CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

ÉVA MOLNÁR c. UNGHERIA

(Ricorso n. 10346/05)

SENTENZA

STRASBURGO

7 Ottobre 2008

Questa sentenza può subire ritocchi di forma

Nel caso Éva Molnár c. Ungheria,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in una Camera composta di:

Françoise Tulkens, *Presidente*,

Antonella Mularoni,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş, *giudici*,

and Françoise Elens-Passos, *giureconsulto*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 16 settembre 2008,

Rende la seguente sentenza, adottata nella data menzionata:

PROCEDURA

1. Il caso trae origine da un ricorso (n. 10346/05) contro la Repubblica di Ungheria presentato dinanzi alla Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione") da una cittadina ungherese, la signora Éva Molnár ("la ricorrente"), il 14 Febbraio 2005.

2. La ricorrente è rappresentata dall'avvocato S. Sz. Molnár, del foro di Budapest. Il Governo ungherese ("il Governo") è rappresentato dal signor L. Hóltzl, Agente, Ministro della giustizia e dell'applicazione della legge.

3. La ricorrente sostiene che la dispersione di una manifestazione alla quale la stessa ha partecipato, solamente per difetto di notificazione preventiva alla polizia, ha violato la sua libertà di riunione pacifica, ai sensi dell'articolo 11 della Convenzione.

4. Il 27 novembre 2007 la Corte ha deciso di dare notizia del ricorso al Governo. Conformemente all'articolo 29 § 3 della Convenzione, ha deciso di esaminare unitamente il merito e la ricevibilità del ricorso.

FATTO

LE CIRCOSTANZE DEL CASO

5. La ricorrente è nata nel 1954 e vive a Engelskirchen, in Germania.

A. Le circostanze del caso

6. I fatti della presente fattispecie, come presentati dalle parti, possono riassumersi come segue.

7. Il 7 (primo turno) e il 21 (secondo turno) aprile 2002 si tenevano le elezioni legislative in Ungheria. La coalizione che governava il paese dal 1998 e che, quindi, era responsabile dell'organizzazione delle elezioni, perdeva la maggioranza.

8. I risultati ufficiali delle elezioni venivano stabiliti dalle commissioni elettorali regionali a seguito del secondo turno. Dopo che le corti avevano reso delle decisioni su alcuni ricorsi relativi alla legalità del risultato della procedura di voto, il 4 maggio 2002 il Comitato Nazionale delle elezioni pubblicava un avviso sulla Gazzetta Ufficiale, secondo cui il risultato era ormai divenuto definitivo. Come anche nelle elezioni ungheresi precedenti esso era praticamente identico ai risultati degli *exit poll* realizzati il giorno del secondo turno delle elezioni nonché ai risultati preliminari annunciati dal Comitato la sera del 21 aprile 2002. Ciononostante, girava voce su alcuni media che le elezioni erano state "pilotate".

9. Gli osservatori internazionali, in particolare l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), riteneva che le elezioni parlamentari fossero state condotte nel rispetto degli standard internazionali e che il sistema delle elezioni ungheresi aveva costituito la base di un processo trasparente, responsabile, libero, giusto ed equo¹.

10. Il nuovo governo, formato da una coalizione di partiti dell'ex-opposizione, veniva costituito nel giro di due mesi e prendeva funzione il 27 maggio 2002. La mattina di giovedì, 4 luglio 2002, alcune centinaia di dimostranti iniziavano la protesta contro la legale distruzione dei voti, prevista per il 20 e 22 luglio. I manifestanti bloccavano il centrale ponte Erzsébet a Budapest con le loro auto. Il loro obiettivo era quello di sollecitare un nuovo computo dei voti. Dal momento che essi bloccavano completamente il traffico senza averne dato preventivamente notizia alla polizia, come richiesto dalla Legge n. 3 del 1989 sulla Libertà di Assemblea ("La legge sull'assemblea"), dopo parecchie ore la dimostrazione veniva dispersa.

11. Poco dopo, circa alle 13, altri dimostranti, ancora una volta in assenza di notificazione preventiva, si riunivano in assemblea in Piazza Kossuth dinanzi al palazzo del Parlamento, chiedendo un nuovo conteggio dei voti e esprimendo il loro supporto ai partecipanti alla manifestazione della mattina al Ponte Erzsébet.

¹ Si veda il rapporto dell'OSCE: http://www.osce.org/documents/odihr/2002/06/1430_en.pdf

12. Secondo le affermazioni della ricorrente del 14 febbraio 2005 e le osservazioni del Governo, questi dimostranti erano stati prima al Ponte Erzébet e in seguito si erano spostati in Piazza Kossuth. Tuttavia, nella sua memoria del 23 dicembre 2007, la ricorrente affermava che essi avevano solamente sostenuto coloro che avevano bloccato il Ponte Erzébet.

13. Essendo venuta a conoscenza di questi eventi dal telegiornale, la ricorrente si era unita alla dimostrazione alle 19 circa. A quell'ora, il traffico e il trasporto pubblico – inclusa la circolazione dei tram e degli autobus – si era completamente bloccato nell'area di Piazza Kossuth. Il numero stimato di dimostranti andava da parecchie centinaia a due o tre mila persone. La polizia inizialmente aveva cercato di permettere alla circolazione del traffico di continuare ma poi aveva dovuto chiudere alcune strade vicine. Alla fine, confrontati con una situazione ingestibile, avevano disperso la dimostrazione alle 21 circa senza utilizzare la forza. La ricorrente ha partecipato alla dimostrazione sino a quando non è stata dispersa.

14. I media ungheresi riportavano in dettaglio l'accaduto e la vicenda diveniva la notizia principale del paese. In un comunicato ufficiale, il Presidente della Repubblica aveva condannato gli eventi del 4 luglio 2002, dichiarandoli illegali. Egli sottolineava che l'Ungheria era una democrazia parlamentare stabile nella quale i diritti umani erano rispettati e nella quale le posizioni critiche dovevano poter essere espresse in maniera legale¹.

15. La ricorrente perseguiva le azioni di polizia dinanzi alla Corte Centrale Distrettuale di Budapest. La stessa affermava che la dispersione della dimostrazione era stata illegale.

16. Il 1° ottobre 2003 la Corte distrettuale rigettava il ricorso della ricorrente. I giudici affermavano che il dovere di informare la polizia circa le assemblee programmate era applicabile ad ogni tipo di dimostrazione, incluse le manifestazioni spontanee. Dal momento che la ricorrente non aveva negato che della manifestazione in questione non era stata informata la polizia, come richiesto dall'articolo 14 della Legge sulle Assemblee, la stessa non aveva altra scelta che quella di infrangere la legge.

17. Inoltre, la Corte riteneva che il dovere di informare la polizia in anticipo sulle assemblee da tenersi in luoghi pubblici era funzionale alla protezione dell'interesse pubblico e dei diritti altrui, in particolare in relazione alla prevenzione di disordini e alla circolazione indisturbata del traffico. Di conseguenza, la Corte giungeva alla conclusione che le misure adottate dalla polizia erano conformi alla legge.

18. La ricorrente proponeva gravame avverso tale decisione. Il 13 luglio 2004 la Corte Regionale di Budapest confermava la decisione del giudice di prime cure. Detta ultima sentenza veniva notificata all'avvocato della ricorrente il 31 agosto 2004.

¹http://www.keh.hu/keh/elodok/madl_ferenc/kozlemenyek/20020705nyilatkozat_demonstraciok.html

B. Diritto interno rilevante

1. La Costituzione delle Repubblica di Ungheria

19. La Costituzione delle Repubblica di Ungheria (Legge n. 20 del 1949 e successive modifiche) nella parte rilevante prevede quanto segue:

Articolo 62

“La Repubblica di Ungheria riconosce il diritto di assemblea pacifica e ne assicura il libero esercizio”.

2. Legge n. 3 del 1989 sulla libertà di Assemblea

20. Le disposizioni rilevanti della legge n. 3 del 1989 sulla libertà di assemblea (“la Legge sull’Assemblea”) dispone:

Sezione 2

“(3) L’esercizio delle libertà di assemblea non dovrebbe costituire un reato o un incitazione al reato; inoltre, non deve comportare la violazione dei diritti e delle libertà altrui”.

Sezione 6

“L’organizzazione di un evento in luogo pubblico dovrebbe essere notificata alla questura competente in base al luogo dell’evento e a Budapest alla questura di Budapest, tre giorni prima della data programmata per la manifestazione. L’obbligo di notificazione alla polizia ricade sugli organizzatori dell’evento”.

Sezione 8 (nel testo in vigore all’epoca degli eventi)

“(1) Se la tenuta di un evento soggetto alla notificazione preventiva mette seriamente in pericolo il corretto funzionamento degli organi rappresentativi o dei tribunali, ovvero risulta in un intralcio sproporzionato alla circolazione, la polizia può vietare che l’evento si tenga nel luogo o nell’orario indicato nella notificazione, entro 48 ore dalla ricezione della notifica da parte delle autorità”.

Sezione 9

“(1) Avverso la decisione della polizia non è ammesso appello, ma gli organizzatori possono proporre un’azione in giudizio per la riforma della decisione amministrativa nel termine di tre giorni dalla notifica della stessa”.

Sezione 14 (nel testo in vigore all’epoca degli eventi)

“(1) La polizia può disperdere una manifestazione se l’esercizio del diritto di assemblea contravviene al sottoparagrafo 3 della sezione 2 o se i partecipanti si

presentano alla manifestazione ... in possesso di armi, o se una manifestazione sottoposta a notificazione preventiva si tiene senza previa notificazione, ...ovvero in violazione di una decisione che vieta la manifestazione

(3) Se una manifestazione viene dispersa, i partecipanti possono ricorrere all'autorità giudiziaria nel termine di 15 giorni in vista di stabilire l'illegittimità della dispersione”.

DIRITTO

SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 11 DELLA CONVENZIONE

21. La ricorrente ha lamentato il fatto che la polizia ha disperso una manifestazione pacifica alla quale la stessa partecipava, solamente a causa dell'assenza di notificazione preventiva, in violazione dell'articolo 11 della Convenzione, che prevede, nella parte rilevante, quanto segue:

“1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione...

2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica,... alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati,... alla protezione dei diritti e delle libertà altrui...”

A. Ricevibilità

22. La Corte nota che il ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. Osserva inoltre che non è irricevibile sotto alcun altro profilo. Esso deve dunque essere dichiarato ricevibile.

B. Merito

1. Se vi sia stata interferenza con l'esercizio della libertà di riunione pacifica

23. Il Governo non mette in discussione il fatto che la ricorrente possa prevalersi delle garanzie dell'articolo 11; né nega il fatto che la dispersione della manifestazione abbia interferito con l'esercizio dei diritti della ricorrente tutelati da detta disposizione. La Corte non vede ragione di

ritenere il contrario. Il Governo, tuttavia, sostiene che l'interferenza fosse giustificata ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 11.

2. Se l'interferenza era giustificata

24. Deve determinarsi se la misura oggetto del ricorso fosse “prevista dalla legge”, finalizzata ad uno degli obbiettivi legittimi precisati al paragrafo 2 e se fosse “necessaria in una società democratica” al raggiungimento dei predetti obbiettivi.

a. La prescrizione a norma di legge

25. Le parti sono concordi nel ritenere che la restrizione imposta al diritto della ricorrente alla libertà di riunione pacifica fosse basata sulla sezione 14 della Legge sull'Assemblea, le cui disposizioni sono chiare. Di conseguenza, il requisito della legittimità è soddisfatto.

b. Il fine legittimo

26. Il Governo ha sostenuto che le restrizioni al diritto di riunione pacifica in luogo pubblico avevano il fine di proteggere i diritti altrui, ad esempio il diritto alla libertà di movimento o l'ordinata circolazione del traffico.

27. Il Governo ha affermato che la libertà di riunione pacifica non può essere ridotta ad un mero dovere da parte dello Stato di non interferire. In alcune occasioni, delle misure positive devono essere assunte al fine di assicurare che la riunione fosse pacifica. Il termine di tre giorni era dunque necessario al fine di permettere alla polizia, *inter alia*, di coordinarsi con le altre autorità, al fine di predisporre le forze di polizia, di organizzare i vigili del fuoco e di tenere liberi i veicoli. Lo stesso Governo ha attirato l'attenzione sul fatto che, ove più di una organizzazione notifici l'intenzione di tenere una dimostrazione nello stesso posto e alla stessa ora, sarebbero necessarie delle negoziazioni ulteriori.

28. La ricorrente non ha presentato osservazioni sul punto.

29. Alla luce di tali considerazioni, la Corte è soddisfatta del fatto che la misura *de qua* perseguisse il fine legittimo di prevenire i disordini e di proteggere i diritti altrui.

c. Necessaria in una società democratica

(i) Le tesi delle parti

30. Il Governo ha sostenuto che il presente ricorso dovesse essere distinto dal caso *Bukta e altri c. Ungheria* (n. 25691/04, ECHR 2007–...). Nelle circostanze del caso di specie, la manifestazione non poteva essere considerata spontanea, senza tener conto di quale fosse il reale obbiettivo dei partecipanti, se quello di chiedere un nuovo computo dei voti ovvero di

esprimere solidarietà nei confronti dei partecipanti della manifestazione delle mattina al Ponte Erzébet. Dal momento che tali obbiettivi potevano essere raggiunti attraverso una manifestazione debitamente notificata, la manifestazione del pomeriggio in Piazza Kossuth – che nella prospettiva dei manifestanti costituiva la continuazione della manifestazione del Ponte Erzébet – non poteva essere classificata come una risposta immediata ad un evento politico.

31. Il Governo ha affermato che la dottrina della “risposta immediata” non poteva essere incondizionatamente applicata a tutte le dimostrazioni spontanee. Nelle circostanze del caso di specie, alla dispersione di una manifestazione illegittima – quella del Ponte Erzébet – era seguita una manifestazione non notificata, che gli stessi partecipanti sostenevano fosse stata “spontanea”. Il Governo affermava che l’accettazione di questo tipo di argomenti condurrebbe all’inaccettabile risultato di aggirare i requisiti legali della notificazione preventiva. Il Governo ha altresì sottolineato che la manifestazione *de qua* aveva provocato dei gravi disagi al traffico cittadino.

32. Da ultimo, il Governo ha sottolineato che lo schema di notificazione preventiva non rappresenta uno strumento che può essere utilizzato arbitrariamente dalle autorità pubbliche ma un mezzo per realizzare gli obblighi positivi dello Stato, ovvero la protezione dei diritti altrui, in particolare il diritto alla libertà di movimento.

33. La ricorrente contesta dette tesi e sottolinea che la sola ragione per cui la manifestazione spontanea era stata dispersa consisteva nella mancanza della notifica preventiva. Inoltre, la stessa affermava che la manifestazione aveva causato solo un modesto disagio al traffico, soprattutto nel momento in cui era stata dispersa.

(ii) *La valutazione della Corte*

34. La Corte osserva che il paragrafo 2 dell’articolo 11 conferisce agli Stati la facoltà di imporre delle “restrizioni legittime” all’esercizio del diritto alla libertà di riunione. La Corte nota che le restrizioni alla libertà di riunione pacifica in luoghi pubblici può servire a tutelare i diritti altrui nell’intento di prevenire e mantenere un’ordinata circolazione del traffico.

35. La Corte richiama il fatto che il requisito della notifica preventiva non dovrebbe di norma violare l’essenza di tale diritto. Non è a priori contrario allo spirito dell’articolo 11 il fatto che, per ragioni di ordine pubblico e di sicurezza nazionale, un’alta Parte Contraente richieda che l’organizzazione di riunioni sia sottoposta ad autorizzazione (si veda *Nurettin Aldemir e altri c. Turchia*, nn. 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 e 32138/02 (riunite), § 42, 18 Dicembre 2007).

36. Tuttavia, in circostanze particolari nelle quali una risposta immediata potrebbe essere considerata giustificata, per esempio in relazione ad un evento politico, nella forma di una manifestazione spontanea, disperdere la

manifestazione che ne consegue, solamente a causa dell'assenza dei requisiti della preventiva notifica, senza che sia stata posta in essere alcuna condotta illegale da parte dei partecipanti, potrebbe costituire una restrizione sproporzionata alla libertà di assemblea (si veda *Bukta e altri*, citata *supra*, §§ 35 e 36). È importante che le autorità pubbliche mostrino un certo livello di tolleranza nei confronti dei raduni pacifici perché la libertà di riunione garantita dall'articolo 11 della Convenzione non sia privata di sostanza (si veda *Nurettin Aldemir e altri*, citata *supra*, § 46).

37. Ciononostante, secondo la Corte, i principi stabiliti nel caso *Bukta e altri* non possono essere estesi sino al punto da considerare che l'assenza di una notifica preventiva possa costituire una premessa legittima per procedere alla dispersione della folla. La notifica preventiva serve non solo a riconciliare, da un lato, il diritto di assemblea e, dall'altro, i diritti e gli interessi legittimi (incluso il diritto alla libertà di movimento) degli altri, ma anche la prevenzione dei disordini o dei reati. Al fine di bilanciare gli interessi confliggenti, l'istituzione di procedure amministrative preliminari costituisce una pratica comune negli Stati Membri quando si organizza una manifestazione pubblica. Nell'opinione della Corte, tale requisito non va contro, in quanto tale, ai principi incorporati nell'articolo 11 della Convenzione, nella misura in cui questi ultimi non rappresentano un ostacolo nascosto alla libertà di riunione pacifica tutelata dalla Convenzione (si veda *Balçık e altri c. Turchia*, n. 25/02, § 49, 29 Novembre 2007).

38. La Corte ritiene quindi che il diritto di tenere una riunione spontanea potrebbe prevalere sull'obbligo di dare preventiva notifica alle autorità solo in circostanze speciali, ovvero nel caso in cui sia richiesta una risposta immediata ad un evento in corso nella forma della manifestazione. In particolare, tale deroga alle regole generali può essere giustificata ove il ritardo potrebbe rendere la risposta tardiva.

39. Tuttavia, nell'opinione della Corte, i fatti del presente caso non rivelano alcuna circostanza speciale in base alla quale l'unica risposta adeguata potesse essere considerata una dimostrazione immediata. A tal proposito si deve osservare che i risultati ufficiali delle elezioni sono stati resi pubblici il 4 maggio 2002, due mesi prima della manifestazione in parola e che il risultato di tali elezioni è stato stabilito in maniera oggettiva. Nella misura in cui l'obiettivo dei dimostranti era quello di esprimere solidarietà a coloro che stavano protestando sul Ponte Erzébet, la Corte non è convinta che la questione sarebbe diventata obsoleta se i dimostranti avessero rispettato l'obbligo di notifica.

40. Inoltre, la Corte osserva che, al tempo in cui sono avvenuti i fatti, in Ungheria non era necessaria alcuna autorizzazione per tenere delle manifestazioni pubbliche; tuttavia, era necessario darne notifica alla polizia almeno 72 ore prima della manifestazione. Nel caso in cui la polizia decidesse di vietare la manifestazione, gli organizzatori avevano facoltà di adire le vie giudiziali entro tre giorni. Quindi, la Corte ritiene che vi fossero

delle tutele procedurali atte a prevenire delle restrizioni irragionevoli alla libertà di riunione.

41. La Corte osserva altresì che la manifestazione in parola traeva origine da una manifestazione illegale (si vedano i paragrafi 10 e 14 *supra*) che aveva bloccato il principale ponte del centro di Budapest. Al di là del fatto che la successiva manifestazione in piazza Kossuth includesse in parte o interamente gli stessi partecipanti, l'obiettivo dichiarato di quest'ultimo assembramento, cui ha partecipato la ricorrente, era quello di supportare coloro che avevano illegalmente manifestato al ponte Erzébet. Il carattere essenzialmente turbolento di questa combinazione di eventi è dunque talmente manifesto che la decisione della polizia di sciogliere l'assembramento non può ritenersi in disaccordo con l'oggetto e lo scopo dell'articolo 11 della Convenzione. La Corte ricorda che coloro che organizzano e partecipano alle dimostrazioni, in quanto attori del processo democratico, dovrebbero rispettare le regole che reggono tale processo attraverso l'osservanza delle norme vigenti (si veda *Balçık e altri*, citato *supra*, § 49).

42. La Corte sottolinea altresì che uno degli obiettivi della libertà di riunione è di assicurare un foro per il dibattito pubblico e l'aperta espressione delle proteste. La protezione dell'espressione delle opinioni personali, tutelata dall'articolo 10, rappresenta uno degli obiettivi della libertà di riunione pacifica di cui all'articolo 11 (si veda *Ezelin c. Francia*, 26 Aprile 1991, § 37, Serie A n. 202). A tal proposito la Corte osserva che i dimostranti si sono riuniti in piazza Kossuth alle 13.00 circa e la ricorrente li ha raggiunti alle 19.00 circa, ne risulta che i manifestanti hanno avuto parecchie ore per manifestare le proprie opinioni.

43. In tali circostanze, la Corte ritiene che la ricorrente abbia avuto un tempo sufficientemente lungo per dimostrare solidarietà agli altri manifestanti. Di conseguenza, la Corte ritiene che l'effettiva interferenza con il diritto della ricorrente alla libertà di riunione non appare irragionevole (si veda, *mutatis mutandis*, *Cisse c. Francia*, n. 51346/99, § 52, ECHR 2002-III). La Corte è persuasa che la polizia abbia mostrato la necessaria tolleranza nei confronti dei manifestanti, nonostante non fosse stata preventivamente informata dell'evento (si veda, al contrario, *Balçık e altri*, citata *supra*, § 51), che, secondo l'opinione della Corte aveva interrotto la circolazione del traffico e causato un certo disturbo all'ordine pubblico (si veda, *Çiloğlu e altri c. Turchia*, n. 73333/01, § 51, 6 marzo 2007). A tal proposito, il presente caso è diverso dagli altri in cui la dispersione era stata abbastanza repentina (si veda *Bukta e altri*, citati *supra*, § 10; *Oya Ataman c. Turchia*, n. 74552/01, §§ 41-42, ECHR 2006-XIV; *Balçık e altri*, citati *supra*, § 51).

44. Per quanto concerne il potenziale effetto di congelamento dell'organizzazione di manifestazioni spontanee, la Corte ritiene che i manifestanti abbiano potuto esercitare, per parecchie ore, il loro diritto di

riunione pacifica quale garantito dalla Convenzione (si veda *Bączkowski e altri c. Polonia*, n. 1543/06, § 67, ECHR 2007-...).

45. In base alle predette considerazioni, la Corte ritiene che la dispersione della manifestazione della ricorrente era necessaria in una società democratica e che non possa essere considerata come una misura sproporzionata al fine di raggiungere il legittimo obiettivo perseguito.

46. Di conseguenza, vi è stata violazione dell'articolo 11 della Convenzione.

PER TALI RAGIONI, LA CORTE ALL'UNANIMITA'

1. *Dichiara* il ricorso ricevibile;
2. *Ritiene* che non vi sia stata violazione dell'articolo 11 della Convenzione.

Fatta in inglese e notificata per iscritto il 7 ottobre 2008, ai sensi dell'articolo 77 § 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Françoise Elens-Passos
Giureconsulto

Françoise Tulkens
Presidente