoltre chiedere se tale osservazione possa preludere, in futuro, a una più ampia censura del modello parlamentare di verifica dei poteri, per quanto è appena il caso di rammentare come, quantomeno nel nostro ordinamento, con la proclamazione i parlamentari acquisiscono le prerogative connesse alla carica, sebbene in via provvisoria e reversibile, essendo subordinato alla convalida che interviene nel corso della legislatura attraverso il procedimento di verifica dei poteri.

l'integrità del voto, dal *punto di vista dell'apparenza* [*di imparzialità*]»[175]. Invero, richiamando ancora una volta l'importanza di siffatto requisito, concetto centrale nell'elaborazione dell'art. 6 della Convenzione[176], la Corte ha sottolineato nuovamente come, anche nel contesto dell'art. 3 del Protocollo n. 1, tale canone rivesta un ruolo fondamentale per mantenere la fiducia dei consociati in elezioni libere e regolari e per dissipare, per quanto possibile, il sospetto che le decisioni sui ricorsi post-elettorali possano essere influenzate da motivazioni politiche.

Ebbene, l'apparenza del procedimento svoltosi dinanzi all'*Alþingi* in relazione ai reclami dei ricorrenti era tale da sollevare reali preoccupazioni di imparzialità, attesoché «nel corso del voto della plenaria dell'*Alþingi*, un numero rilevante di parlamentari era direttamente interessato e si è sostanzialmente trovato a decidere del proprio destino»[177]. Più in generale, il diritto islandese allora vigente «non prevedeva l'obbligo di astensione per i parlamentari direttamente interessati dall'esito del voto, né includeva regole atte a contrastare l'apparenza di una possibile mancanza di imparzialità, *come ad esempio un controllo successivo della decisione da parte di un organo indipendente*»[178].

Passando a esaminare il secondo profilo del "test" (sub b), la Corte ha osservato che il quadro normativo che regolava all'epoca la gestione dei reclami post-elettorali, che constava della la legge elettorale, del regolamento del Parlamento e di quello della Commissione preparatoria per le credenziali, offriva per vero soltanto a «*basic regulatory framework*», ovvero indicazioni generali che mancavano di chiarezza e davano adito a interpretazioni divergenti[179]. Per di più, il Regolamento Procedurale della Commissione Preparatoria per le Credenziali era stato adottato solo dopo che i ricorrenti avevano presentato i loro reclami. Di talché, l'Assemblea godeva di una discrezionalità praticamente illimitata nel decidere se annullare o meno un'elezione.

Di segno (singolarmente) opposto, la valutazione del terzo profilo (sub c). Invero, ad avviso dei giudici europei, la procedura di esame dei reclami interposti dai ricorrenti era stata equa e obiettiva, e si era conclusa con una decisione sufficientemente motivata. In proposito, discostandosi almeno in parte da quanto affermato nella precedente pronuncia, la Corte ha osservato che, «sebbene il Regolamento Procedurale del Comitato Preparatorio per le Credenziali sia stato effettivamente adottato *dopo* la

[175] Ivi, par. 86 (corsivi aggiunti).

[176] Vale la pena di notare che la Corte si diffonde sulla rilevanza del requisito in parola rispetto all'art. 6 CEDU: «Nel contesto dell'articolo 6 della Convenzione, la Corte ha già sottolineato l'importanza dell'apparenza di imparzialità, evidenziando che "la giustizia non deve solo essere fatta, ma anche apparire tale", poiché ciò che è in gioco è la fiducia che i tribunali devono ispirare nel pubblico in una società democratica [...]. Sulla base di tale logica, la Corte ha riscontrato violazioni dell'articolo 6 in casi in cui, pur non essendoci dubbi sull'imparzialità effettiva, la presenza di un terzo nella sala delle deliberazioni era tale da compromettere le apparenze, dato che la crescente sensibilità del pubblico verso una giustizia equa richiede un'attenzione sempre maggiore a tali aspetti» (Corte EDU, Sez. III, *Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norðdahl c. Islanda*, cit. par. 87).

[177] Ivi, par. 85.

[178] Ivi, par. 89 (corsivi aggiunti).

[179] Ivi, cit. par. 95: «The applicable constitutional and legislative provisions on the criteria to be applied by Althingi when deciding on the applicants' complaint therefore gave limited direction and allowed for diverging interpretations, leaving the realities of their implementation to ad hoc decision-making marked by unrestrained discretion».

presentazione dei ricorsi da parte dei ricorrenti, esso era di per sé accessibile e prevedibile nella sua applicazione». Inoltre, ha rilevato che i ricorrenti avevano avuto la possibilità di partecipare efficacemente alla procedura, di sottoporre alla Commissione preparatoria per le credenziali argomentazioni fattuali e giuridiche a sostegno della loro posizione, di comparire dinanzi a essa ed esprimere valutazioni sul materiale istruttorio raccolto e sulle bozze relative all'accertamento dei fatti. Tali garanzie – prosegue la sentenza – «sono state loro assicurate nel corso dell'istruttoria condotta dalla Commissione preparatoria per le credenziali, la cui relazione ha costituito la base esclusiva per le proposte avanzate dalla Commissione per le credenziali. Inoltre, sia la Commissione preparatoria, sia i membri della maggioranza e della minoranza della Commissione permanente hanno motivato le loro raccomandazioni e proposte, la formulazione delle quali ha di fatto assolto alla funzione di predisporre progetti alternativi su cui l'*Alþingi*, all'esito del successivo dibattito svoltosi in seduta plenaria, ha deliberato, senza che fosse logicamente necessario un ulteriore intervento da parte dei ricorrenti»[180].

Nondimeno, al termine della sua analisi, la Corte ha concluso riscontrando una violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, «inconciliabile» «con le preoccupazioni relative all'imparzialità dell'organo decisionale e all'esercizio del suo potere discrezionale», e, per l'effetto, anche dell'art. 13 della Convenzione, sia pure senza spingersi, anche in questo caso, a dichiarare l'incompatibilità con il sistema convenzionale del modello parlamentare di verifica dei poteri[181].

[180] Corte EDU, Sez. III, *Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norðdahl c. Islanda*, par. 102 ss. Nel prosieguo la Corte osserva, ancora, che: «il voto, espresso dalla plenaria dell'*Alþingi*, relativo alla convalida dei poteri e alla validità delle elezioni, si è fondato su un'istruttoria completa, messa a disposizione dei membri del parlamento, sulla relazione del Comitato preparatorio per la verifica dei poteri – che affrontava aspetti fattuali e giuridici rilevanti – su proposte alternative dettagliate e motivate formulate dal Comitato per la verifica dei poteri, nonché su un ampio dibattito, della durata di cinque ore, dedicato a ciascuna delle proposte. Fatta eccezione per il materiale riservato, tutte le suddette informazioni erano liberamente accessibili e avrebbero dovuto consentire ai ricorrenti, così come al pubblico in generale, di comprendere in misura sufficiente le ragioni alla base della decisione dell'*Alþingi*». Questo aspetto emergeva, del resto, anche nella precedente sentenza, come rileva G. PICCIRILLI, *Il possibile riallineamento del sistema di verifica dei poteri agli* standard *sovranazionali. Una proposta*, in *Rassegna parlamentare*, 2023, 407, il quale sottolinea che «non è tanto il modello *tout court* parlamentare di verifica dei poteri, quanto la possibilità che siano le Assemblee, in seduta plenaria, a deliberare in via definitiva sui ricorsi relativi alla propria composizione, intervenendo maggioranza semplice e senza adeguata motivazione ove intendano discostarsi dalle risultanze emerse in sede istruttoria».

[181] Pure in questa evenienza, peraltro, tale aspetto è oggetto di un'opinione concorrente, questa volta del giudice Ktistakis, il quale avrebbe auspicato che la sentenza ponesse un vero e proprio obbligo per lo Stato convenuto «di modificare la propria Costituzione in modo da prevedere un ricorso giurisdizionale (o quasi-giurisdizionale) in relazione alle decisioni adottate dal Parlamento islandese in materia elettorale». Assai criticamente, il giudice sottolinea altresì come il "monito" *Mugemangango* non abbia avuto alcun effetto sullo Stato convenuto, attesoché il legislatore islandese, nella nuova legge elettorale generale entrata in vigore nel 2022, ha riprodotto testualmente nel nell'articolo 127 l'articolo 46 della Costituzione, a mente del quale: «Il Parlamento decide autonomamente se i suoi membri sono stati eletti legittimamente e se un membro ha perso l'eleggibilità al Parlamento».

6. *Notazioni conclusive*

In esito all'indagine condotta nei paragrafi che precedono, non ci si può esimere dal tracciare alcune riflessioni conclusive, tenendo ferme le due principali direttrici di approfondimento che si è inteso seguire.

Invero, il tema della "tutela internazionale e sovranazionale dei diritti elettorali" è stato declinato in una duplice accezione. La prima, di portata generale, relativa alla consacrazione dei diritti elettorali nei trattati e nelle Carte dei diritti fondamentali, nonché alla "tutela" che essi hanno ricevuto sul piano dei rimedi giurisdizionali sovrastatali. La seconda, maggiormente specifica, riferita alla valutazione dei sistemi di giustizia elettorale alla luce degli standard elaborati a livello internazionale e sovranazionale, con particolare attenzione ai più recenti approdi della giurisprudenza della Corte EDU in materia di verifica parlamentare dei poteri.

Nella prima prospettiva, si è visto come i "diritti elettorali" abbiano trovato riconoscimento – ancorché spesso con formule volutamente "vaghe" – tanto nel sistema universale, quanto in quelli cc.dd. "regionali" di tutela dei diritti fondamentali. Il diritto a elezioni "*genuine*", "*periodiche*", "*che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori*", "*effettuate a suffragio universale*" "*eguale*" e "*segreto*" è stato cristallizzato, dapprima, nell'art. 21 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e, successivamente, nell'art. 25 del Patto internazionale dei diritti civili e politici del 1966, per poi essere oggetto di specificazione in puntuali divieti di non discriminazione nei trattati a carattere settoriale delle Nazioni Unite.

Oltreché in tale ambito, i diritti in questione hanno trovato accoglimento nelle carte adottate nel quadro dei sistemi regionali di tutela dei diritti umani, e, dunque, nell'art. 3 del Primo Protocollo Addizionale alla CEDU, nonché negli artt. 39 e 40 della Carta di Nizza; in entrambi i casi, presidiati, pur con le rispettive differenze, da giudici sovranazionali che rispondono all'esigenza di rimediare a patologie del sistema interno.

Con specifico riferimento al contesto del Consiglio d'Europa, su cui si è concentrata l'analisi, si è potuto osservare come l'originario criterio ermeneutico restrittivo della disposizione convenzionale, fondato sulla peculiare «*coloritura interstatale*» della sua formulazione, fu ben presto superato, già con il contributo della Commissione europea per i diritti dell'uomo, facendo leva su un'interpretazione sistematica della Convenzione, per poi essere definitivamente abbandonato con la sentenza *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio* del 1987.

A partire da tale decisione, il Giudice di Strasburgo ha costantemente affermato che il peculiare tenore della norma non implica «alcuna differenza sostanziale con le altre clausole normative della Convenzione e dei Protocolli», denotando, piuttosto, «la volontà di dare maggiore solennità all'impegno assunto». In definitiva, il concetto di "libere elezioni" sottende sì un obbligo positivo dello Stato, ma anche diritti soggettivi di partecipazione politica, come il "diritto di voto" e il "diritto di candidarsi" alle elezioni del «"*corpo legislativo*" statale», oggi riconducibili alla nozione di «*Diritto a libere elezioni*» di cui alla rubrica dell'art. 3; rubrica che – è appena il caso di ricordarlo – è stata aggiunta soltanto a partire dall'approvazione del Protocollo n. 11.

La svolta segnata dalla pronuncia del 1987, in uno con la consacrazione, circa un decennio dopo, del ricorso individuale diretto alla Corte, ha avviato un percorso evolutivo della giurisprudenza convenzionale in materia che ha indubbiamente offerto un contributo non trascurabile alla tutela dei diritti elettorali sul piano sovranazionale.

Tutela che, però, continua a soffrire, in punto di *effettività*, di alcune innegabili criticità. Esse sono correlate, almeno in parte, ai connotati propri della giurisdizione di Strasburgo. Il riferimento corre, ovviamente, al carattere eminentemente dichiarativo delle pronunce della Corte, nonché alla natura sussidiaria del suo intervento e all'ampio margine di apprezzamento accordato agli Stati, scolpiti nel Preambolo della Convenzione a seguito dell'approvazione del Protocollo n. 15. A questo riguardo, non si può, peraltro, fare a meno di sottolineare come siffatte criticità siano destinate ad accentuarsi quando vengono in rilievo diritti strettamente correlati alla sovranità degli Stati membri; i quali, peraltro, presentano gradi di radicamento e di stabilizzazione delle strutture democratiche molto diversi tra loro. Circostanza, quest'ultima, che ha portato taluni a evidenziare (anche) un differente standard di severità nello scrutinio dei giudici di Strasburgo, a seconda che si tratti di una democrazia c.d. "consolidata" o meno[182]. Significative "zone d'ombra" sono, d'altronde, talora inevitabilmente legate alla prospettiva casistica, che più difficilmente consente di rilevare ed evidenziare adeguatamente carenze di tipo sistemico all'interno degli ordinamenti. A questo proposito, è possibile richiamare, per esempio, i limiti evidenziati con riguardo alla censura relativa alla (in)stabilità della disciplina elettorale sottoposta alla Corte nel recente caso *Staderini e altri c. Italia*, tuttora pendente. In altri casi, l'incertezza della tutela deriva da quello che è stato definito un (oscillante) «*anxious-avoidant attachment*»[183]. Ci si riferisce, per esempio, alle limitazioni derivanti dalla nozione di "corpo legislativo" e dalla sua interpretazione, le cui relative deroghe sono, ad oggi, rimaste solo sulla carta[184].

Tutto ciò si scontra con il bisogno di arricchire gli strumenti di garanzia dei diritti di partecipazione politica coinvolti nel processo elettorale[185] e, soprattutto, di accrescerne la tempestività e l'effettività; tantopiù in un contesto, come quello attuale, in cui i processi elettorali democratici sono esposti a rischi di natura globale, esacerbati dalla pervasività e dalla rapida evoluzione delle nuove tecnologie, come dimostra, del resto, la significativa successione di alcuni pronunciamenti, con la sentenza *Bradshaw* (pur risalente a vicende del 2019)[186] che arriva pochi mesi dopo la decisione della Corte costituzionale rumena e la correlata pubblicazione del parere della Commissione di Venezia.

---

[182] R. BRAY, C. FASONE, *The Court of Justice and the European Court of Human Rights on Electoral Matters: Towards a Procedural Conception of Representative Democracy?*, cit., 167.

[183] A. ZYSSET, *An anxious-avoidant court: adjudicating democratic infrastructure in Călin Georgescu v. Romania*, in *Strasbourgosbervers.com*, 27 maggio 2025.

[184] Il riferimento corre, ancora una volta, al caso rumeno.

[185] J. LUTHER, *Giustizia elettorale sarà fatta?*, cit., 409.

[186] Corte EDU, Sez. IV, *Bradshaw e altri c. Regno Unito*, cit. Di particolare interesse, sul punto, è l'opinione separata che accompagna la sentenza, in cui il giudice Jakab sottolinea la necessità di un adeguamento nell'interpretazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, a fronte dell'emersione, nella società digitale, di nuove tipologie di minacce all'integrità dei procedimenti elettorali.

Anche in quest'ottica, è possibile rimarcare come, nel settore *de quo*, più che in altri, un approccio più aperto e coraggioso da parte degli organi giurisdizionali sovrastatali può trovare una sponda e un supporto fondamentale nella attività di osservazione, di monitoraggio e finanche di integrazione normativa di organismi "tecnici"[187].

Lo stimolo proveniente da questo "terzo livello" di integrazione, nel quale operano appunto quelle istituzioni «chiamate a svolgere una funzione di assistenza e di monitoraggio in settori costituzionalmente rilevanti»[188], è emerso, come si è notato, pure sul secondo versante della presente indagine.

A tale proposito, v'è senz'altro da sottolineare come, in tema di verifica parlamentare dei poteri, nonostante l'atteggiamento piuttosto cauto e non privo di profili di incoerenza della Corte di Strasburgo[189], sia comunque possibile rilevare un progressivo avanzamento della giurisprudenza convenzionale, debitrice anche del contributo offerto dalla Commissione di Venezia e dal richiamato "Codice di buona condotta in materia elettorale".

In questo senso, non si può fare a meno di notare l'ulteriore stretta operata nell'ultimo caso esaminato, *Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norðdahl c. Islanda*, rispetto al requisito dell'apparenza di imparzialità, con una "importazione" sempre più marcata ed esplicita delle garanzie strutturali dell'art. 6 CEDU[190]. Il particolare rilievo conferito a tale canone ha portato la Corte ad affermare chiaramente l'obbligo, per gli organi parlamentari coinvolti, di adottare una disciplina che prevenga potenziali conflitti di interessi, escludendo i componenti dell'Assemblea direttamente "controinteressati" dalla decisione[191]. Si osserva, in definitiva, come la decisione islandese metta ulteriormente in risalto l'importanza che gli organi chiamati a decidere sui reclami elettorali – *ancorché composti da soggetti che non possono, per definizione, essere "politicamente neutrali"* – assicurino *standard* minimi di imparzialità. D'altra parte, tale concetto, centrale nell'elaborazione dell'art. 6 della Convenzione, riveste anche nel contesto dell'articolo 3 del Primo Protocollo un ruolo fondamentale per mantenere la fiducia dei consociati in elezioni libere e regolari e per dissipare, per quanto possibile, il sospetto che le decisioni sui ricorsi post-elettorali possano essere influenzate da motivazioni politiche. E, sebbene non comporti, secondo la Corte, una frontale incompatibilità convenzionale del modello parlamentare di verifica dei poteri, ne impone una revisione rigorosa in termini di garanzie, ad esempio adottando regole prescrittive che impediscano almeno la partecipazione alla decisione agli eletti, coinvolti nelle controversie elettorali.

---

[187] Come osserva G. REPETTO, *Recensione a Sergio Bartole, The Internationalisation of Constitutional Law*, cit., 1094, «non sempre utilmente toccati dalle decisioni politiche e giudiziarie».

[188] Si richiama ancora G. REPETTO, *Recensione a Sergio Bartole, The Internationalisation of Constitutional Law. A View from the Venice Commission, Oxford, Hart, 2020*, cit., 1091.

[189] Si pensi, in proposito, alle opposte valutazioni rispetto al differente peso della «scelta costituzionale» in *Miniscalco* e in *Mugemangango* e *Guðmundur Gunnarsson e Magnús Davíð Norð*.

[190] Sul punto cfr. E. HOLMØYVIK, *Strasbourg slams old democracies on election*s, in *VerfBlog*, 1° agosto 2020.

[191] V. sul punto anche G. PICCIRILLI, *Il possibile riallineamento del sistema di verifica dei poteri agli* standard *sovranazionali. Una proposta*, cit., 411.