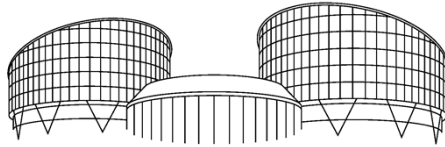


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita e rivista dalla dott.ssa Martina Scantamburlo, funzionario linguistico.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC/ L'autorisation de republier cette traduction a été accordée par le Ministère de la Justice italien dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

CAUSA CONSIGLIO NAZIONALE DELLA GIOVENTÙ DI MOLDAVIA c. REPUBBLICA DI MOLDAVIA

(Ricorso n. 15379/13)

SENTENZA

Art 10 • Libertà di espressione • Rifiuto da parte delle autorità locali di autorizzare l'affissione di una illustrazione antidiscriminazione su alcuni pannelli pubblicitari in quanto vi erano state rappresentate in maniera indegna e umiliante le persone disabili e i Rom • Manifesto su un tema di interesse pubblico rilevante • Caricature che illustrano il manifesto che costituiscono un mezzo per attirare l'attenzione sugli stereotipi esistenti nella società e sulle discriminazioni subite dalle categorie vulnerabili, invitando tuttavia il pubblico interessato a far valere i propri diritti • Manifesto che non veicola un discorso di odio o di intolleranza • Ruolo dell'associazione ricorrente che può essere assimilato a quello della stampa • Margine di apprezzamento ristretto • Manifesto che non può comportare gravi conseguenze nei confronti dei due gruppi di popolazione vulnerabili • Assenza di controllo effettivo da parte delle giurisdizioni interne conforme alle esigenze dell'art 10 • Assenza di motivi pertinenti e sufficienti

Elaborata dalla Cancelleria. Non vincola la Corte.

STRASBURGO

25 giugno 2024

DEFINITIVA

25/09/2024

*Questa sentenza è divenuta definitiva ai sensi dell'articolo 44 § 2 della
Convenzione. Può subire modifiche di forma.*

Nella causa Consiglio nazionale della gioventù di Moldavia c. Repubblica di Moldavia,

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

Arnfinn Bårdsen, *presidente*,

Jovan Ilievski,

Pauliine Koskelo,

Saadet Yüksel,

Diana Sârcu,

Davor Derenčinović,

Gediminas Sagatys, *giudici*,

e da Hasan Bakırcı, *cancelliere di sezione*,

Visti:

il ricorso (n. 15379/13) proposto contro la Repubblica di Moldavia da un'associazione di diritto moldavo, il Consiglio nazionale della gioventù di Moldavia («l'associazione ricorrente») che, il 4 febbraio 2013, ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»),

la decisione di portare a conoscenza del governo moldavo («il Governo») la doglianza presentata sotto il profilo dell'articolo 10 della Convenzione,

le osservazioni comunicate dal governo convenuto e quelle comunicate in risposta dal ricorrente,

le osservazioni ricevute dal Centro europeo per i diritti dei Rom (*European Roma Rights Center*), che il presidente della sezione aveva autorizzato a partecipare in qualità di terzo interveniente,

Dopo avere deliberato in camera di consiglio il 4 giugno 2024,

Emette la seguente sentenza, adottata in tale data:

INTRODUZIONE

1. Il ricorso riguarda il rifiuto delle autorità locali di autorizzare l'affissione, da parte dell'associazione ricorrente, di una illustrazione antidiscriminazione su due pannelli pubblicitari, in quanto alcuni gruppi sociali vi erano rappresentati in maniera indegna e umiliante. Essa solleva delle questioni sotto il profilo dell'articolo 10 della Convenzione.

IN FATTO

2. L'associazione ricorrente è un'organizzazione non governativa con sede a Chişinău. È stata rappresentata dall'avv. D. Străisteanu.

3. Il Governo è stato rappresentato dal suo agente, D. Obadă.

4. Nel febbraio 2011 il Parlamento moldavo avviò dei lavori su una legge antidiscriminazione che scatenò dei dibattiti nella società e delle manifestazioni organizzate da alcune frange della popolazione. Le polemiche

erano principalmente incentrate sull'utilizzo dell'espressione «orientamento sessuale» nel progetto di legge, nonché sulla questione dell'omosessualità nella Repubblica di Moldavia. Nel marzo 2011 il progetto di legge fu ritirato dal processo legislativo.

5. In questo contesto, l'associazione ricorrente prese parte alla Coalizione Non-Discriminazione («la CND»), un organismo non avente status giuridico proprio che riuniva varie organizzazioni non governative (ONG) di lotta contro le discriminazioni. All'interno della CND, l'associazione ricorrente aveva in carico un progetto che mirava, tra l'altro, alla creazione di un numero di assistenza gratuito in materia di discriminazione.

6. Il 6 dicembre 2011 la CND chiese al comune di Chişinău di autorizzare l'affissione, sui pannelli pubblicitari situati in città, di un annuncio elaborato dall'associazione ricorrente ai fini dell'informazione del pubblico sull'esistenza del numero in questione. Il manifesto conteneva delle caricature che rappresentavano delle persone, ossia due uomini che si tenevano per mano, un uomo nero, una donna anziana, una donna incinta, una persona su sedia a rotelle e una coppia che avrebbe dovuto evocare dei Rom. Queste persone formavano una fila di attesa davanti a una porta semiaperta, attraverso la quale una mano tendeva un cartello stradale «stop». La persona in sedia a rotelle aveva un'espressione di tristezza sul viso, un corpo deforme e una mano che poteva sembrare tesa. L'uomo Rom era rappresentato a torso nudo con un gilet senza maniche e lunghi baffi, e portava un cappello a tesa larga. Per quanto riguarda la donna Rom, essa aveva una corporatura robusta e un naso estremamente allungato, ed era vestita con una blusa dalla scollatura ampia e una gonna lunga che arrivava al pavimento. L'immagine era accompagnata dal testo seguente: «Sei discriminato? Chiama gratuitamente e in via riservata la linea antidiscriminazione 0-8003-8003».

7. Il 22 dicembre 2011 il vicesindaco di Chişinău ordinò che fosse creato un gruppo di lavoro allo scopo di monitorare le rappresentazioni sociali nei manifesti pubblicitari esposti in città. Lo stesso giorno, il gruppo di lavoro in questione decise di chiedere il parere dei gruppi sociali interessati dal manifesto dell'associazione ricorrente.

8. Con una lettera in data 22 dicembre 2011, indirizzata al comune di Chişinău, l'associazione dei Rom del comune in questione (la «SINTI») esprime la propria disapprovazione sul modo in cui i Rom erano rappresentati in tale manifesto. Essa riteneva che la caricatura rinviasse a un'immagine spiacevole dei Rom, e che non fosse rappresentativa del loro posto nella società.

9. Con una lettera in data 26 dicembre 2011, la presidente dell'Alleanza delle organizzazioni di persone con disabilità della Moldavia informò il sindaco di Chişinău che si opponeva al manifesto. Essa affermava, tra l'altro, che il personaggio in sedia a rotelle era assimilabile a un mendicante, e non veniva mostrato come una persona normale, che la caricatura riportava

un'immagine angosciante di una persona con disabilità e che, del resto, tale immagine non era rappresentativa di tutte le categorie di persone interessate.

10. Il 5 gennaio 2012 il vicesindaco di Chişinău informò la CND che il gruppo di lavoro, tenuto conto dei pareri sopra menzionati, aveva deciso che il manifesto dell'associazione ricorrente non poteva essere apposto sui pannelli pubblicitari della città in quanto era di natura tale da dividere la società in categorie e gruppi sociali, e contravveniva alla legge. Il vicesindaco raccomandava di rispettare i principi di base dell'attività pubblicitaria, definiti nell'articolo 7 della legge n. 1227-XIII del 27 giugno 1997 sulla pubblicità (la «legge sulla pubblicità» – paragrafo 18 *infra*), ossia il principio di lealtà, onestà, autenticità e decenza della pubblicità, nonché il principio di utilizzo di mezzi che non causino pregiudizi spirituali, morali o psichici ai consumatori cui è rivolta la pubblicità.

11. Il 19 gennaio 2012 la CND chiese all'Agenzia nazionale per la protezione della concorrenza (l'«ANPC») di effettuare una perizia sul manifesto in questione. Con una lettera in data 22 febbraio 2012 la suddetta autorità la informò che la maggioranza degli esperti della commissione per la pubblicità presso l'ANPC aveva ritenuto che il materiale pubblicitario esaminato non fosse contrario alle disposizioni della legislazione sulla pubblicità. Tuttavia, essa invitava la CND a tenere conto del parere delle due associazioni consultate dal comune di Chişinău per evitare, in particolare, che l'immagine pubblicitaria in questione causasse dei pregiudizi spirituali, morali e psichici alle persone che la vedevano.

12. Nel frattempo, l'associazione ricorrente, il 4 febbraio 2012, aveva intentato un'azione contro il comune di Chişinău per ottenere un ordine di rilascio dell'autorizzazione di affissione. Essa lamentava una violazione della sua libertà di espressione e del suo diritto di comunicare informazioni, invocando la legge n. 64 del 23 aprile 2010 sulla libertà di espressione (la «legge sulla libertà di espressione» – paragrafo 19 *infra*), e rammentando che la protezione derivante dalle disposizioni relative alla libertà di espressione si applicava al manifesto in contestazione anche se quest'ultimo era offensivo o inquietante. A questo proposito, essa affermava di aver scelto la caricatura per rispecchiare i criteri di discriminazione vietati, che non potevano, a suo parere, essere illustrati in maniera diversa se non rappresentando le persone interessate. L'associazione ricorrente argomentava, inoltre, che l'immagine scelta dimostrava una visione che le era propria, che rientrava nella sua libertà di espressione e aveva un carattere neutrale. Essa faceva anche valere il fatto che la suddetta immagine era accompagnata da un testo che invitava il pubblico a chiamare un numero di assistenza gratuito in caso di discriminazione. Rimproverando al comune di Chişinău di non aver precisato lo scopo legittimo perseguito, l'associazione ricorrente affermava, inoltre, che l'ANPC, ai sensi dell'articolo 28 della legge sulla pubblicità, era l'unica autorità competente per pronunciarsi sulla legalità di un'immagine pubblicitaria. A tale proposito, essa deplorava che la convenuta non avesse

chiesto il parere di tale autorità, ritenendo che così facendo si fosse arrogata un margine di discrezione troppo ampio. Infine, essa affermava che il comune in realtà era turbato dalla presenza di una coppia omosessuale sul manifesto in contestazione, e aggiungeva che il comune si era limitato a tenere conto del parere di due ONG, senza consultare altre ONG che potevano essere interessate.

13. Nella sua memoria di difesa del 7 maggio 2012 il comune di Chişinău affermava, da parte sua, che il rifiuto di rilasciare l'autorizzazione all'associazione ricorrente era legale e fondato in diritto, argomentando che il manifesto in causa era contrario agli articoli 7, 8 comma 3, e 9 comma 1 c), della legge sulla pubblicità (paragrafo 18 *infra*).

14. Con una sentenza emessa il 14 maggio 2012, la corte d'appello di Chişinău respinse l'azione dell'associazione ricorrente in quanto infondata. Essa prese atto della disapprovazione espressa dalle due associazioni per quanto riguarda la diffusione del manifesto in contestazione (paragrafi 8 e 9 *supra*). Basandosi sulle disposizioni dell'articolo 8, comma 3, della legge sulla pubblicità, ai sensi del quale la pubblicità non doveva indurre in errore i consumatori né recare pregiudizio ai loro interessi (paragrafo 18 *infra*), essa ritenne che queste due associazioni, in quanto consumatrici interessate dalla pubblicità in questione, fossero lese dall'illustrazione proposta per l'affissione. Rammentando, inoltre, le disposizioni dell'articolo 9, comma 1 c), della legge sulla pubblicità (*ibidem*), la corte d'appello considerò che l'immagine in questione era anche contraria al principio di onestà.

15. Il 28 maggio 2012 l'associazione ricorrente presentò un ricorso per cassazione. Ribadendo le argomentazioni da essa formulate nell'atto introduttivo, l'associazione affermava che il rifiuto del comune di Chişinău di rilasciare l'autorizzazione richiesta era illegale e sproporzionato. Essa faceva valere che l'ANPC aveva concluso che l'immagine in contestazione era legale, e faceva inoltre un paragone con alcune pubblicità, che definiva sessiste (donne sommariamente vestite e/o che adottavano pose lascive), che erano state affisse sui pannelli pubblicitari del comune con il consenso delle autorità municipali, sebbene questo genere di pubblicità fosse, a suo parere, offensivo e inquietante per molte persone.

16. Con una decisione definitiva emessa il 12 settembre 2012, la Corte Suprema di Giustizia respinse il ricorso. Essa fece proprie le conclusioni della giurisdizione di grado inferiore, aggiungendo che le disposizioni della legge sulla pubblicità non prevedevano in maniera espressa un diritto per chiunque a far affiggere una pubblicità, e non obbligavano nemmeno le autorità competenti ad autorizzare l'affissione di una determinata pubblicità sugli spazi dedicati. Essa ritenne, inoltre, che la legge sulla libertà di espressione non fosse pertinente nel caso di specie, in quanto non garantiva un diritto assoluto a ottenere la diffusione di una pubblicità su dei pannelli urbani.

17. Nel frattempo, il 29 maggio 2012, il Parlamento moldavo aveva adottato la legge sulla parità.

IL QUADRO GIURIDICO INTERNO PERTINENTE

18. Le disposizioni pertinenti, nel caso di specie, della legge n. 1227-XIII del 27 giugno 1997 sulla pubblicità, applicabili all'epoca dei fatti, erano così formulate:

Articolo 7. I principi di base dell'attività pubblicitaria

«I principi di base dell'attività pubblicitaria sono:

- a) la lealtà, l'onestà, l'autenticità e la decenza della pubblicità;
- b) l'utilizzo delle forme, dei metodi e dei mezzi che non causano pregiudizi spirituali, morali o psichici ai consumatori [interessati da] la pubblicità;
- c) la concorrenza leale;
- d) la responsabilità verso i consumatori, la società e lo Stato.»

Articolo 8. Esigenze generali

«1. La pubblicità deve essere leale e onesta.

(...)

3. La pubblicità non deve indurre in errore i consumatori né arrecare pregiudizio ai loro interessi.»

Articolo 9. La pubblicità ingannevole

«1. Si considera ingannevole la pubblicità che:

(...)

c) contiene immagini di alcune persone, riferimenti a queste ultime o descrizioni delle loro peculiarità, senza il loro previo consenso, con procedimenti che fanno pensare che le persone in questione hanno confermato il contenuto dell'informazione pubblicitaria.

2. La pubblicità ingannevole è vietata.»

Articolo 21. La pubblicità sociale

«1. La pubblicità sociale rappresenta gli interessi della società e dello Stato per quanto riguarda la promozione di uno stile di vita sano, la protezione della salute, la protezione dell'ambiente, l'integrità delle risorse energetiche e la protezione sociale della popolazione. Essa non ha scopo di lucro e persegue obiettivi filantropici e di rilevanza sociale.»

Articolo 16. La pubblicità esterna

«1. La pubblicità esterna si effettua con sistemi di comunicazione visiva che comprendono manifesti, pannelli, stand (...).

2. L'installazione della pubblicità esterna è realizzata con l'autorizzazione dell'autorità competente all'interno dell'amministrazione pubblica locale (...).

3. Il rifiuto di installare la pubblicità esterna è motivato per iscritto.»

**Articolo 28. Le attribuzioni dell'organo di Stato responsabile
della regolamentazione antitrust**

«1. L'organo di Stato antitrust e concorrenza (...) esercita (...) il controllo a livello nazionale del rispetto della legislazione in materia di pubblicità. Tale organo:

a) effettua una perizia sulla pubblicità per valutarne la conformità con le disposizioni della legislazione in materia di pubblicità;

(...)»

19. Le disposizioni pertinenti, nel caso di specie, della legge n. 64 del 23 ottobre 2010 sulla libertà di espressione sono così formulate:

Articolo 1. Scopo e ambito di applicazione della legge

«1. La presente legge mira a garantire l'esercizio del diritto alla libertà di espressione, nonché l'equilibrio tra la salvaguardia del diritto alla libertà di espressione e la difesa dell'onore, della dignità, della reputazione professionale e della vita privata e familiare delle persone.»

Articolo 2. Nozioni generali

«I termini e le espressioni utilizzati nella presente legge si definiscono come segue:

(...)

comunicazione dell'informazione – processo di trasmissione dell'informazione ad altre persone (almeno ad una persona, ad eccezione della persona lesa);

informazione – qualsiasi espressione di fatto, opinione o idea sotto forma di testo, di messaggio sonoro e/o di immagine;»

Articolo 3. La libertà di espressione

« 1. Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e comunicare fatti e idee.

2. La libertà di espressione protegge sia il contenuto che la forma dell'informazione espressa, compresa l'informazione che offende, sconcerta o inquieta.

3. L'esercizio della libertà di espressione può essere sottoposto ad alcune restrizioni, previste dalla legge, che sono necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o la pubblica sicurezza, per la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, per la protezione della salute e della morale, della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.

4. La limitazione della libertà di espressione è ammessa soltanto per la protezione di un interesse legittimo previsto nel paragrafo 3, e a condizione che sia proporzionata alla situazione che l'ha determinata, rispettando il giusto equilibrio tra l'interesse protetto e la libertà di espressione, nonché la libertà del pubblico di essere informato.»

IL QUADRO GIURIDICO INTERNAZIONALE PERTINENTE

20. I passaggi pertinenti, nel caso di specie, della Raccomandazione di politica generale n. 13 sulla lotta contro l'antiziganismo e le discriminazioni

SENTENZA CONSIGLIO NAZIONALE DELLA GIOVENTÙ DI MOLDAVIA
c. REPUBBLICA DI MOLDAVIA

nei confronti dei Rom, adottata dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (l'«ECRI») il 24 giugno 2011, e modificata il 1° dicembre 2020, sono così formulati:

«La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI):

(...)

Sottolineando che, nei suoi rapporti paese per paese l'ECRI raccomanda regolarmente da molti anni agli Stati membri di adottare misure per contrastare i pregiudizi, la discriminazione, le violenze e l'esclusione sociale di cui sono vittime i Rom, e per dare all'identità rom una vera opportunità di continuare ad esistere;

Sottolineando che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sviluppato da vari anni una giurisprudenza relativa alla discriminazione che subiscono i Rom in diversi ambiti, e ha considerato questi ultimi come una minoranza particolarmente svantaggiata e vulnerabile, che necessita dunque di un'attenzione speciale;

Rammentando che l'antiziganismo è una forma specifica di razzismo, un'ideologia fondata sulla superiorità razziale, una forma di disumanizzazione e di razzismo istituzionale alimentata da una discriminazione storica, che si manifesta, tra l'altro, con la violenza, il discorso di odio, lo sfruttamento, la stigmatizzazione e la discriminazione nella sua forma più flagrante;

Sottolineando che l'antiziganismo è una forma di razzismo particolarmente persistente, violenta, ricorrente e banalizzata, e convinta della necessità di combattere tale fenomeno a tutti i livelli e con ogni mezzo;

(...)

Constatando che, nonostante tutto, la situazione dei Rom nella maggior parte degli Stati membri rimane preoccupante, e che le manifestazioni di antiziganismo continuano ad aumentare e ad aggravarsi;

(...)

Constatando con preoccupazione che l'opinione pubblica, in molti Stati membri, rimane apertamente ostile ai Rom;

Osservando con preoccupazione che alcuni media veicolano un'immagine negativa dei Rom;

(...)

Constatando, inoltre, che i pregiudizi persistenti verso i Rom portano a discriminazioni nei loro confronti in molti ambiti della vita sociale ed economica, e che tali discriminazioni alimentano considerevolmente il processo di esclusione sociale che subiscono i Rom;

(...)

Raccomanda ai governi degli Stati membri:

(...)

10. di contrastare l'antiziganismo espresso nei media, pur riconoscendo il principio della loro indipendenza editoriale, e a tale scopo:

a. di assicurarsi che la legislazione sia effettivamente applicata ai media che incitano alla discriminazione, all'odio o alla violenza contro i Rom;

SENTENZA CONSIGLIO NAZIONALE DELLA GIOVENTÙ DI MOLDAVIA
c. REPUBBLICA DI MOLDAVIA

b. di incoraggiare i media a non menzionare l'origine etnica di persone citate in articoli o in reportage quando ciò non è indispensabile per la buona comprensione dei fatti;

c. di incoraggiare i media ad adottare un codice di deontologia per contrastare, tra l'altro, ogni presentazione dell'informazione che i veicoli dei pregiudizi o che potrebbe incitare alla discriminazione, all'odio o alla violenza nei confronti dei Rom;

d. di incoraggiare i media ad astenersi dal diffondere qualsiasi informazione che possa incitare alla discriminazione e all'intolleranza verso i Rom;

e. di sostenere qualsiasi iniziativa intrapresa per sensibilizzare i professionisti dei media e le loro organizzazioni sui pericoli dell'antiziganismo;

f. di incoraggiare gli organismi professionali dei media a impartire ai giornalisti una formazione specifica sulle questioni relative ai Rom e all'antiziganismo;

g. di promuovere la partecipazione dei Rom nel settore dei media in generale, adottando misure affinché siano formati e assunti giornalisti e animatori provenienti dalla comunità rom;

(...)

15. di condannare qualsiasi discorso pubblico che inciti direttamente o indirettamente alla discriminazione, all'odio o alla violenza contro i Rom;»

21. I passaggi pertinenti, nel caso di specie, della Raccomandazione di politica generale n. 15 relativa alla lotta contro il discorso di odio, adottata dall'ECRI l'8 dicembre 2015, sono così formulati:

«[L'ECRI] [r]accomanda ai governi degli Stati membri di:

(...)

4. adottare un approccio incisivo mirante non soltanto a sensibilizzare il grande pubblico sull'importanza del rispetto del pluralismo e sui danni causati dal discorso dell'odio, ma anche a dimostrare la fallacia dei suoi fondamenti e il suo carattere inaccettabile, al fine di scoraggiarne e prevenirne l'uso, tramite le seguenti azioni:

(...)

d. combattere la disinformazione, gli stereotipi negativi e la stigmatizzazione;

(...)

Terminologia

7. Ai fini della presente Raccomandazione:

(...)

u. per «stereotipi negativi» si intende il fatto di applicare a uno o ad alcuni membri di un gruppo di persone una concezione generalizzata di caratteristiche presunte, in particolare considerando l'intero gruppo in maniera negativa, a prescindere dalle caratteristiche individuali dei suoi membri;

(...)

bb. per «stigmatizzazione» si intende il fatto di catalogare in maniera negativa un gruppo di persone;

(...)

SENTENZA CONSIGLIO NAZIONALE DELLA GIOVENTÙ DI MOLDAVIA
c. REPUBBLICA DI MOLDAVIA

Definizione del discorso di odio

(...)

9. Ai fini della Raccomandazione il discorso di odio indica l'uso di una o più forme particolari di espressione – ossia l'appello a, la promozione di o l'istigazione alla denigrazione, all'odio o alla diffamazione nei confronti di una persona o di un gruppo di persone, così come il fatto di perseguitare, le ingiurie, gli stereotipi negativi, la stigmatizzazione o le minacce nei confronti di questa o di queste persone, e qualsiasi giustificazione di queste diverse forme di espressione – fondata(e) su una lista non esaustiva di caratteristiche o di situazioni personali che comprendono la «razza», il colore della pelle, la lingua, la religione o il credo, la nazionalità o l'origine nazionale o etnica, nonché l'ascendenza, l'età, una disabilità, il sesso, il genere, l'identità di genere e l'orientamento sessuale.

(...)

11. Nella Raccomandazione, il termine «espressione» è inteso nel senso che comprende i discorsi e le pubblicazioni di qualsiasi forma, in particolare per mezzo dei media elettronici, nonché la loro diffusione e conservazione. Il discorso di odio può assumere la forma di affermazioni scritte o espresse a voce, o altre forme come immagini, segni, simboli, dipinti, musica, opere teatrali o video. Esso comprende anche l'adozione di un comportamento particolare (ad esempio dei gesti) per comunicare un'idea, un messaggio o un'opinione.

(...)

13. Parallelamente, la Raccomandazione esclude espressamente dalla definizione del discorso di odio qualsiasi forma di espressione – come la satira o i reportage e le analisi fondati su fatti oggettivi – che, anche se può offendere, ferire o far soffrire altri, deve essere protetta secondo le conclusioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (si vedano, per esempio, le cause *Jersild c. Danimarca* [GC], n. 15890/89, 23 settembre 1994, *Sürek e Özdemir c. Turchia* [GC], n. 23927/94, 8 luglio 1999, *Giniewski c. Francia*, n. 64016/00, 31 gennaio 2006, *Alves da Silva c. Portogallo*, n. 41665/07, 20 ottobre 2009, e *Fáber c. Ungheria*, n. 40721/06, 24 luglio 2012). Tuttavia, si rammenta che la Corte europea ha anche riconosciuto che il fatto di insultare, ridicolizzare o diffamare alcuni gruppi di popolazione era costitutivo di istigazione all'odio quando tali forme di espressione erano esercitate in maniera irresponsabile (ad esempio, in maniera gratuitamente oltraggiosa, incitando alla discriminazione o utilizzando termini offensivi o umilianti, o imponendo inevitabilmente al pubblico tali forme di espressione (si vedano, per esempio, le cause *Féret c. Belgio*, n. 15615/07, 16 luglio 2007, e *Vejdeland e altri c. Svezia*, n. 1813/07, 9 febbraio 2012)); in tali casi, anche queste forme di espressione rientrano nell'ambito della definizione della Raccomandazione.

(...)

29. Come ha rivelato il controllo per paese operato dall'ECRI, l'uso del discorso di odio non soltanto causa sofferenze e un pregiudizio morale alle vittime, e offende la loro dignità e il loro senso di appartenenza, ma contribuisce anche a esporle a discriminazioni, ad atti di persecuzione, a minacce e a violenze, a causa dell'antipatia, dell'ostilità e del risentimento nei loro confronti che questo tipo di discorso può generare o rafforzare. Questi atteggiamenti e questi comportamenti possono provocare un senso di paura, di insicurezza e di intimidazione. In ultima analisi, l'uso del discorso di odio può indurre le persone prese di mira ad isolarsi dalla società nella quale vivono, o addirittura a rinnegare i valori. L'ECRI si è preoccupata, in particolare, per le conseguenze del discorso di odio sugli alunni, che rischiano di abbandonare

SENTENZA CONSIGLIO NAZIONALE DELLA GIOVENTÙ DI MOLDAVIA
c. REPUBBLICA DI MOLDAVIA

precocemente gli studi, il che, in seguito, aumenterà la loro difficoltà a inserirsi nel mercato del lavoro e, dunque, aumenterà la loro rottura con la società.

30. L'uso del discorso di odio è deleterio anche per il resto della società, in quanto non soltanto ha conseguenze negative sulla natura del discorso pubblico, ma, il che è ancora più importante, favorisce un clima di ostilità ed intolleranza, nonché la predisposizione ad accettare o a scusare la discriminazione e la violenza; ora, questo fenomeno è per definizione divisivo, nuoce al rispetto reciproco e minaccia la coesistenza pacifica. Alla fine è il pluralismo, ossia un elemento indispensabile in una società democratica, che ne risulta compromesso.

31. L'ECRI ha constatato, nel corso del suo monitoraggio per paese, che gli immigrati, gli Ebrei, i musulmani e i Rom erano particolarmente interessati dal discorso di odio, anche se non erano gli unici. (...)»

22. Il rapporto dell'ECRI sulla Repubblica di Moldavia (quinto ciclo di valutazione), pubblicato il 2 ottobre 2018, è così formulato nei suoi passaggi pertinenti nel caso di specie:

«32. Sono state espresse delle preoccupazioni per quanto riguarda la crescita dell'antiziganismo nell'immagine dei Rom all'interno della società. I Rom sono perciò costantemente esposti all'odio e all'insulto nella vita pubblica. Uno studio recente indica che essi sarebbero spesso descritti come ladri, bugiardi, mendicanti e fannulloni, il che rafforza i pregiudizi e aumenta l'esclusione sociale.

(...)

73. Secondo il censimento del 2014 i Rom in Moldavia erano 13.900, ma la cifra reale sarebbe ben superiore (107.100 secondo la stima del Consiglio d'Europa). Il divario si spiega soprattutto con la reticenza dei Rom a identificarsi come tali nei censimenti, per timore di stigmatizzazione e di discriminazione. L'ECRI ritiene che l'assenza di cifre precise sulla popolazione rom potrebbe costituire un grosso ostacolo alla pianificazione e alla messa a punto di risposte adeguate da parte delle autorità pubbliche. Essa osserva che il pubblico ha una cattiva opinione dei Rom in Moldavia. Un'indagine del 2015 ha fatto emergere una riduzione notevole (dal 21% al 12%) del livello di accettazione dei Rom, il che significa che soltanto il 12% delle persone interrogate accetterebbero di avere dei Rom come vicini, colleghi, amici o familiari. È in gran parte a causa di questi pregiudizi della maggior parte della popolazione che i Rom continuano ad essere esposti alla discriminazione, in particolare nel lavoro, nell'istruzione e nella sanità, il che aumenta la loro emarginazione socioeconomica.»

23. I passaggi pertinenti, nel caso di specie, della Strategia del Consiglio d'Europa per le persone con disabilità 2017-2023 sono così formulati:

«52. La sensibilizzazione, anche attraverso il sistema educativo, fa parte degli obblighi specifici degli Stati ai sensi della CDPH [Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità] (articolo 8). Le persone con disabilità continuano a scontrarsi con l'indifferenza, con atteggiamenti inaccettabili e con stereotipi basati su pregiudizi, paure e dubbi sulle loro capacità. Questi atteggiamenti negativi e questi stereotipi devono essere contrastati mediante politiche, strategie e azioni di sensibilizzazione efficaci, coinvolgendo tutte le parti interessate, compresi i media.

53. Gli atteggiamenti e i comportamenti discriminatori, la stigmatizzazione e le loro conseguenze negative per le persone con disabilità, devono essere contrastati mediante la diffusione di informazioni accessibili e obiettive sulle capacità, in contrapposizione alla disabilità. Tali informazioni devono riguardare, in particolare, le disabilità e le

SENTENZA CONSIGLIO NAZIONALE DELLA GIOVENTÙ DI MOLDAVIA
c. REPUBBLICA DI MOLDAVIA

barriere che esistono nella società, per migliorare la comprensione delle esigenze e dei diritti delle persone con disabilità e la loro inclusione in tutti gli ambiti della vita.»

24. La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (Raccolta dei Trattati delle Nazioni Unite, vol. 2515, pag. 3), e ratificata dalla Repubblica di Moldavia il 9 luglio 2010, è così formulata nei suoi passaggi pertinenti nel caso di specie:

«Gli Stati Parti alla presente Convenzione,

(...)

p) *Preoccupati* delle difficili condizioni affrontate dalle persone con disabilità, che sono soggette a molteplici o più gravi forme di discriminazione sulla base della razza, colore della pelle, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altra natura, origine nazionale, etnica, indigena o sociale, patrimonio, nascita, età o altra condizione,

(...)

y) *Convinti* che una convenzione internazionale globale ed integrata per la promozione e la protezione dei diritti e della dignità delle persone con disabilità potrà contribuire in modo significativo a riequilibrare i profondi svantaggi sociali delle persone con disabilità, e a promuovere la loro partecipazione nella sfera civile, politica, economica, sociale e culturale, con pari opportunità, sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo,

(...)

Articolo 8. Sensibilizzazione

1. Gli Stati Parti si impegnano ad adottare misure immediate, efficaci e adeguate allo scopo di:

(...)

b) Combattere gli stereotipi, i pregiudizi e le pratiche dannose concernenti le persone con disabilità, compresi quelli fondati sul sesso e l'età, in tutti gli ambiti;

(...)

2. Nell'ambito delle misure che adottano a tal fine, gli Stati Parti:

(...)

c) Incoraggiano tutti i mezzi di comunicazione a rappresentare le persone con disabilità in modo conforme agli obiettivi della presente Convenzione;»

IN DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 10 DELLA CONVENZIONE

25. L'associazione ricorrente lamenta un'ingerenza, che ritiene illegale e sproporzionata, nella sua libertà di espressione, ossia la sua libertà di utilizzare per scopi pubblicitari una caricatura, per rappresentare i criteri di discriminazione vietati, e nella sua libertà di comunicare informazioni

relative alla creazione di un numero di assistenza gratuito dedicato alle discriminazioni. Essa invoca l'articolo 10 della Convenzione, così formulato:

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

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

A. Sulla ricevibilità

1. Sull'eccezione assente della qualità di vittima

26. Il Governo ritiene che l'associazione ricorrente non possa sostenere di essere vittima della violazione dedotta, e che il ricorso sia dunque incompatibile *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della stessa. Il Governo rammenta la giurisprudenza della Corte, secondo la quale un ricorrente non ha la qualità di vittima quando è in parte responsabile della violazione dedotta (*Paşa e Erkan Erol c. Turchia*, n. 51358/99, §§ 19-22, 12 dicembre 2006), e argomenta che, nella sua lettera del 5 gennaio 2012, il comune di Chişinău aveva precisato che se l'associazione ricorrente avesse adeguato l'immagine in contestazione per renderla conforme ai requisiti di legge, le sarebbe stata accordata l'autorizzazione di affissione della pubblicità. A suo parere, l'associazione ricorrente ha scelto, tuttavia, di non seguire le raccomandazioni delle autorità nazionali e di non modificare le caricature, insistendo, invece, per ottenere un'autorizzazione che riguardava una pubblicità ingannevole che arrecava pregiudizio ai diritti altrui.

27. L'associazione ricorrente replica che ha proposto il presente ricorso a causa dell'ingerenza, che essa considera ingiustificata, nel suo diritto di comunicare informazioni e nella sua libertà di espressione. Essa precisa di aver presentato il ricorso in suo nome, in qualità di vittima diretta, e di avere descritto le violazioni dei diritti di cui avrebbe dovuto godere nell'esercizio della sua attività. Essa afferma che, nell'ambito della CND (paragrafo 5 *supra*), ha avviato e pianificato la creazione di un numero di telefono antidiscriminazione, indicato nell'annuncio pubblicitario del quale le è stata negata l'affissione, e che l'attuazione di tale numero era un mezzo per lei per raggiungere i propri scopi in quanto ONG che rappresenta la gioventù.

28. La Corte rammenta che, per poter presentare un ricorso ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, un ricorrente deve poter sostenere di

essere vittima di una violazione della Convenzione e che, per farlo, deve poter dimostrare che ha «subito direttamente gli effetti» della misura contestata (si vedano, tra molte altre, *Lambert e altri c. Francia* [GC], n. 46043/14, § 89, CEDU 2015 (estratti), e *Fu Quan, s.r.o. c. Repubblica ceca* [GC], n. 24827/14, § 145, 1° giugno 2023). Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, la nozione di «vittima» deve essere interpretata in maniera autonoma e indipendente dalle nozioni interne come quelle relative all'interesse o alla qualità per agire (*ibidem*), anche se la Corte deve tenere conto del fatto che il ricorrente è stato parte nel procedimento interno (*Aksu c. Turchia* [GC], nn. 4149/04 e 41029/04, § 52, CEDU 2012). Inoltre, la Corte ha già affermato che lo status di «vittima» può essere riconosciuto a un'associazione – ma non ai suoi membri – se quest'ultima è direttamente interessata dalla misura in contestazione (*Bursa Barosu Başkanlığı e altri c. Turchia*, n. 25680/05, § 112, 19 giugno 2018, e *AsDAC c. Repubblica di Moldavia*, n. 47384/07, §§ 23, 33-36, 8 dicembre 2020).

29. Nella fattispecie, la Corte osserva che l'associazione ricorrente era l'autrice del manifesto che intendeva affiggere sui pannelli pubblicitari di Chişinău, e che questo fatto non è contestato dalle parti. Essa osserva, inoltre, che l'interessata ha contestato dinanzi ai tribunali il rifiuto che le ha opposto il comune per quanto riguarda l'affissione dell'immagine pubblicitaria in questione, e che era essa stessa parte nel procedimento interno. La Corte fa notare anche che la qualità per agire dell'associazione ricorrente non è stata messa in discussione dinanzi ai tribunali nazionali. Essa constata, infine, che le parti non contestano che l'affissione pubblicitaria in questione era destinata a promuovere le attività dell'associazione ricorrente. Secondo la Corte, è evidente che il rifiuto delle autorità nazionali di autorizzare l'affissione della suddetta pubblicità riguardava in primo luogo l'associazione ricorrente, e che tale rifiuto era direttamente contrario agli interessi di quest'ultima.

30. La Corte ritiene che il solo fatto che l'associazione ricorrente si sia rifiutata di seguire le raccomandazioni delle autorità e di modificare le caricature rappresentate nel manifesto pubblicitario non cambia nulla rispetto a questa constatazione. Ora, la questione principale che si pone nella presente causa è se le caricature in questione dovevano beneficiare della protezione offerta dall'articolo 10 della Convenzione, e propendere per la mancanza di qualità di vittima in quanto l'associazione ricorrente non ha voluto correggerle rischierebbe di privare immediatamente l'interessata di tale protezione. Per di più, nella causa *Paşa e Erkan Erol* (sopra citata, § 22), citata dal Governo, era in questione la responsabilità amministrativa e genitoriale del ricorrente rispetto all'incidente di suo figlio, il che ha portato la Corte a dichiarare che tale ricorrente non poteva sostenere di essere vittima di una violazione dell'articolo 2 della Convenzione. A differenza di tale causa, essa ritiene che, nel caso di specie, non si possa concludere per una qualsivoglia responsabilità condivisa tra l'associazione ricorrente e lo Stato per quanto riguarda la violazione dedotta, in quanto risulta chiaramente che

il rifiuto di autorizzare l'affissione della pubblicità così come rappresentata dall'interessata è interamente imputabile alle autorità nazionali.

31. Pertanto, la Corte dichiara che l'associazione ricorrente può sostenere di essere vittima ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, e respinge l'eccezione formulata a tale riguardo dal Governo.

2. *Sull'eccezione relativa a un abuso del diritto di ricorso individuale*

32. Il Governo eccepisce anche il carattere abusivo del ricorso, e sostiene che le affermazioni dell'associazione ricorrente secondo le quali le autorità hanno vietato la diffusione dell'informazione relativa al numero di assistenza antidiscriminazione sono ingannevoli e costitutive di manipolazione. Il Governo afferma che, prima dei fatti oggetto del presente ricorso, il numero in questione era già stato pubblicato su diversi siti internet ed era già funzionante, cosa che l'associazione ricorrente avrebbe omesso di indicare nel suo ricorso. Il Governo ritiene, inoltre, che l'associazione ricorrente, se avesse veramente perseguito lo scopo di diffondere l'informazione relativa a tale numero, avrebbe fatto lo sforzo di modificare le caricature in contestazione. Inoltre, secondo il Governo, è inspiegabile che l'associazione ricorrente, uno degli scopi della quale era contrastare le discriminazioni, non abbia voluto tenere conto dell'opinione di gruppi potenzialmente discriminati sulle caricature, e del loro parere secondo il quale queste ultime erano di natura umiliante. Il Governo ritiene dunque che, nel proporre il presente ricorso, l'interessata perseguisse in realtà lo scopo di mobilitare una forte attenzione e, probabilmente, di ottenere una riparazione.

33. L'associazione ricorrente contesta la tesi del Governo.

34. La Corte rammenta che, ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione, un ricorso può essere dichiarato abusivo in particolare se si basa deliberatamente su fatti inventati. Un'informazione incompleta, e dunque ingannevole, può costituire anch'essa un abuso del diritto di ricorso individuale, soprattutto quando riguarda il nucleo della causa e il ricorrente non spiega in maniera sufficiente per quale motivo non ha divulgato informazioni pertinenti. Tuttavia, anche in questi casi, l'intenzione dell'interessato di indurre la Corte in errore deve essere sempre accertata con sufficiente certezza (si vedano, tra molte altre, *Gross c. Svizzera* [GC], n. 67810/10, § 28, CEDU 2014, *Şevcenco e Timošin c. Repubblica di Moldavia* (dec.), nn. 35215/06 e 43414/08, § 23, 21 aprile 2020, e *Savickis e altri c. Lettonia* [GC], n. 49270/11, § 149, 9 giugno 2022).

35. Nella fattispecie, la Corte osserva anzitutto che, contrariamente a quanto sembra sostenere il Governo, l'associazione ricorrente non contesta un divieto, in generale, di fare la pubblicità del numero antidiscriminazione da essa creato, ma l'impossibilità di promuoverlo mediante il manifesto pubblicitario in questione. Tuttavia, essa osserva, come il Governo, che l'interessata non l'ha informata del fatto che il numero in questione era stato reso pubblico con altri mezzi. Nonostante ciò, la Corte non è convinta che

tale informazione riguardi il «nucleo stesso» della presente causa, che verte sulla questione se il rifiuto di autorizzare l'affissione della pubblicità in questione, a causa delle caricature che vi erano rappresentate, fosse conforme alle esigenze dell'articolo 10 della Convenzione (si confronti, per esempio, con *Felix Guțu c. Repubblica di Moldavia*, nn. 13112/07, § 35, 20 ottobre 2020, e le cause ivi citate, e *Saakashvili c. Georgia* (dec.), nn. 6232/20 e 22394/20, § 65, 1° marzo 2022; e contrariamente alla situazione in questione, per esempio, nella causa *Şeker c. Turchia* (dec.), n. 30330/19, § 21, 7 settembre 2021). Tuttavia, essa potrà tenere conto di tale elemento, se del caso, nell'esame sul merito della doglianza dell'associazione ricorrente.

36. Per quanto riguarda l'argomentazione del Governo secondo la quale il presente ricorso era ispirato da un desiderio di notorietà da parte dell'associazione ricorrente, la Corte rammenta che tale fatto, seppure fosse accertato, non potrebbe essere costitutivo di per sé di un abuso ai sensi della Convenzione (si confronti con *S.A.S. c. Francia* [GC], n. 43835/11, § 67, CEDU 2014 (estratti)).

37. Di conseguenza, la Corte respinge anche l'eccezione del Governo relativa a un abuso del diritto di ricorso individuale.

3. *Sull'eccezione relativa alla infondatezza del ricorso*

38. Il Governo sostiene, infine, che il ricorso è manifestamente infondato per motivi che ritiene essere strettamente legati al suo esame del merito, e preferisce esporre le proprie argomentazioni a sostegno di tale eccezione allo stesso tempo di quelle relative al merito della causa. L'associazione ricorrente non ha formulato osservazioni a tale riguardo.

39. La Corte prende atto della posizione del Governo, e ritiene che quest'ultimo non abbia presentato alcuna argomentazione che possa ostacolare l'esame sul merito del ricorso (si confronti con *Mehmet Çiftçi c. Turchia*, n. 53208/19, § 26, 16 novembre 2021).

4. *Conclusione*

40. Constatando che il ricorso non è manifestamente infondato né irricevibile per uno degli altri motivi di cui all'articolo 35 della Convenzione, la Corte lo dichiara ricevibile.

B. Sul merito

1. *Tesi delle parti*

a) **L'associazione ricorrente**

41. L'associazione ricorrente ritiene che le caricature che ha scelto per essere inserite nel manifesto pubblicitario rientrino nella sua libertà di espressione. Essa spiega, inoltre, che l'immagine in contestazione non fa

riferimento a persone, ma a tratti o a caratteristiche che una persona può avere, e che costituiscono dei criteri di discriminazione vietati. Essa afferma che lo scopo dei disegni era rispecchiare questi criteri, e che questi ultimi non potevano essere illustrati diversamente se non rappresentando le persone interessate. Inoltre, essa insiste sul fatto che l'immagine era accompagnata da un testo volto a far conoscere un numero antidiscriminazione.

42. L'associazione ricorrente considera che il rifiuto del comune di Chişinău, confermato dai tribunali nazionali, di autorizzare l'affissione della pubblicità in contestazione sui pannelli situati in città, costituisce un'ingerenza nella sua libertà di espressione e nel suo diritto di comunicare informazioni. Essa afferma che questa ingerenza è contraria alla legge, e in particolare alle disposizioni dell'articolo 28 della legge sulla pubblicità (paragrafo 18 *supra*), ai sensi delle quali soltanto l'ANPC sarebbe competente per pronunciarsi sulla legalità di un annuncio pubblicitario. Essa ritiene, inoltre, che il comune di Chişinău avrebbe dovuto chiedere il parere del suddetto ente, argomentando che, all'interno di quest'ultimo, vi era proprio un gruppo di esperti incaricati di valutare le immagini pubblicitarie. Perciò, l'associazione ricorrente contesta alle autorità comunali di essersi arrogate, nel caso di specie, un potere discrezionale troppo importante, in quanto, a suo parere, nessuna disposizione di legge le autorizzava a pronunciarsi sulla legalità di un manifesto pubblicitario e a censurarlo. Inoltre, essa fa valere che, secondo il parere dell'ANCP formulato nella lettera del 22 febbraio 2012 (paragrafo 11 *supra*), l'illustrazione in contestazione non contravveniva alle disposizioni di legge in materia di pubblicità.

43. L'associazione ricorrente ritiene, inoltre, che il rifiuto che le è stato opposto non perseguisse alcuno scopo legittimo. Essa contesta alle autorità comunali di aver chiesto soltanto a due associazioni di esprimere il loro parere, per poi concludere che l'immagine era inquietante e offendeva. Rammentando che, all'epoca dei fatti, essa faceva parte della Coalizione Non-Discriminazione (paragrafo 5 *supra*), che raggruppava varie associazioni, tra cui delle ONG che difendono i diritti delle persone in situazione di disabilità e alcune minoranze etniche o sessuali, essa afferma che nessuna delle suddette ONG si era dimostrata colpita dall'immagine in questione. Perciò, essa considera che l'unico motivo di rifiuto era vietare l'affissione sui pannelli pubblicitari di una coppia omosessuale che si teneva per mano, evocando a tale riguardo il contesto dell'epoca, contraddistinto a suo parere dall'adozione della legge sulla parità, che avrebbe dato luogo a dibattiti nella società, e alla quale si sarebbero opposti la chiesa ortodossa e alcuni politici, che insinuavano che la suddetta legge mirava soltanto a proteggere le persone LGBTQ+.

44. L'associazione ricorrente afferma, infine, che l'ingerenza nei suoi diritti sanciti dall'articolo 10 della Convenzione non era necessaria in una società democratica e contesta, in particolare, su questo punto, le conclusioni

della Corte Suprema di giustizia secondo le quali le disposizioni della legge sulla libertà di espressione non erano pertinenti nel caso di specie. Essa ribadisce, inoltre, l'argomentazione che ha presentato dinanzi ai giudici nazionali, secondo la quale le autorità municipali concedevano delle autorizzazioni per pubblicità a suo parere sessiste e contenenti immagini offensive nei confronti delle donne.

b) Il Governo

45. Il Governo ammette che vi è stata un'ingerenza nella libertà di espressione dell'associazione ricorrente. Tuttavia, esso afferma che tale ingerenza era conforme alle esigenze del secondo paragrafo dell'articolo 10 della Convenzione. Il Governo argomenta, anzitutto, che il rifiuto del comune di Chişinău di autorizzare l'affissione della pubblicità era previsto dalla legge, in particolare dagli articoli 7 e 9, comma 2, della legge sulla pubblicità (paragrafo 18 *supra*). Il Governo argomenta, inoltre, che, tenuto conto della disapprovazione espressa da due gruppi di persone interessate dalle caricature in contestazione, assicurare la pubblicità del manifesto contenente l'immagine in questione sarebbe stato sleale, e che era dunque opportuno vietarla. Allo stesso tempo, il Governo ritiene che, malgrado le garanzie offerte dalla legge sulla libertà di espressione, le circostanze del caso di specie rientrassero nell'ambito di applicazione della legge sulla pubblicità, aggiungendo che quest'ultima non garantiva espressamente un diritto per chiunque di esporre una pubblicità su dei pannelli urbani, e non obbligava nemmeno le autorità competenti ad autorizzare l'affissione di un'immagine pubblicitaria.

46. Il Governo considera, inoltre, che il rifiuto in contestazione perseguiva lo scopo legittimo di proteggere i diritti altrui, ossia i diritti dei due gruppi interessati dalle caricature che avevano espresso un disaccordo con il modo in cui essi vi erano rappresentati. A tale proposito, qualifica come puramente speculativa e non corroborata l'affermazione dell'associazione ricorrente secondo la quale il vero scopo dell'ingerenza era vietare che fosse rappresentata una coppia omosessuale su dei pannelli pubblicitari.

47. Il Governo argomenta, inoltre, che i tribunali nazionali erano tenuti a garantire un giusto equilibrio tra il diritto dell'associazione ricorrente a comunicare delle informazioni e la protezione dei diritti altrui. Esso aggiunge che la pubblicità in contestazione era destinata ad essere esposta ovunque nella città di Chişinău, compresi i luoghi più frequentati, e che, tenuto conto del parere espresso dai due gruppi consultati, le autorità nazionali dovevano prevenire le conseguenze che tale immagine avrebbe potuto avere nella società. Il Governo afferma, in particolare, che la pubblicità in questione era di natura tale da creare un terreno favorevole a una divisione della società in categorie e gruppi sociali, contestando in tal senso l'affermazione dell'associazione ricorrente secondo la quale l'immagine era neutra.

48. Inoltre, il Governo ritiene che l'ingerenza non abbia generato conseguenze gravi per l'associazione ricorrente, e afferma che il comune di Chişinău ha chiaramente indicato nella sua lettera del 5 gennaio 2012 che l'autorizzazione di affissione della pubblicità sarebbe stata accordata se le caricature fossero state modificate conformemente ai pareri formulati. Il Governo spiega, inoltre, che le autorità nazionali non hanno in alcun modo impedito all'associazione ricorrente di diffondere l'informazione relativa al numero antidiscriminazione con altri mezzi, e che al momento dei fatti tale informazione era già stata resa pubblica su diversi siti internet.

49. In conclusione, il Governo considera che le autorità nazionali, che godono a suo parere di un ampio margine di apprezzamento nel settore della pubblicità, hanno fornito motivi pertinenti e sufficienti per giustificare il loro rifiuto di autorizzare la pubblicità. Inoltre, il Governo ritiene che le autorità abbiano offerto all'associazione ricorrente una soluzione la cui messa in atto avrebbe potuto permettere all'interessata di ottenere la revisione della decisione di rifiuto.

c) Il terzo interveniente

50. Il Centro europeo per i diritti dei Rom (European Roma Rights Center, l'«ERRC») afferma che l'antiziganismo è una forza sempre attiva nella società europea, citando diversi rapporti che denunciano discorsi di odio verso i Rom nei media in Europa. Il Centro rammenta, inoltre, che la Corte ha già considerato che i Rom costituivano una minoranza svantaggiata e vulnerabile, per la quale era necessaria una protezione speciale (*Aksu*, sopra citata, § 44).

51. Facendo riferimento ai rapporti relativi alla situazione dei Rom nella Repubblica di Moldavia, l'ERRC indica quanto segue: molti Rom non si dichiarerebbero come tali, il che sarebbe dovuto agli stereotipi negativi e alle discriminazioni nei loro confronti; secondo le stime, il 25% dei Rom non ha documenti di identità, e il 60% vive in zone rurali, in alloggi inadeguati e con un accesso limitato alle infrastrutture; i Rom hanno il doppio delle probabilità di vivere in povertà rispetto alla popolazione non rom, e sono in molti a subire discriminazioni sul lavoro; la grande maggioranza dei Rom non riceve le cure mediche necessarie a causa del costo elevato di queste ultime e dell'assenza di informazione degli interessati sui loro diritti, e questi fattori sono spesso rafforzati da pratiche discriminatorie; le donne Rom sono particolarmente svantaggiate, e subiscono discriminazioni intersezionali in tutti gli ambiti; in confronto al resto della popolazione, i Rom presentano un grado di analfabetismo più elevato, un livello di istruzione molto più basso, e un tasso più elevato di abbandono scolastico; molti bambini Rom sono vittime di molestie e discriminazione a scuola; secondo un rapporto del 2017 la situazione delle minoranze nazionali nella Repubblica di Moldavia non è cambiata dopo l'adozione della legislazione antidiscriminazione, e i Rom continuano a incontrare ostacoli nel pari accesso ai diritti e ai servizi di base,

in particolare nei settori dell'istruzione, del lavoro e dell'alloggio; secondo un altro rapporto, pubblicato nel 2018, gli stereotipi e i pregiudizi nei confronti dei Rom sono molto diffusi, e circa un terzo delle persone non rom intervistate consideravano infatti che i Rom sono bugiardi (36%), ladri (31%) e fannulloni (30%); secondo uno studio del 2014, infine, un quarto delle persone interrogate pensavano che Rom dovessero essere segregati, due terzi utilizzavano stereotipi razzisti e antiziganisti nei confronti dei Rom, e soltanto il 12% accettava i Rom come vicini, colleghi di lavoro, amici o familiari.

52. L'ERRC aggiunge che, secondo diversi rapporti redatti da alcune ONG, si osserva una recrudescenza sia delle discriminazioni nei confronti delle minoranze, che dei discorsi di odio nei media nella Repubblica di Moldavia, in quanto i Rom erano stati particolarmente presi di mira, in proporzioni che aumentavano in maniera allarmante, durante la pandemia di COVID-19 e durante la campagna presidenziale del 2020. A tale riguardo, il terzo interveniente cita il caso di un ex presidente della Repubblica di Moldavia che, durante la suddetta campagna presidenziale, ha fatto un'osservazione antiziganista nei confronti di un altro candidato, che è stata riportata dai media. Il terzo interveniente segnala anche la presenza su internet di articoli di stampa e di annunci che provengono dalle autorità locali e dalla polizia che veicolerebbero messaggi antiziganisti.

53. Basandosi su diversi altri rapporti, l'ERRC precisa che la profilazione razziale nei confronti dei Rom da parte della polizia è un fenomeno ampiamente diffuso, e che i pregiudizi etnici di alcuni rappresentanti delle autorità pubbliche generano delle forme gravi di discriminazione. Basandosi in parte sulle proprie constatazioni operate nell'ambito delle sue attività nella Repubblica di Moldavia, il terzo interveniente riferisce anche dei casi di molestie e violenze fisiche perpetrate nei confronti dei Rom da parte della polizia o di privati cittadini.

2. *Analisi della Corte*

54. La Corte osserva che l'immagine pubblicitaria che l'associazione ricorrente destinava all'affissione urbana conteneva delle caricature. Essa rammenta che la satira è una forma di espressione artistica e di commento sociale riconosciuta nella sua giurisprudenza (*Ernst August von Hannover c. Germania*, n. 53649/09, § 49, 19 febbraio 2015, e *Bohlen c. Germania*, n. 53495/09, § 50, 19 febbraio 2015). Inoltre, essa ribadisce che l'articolo 10 della Convenzione comprende la libertà di espressione artistica che permette di partecipare allo scambio pubblico di informazioni e di idee culturali, politiche e sociali di tutti i tipi. Coloro che creano, interpretano, diffondono o espongono un'opera d'arte contribuiscono allo scambio di idee e di opinioni indispensabile in una società democratica (*Pryanishnikov c. Russia*, n. 25047/05, § 50, 10 settembre 2019, e le cause ivi citate). Inoltre, l'articolo 10 della Convenzione si applica anche a dichiarazioni fatte in ambito commerciale, poiché garantisce la libertà di espressione a «ogni persona»,

senza distinzione a seconda che lo scopo perseguito sia o meno di lucro (*Bohlen*, sopra citata, § 46, e le cause ivi citate).

55. Nella fattispecie, la Corte osserva che le parti concordano nel considerare che il rifiuto di autorizzare l'affissione dell'annuncio pubblicitario dell'associazione ricorrente costituiva un'ingerenza nell'esercizio del diritto di quest'ultima alla libertà di espressione. Essa non vede alcun motivo per discostarsi da questa analisi (si veda, nello stesso senso, *Barthold c. Germania*, 25 marzo 1985, § 43, serie A n. 90).

56. Tale ingerenza viola l'articolo 10 della Convenzione, salvo che fosse «prevista dalla legge», perseguisse uno o più scopi legittimi ai sensi del paragrafo 2 di tale articolo, e fosse «necessaria in una società democratica».

a) Sulla legalità dell'ingerenza

57. La Corte rinvia alle esigenze generali relative alla «qualità della legge», applicabili in particolare nel contesto dell'articolo 10 della Convenzione, così come sintetizzate nelle sentenze *NIT S.R.L. c. Repubblica di Moldavia* ([GC], n. 28470/12, §§ 157-61, 5 aprile 2022) e *Sanchez c. Francia* ([GC], n. 45581/15, §§ 124-28, 15 maggio 2023).

58. Nella fattispecie, la Corte osserva che, nell'ambito del procedimento interno, così come nel ricorso presentato dinanzi ad essa, l'associazione ricorrente ha invocato l'inosservanza dell'articolo 28 della legge sulla pubblicità (paragrafo 18 *supra*) a sostegno della tesi secondo la quale l'ingerenza era illegale. L'interessata afferma in particolare che, ai sensi di tale disposizione, solo l'ANPC era competente per pronunciarsi sulla legalità del manifesto in contestazione, e non il comune di Chişinău, che ha ritenuto nel caso di specie che l'immagine pubblicitaria in questione non fosse conforme alla legge. La Corte osserva che questa argomentazione non è stata esaminata dai tribunali interni, i quali hanno invece confermato il rifiuto di autorizzare la pubblicità sulla base di altre disposizioni della suddetta legge. Facendo riferimento alla disapprovazione espressa dalle due associazioni consultate dal comune, i giudici nazionali hanno infatti considerato che il manifesto pubblicitario pregiudicava gli interessi di tali associazioni, ritenendo che lo stesso fosse perciò contrario all'articolo 8, comma 3, della legge sulla pubblicità, e fosse anche ingannevole ai sensi dell'articolo 9, comma 1 c), della stessa legge (paragrafi 14 e 16 *supra*). La Corte osserva che queste argomentazioni sono state proposte anche dal comune di Chişinău, nella sua lettera di rifiuto del 5 gennaio 2012, sebbene le autorità municipali abbiano citato, a tale proposito, l'articolo 7 della legge sulla pubblicità (paragrafo 10 *supra*).

59. La Corte rammenta che il suo potere di controllare il rispetto del diritto interno è limitato, poiché spetta in primo luogo alle autorità nazionali, e in particolare alle corti e ai tribunali, interpretare e applicare il diritto interno. A meno che l'interpretazione applicata non sia arbitraria o manifestamente irragionevole, il compito della Corte consiste soltanto nel determinare se i

suoi effetti siano compatibili con la Convenzione (*Sanchez*, sopra citata, § 128, e le cause ivi citate). Nella fattispecie, essa ritiene che gli elementi di cui dispone non le permettano di concludere che la decisione dei tribunali nazionali di fondare l'ingerenza sugli articoli 8, comma 3, e 9, comma 1 c), della legge sulla pubblicità fosse arbitraria o manifestamente irragionevole. Su questo punto essa osserva, in particolare, che l'interpretazione applicata dai giudici interni sembra conforme ai contenuti di questi articoli. Del resto, l'associazione ricorrente non afferma il contrario, e la Corte osserva, per di più, che essa non fornisce alcun esempio di giurisprudenza interna che sia in contraddizione con le conclusioni alle quali sono giunti i tribunali nazionali per quanto riguarda la legalità dell'ingerenza nel caso di specie, o che confermi la tesi difesa dall'interessata secondo la quale solo l'ANCP era competente per pronunciarsi sulla legalità dell'immagine pubblicitaria in contestazione. Su quest'ultimo punto, la Corte è del parere che l'approccio dei tribunali nazionali, che consiste nel considerare implicitamente che anche il comune di Chişinău poteva legittimamente operare tale controllo di legalità, costituisce un'interpretazione ragionevolmente prevedibile delle disposizioni della legge sulla pubblicità. Ora, non viene contestato dalle parti che in applicazione delle disposizioni di tale legge l'associazione ricorrente doveva ottenere l'autorizzazione dei servizi municipali per esporre la pubblicità in questione sui pannelli del comune, e che il comune poteva opporre un rifiuto motivato a tale proposito (si veda l'articolo 16 della legge in questione – paragrafo 18 *supra*).

60. Del resto, la Corte osserva che l'associazione ricorrente non mette in dubbio né l'accessibilità della base legale considerata dai tribunali, ossia gli articoli 8, comma 3, e 9, comma 1 c), della legge sulla pubblicità, né la prevedibilità in quanto tale di queste disposizioni. Rammentando che l'oggetto di una causa che le viene «sottoposta» è definito dalla doglianza o dalla «pretesa» del ricorrente (*Fu Quan*, s.r.o., sopra citata, § 137), la Corte conclude che, nel caso di specie, l'ingerenza nell'esercizio dei diritti dell'interessata sanciti dall'articolo 10 § 1 della Convenzione era prevista dalla legge.

b) Sullo scopo perseguito

61. L'associazione ricorrente considera che il rifiuto di autorizzare l'affissione della pubblicità in contestazione non perseguiva uno scopo legittimo, in quanto il vero motivo di tale rifiuto era, a suo parere, la volontà delle autorità nazionali di vietare un manifesto che rappresentava delle persone omosessuali.

62. La Corte ritiene che non vi siano dubbi, tenuto conto delle motivazioni addotte dal comune di Chişinău e dai giudici interni, che l'ingerenza in questione mirasse a vietare la diffusione di un'immagine pubblicitaria che ritenevano potesse stigmatizzare la dignità di alcuni gruppi di persone, tra cui in particolare le persone disabili e i Rom. Di conseguenza, tale ingerenza

perseguiva lo scopo della protezione dei diritti altrui, ai sensi dell'articolo 10 § 2 della Convenzione (per esempi recenti, si vedano *C8 (Canal 8) c. Francia*, nn. 58951/18 e 1308/19, § 77, 9 febbraio 2023, e *Sanchez*, sopra citata, § 144, 15 maggio 2023).

63. Per di più, la Corte ritiene, alla luce delle circostanze del caso di specie, che nessun elemento permetta di accogliere la tesi dell'associazione ricorrente secondo la quale l'unico motivo dell'ingerenza era vietare la rappresentazione sui pannelli pubblicitari di una coppia omosessuale (paragrafo 43 *supra*). Essa non può dunque concludere che dietro il rifiuto di autorizzare la pubblicità in questione le autorità perseguissero uno scopo predominante e non dichiarato diverso da quello sopra accertato (si veda il richiamo dei principi pertinenti relativi all'articolo 18 della Convenzione in *Selahattin Demirtaş c. Turchia (n. 2)* [GC], n. 14305/17, §§ 421-422, 22 dicembre 2020).

c) Sulla necessità dell'ingerenza

i. Principi generali

64. I principi generali sulla base dei quali si valuta la «necessità in una società democratica» di un'ingerenza nell'esercizio della libertà di espressione sono consolidati nella giurisprudenza della Corte, e sono stati richiamati recentemente nella causa *Sanchez* (sopra citata, § 145) nei termini seguenti:

«i. La libertà di espressione costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica, una delle condizioni fondamentali per il suo progresso e per il pieno sviluppo di ciascuno. Fatto salvo il paragrafo 2 dell'articolo 10, essa si applica non solo alle «informazioni» o «idee» accolte con favore o considerate come inoffensive o indifferenti, ma anche a quelle che colpiscono, sconcertano o inquietano: ciò, infatti, è quanto esigono il pluralismo, la tolleranza e lo spirito di apertura senza i quali non può esistere una «società democratica». Come sancisce l'articolo 10, sono previste delle deroghe che, tuttavia, debbono essere interpretate rigorosamente, e la necessità di qualsiasi restrizione deve essere dimostrata in modo convincente (...).

ii. L'aggettivo «necessaria», ai sensi dell'articolo 10 § 2, implica un «bisogno sociale imperioso». Gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento per valutare l'esistenza di un siffatto bisogno, cui si aggiunge un controllo europeo sia sulla legge che sulle decisioni che la applicano, anche quando esse provengono da un organo giurisdizionale indipendente. La Corte è pertanto competente per decidere in ultima analisi se una «restrizione» sia compatibile con la libertà di espressione che l'articolo 10 protegge.

iii. La Corte non ha il compito, quando esercita il suo controllo, di sostituirsi ai giudici nazionali competenti, ma di verificare sotto il profilo dell'articolo 10 le decisioni da essi adottate in forza del loro potere discrezionale. Da ciò non deriva che essa deve limitarsi a verificare se lo Stato convenuto si sia avvalso di tale potere in buona fede, scrupolosamente e in modo ragionevole: è necessario considerare l'ingerenza controversa alla luce della causa nel suo complesso per stabilire se essa sia «proporzionata allo scopo legittimo perseguito», e se i motivi addotti dalle autorità nazionali per giustificarla risultino «pertinenti e sufficienti» (...) Nel farlo, la Corte deve

SENTENZA CONSIGLIO NAZIONALE DELLA GIOVENTÙ DI MOLDAVIA
c. REPUBBLICA DI MOLDAVIA

convincersi che le autorità nazionali hanno applicato delle norme conformi ai principi sanciti dall'articolo 10, basandosi, per di più, su una valutazione accettabile dei fatti pertinenti (...).»

65. Inoltre, la Corte ribadisce che l'espressione di idee che si riferiscono a un argomento di interesse generale gode di un livello elevato di protezione. Gli Stati convenuti, in tal caso, dispongono soltanto di un margine di apprezzamento ristretto (si veda, per esempio, *Baka c. Ungheria* [GC], n. 20261/12, § 159, 23 giugno 2016, e le cause ivi citate). La Corte, perciò, ha sempre ritenuto che l'articolo 10 § 2 della Convenzione non consentisse delle restrizioni della libertà di espressione quando si trattava di una questione di interesse generale (si veda, per un esempio recente, *Hurbain c. Belgio* [GC], n. 57292/16, § 223, 4 luglio 2023). Inoltre, il margine di apprezzamento è circoscritto anche dal forte interesse di una società democratica a permettere alla stampa di svolgere il suo ruolo indispensabile di «cane da guardia», e quando una ONG richiama l'attenzione dell'opinione pubblica su argomenti di interesse pubblico, essa deve essere considerata esercitare un ruolo di cane da guardia pubblico simile, per importanza, a quello della stampa (*Animal Defenders International c. Regno Unito* [GC], n. 48876/08, §§ 102-03, CEDU 2013 (estratti)).

66. Inoltre, la Corte ha già dichiarato in passato che un'assenza di controllo giurisdizionale effettivo poteva giustificare una constatazione di violazione dell'articolo 10 della Convenzione. Infatti, come ha affermato nel contesto di tale articolo, «[l]a qualità dell'esame (...) giudiziario della necessità della misura (...) assume un'importanza particolare (...), anche per quanto riguarda l'applicazione del relativo margine di apprezzamento (*Baka*, sopra citata, § 161, e le cause ivi citate).

67. Parallelamente, la Corte rammenta che l'articolo 10 della Convenzione non vieta, in quanto tale, qualsiasi restrizione preliminare alla pubblicazione. Tali restrizioni, tuttavia, presentano dei rischi così elevati che richiedono, da parte della Corte, un esame estremamente scrupoloso. Così è soprattutto nel caso della stampa: l'informazione è un bene deperibile, e ritardarne la pubblicazione, anche per un breve periodo, rischia fortemente di privarla di qualsiasi valore e di qualsiasi interesse. Tale rischio sussiste anche nel caso di pubblicazioni, diverse dai periodici, che trattano un argomento di attualità (*Kablis c. Russia*, n. 48310/16 e 59663/17, § 91, 30 aprile 2019, e le cause ivi citate).

68. La Corte ha sottolineato molte volte che la tolleranza e il rispetto della pari dignità di tutti gli esseri umani costituiscono il fondamento di una società democratica e pluralistica. Da ciò deriva che, in linea di principio, si può ritenere necessario, nelle società democratiche, sanzionare o addirittura prevenire tutte le forme di espressione che diffondono, incitano a, promuovono o giustificano l'odio fondato sull'intolleranza (compresa l'intolleranza religiosa), se si vigila affinché le «formalità», «condizioni», «restrizioni» o «sanzioni» imposte siano proporzionate allo scopo legittimo

perseguito. Le autorità competenti sono sempre libere di adottare, nella loro qualità di garanti dell'ordine pubblico istituzionale, delle misure, anche penali, destinate a reagire in maniera adeguata e non eccessiva a tali affermazioni (*Zemmour c. Francia*, n. 63539/19, § 51, 20 dicembre 2022).

69. Infine, la Corte ha anche dichiarato che, allo scopo di esaminare se sia stato pronunciato un discorso di odio, è necessario tenere conto di alcuni fattori, che sono stati sistematizzati come segue nella sua giurisprudenza: i. la questione se i discorsi siano stati fatti in un contesto politico o sociale di tensione; ii. la questione se i discorsi, correttamente interpretati e valutati nel loro contesto immediato o più generale, possano essere considerati come un appello diretto o indiretto alla violenza o come una giustificazione della violenza, dell'odio o dell'intolleranza, in quanto la Corte è particolarmente sensibile alle affermazioni categoriche che attaccano o denigrano interi gruppi, sia etnici che religiosi o di altro tipo; e iii. il modo in cui sono stati formulati i discorsi e la loro capacità – diretta o indiretta – di nuocere. È la combinazione di questi diversi fattori, e non ciascuno di essi preso separatamente, a svolgere un ruolo fondamentale per l'esito della controversia, e la Corte esamina questo tipo di cause tenendo conto principalmente del contesto (*Sanchez*, sopra citata, § 154, e le cause ivi citate). Inoltre, essa ha già riconosciuto la necessità di garantire una protezione elevata alle minoranze vulnerabili – in particolare quelle la cui storia è segnata dall'oppressione e dalla discriminazione – contro i discorsi offensivi o diffamatori (*Savva Terentyev c. Russia*, n. 10692/09, § 76, 28 agosto 2018). Analogamente, la Corte ha ammesso che l'istigazione all'odio non implica necessariamente un appello ad atti di violenza o ad altri reati. In particolare, il verificarsi di attacchi alle persone nell'ambito dei quali alcuni gruppi specifici della popolazione vengono offesi, ridicolizzati o diffamati, può bastare affinché le autorità possano legittimamente privilegiare la lotta contro il discorso razzista piuttosto che la tutela di una libertà di espressione esercitata in maniera irresponsabile (*Féret c. Belgio*, n. 15615/07, § 73, 16 luglio 2007, e *Beizaras e Levickas c. Lituania*, n. 41288/15, § 125, 14 gennaio 2020).

ii. Applicazione di questi principi nel caso di specie

70. Passando a esaminare le circostanze della presente causa, la Corte deve valutare la questione se la misura in contestazione fosse necessaria, come hanno ritenuto le autorità interne, per proteggere i «diritti altrui». A questo proposito, essa osserva anzitutto che, in questo caso, sono in discussione i diritti dei Rom e delle persone disabili al rispetto della loro dignità. Ora, la Corte ha già individuato alcune categorie di popolazione vulnerabile, di cui fanno parte soprattutto i Rom (*Aksu*, sopra citata, § 44, e *Hirtu e altri c. Francia*, n. 24720/13, § 70, 14 maggio 2020) e le persone con disabilità (*G.L. c. Italia*, n. 59751/15, § 54, 10 settembre 2020, e le cause ivi citate). Essa osserva, inoltre, che queste due categorie di popolazione sono in

generale vittime di stereotipi negativi persistenti, e di atteggiamenti stigmatizzanti (paragrafi 20, 23 e 24 *supra*), e che la situazione dei Rom è particolarmente inquietante nella Repubblica di Moldavia (paragrafo 22 *supra*).

71. Nel caso di specie, la Corte considera che il manifesto pubblicitario in contestazione veicolava, per mezzo delle caricature ivi rappresentate, degli stereotipi negativi nei confronti dei Rom e delle persone disabili (paragrafo 6 *supra*). Essa osserva che questo non è contestato dalle parti e che, del resto, l'associazione ricorrente afferma essa stessa di aver voluto rappresentare in tale manifesto le cause di discriminazione che riguardano i diversi gruppi vulnerabili.

72. In applicazione della sua giurisprudenza (paragrafi 64-69 *supra*), e tenuto conto delle circostanze del caso di specie, la Corte opererà la propria analisi nel presente caso esaminando il contesto dell'ingerenza, la natura del manifesto pubblicitario dell'associazione ricorrente e il suo eventuale contributo a un dibattito di interesse generale, il contenuto, la forma e le ripercussioni di tale manifesto, e il ragionamento seguito dai giudici nazionali per giustificare l'ingerenza (si vedano, per esempio, *Stomakhin c. Russia*, n. 52273/07, § 93, 9 maggio 2018, e *Zemmour*, sopra citata, §§ 52-55).

73. Per quanto riguarda il contesto e la natura del manifesto in contestazione, la Corte osserva che l'annuncio pubblicitario elaborato dall'associazione ricorrente rientrava nell'ambito di una campagna antidiscriminazione organizzata durante il processo di adozione della prima legge antidiscriminazione della Repubblica di Moldavia, e alla quale partecipava una coalizione di varie ONG, tra cui l'interessata, e uno degli scopi perseguiti da quest'ultima era promuovere il primo numero gratuito, in tale Stato, di assistenza in caso di discriminazione. Sul manifesto pubblicitario in questione, la ricorrente ha scelto di associare l'informazione legata a tale numero a caricature di personaggi che rientrano nei gruppi che più probabilmente, a suo parere, possono subire discriminazioni. La Corte non ha alcun dubbio sul fatto che la pubblicità in questione e le caricature ivi rappresentate rientravano in uno dei principali dibattiti sociali che hanno avuto luogo all'epoca nella Repubblica di Moldavia, e dunque riguardavano un argomento importante di interesse pubblico (si confronti con *Bohlen*, sopra citata, § 50, *Ernst August von Hannover*, sopra citata, § 49, e le cause ivi citate). Ciò è ancor più vero in quanto il manifesto in contestazione non era una pubblicità commerciale classica, ma una pubblicità «sociale», secondo il termine utilizzato nel diritto interno. A questo proposito, la Corte osserva, da un lato, che, secondo la definizione adottata dal legislatore moldavo, la pubblicità sociale riguarda questioni di interesse pubblico (si veda l'articolo 21 della legge sulla pubblicità, citato nel paragrafo 18 *supra*) e, dall'altro, che nel caso di specie il carattere sociale della pubblicità dell'associazione ricorrente non è stato in alcun modo oggetto di controversia dinanzi ai giudici nazionali (si confronti con *Movimento raeliano svizzero c. Svizzera* [GC], n.

16354/06, § 62, CEDU 2012 (estratti)). La Corte ha già ammesso che, quando una ONG richiama l'attenzione dell'opinione su argomenti di interesse pubblico, essa esercita un ruolo di cane da guardia pubblico simile, per importanza, a quello della stampa, e può dunque essere definita come un «cane da guardia» sociale, funzione che giustifica che essa goda, in virtù della Convenzione, di una protezione simile a quella accordata alla stampa (*Medžlis Islamske Zajednice Brčko e altri c. Bosnia-Erzegovina* [GC], n. 17224/11, § 86, 27 giugno 2017).

74. La Corte osserva, inoltre, che la questione centrale che si pone nella presente causa riguarda la scelta dell'associazione ricorrente di illustrare il proprio manifesto con caricature, e la protezione di cui queste ultime dovrebbero o meno beneficiare. Su questo punto, la Corte rammenta che la satira è una forma di espressione artistica e di commento sociale che, attraverso l'esagerazione e la deformazione della realtà che la caratterizzano, mira naturalmente a provocare e ad agitare. Per questo motivo si deve esaminare con particolare attenzione qualsiasi ingerenza nel diritto di un artista – o di qualsiasi altra persona – di esprimersi con questo mezzo, in quanto la satira contribuisce al dibattito pubblico (*Patricio Monteiro Telo de Abreu c. Portogallo*, n. 42713/15, § 40, 7 giugno 2022, e le cause ivi citate). Tuttavia, il diritto allo humor non permette tutto, e chiunque si avvale della libertà di espressione assume, secondo i termini del paragrafo 2 dell'articolo 10 della Convenzione, «dei doveri e delle responsabilità» (*C8 (Canal 8)*, sopra citata, § 85 *in fine*). Spetta dunque alla Corte esaminare nel caso di specie la questione se le caricature in contestazione abbiano oltrepassato un limite e siano degenerate in una istigazione all'odio e all'intolleranza.

75. Allo scopo di pronunciarsi su questa questione (si veda il richiamo dei fattori di cui tenere conto, paragrafo 69 *supra*), la Corte constata, anzitutto, che all'epoca dei fatti il processo di adozione della legge antidiscriminazione suscitava dibattiti all'interno della società, ma nulla indica, tuttavia, che questi ultimi siano stati all'origine di tensioni tra diverse categorie di popolazione (si confronti con *Ibragim Ibragimov e altri c. Russia*, nn. 1413/08 e 28621/11, § 102, 28 agosto 2018). A tale riguardo, essa osserva che le polemiche erano soprattutto cristallizzate intorno alla questione dell'«orientamento sessuale» (paragrafo 4 *supra*), e non riguardavano i Rom e le persone disabili.

76. Inoltre, la Corte presta una particolare attenzione al fatto che l'associazione ricorrente è una ONG di difesa dei diritti, e che nel suo manifesto le caricature erano accompagnate da un testo che invitava le categorie interessate a chiamare un numero gratuito di assistenza in caso di discriminazione. Tenuto conto anche del fatto che, dinanzi ai giudici nazionali, l'interessata ha costantemente affermato di aver voluto illustrare i diversi criteri di discriminazione, è evidente per la Corte che lo scopo perseguito da quest'ultima non era insultare, ridicolizzare o stigmatizzare le categorie vulnerabili della popolazione o, in generale, promuovere in maniera

insidiosa un discorso di odio e di intolleranza. Nel caso di specie, la questione è dunque se il modo in cui queste categorie sono state rappresentate abbia, di per sé, snaturato, e di conseguenza screditato, il messaggio che l'associazione ricorrente voleva diffondere. Certamente, le caricature riproducevano degli stereotipi negativi. Tuttavia, la Corte ritiene che, valutati complessivamente e considerati nel loro contesto immediato e più generale, il manifesto elaborato dall'associazione ricorrente e le caricature che lo illustravano, che presentavano un elemento di esagerazione, costituivano chiaramente un mezzo per attirare l'attenzione proprio sugli stereotipi esistenti nella società e sulle discriminazioni subite dalle categorie vulnerabili, invitando comunque il pubblico interessato a far valere i propri diritti (si veda, *a contrario*, *Vejdeland e altri c. Svezia*, n. 1813/07, § 54, 9 febbraio 2012).

77. Secondo la Corte, non si può dunque considerare che l'associazione ricorrente abbia esercitato la propria libertà di espressione in maniera irresponsabile, così come il manifesto pubblicitario in contestazione non può essere assimilato ad una istigazione all'odio o all'intolleranza (si confronti con *Perinçek c. Svizzera* [GC], n. 27510/08, § 239, CEDU 2015 (estratti), e *Ibragim Ibragimov e altri*, sopra citata, §§ 117-19). Inoltre, per il fatto che si riferiva a una questione di interesse pubblico, tale manifesto rientrava nella maggiore protezione offerta dall'articolo 10 della Convenzione, che limita il margine di apprezzamento di cui disponevano le autorità moldave (paragrafo 65 *supra*).

78. Per quanto riguarda il ragionamento seguito dai tribunali interni, la Corte osserva che essi hanno basato il rifiuto di autorizzare l'azione dell'associazione ricorrente principalmente sul disaccordo espresso dalle due ONG consultate dal comune di Chişinău (paragrafi 14 e 16 *supra*). A questo riguardo, la Corte deplora che essi non abbiano in alcun modo proceduto ad un bilanciamento dei diversi interessi in gioco, ossia la maggiore protezione di cui doveva, in linea di principio, beneficiare l'associazione ricorrente per comunicare su questioni di interesse pubblico, protezione che poteva eventualmente scontrarsi con la maggiore garanzia di cui dovevano beneficiare i gruppi vulnerabili in caso di discorso offensivo o diffamatorio. Su tale questione, essa rammenta che, grazie ai loro contatti diretti e costanti con le forze vive del loro paese, le autorità dello Stato, in linea di principio, si trovano in una posizione migliore rispetto al giudice internazionale per valutare le necessità e il contesto locali (si veda, per esempio, *Vavříčka e altri c. Repubblica ceca* [GC], nn. 47621/13 e altri 5, § 273, 8 aprile 2021). Nel caso di specie, tuttavia, i tribunali nazionali non hanno tenuto conto dei criteri pertinenti espressi dalla giurisprudenza della Corte (paragrafo 69 *supra*). Attribuendo un'importanza esclusiva all'opposizione delle ONG interrogate dal comune di Chişinău, i giudici nazionali hanno decontestualizzato le caricature (si confronti con *Patrício Monteiro Telo de Abreu*, sopra citata, § 44), non tenendo conto né del messaggio antidiscriminatorio che compare nel manifesto pubblicitario, né del contesto più generale, caratterizzato all'epoca

dei fatti dai dibattiti sulla legge antidiscriminazione, né infine delle ripercussioni che il manifesto in questione poteva avere nella società. Per di più, la Corte Suprema di giustizia ha espressamente ritenuto che le disposizioni della legge sulla libertà di espressione non fossero pertinenti nel caso di specie. Per la Corte, quest'assenza di controllo giurisdizionale effettivo è di per sé problematica e, in ogni caso, produce l'effetto di limitare ancora di più il margine di apprezzamento dello Stato convenuto (paragrafo 66 *supra*). Essa proseguirà comunque la sua analisi, in quanto ha il compito di considerare l'ingerenza in contestazione alla luce della causa nel suo complesso (paragrafo 64 *supra*).

79. Passando a esaminare la forma e le ripercussioni dell'annuncio pubblicitario in questione, la Corte osserva che quest'ultimo era destinato ad essere esposto nelle strade di Chișinău, e pertanto sarebbe stato visto da varie centinaia di migliaia di abitanti. L'impatto della pubblicità in contestazione, qualora ne fosse stata autorizzata l'affissione, avrebbe potuto essere importante (si confronti con *Féret*, sopra citata, § 76, nella quale le affermazioni in questione erano riportate su volantini distribuiti nel corso di una campagna elettorale, ed erano dunque destinati a tutti gli abitanti del paese). La Corte riconosce che un'esposizione involontaria, nelle strade della capitale moldava, a caricature che veicolano stereotipi negativi, sebbene accompagnate da un messaggio antidiscriminazione, poteva certo offendere, ferire o affliggere i membri delle comunità interessate. Ciò è dimostrato dal fatto che le due associazioni, che rappresentano rispettivamente i Rom e le persone disabili, consultate dal comune di Chișinău, hanno disapprovato la pubblicità in questione (paragrafi 8 e 9 *supra*). Inoltre, la Corte non perde di vista, da un lato, che gli stereotipi costituiscono spesso la base della discriminazione e dell'intolleranza, e sono utilizzati da coloro che sostengono di giustificarle (*C8 (Canal 8)*, sopra citata, § 88) e, dall'altro, che i Rom e le persone disabili dovevano, in quanto gruppi vulnerabili, beneficiare di una protezione elevata contro i discorsi offensivi o diffamatori (paragrafo 69 *supra*). Resta sempre il fatto che, nel caso di specie, essa ha considerato che non ci si trovava di fronte ad una istigazione all'odio o all'intolleranza (paragrafo 77 *supra*). Perciò, la Corte non è convinta che la diffusione del manifesto in contestazione, che conteneva un messaggio antidiscriminazione chiaro e intellegibile, avrebbe potuto avere un effetto contrario a quello cercato, e favorire o giustificare le discriminazioni nei confronti delle comunità rappresentate, o addirittura incitare all'ostilità e al risentimento nei loro confronti. Essa conclude che non si poteva considerare che il manifesto in questione potesse avere gravi conseguenze sui membri dei gruppi indicati (si confronti con *Perinçek*, sopra citata, § 253).

80. Infine, per quanto riguarda la natura e la gravità dell'ingerenza, la Corte osserva che, a causa del rifiuto che le è stato opposto, l'associazione ricorrente non ha potuto esporre il proprio manifesto pubblicitario sui pannelli della città di Chișinău. Essa osserva, tuttavia, che altri mezzi di

comunicazione rimanevano aperti, e che l'interessata ha potuto promuovere il numero gratuito di assistenza antidiscriminazione via internet. D'altra parte, come sottolinea il Governo, nulla impediva all'associazione ricorrente di adeguare il manifesto e le caricature che lo illustravano, e di chiedere una nuova autorizzazione per l'affissione della pubblicità dopo averlo modificato. Nel caso di specie, non vi è stata dunque una limitazione generale della diffusione delle idee dell'associazione ricorrente, ma un divieto limitato alla sola esposizione sul suolo pubblico delle caricature in contestazione (si confronti con *Movimento raeliano svizzero*, sopra citata, § 75, e *Animal Defenders International*, sopra citata, § 124).

81. Ciò premesso, la Corte ritiene che il carattere limitato dell'ingerenza nei diritti dell'associazione ricorrente non possa prevalere sugli altri elementi osservati sopra nella sua analisi. Infatti, essa rammenta che il manifesto dell'associazione ricorrente riguardava un argomento di interesse prevalentemente pubblico, che non poteva essere considerato veicolare un discorso di odio o di intolleranza, che il ruolo dell'interessata poteva essere assimilato, nel caso di specie, a quello della stampa, che non vi era dunque posto per limitazioni, in quanto il margine di apprezzamento riconosciuto allo Stato convenuto era ristretto, e che il manifesto, che conteneva un messaggio antidiscriminazione privo di ambiguità e intelligibile, non poteva comportare gravi conseguenze nei confronti dei due gruppi di popolazione vulnerabili che le autorità intendevano proteggere. Per di più, le giurisdizioni interne non hanno operato un controllo effettivo conforme alle esigenze dell'articolo 10 della Convenzione, il che costituisce, secondo la Corte, un fattore chiave per concludere che l'ingerenza nell'esercizio da parte dell'associazione ricorrente del suo diritto alla libertà di espressione non era basato su motivi pertinenti e sufficienti (si confronti con *Gheorghe-Florin Popescu c. Romania*, n. 79671/13, § 41, 12 gennaio 2021). Inoltre, la Corte ritiene che una tale ingerenza potrebbe anche avere un effetto dissuasivo sulle modalità di espressione satiriche per quanto riguarda delle questioni sociali (si veda, *mutatis mutandis*, *Patrício Monteiro Telo de Abreu*, sopra citata, § 47). Di conseguenza, la suddetta ingerenza non era necessaria in una società democratica.

82. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 10 della Convenzione.

II. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

83. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione:

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

A. Danno

84. L'associazione ricorrente chiede la somma di 12.000 euro (EUR) per danno morale.

85. Il Governo ritiene che non dovrebbe essere riconosciuto alcun risarcimento danni alla società ricorrente e afferma che, in ogni caso, l'importo richiesto è eccessivo.

86. La Corte rammenta che le situazioni nelle quali il ricorrente ha subito un trauma evidente, fisico o psicologico, dei dolori e delle sofferenze, stress, angoscia, frustrazione, dei sentimenti di ingiustizia o di umiliazione, un'incertezza che si protrae nel tempo, una perturbazione nella vita o una vera e propria perdita di opportunità, possono essere distinte da quelle nelle quali il riconoscimento pubblico, in una sentenza vincolante per lo Stato contraente, del pregiudizio subito dal ricorrente, rappresenta di per sé una forma adeguata di riparazione. In alcune situazioni, la constatazione da parte della Corte della non conformità con le norme della Convenzione di una procedura o di una pratica è sufficiente per porre rimedio alla situazione. Questi elementi non sono precisamente calcolabili o quantificabili. La Corte è guidata dal principio di equità, che implica anzitutto una certa flessibilità e un esame obiettivo di ciò che è giusto, equo e ragionevole, tenuto conto di tutte le circostanze del caso, ossia non soltanto della situazione del ricorrente, ma anche del contesto generale nel quale la violazione è stata commessa (*Molla Sali c. Grecia* (equa soddisfazione) [GC], n. 20452/14, § 33, 18 giugno 2020).

87. Tenuto conto di questi principi e delle circostanze particolari del presente caso, la Corte ritiene che la constatazione di una violazione costituisca di per sé un'equa soddisfazione sufficiente per qualsiasi danno morale subito dall'associazione ricorrente. In particolare, essa tiene conto del carattere limitato dell'ingerenza nei diritti dell'interessata (paragrafo 80 *supra*) (si veda, per esempio, *Cano Moya c. Spagna*, n. 3142/11, § 58, 11 ottobre 2016).

B. Spese

88. L'associazione ricorrente chiede la somma di 1.096,94 EUR per le spese che dice di avere sostenuto nell'ambito del procedimento seguito dinanzi alle giurisdizioni interne, e la somma di 3.508,29 EUR per le spese che dichiara di aver sostenuto ai fini del procedimento condotto dinanzi alla Corte. A sostegno della sua domanda, essa produce delle copie di contratti firmati con la sua rappresentante, copie di fatture, nonché vari conteggi dettagliati delle ore di lavoro che sarebbero state effettuate dalla suddetta rappresentante. Essa chiede che l'importo riconosciuto a questo titolo sia pagato direttamente a quest'ultima.

89. Il Governo contesta le richieste dell'associazione ricorrente.

90. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute solo nella misura in cui ne sono accertate la realtà e la necessità, e loro importo è ragionevole (si veda, tra altre, *L.B. c. Ungheria* [GC], n. 36345/16, § 149, 9 marzo 2023). Nella fattispecie, tenuto conto dei documenti di cui dispone e dei criteri sopra menzionati, la Corte ritiene ragionevole accordare all'associazione ricorrente la somma di 2.500 EUR per tutte le spese, da pagare direttamente alla rappresentante di quest'ultima.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* il ricorso ricevibile;
2. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 10 della Convenzione;
3. *Dichiara* che la constatazione di una violazione costituisce di per sé un'equa soddisfazione sufficiente per il danno morale subito dall'associazione ricorrente;
4. *Dichiara*
 - a) che lo Stato convenuto deve versare all'associazione ricorrente, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la sentenza diverrà definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, la somma di 2.500 EUR (duemilacinquecento euro), da versare direttamente alla rappresentante dell'associazione ricorrente, per le spese, da convertire nella valuta dello Stato convenuto al tasso applicabile alla data del pagamento;
 - b) che a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;
5. *Respinge* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

SENTENZA CONSIGLIO NAZIONALE DELLA GIOVENTÙ DI MOLDAVIA
c. REPUBBLICA DI MOLDAVIA

Fatta in francese, e poi comunicata per iscritto il 25 giugno 2024, in
applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Hasan Bakırcı
Cancelliere

Arnfinn Bårdsen
Presidente