

CLASSIFICAZIONE

Art. 11 CEDU, in relazione all'art. 10, CEDU – Libertà di riunione, libertà di espressione – Esposizione di striscioni a contenuto osceno per protestare contro un intervento edilizio pubblico – Arresto e condanna dei manifestanti per il reato "amministrativo" (contravvenzionale) di disturbo dell'incolumità pubblica nel corso di una manifestazione pubblica - Mancata considerazione del grado di turbativa causato alla vita pubblica dal comportamento dei ricorrenti, senza che vi siano motivi sufficienti per giustificare la necessità dell'interferenza - Carattere volgare della dichiarazione censurata indebitamente, valutata dissociando il suo contesto obiettivo e la sua volontà di esprimere una significativa disapprovazione al progetto edilizio approvato.

PRONUNCIA SEGNALATA

Corte EDU, Quinta Sezione, Peradze e altri c. Georgia del 15 dicembre 2022.

RIFERIMENTI NORMATIVI CONVENZIONALI

Art. 11 CEDU in relazione all'art. 10 CEDU

RIFERIMENTI NORMATIVI COSTITUZIONALI

Artt. 17 e 21 Cost.

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

SENTENZE DELLA CORTE EDU.

Patrício Monteiro Telo de Abreu c. Portogallo, no. 42713/15, 7 giugno 2022; *Bumbeșc. Romania*, no. 18079/15, 3 maggio 2022; *Ekrem Can e altri c. Turchia*, no. 10613/10, 8 marzo 2022; *Amaghlobeli e altri c. Georgia*, no. 41192/11, 20 maggio 2021; *Women's Initiatives Supporting Group e altri c. Georgia*, no. 73204/13 e 74959/13, 16 dicembre 2021; *Laguna Guzman c. Spagna*, no. 41462/17, 6 ottobre 2020; *Kemal Çetinc. Turchia*, no. 3704/13, 26 maggio 2020; *Obote c. Russia*, no. 58954/09, 19 novembre 2019; *Chernegae altric. Ucraina*, no. 74768/10, 18 giugno 2019; *Matašaruc. Repubblica della Moldavia*, no. 69714/16 e 71685/16, 15 gennaio 2019; *Tsvetkova e altri c. Russia*, no. 54381/08, 10 aprile 2018; *Mushegh Saghatelyanc. Armenia*, no. 23086/08, 20 settembre 2018; *Tuskia e altri c. Georgia*, no. 14237/07, 11 ottobre 2018; *Merabishvilic. Georgia [GC]*, no. 72508/13, 28 novembre 2017; *Ziemiński c. Polonia (no. 2)*, no. 1799/07, 5 luglio 2016; *Novikova e altric. Russia*, no. 25501/07, 26 aprile 2016; *Kudrevičiuse altric. Lithuania [GC]*, no. 37553/05, ECHR 2015; *Primove altric. Russia*, no. 17391/06, 12 giugno 2014; *Berladir e altri c. Russia*, no. 34202/06, 10 luglio 2012; *Kakabadze e altric. Georgia*, no. 1484/07, 2 ottobre 2012; *Ujc. Ungheria*, no. 23954/10, 19 luglio 2011; *Adamskic. Polonia*, no. 6973/04, 27 gennaio 2009; *Vereinigung Bildender Künstler c. Austria*, no. 68354/01, 25 gennaio 2007;

Skalkac. Polonia, no. 43425/98, 27 maggio 2003; *Mullere altric. Svizzera*, 24 maggio 1988, serie A no. 133; *Handysidec. Regno Unito*, 7 dicembre 1976, serie A no. 24.

ABSTRACT

La Corte EDU, all'unanimità, ha **ritenuto sussistente la violazione dell'art. 11 CEDU, in relazione all'art. 10 CEDU** nei confronti dei **ricorrenti, condannati** dalla Corte di Tbilisi, poiché **ritenuti colpevoli di aver espresso il loro dissenso rispetto ad un'iniziativa edilizia in maniera pregiudizievole per l'incolumità e la morale pubblica**; in particolare, per aver mostrato, tra l'altro, uno striscione che paragonava il progetto edilizio "Panorama Tbilisi", avversato dai manifestanti attivisti ambientalisti poiché ritenuto di impatto irreversibilmente dannoso sul paesaggio della Città Vecchia, ad un pene.

La Corte EDU ha ritenuto violati **i diritti di riunione e di libertà di espressione** dei ricorrenti, con **una limitazione degli stessi che non trova alcuna giustificazione**, poiché vi è la prova che i comportamenti posti in essere dai manifestanti non siano stati in alcun modo pregiudizievoli per l'incolumità pubblica.

Con riguardo invece **all'utilizzo da parte dei ricorrenti di termini osceni**, i giudici di Strasburgo hanno considerato tale forma di espressione quale **modalità di stile** per far cogliere il disappunto dei manifestanti con riguardo ad **una questione di alto interesse sociale quale era la cura di un patrimonio paesaggistico pubblico** e che, dunque, il fine non fosse quello di denigrare ed offendere gratuitamente specificamente qualcuno.

Con riguardo, infine, alle **sanzioni inflitte** ai ricorrenti, la Corte, pur riconoscendo la tenuità delle medesime, le considera comunque **inaccettabili** poiché inflitte quali conseguenza dell'esercizio di diritti tutelati dalla Convenzione.

IL CASO

Sette cittadini georgiani, nel luglio del 2015, durante l'*European Youth Olympic Festival* a Tbilisi, hanno preso parte ad una manifestazione contro un progetto di sviluppo urbano, chiamato "Panorama Tbilisi", che mirava a costruire quattro nuove aree urbane sulla collina Sololaki che domina la città vecchia di Tbilisi. Il progetto concerneva la realizzazione di alberghi, appartamenti ed altri edifici. Dopo l'annuncio del progetto, si è mobilitata una rete di oppositori al piano di edificazione, composta da ambientalisti, urbanisti e architetti, i quali sostenevano che tali lavori potessero comportare danni irreversibili all'unicità del paesaggio della Città Vecchia.

Dopo pochi giorni dall'avvenuta autorizzazione a costruire, i ricorrenti, insieme a centinaia di altri soggetti, si sono riuniti dinanzi al municipio di Tbilisi per protestare contro tale decisione. Uno dei ricorrenti brandiva uno striscione che paragonava il progetto "Panorama Tbilisi" ad un pene, con lo slogan "Panorama, mycock!", rimanendo per cinquanta minuti fermo dinanzi al municipio senza conseguenze; tuttavia, nel momento in cui iniziava a camminare con tale

striscione, il manifestante era stato immediatamente arrestato dagli agenti di polizia, per aver posto in essere una condotta vietata e aver cantato uno slogan osceno.

Nell'osservare tale scena, gli altri sei ricorrenti reagivano scrivendo il medesimo slogan su pezzi di carta, ostentandoli dinanzi alla polizia; uno di questi modificava in parte tale slogan rivolgendolo direttamente ad un ex primo ministro georgiano, che risultava essere uno dei finanziatori del progetto edilizio di cui si tratta. Dalle riprese video che hanno documentato l'arresto non risulta che i ricorrenti abbiano gridato ad alta voce lo slogan, né che abbiano disobbedito alle prescrizioni impartite dagli agenti di polizia.

Il Tribunale di Tbilisi ha condannato tutti i soggetti tratti in arresto, reputati colpevoli di aver commesso un illecito amministrativo, posto a tutela dell'ordine e della morale pubblica, ritenendo che l'utilizzo dello slogan summenzionato costituisse un insulto eccessivamente offensivo per la società georgiana e che fosse privo di qualsiasi valore politico, culturale educativo o scientifico, multandoli per cento Lari georgiani ciascuno (pari a circa quaranta euro). La motivazione del provvedimento emesso da Tribunale sottolinea come tali volgarità non possano in alcun modo contribuire ad un dibattito pubblico civile e che, pertanto, sia legittimo limitare tale protesta, non costituendociò un grave pregiudizio per il diritto dei ricorrenti alla libertà di espressione.

I successivi ricorsi presentati sono stati tutti respinti dalla Corte di appello di Tbilisi, sicchè i ricorrenti sono rivolti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

I ricorrenti lamentano che il loro arresto durante una manifestazione pubblica e la loro condanna per la violazione amministrativa di disturbo della quiete pubblica avrebbero integrato una violazione del diritto alla libertà di espressione (art. 10) e di riunione pacifica (art. 11) previsti dalla Convenzione. La punibilità della loro condotta (limitatasi, invero, a tenere pacificamente in mano, senza neppure declamarne ad alta voce gli *slogas*, alcuni cartelli) non era prevedibile in base al Codice delle violazioni amministrative (CAO), il cui art. 166 sarebbe stato interpretato troppo estensivamente. L'interferenza con le richiamate libertà fondamentali non avrebbe avuto alcuna base legale e neppure sarebbe stata necessaria in una società democratica. I termini offensivi utilizzati erano intesi ad alimentare il pubblico dibattito sulla questione sollevata (un progetto di sviluppo edilizio della città di Tbilisi che si assumeva condotto con poca trasparenza) e a mettere in evidenza la forte opposizione ad esso da parte dei manifestanti; termini spesso utilizzati per attaccare qualcuno o qualcosa o semplicemente esprimere la propria contrarietà in modo particolarmente veemente (hanno richiamato la pronuncia C. EDU *Kakabadzee altri c. Georgia*, nella quale la Corte ha riconosciuto una violazione dell'art. 11 della Convenzione; in quel caso si trattava della parola "bastardo" rivolta al Ministro degli Interni).

Si è denunciata anche la sproporzionata reazione sanzionatoria rispetto agli interessi in bilanciamento.

LA DECISIONE

La Corte ha riconosciuto la violazione dell'art. 11 della Convenzione, letto alla luce dell'art. 10 CEDU della stessa.

Rilevata l'identità dei fatti e delle allegazioni sia quanto alla denunciata violazione dell'art. 10 che riguardo a quella dell'art. 11 della Convenzione, la Corte ha intanto precisato che l'art. 11 è norma speciale; il che ha reso inutile un separato vaglio del ricorso rispetto all'art. 10 CEDU (richiamando *Kemal Qetin c. Turchia*, n. 3704/13, § 26, 26 maggio 2020, e *Ekrem Can e altri c. Turchia*, n. 10613/10, § 68, 8 marzo 2022). Ciononostante, ha precisato che l'art. 11 deve essere letto in relazione all'art. 10, posto che, nella specie, lo scopo dell'esercizio della libertà di riunione era stato per l'appunto l'espressione di opinioni personali e la necessità di assicurare un pubblico dibattito e una aperta protesta (sul punto richiamando *Kudreviciusealtri c. Lituania [GC]*, n. 37553/05, §§ 85-86, ECHR2015).

La **compressione della libertà di riunione pacifica** costituisce astrattamente violazione dell'art. 11 della Convenzione, salvo che essa sia prevista come necessaria in una società democratica in base a una previsione di legge. Le eccezioni non possono però essere interpretate estensivamente e devono essere debitamente giustificate, avendo gli Stati Membri un certo margine di apprezzamento che però è sottoposto al vaglio della stessa Corte EDU, la quale deve verificare, nel caso concreto, la **compatibilità convenzionale** della compressione di tale libertà (vedi *Kudrevicius e altri*, cit., § 142, e *MusheghSaghatelyan c. Armenia*, n. 23086/08, § 238, 20 Settembre 2018).

Nello svolgimento del suo compito, tuttavia, la Corte, senza sostituire il suo punto di vista a quello delle autorità nazionali, può spingersi sino a **valutare se lo Stato abbia esercitato la sua discrezionalità in maniera ragionevole, attentamente e in buona fede, per perseguire uno scopo legittimo, imponendo un sacrificio non sproporzionato e per ragioni sufficienti e serie.**

Il principio di proporzionalità richiede che sia raggiunto un equilibrio tra le finalità perseguite dalle eccezioni possibili alla compressione del diritto e la libera espressione delle opinioni.

La natura e la gravità delle sanzioni inflitte sono fattori da considerare nel valutare la proporzionalità di un'interferenza in relazione allo scopo perseguito e, quando le sanzioni imposte ai manifestanti sono di natura penale, esse richiedono una più stringente giustificazione, posto che, in linea di principio, una manifestazione pacifica non dovrebbe essere soggetta alla minaccia di una sanzione penale e, ancor di più, della privazione della libertà (vedi *Kudrevicius e altri*, cit., §§ 143, 144 e 146, e *Chemegae altric. Ucraina*, n. 74768/10, § 221, 18 giugno 2019).

Il fatto che una dimostrazione in uno spazio pubblico possa dar luogo ad una alterazione della vita ordinaria non giustifica di per sé la limitazione della libertà di riunione, essendo importante che le autorità dimostrino una certa **tolleranza, il cui grado non può essere definito in astratto**, anzi, rilevano sia le circostanze del caso specifico, che il livello di disturbo della vita quotidiana: i dimostranti, infatti, sono essi stessi attori in un processo democratico e devono a loro volta osservare le regole stabilite. Ove essi infrangano intenzionalmente tali regole,

mediante l'organizzazione di una dimostrazione che determini un inaccettabile disturbo della vita e delle attività legittime degli altri, essi non potranno rifugiarsi sotto l'égida convenzionale che protegge, per esempio, i discorsi e il dibattito politici su argomenti di pubblico interesse o le manifestazioni pacifiche di opinione su tali materie e, dunque, potranno essere puniti anche con sanzioni di natura penale.

Quanto, poi, alla libertà d'espressione, la Corte ha ribadito che l'art. 10 della Convenzione non protegge solo informazioni o idee favorevolmente accettate o considerate non offensive o riguardanti fatti ritenuti indifferenti, ma anche quelle che offendono, determinino *shock* o disturbino uno Stato o una parte della popolazione (vedi *Handyside c. Regno Unito*, 7 dicembre 1976, § 49, Serie A n. 24), poiché l'art. 10 CEDU lascia poco margine alle limitazioni della libertà di espressione in caso di dibattito o discorsi politici su questioni di pubblico interesse (vedi *Bumbes c. Romania*, n. 18079/15, § 92, 3 maggio 2022). Infatti, l'offensività del linguaggio cade fuori dalla previsione dell'art. 10 solo se essa ha l'unico obiettivo di denigrare (vedi *Skalka c. Polonia*, n. 43425/98, § 34, 27 maggio 2003): l'utilizzo di frasi volgari non è di per sé decisivo per stabilire se una frase è offensiva, potendo essere usate anche per ragioni di stile che, in quanto esso stesso forma di comunicazione, riceve la protezione della comunicazione alla quale inerisce (vedi *Uj c. Ungheria*, n. 23954/10, § 20, 19 luglio 2011).

Fatta tale premessa generale, nel caso concreto, la Corte ha precisato quanto segue: non era contestato tra le parti che l'intervento delle autorità sui manifestanti aveva interferito con la loro libertà di riunione; la legge nazionale prevedeva tale interferenza (art. 166 CAO); i ricorrenti, che non hanno mai contestato l'utilizzo delle parole offensive, potevano ragionevolmente prevedere di dover rispondere della loro condotta ai sensi della previsione amministrativa di cui sopra; il richiamo delle autorità a tale norma per giustificare il procedimento a carico dei ricorrenti non era stato arbitrario; non sussistono margini di sindacato della Corte sulla qualità della legge; lo scopo perseguito dalle autorità nazionali era quello di proteggere la morale e i diritti degli altri.

Da tali elementi, la Corte ha ricavato la conseguenza che, **nella specie, la compressione della libertà non era incoerente con la norma convenzionale, limitatamente ai parametri della previsione di legge e del raggiungimento di un interesse legittimo.**

Viceversa, ha ritenuto la compressione non coerente con il parametro convenzionale, quanto al diverso profilo della necessità di essa in una società democratica.

Sul punto, la Corte ha precisato: la manifestazione aveva riguardato un fatto di pubblico interesse (la realizzazione di un intervento edilizio che poteva compromettere il panorama della Città Vecchia di Tbilisi e le autorità non avevano ritenuto di coinvolgere la popolazione nel procedimento decisionale); trattandosi di argomento di rilevanza politica, i limiti alla libertà di espressione dovevano essere giustificati in maniera rigorosa; i giudici nazionali non avevano valutato la questione del livello di disturbo alla quiete pubblica causato dai dimostranti, così violando il criterio di proporzionalità previsto dall'art. 11, § 2 della Convenzione; le videoriprese dell'arresto dei dimostranti, che i giudici nazionali avevano avuto a disposizione,

dimostravano che la condotta dei ricorrenti era stata pacifica e passiva, essendosi limitati a reggere gli striscioni, senza tenere un atteggiamento che potesse considerarsi aggressivo verso la polizia o i passanti o, comunque, tale da sconvolgere la normale vita pubblica.

Quanto all'uso della parola volgare ("cock"), la Corte ha precisato di non essere nella migliore posizione per stabilire come essa sia intesa nella società georgiana, i giudici nazionali essendo migliori arbitri della questione, ma che, ciononostante, nel caso di specie, l'uso delle espressioni volgari non era stato decisivo per affermare l'offensività dell'espressione nei termini di cui all'art. 10 della Convenzione, avendo esso avuto una giustificazione stilistica.

Da ciò la Corte ha tratto la seguente conclusione: **le autorità non avrebbero dovuto dissociare la natura volgare della frase dal contesto e dallo scopo della stessa** [cfr. *Ziembinski c. Poland* (n. 2), n. 1799/07, §§ 44-45, 5 luglio 2016]; l'adichiarazione offensiva non era diretta contro un individuo o un'istituzione in particolare; essa era stata adoperata per puro scopo stilistico, onde esprimere il **livello altissimo della disapprovazione del progetto edilizio cittadino, argomento di grande interesse pubblico**; la stessa Corte EDU ha già riconosciuto la violazione dell'art. 10 della Convenzione in casi ove era disputato un linguaggio e/o una condotta chiaramente volgari e/o offensivi o espressioni con riferimenti sessuali, nei quali però il linguaggio provocatorio aveva contribuito a dibattiti su temi di interesse pubblico (vedi, per esempio, *Vereinigung Bildender Künstler c. Austria*, n. 68354/01, §§ 8 e 32-38, 25 gennaio 2007; *Màtàsaruc. thè Repubblica di Moldova*, n. 69714/16 e 71685/16, 6-7 e 32-34, 15 gennaio 2019; e *Patricio Monteiro Telo de Abreu c. Portugal*, n. 42713/15, §§ 6-9 e 41-47, 7 giugno 2022).

Infine, **la Corte**, nonostante la mancanza di specifiche deduzioni sul punto da parte ricorrente, **ha ritenuto violato il principio di proporzionalità**, non solo per la multa imposta, in realtà insignificante, quanto piuttosto **per essere stati i ricorrenti portati via forzatamente dalla dimostrazione**, subendo il comportamento della polizia ripreso nel video, essendo irrilevante la circostanza che la reazione della polizia non fosse stata immediata e ha, altresì, valutato l'impatto di un tale tipo di reazione da parte delle autorità, tale da scoraggiare la libertà d'espressione in un pubblico dibattito.

In conclusione, la Corte, sostanzialmente condividendo le argomentazioni poste alla base del ricorso, ha concluso affermando che vi è stata una violazione dell'art. 11 della Convenzione letto alla luce dell'art. 10 della medesima, condannando il governo georgiano alla rifusione della sanzione inflitta oltre che al risarcimento dei danni arrecati ai ricorrenti.