

Alekseyev c. Russia

Costituisce violazione dell'articolo 11 della Convenzione il rifiuto di autorizzare una manifestazione di promozione e tutela dei diritti fondamentali delle minoranze sessuali, quando lo stesso non soddisfi il vaglio di necessità in una società democratica, così come previsto dal secondo comma della norma in oggetto. In particolare, le proteste provenienti da parte della società civile e dalle comunità religiose, nonché le minacce di attuare contro manifestazioni non integrano il pericolo alla pubblica sicurezza che giustificerebbe la misura restrittiva della libertà di riunione. La norma, infatti, impone oltre ad un dovere di non ingerenza un obbligo positivo di protezione da parte dello Stato, che assicuri le condizioni di libero confronto tra le opinioni avversarie, quale strumento necessario della formazione di una sfera pubblica comunicativa e aperta.

Costituisce violazione dell'articolo 13 della Convenzione l'assenza di strumento che garantisca agli organizzatori di una manifestazione pubblica di ottenere una decisione definitiva sulla liceità del diniego opposto dalle autorità di pubblica sicurezza, prima del momento previsto per lo svolgimento della manifestazione. Nell'attesa, infatti, il godimento della libertà di riunione viene irrimediabilmente compromesso e non offre così un'effettiva tutela del diritto dei manifestanti.

Costituisce violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 11 il rifiuto opposto allo svolgimento di una manifestazione di promozione dei diritti degli omosessuali, quando lo stesso non sia supportato da alcuna ragionevole e necessaria giustificazione, ma si fondi soltanto sulla riprovazione verso l'orientamento sessuale espresso dai manifestanti. Il margine di apprezzamento di cui godono gli Stati, quando le differenze tra situazioni altrimenti simili giustificano un differente trattamento, si restringe drasticamente quando siano in gioco aspetti particolarmente sensibili della vita privata degli individui. In questo senso, non costituisce ragionevole e obiettiva giustificazione di pubblico interesse, capace di legittimare il trattamento deteriore, la circostanza che la maggioranza della popolazione non condivida le idee promosse dai manifestanti. Soprattutto, in considerazione dell'esistenza di un fondamento comune tra gli ordinamenti degli

Stati contraenti di accettazione della pubblica manifestazione e rivelazione del proprio orientamento sessuale.

Fatto:

La controversia in esame trae origine da tre differenti ricorsi presentati da un cittadino russo contro il proprio Stato d'origine, in ragione del divieto ripetuto e ingiustificato opposto dalle autorità moscovite di organizzare delle manifestazioni pacifiche per la promozione e il rispetto dei diritti fondamentali e della tolleranza nei confronti delle minoranze sessuali. Nel 2006, il ricorrente, quale attivista dei diritti LGTB, aveva organizzato una manifestazione per veicolare l'attenzione dell'opinione pubblica sul problema della discriminazione nei confronti delle minoranze sessuali. La sfilata, chiamata "Gay Pride", si sarebbe dovuta tenere in coincidenza dell'anniversario dell'abolizione del reato di omosessualità, ovvero il 27 maggio 2006.

Dal 16 febbraio al 24 marzo 2006, il Sindaco di Mosca e altri esponenti politici di primo piano esprimevano pubblicamente il proprio dissenso nei confronti della manifestazione. In particolare, l'agenzia di stampa Interfax riportava alcune dichiarazioni del Sindaco, il quale affermava come non avrebbe mai autorizzato una sfilata di stampo omosessuale e che avrebbe represso qualsiasi azione in senso contrario, ritenendo così perseguibili gli organizzatori. Il 15 maggio, il ricorrente presentava una comunicazione al Sindaco con la quale indicava il luogo, il giorno e l'ora della marcia, in conformità a quanto disposto dalle norme disciplinanti la materia (The Assemblies Act). Contestualmente, questi si metteva a disposizione delle autorità per assicurare al meglio l'ordine pubblico, annunciando il numero dei partecipanti previsti e comunicando che si sarebbe assicurato del rispetto dei livelli di esposizione al rumore ambientale, previsti dalla normativa di settore, nell'usare gli impianti acustici. Il 18 maggio 2006, il Dipartimento per i rapporti con le autorità di pubblica sicurezza di Mosca (Department for Liaison with Security Authorities) rifiutava il permesso di tenere la manifestazione per motivi di ordine pubblico e di prevenzione di disordini. Le autorità, in particolare, asserivano di aver ricevuto numerose petizioni di protesta contro la manifestazione, alcune delle quali facevano espresso riferimento alla possibilità di reagire in maniera violenta. Inoltre, a queste argomentazioni si aggiungeva quella della tutela dei valori morali e religiosi della maggioranza della popolazione russa, che sarebbe potuta essere turbata da una marcia di questo genere.

A fronte del permesso negato, il ricorrente impugnava la decisione e, contestualmente, informava il Prefetto dell'intenzione di organizzare un picchetto per lo stesso giorno in cui si sarebbe dovuta tenere la manifestazione, ma in un luogo diverso. Il 26 maggio, il Prefetto negava l'autorizzazione sulla base delle medesime motivazioni che avevano fondato il rigetto della richiesta di autorizzazione per la manifestazione. Lo stesso giorno, la Corte distrettuale di Tverskoy, assumendo che fosse compito delle autorità adite assicurare la sicurezza degli aventi pubblici, riteneva che il diniego opposto alla manifestazione fosse stato legittimamente motivato da ragioni di ordine pubblico e senza che venissero violati i diritti di riunione del ricorrente.

Il 27 maggio 2006, il ricorrente e molti altri attivisti partecipavano ad una conferenza per celebrare la Giornata Mondiale contro l'Omofobia, annunciando che avrebbero deposto dei fiori innanzi al memoriale dell'Aleksandroskiy Garden, ovvero il monumento di commemorazione per le vittime omosessuali del fascismo e tenuto una sit-in di protesta nei pressi del Comune, per protestare contro il divieto imposto dal Sindaco. Giunti al memoriale, gli attivisti erano accolti dai corpi speciali anti sommossa (OMON) e da un gruppo di manifestanti che si opponevano al gesto commemorativo. In quell'occasione, il ricorrente e altri manifestanti venivano arrestati e incriminati di illecito amministrativo, per aver violato il divieto di manifestare precedentemente imposto.

Tra il 19 e il 28 settembre, la Moscow City Court rigettava gli appelli presentati dal ricorrente contro le decisioni della Corte distrettuale di Tverskoy, legittimando così ulteriormente la decisione del Sindaco e del Prefetto. Questi fatti si ripresentavano sostanzialmente con le medesime dinamiche in occasione dell'organizzazione del Gay Pride del 2007 e del 2008.

Diritto:

Art. 11 – Libertà di riunione e di associazione

Quale valutazione prodromica al giudizio circa la sussistenza della presunta violazione dell'articolo 11 della Convenzione, la Corte assume che il divieto imposto dalle autorità moscovite per lo svolgimento delle manifestazioni del 2006, 2007 e 2008 rappresenta indubbiamente una interferenza all'esercizio del diritto di riunirsi pacificamente del ricorrente, così come garantito dalla Convenzione.

Assunto che l'esistenza di tale interferenza non è peraltro contestata dalle parti, la Corte procede all'esame della suddetta ingerenza, per vagliarne l'aderenza alle prescrizioni della Convenzione e, in particolare, con il secondo comma dell'articolo. La disposizione citata, invero, prescrive le condizioni che devono ricorrere affinché la deroga al godimento del diritto sancito possa considerarsi rispondente ai principi del sistema convenzionale. Una restrizione legittima deve avvenire nel rispetto delle normative nazionali rilevanti, perseguire un fine legittimo e, soprattutto essere necessaria in una società democratica. Seppure le parti, nel corso del procedimento, abbiano rilevato la legittimità o meno delle interferenze rispetto a tutti i punti menzionati, la Corte ritiene di potere limitare la propria analisi ad una sola delle condizioni legittimanti. La circostanza che, secondo i giudici di Strasburgo, le misure adottate non soddisfino la condizione di necessità in una società democratica, rende superflua l'analisi delle altre condizioni e qualifica ex se le misure governative quali violazioni della libertà di riunione e di associazione.

Tanto premesso, la Corte espone le ragioni a supporto di tale asserzione, analizzando puntualmente quanto sostenuto dal governo. In primo luogo, la Corte ritiene infondato la questione riguardante le proteste ricevute da parti diverse della società civile e da alcuni gruppi religiosi.

Tali proteste, secondo il governo, si sarebbero tradotte in potenziali disordini, pericolosi per la sicurezza dei manifestanti stessi. Il rilievo non è apparso, tuttavia, soddisfacente, perché la giurisprudenza di Strasburgo ha avuto modo di chiarire come ricadano sotto la protezione della libertà, garantita dall'articolo 11, anche quelle manifestazioni che possono disturbare o offendere persone che non condividono le opinioni e le idee dei manifestanti (*Stankov e United Macedonian Organisation Iliden c. Bulgaria*). In ogni caso, infatti, i dimostranti devono essere messi nelle condizioni di manifestare le proprie idee senza temere per la loro incolumità fisica e senza subire violente pressioni psicologiche da parte degli oppositori. Gli Stati membri sono obbligati, in virtù della disposizione citata, a dotarsi di tutte quelle misure che possano assicurare il sereno svolgimento delle manifestazioni di questo tipo (*Plattform "Ärzte für das Leben" c. Austria*). Del resto, la Corte attribuisce ai singoli Stati un ampio margine di discrezionalità nell'impedire le manifestazioni, quando sussistano serie minacce di azioni dissidenti violente contro la manifestazione di cui si chiede l'autorizzazione.

Tuttavia, il rischio o anche l'alta probabilità non sono sufficienti per impedire l'evento, in ragione del fatto che le autorità dovrebbero comunque effettuare una valutazione della concretezza del rischio e dell'impossibilità di adottare le necessarie contromisure (*Baczkowski e altri c. Polonia*). La Corte osserva come, nel caso di specie, vi fossero solo poche minacce di azioni violente, che non solo non sono state attentamente esaminate, ma rispetto alle quali le autorità avrebbero potuto facilmente adottare le misure per permettere il contestuale svolgimento di una contromanifestazione pacifica. In tal modo, avrebbero concesso alla società civile l'opportunità di avere coscienza di voci discordanti su un tema particolarmente sensibile per la società russa.

In secondo luogo, la Corte ritiene altresì infondato l'argomento in virtù del quale negare l'autorizzazione per il Gay Pride fosse necessario per tutelare i valori morali e religiosi della maggioranza della popolazione, nonché la sensibilità dei bambini e degli adulti particolarmente emotivi. In questo senso, rispondendo ad un'esigenza sociale particolarmente pressante, il divieto si atteggierebbe come necessario in una società democratica.

Cionondimeno, la Corte ritiene che, oltre a non essere uno dei motivi che la stessa normativa nazionale di settore prevede per impedire eventi di tal fatta, il fine legittimo summenzionato non rientra neanche tra quelli espressamente previsti dalla Convenzione e, in ogni caso, sarebbe sproporzionato.

Infatti, l'articolo 11 garantisce la libera partecipazione a qualsiasi tipo di manifestazioni e riunioni, con la sola esclusione di quelle violente e volte a negare i valori fondamentali che fondano una società democratica (*G. c. Germania, Christians against Racism and Fascism c. Regno Unito*). Se l'autorizzazione di una manifestazione fosse condizionata alla condivisione delle idee promosse da parte della maggioranza della società, che con la stessa è chiamata a confrontarsi, allora la norma perderebbe qualsiasi valore ed effettività (*Artico c. Italia*).

La manifestazione in oggetto aveva come scopo quello di promuovere il rispetto dei diritti fondamentali e la tutela delle minoranze, senza peraltro proporsi di esibire nudità o assumere atteggiamenti sessualmente provocativi verso la morale o la religione condivisa dal resto della popolazione, quanto piuttosto quella di dichiararsi pubblicamente appartenenti alla minoranza omosessuale del Paese. Laddove, peraltro, non esistono prove scientifiche o dati sociologici che possano dimostrare come il semplice riferimento all'omosessualità nell'ambito del dibattito pubblico possa ferire o influire negativamente sulla crescita o sulla sensibilità di adulti e bambini. Al contrario, il proporre realtà diverse, secondo recenti studi accademici, rappresenterebbe uno strumento di coesione sociale e di presa di coscienza di argomenti rispetto ai quali sussiste spesso una consistente confusione.

Infine, la Corte ritiene che non valga a supportare la tesi del governo l'assenza di un unanime consenso europeo in ordine alla gestione delle questioni concernenti l'omosessualità, da cui deriverebbe un ampio margine di discrezionalità nell'affrontare argomenti di tal sorta. Ciò perché l'assenza di un orientamento condiviso tra i paesi membri del consiglio rileva rispetto ad altri argomenti che non sono assolutamente rapportabili al caso in esame. Inoltre, non esiste alcuna ambiguità nel comportamento e nelle politiche degli Stati membri, rispetto al riconoscimento del diritto di identificarsi apertamente come cittadini omosessuali o comunque appartenenti ad una minoranza sessuale e rispetto alla possibilità di promuovere liberamente e pubblicamente il rispetto dei propri diritti, esercitando il diritto di riunione pacifica. Per tali ragioni, la Corte ritiene che il diniego opposto dalle autorità moscovite e così giustificato integri una violazione dell'articolo 11 della Convenzione.

Art. 13 – Diritto ad un ricorso effettivo

Quanto alla presunta violazione dell'articolo 13, il ricorrente riteneva che il suo diritto ad un ricorso effettivo fosse stato violato, poiché non esisteva alcuna procedura interna che gli permettesse di ottenere una decisione finale, sulla legittimità o meno del diniego, prima della data prevista per la manifestazione. La Corte, chiarito che la norma vada interpretata come garanzia di un effettivo rimedio di fronte ad una autorità nazionale, per chiunque denunci una fondata violazione dei propri diritti e libertà (*Leander c. Svezia*), assume che gli Stati godano di un'ampia discrezionalità nella scelta dei rimedi. Tuttavia, l'adozione dei procedimenti prescelti può svilupparsi in un arco temporale tale per cui, in attesa della definizione del procedimento stesso, il diritto o la libertà di cui si chiedeva la protezione viene irrimediabilmente pregiudicato. Così, per garantire l'effettività del ricorso deve potersi conseguire una tutela immediata, che non vanifichi il ricorso alle procedure interne. Nel caso in esame, poi, la rapidità e i tempi del procedimento sono cruciali per gli organizzatori di un evento pubblico, come una manifestazione o un corteo. Pertanto, giacché il ricorrente ha adito nei tempi e secondo le modalità previste dalla normativa di settore le autorità competenti, un rimedio effettivo gli avrebbe dovuto permettere di ottenere una decisione definitiva sul divieto opposto, prima del momento in cui la manifestazione si sarebbe dovuta tenere. Conseguentemente, la Corte ritiene che al ricorrente sia stato negato il diritto ad un ricorso effettivo e, dunque, che lo Stato convenuto sia incorso nella violazione dell'articolo 13 della Convenzione.

Art. 14 – Divieto di discriminazione

Infine, la Corte esamina la doglianza del ricorrente rispetto alla presunta violazione del divieto di discriminazione. Nel caso in questione, il ricorrente assumeva che il rifiuto opposto dalle autorità nascesse esclusivamente dalla riprovazione morale delle autorità moscovite nei confronti dell'orientamento sessuale dei manifestanti e che, quindi, si fosse trattato di una discriminazione vietata dalla Convenzione.

Preliminarmente, la Corte rinnova come la norma in oggetto non sia suscettibile di applicazione indipendente e autonoma, ma solo complementare e dipendente. La disposizione, infatti, non definisce un generico principio di eguaglianza, bensì impone che non intervenga alcuna discriminazione, che non abbia una giustificazione obiettiva e ragionevole, nel godimento dei diritti e delle libertà garantite dalla prima parte della Convenzione (*Van Raalte c. Olanda*, *Gaygusuz c. Austria*). Nel caso di specie, la discriminazione sarebbe intervenuta nel godimento della libertà di riunione e, per questo motivo, la sussistenza della violazione dell'articolo 14 va condotta con riferimento all'articolo 11.

Per i giudici di Strasburgo, la discriminazione operata sulla base dell'orientamento sessuale rientra indubbiamente nell'ambito di protezione coperto dall'articolo 14 e, inoltre, quando la disparità di trattamento coinvolge la sfera più intima

della vita privata di un individuo devono sussistere argomentazioni particolarmente rilevanti, affinché la discriminazione possa essere ritenuta legittima. In particolare, nel caso di disparità basata sull'orientamento sessuale il margine di apprezzamento, di cui normalmente godono gli Stati membri, è considerevolmente ridotto. Tale circostanza si traduce, quindi, nella valutazione non più della semplice proporzionalità rispetto al conseguimento di un fine legittimo, ma della assoluta necessità della discriminazione, in relazione alle circostanze del caso concreto. Dall'analisi dei fatti emerge, tuttavia, che la ragione principale per imporre il divieto sul Gay Pride fosse la riprovazione delle autorità di pubblica sicurezza verso quella che hanno ritenuto essere una "promozione dell'omosessualità". La Corte, non può fare a meno di valutare le energiche opinioni personali espresse dal Sindaco di Mosca e l'indubbio legame tra tali idee e il rifiuto all'autorizzazione del corteo e del sit-in. Del resto, il governo non ha presentato alcuna argomentazione che potesse giustificare tale disparità di trattamento, avallando così la sussistenza di una illegittima discriminazione. Pertanto sussiste, infine, anche la violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 11 della Convenzione.

Equa soddisfazione:

A titolo di riparazione per la violazione dell'articolo 11, 13 e 14 in combinato disposto con l'articolo 11, i giudici di Strasburgo hanno liquidato la somma di 12,000 euro a titolo di danno non patrimoniale e 17,510 euro per spese ed onorari.

Informazioni aggiuntive

- **Tipo di decisione:**Sentenza (Merito ed Equa Soddisfazione)
- **Emessa da:**Camera
- **Stato convenuto:**Russia
- **Numero ricorso:**4916/07 ; 25924/08 ; 14599/09
- **Data:**21.10.2010
- **Articoli:**11 ; 11-1 ; 11-2 ; 13 ; 13+11 ; 14 ; 14+11 ; 41
- **Op. separate:**No