

CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

DECISIONE

SULLA RICEVIBILITA'

del ricorso n° 29631/06
presentato da Stefano BIGLIAZZI e altri
contro l'Italia

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunitasi il 16 dicembre 2008 in una camera composta da :

Françoise Tulkens, *presidente*,

Ireneu Cabral Barreto,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş, *giudici*,

e di Sally Dollé, *cancelliere di sezione*,

Visto il ricorso sopra menzionato il 15 luglio 2006,

Dopo aver deliberato, emette la seguente decisione :

FATTO

I ricorrenti, Stefano Bigliazzi, Andrea Agostini, Maria Grazia Gaggero e Lavinia Botto, sono dei cittadini italiani, nati rispettivamente nel 1965, 1950, 1947 e 1970 e residenti a Genova. Il secondo ricorrente agisce in qualità di presidente dell'associazione per la protezione dell'ambiente « Nuova Ecologia », situata a Genova. Sono rappresentati dinanzi la Corte dall'avvocato D. Rossi, del foro di Genova.

A. Le circostanze del caso di specie

I fatti oggetto del ricorso, così come sono stati esposti dai ricorrenti, possono essere così riassunti.

Il 19, 20 e 21 luglio 2001 si è svolto a Genova l'incontro dei capi di Stato denominato « G8 ». In città sono state organizzate numerose manifestazioni contro la globalizzazione e le autorità italiane hanno predisposto delle importanti misure di sicurezza.

In vista dell'organizzazione del G8, il Governo aveva emesso una legge speciale n. 149 del 8 giugno 2000, la quale autorizzava, tra le altre cose, il prefetto di Genova ad utilizzare il personale delle forze armate per salvaguardare l'ordine e della sicurezza pubblica.

Con ordinanza del 2 giugno 2001, adottata ai sensi dell'articolo 2 del testo unico delle disposizioni in materia di pubblica sicurezza (« TULPS »), il prefetto di Genova ha introdotto delle limitazioni alle normali modalità di accesso alla città. In particolare, una « zona rossa » era stata delimitata da un filo metallico nella parte della città interessata dai lavori del G8 e cioè il centro storico della città. L'accesso al porto era stato vietato e l'aeroporto era stato chiuso al traffico. La zona rossa era racchiusa in una « zona gialla », che a sua volta era circondata da una « zona bianca », cioè una zona senza restrizioni.

Secondo l'ordinanza del prefetto, potevano accedere alla « zona rossa » solo i residenti e quelli che dovevano lavorare lì, muniti di un lasciapassare. Inoltre, vi era un divieto assoluto di stazionare, fatta eccezione per i veicoli di urgenza, e qualsiasi tipo di manifestazione pubblica era interdetta all'interno di quella zona.

Il divieto di manifestare riguardava anche la « zona gialla », mentre il divieto di stazionamento in quella zona riguardava unicamente i luoghi particolarmente sensibili.

Tali limitazioni potevano essere applicate a partire dalla mattina delle 18 luglio fino alla sera del 21 luglio.

Con due ricorsi del 4 e 10 luglio 2001, i ricorrenti hanno contestato l'ordinanza del prefetto del 2 giugno 2001 dinanzi il tribunale amministrativo di Genova. Essi hanno innanzitutto fatto valere l'incompetenza del prefetto relativamente alla decisione di predisporre delle misure suscettibili di limitare l'esercizio di diritti fondamentali come il diritto di manifestare, di circolare e di lavorare. Inoltre essi hanno sostenuto che non erano stati rispettati i criteri dell'urgenza e della proporzionalità e, contestando l'applicazione dell'articolo 2 del TULPS, hanno sostenuto che la

materia avrebbe dovuto essere regolata da una disposizione del giudice e non da una decisione amministrativa come l'ordinanza in discussione.

Nel frattempo, il 19, 20 e 21 luglio 2001, nella città di Genova si sono svolte numerose manifestazioni autorizzate che hanno riunito un gran numero di persone. Si sono verificati numerosi scontri tra i manifestanti e le forze dell'ordine, che hanno condotto anche alla morte di uno dei manifestanti.

Con una decisione del 27 marzo 2003, il tribunale amministrativo ha rigettato il ricorso dei ricorrenti, dopo averli riuniti. Innanzitutto, il tribunale ha ritenuto il *locus standi* di tutti i ricorrenti, sia dei soggetti residenti nelle zone interessate dalle restrizioni di cui si discute che dell'associazione « Nuova Ecologia », tenuto conto in particolare degli obiettivi perseguiti da quest'ultima, vale a dire la protezione dell'ambiente e della dignità umana.

In seguito, richiamando l'articolo 2 del TULPS, il tribunale ha confermato la competenza del prefetto a prendere le decisioni che riguardano l'esercizio di diritti fondamentali, a patto che questi agisse nel rispetto dei principi previsti dalla legge ed i limiti dell'urgenza, della proporzionalità e della grave necessità. Nel caso di specie, la base legislativa in base alla quale il prefetto ha utilizzato i suoi poteri era la legge n. 149 del 2000, che legittima l'utilizzo delle forze armate in occasione del G8. Il tribunale ha ritenuto inoltre che l'ordinanza di cui si discute aveva semplicemente limitato l'esercizio di diritti invocati dai ricorrenti, mentre aveva fatto sì che nessun diritto fondamentale fosse soppresso o completamente sospeso. Questa ha ritenuto inoltre le misure adottate dall'ordinanza proporzionali e ragionevoli, tenuto conto delle minacce all'ordine pubblico collegate allo svolgimento della manifestazione, nella misura in cui era necessario rispettare il giusto equilibrio tra i diritti degli individui residenti nelle zone interessate e l'interesse generale della comunità alla sicurezza e alla protezione dell'ordine pubblico. Il tribunale ha ritenuto che il timore per l'ordine pubblico si fondavano sul fatto che degli atti di violenza si erano verificati in occasione di precedenti vertici, in particolare durante quello che si era svolto a Göteborg. Inoltre, il servizio di informazione aveva comunicato il rischio di attentati.

Inoltre, la durata delle misure contestate era stata limitata e ragionevole rispetto alla natura dei diritti in gioco. Infine, il tribunale ha ritenuto che la questione era stata giustamente regolata dall'articolo 2 del TULPS, con particolare riferimento alla « grave necessità pubblica » che esisteva nel caso di specie.

I ricorrenti hanno proposto appello. Con una sentenza del 15 giugno 2005, depositata presso la cancelleria del 16 gennaio 2006, il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello. Ha sostenuto che le lamentele dei ricorrenti si fondavano su un'affermazione sbagliata, ossia che le autorità amministrative avevano illegittimamente sospeso l'esercizio di alcuni diritti fondamentali. Ora, l'ordinanza del prefetto di Genova, compatibile con la legge, perseguiva lo scopo istituzionale della protezione della pubblica sicurezza e della salvaguardia degli individui, in occasione di un evento straordinario che presentava un grave rischio per la collettività.

B. Il diritto interno pertinente

Ai sensi dell'articolo 2 del TAPS, il prefetto, in caso di urgenza e di « grave necessità » pubblica, può adottare le misure necessarie alla protezione dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 149 del 2000, il prefetto di Genova è autorizzato ad avvalersi delle forze armate, per delle esigenze di pubblica sicurezza legate allo svolgimento del G8.

DOGLIANZE

Invocando gli articoli 10 e 11 della Convenzione e 2 del protocollo n. 4, i ricorrenti lamentano il fatto che le misure adottate dall'ordinanza del prefetto di Genova del 2 giugno 2001 hanno violato il loro diritto alla libertà di espressione, di riunione e di circolazione.

DIRITTO

1. I ricorrenti ritengono che le misure adottate nelle zone « rosse » e « gialle » della città hanno determinato una violazione alla loro libertà di riunione, richiamano pertanto l'articolo 11 della Convenzione, secondo il quale:

« 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 costituiscono misure necessarie, in una società democratica, (...)per la pubblica sicurezza, per la difesa dell'ordine (...) ».

I ricorrenti lamentano che le misure adottate costituiscono una violazione anche alla loro libertà di espressione, richiamando l'articolo 10 della Convenzione secondo il quale:

« 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 considerazione di frontiera. (...).

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 pubblica, alla difesa dell'ordine (...) ».

Malgrado il ruolo autonomo e la specificità della sua sfera di applicazione, l'articolo 11 nel caso di specie deve essere letto alla luce dell'articolo 10 (*Young, James e Webster c. Regno Unito*, 13 agosto 1981, § 57, serie A n° 44). La protezione delle opinioni personali, assicurata dall'articolo 10, rientra tra gli obiettivi della libertà di riunione pacifica consacrata dall'articolo 11. Secondo la Corte, il testo dell'articolo 10, nel

caso di specie, può essere analizzato nel senso di una *lex generalis* rispetto all'articolo 11, per cui non avrebbe senso considerare separatamente i due articoli (*Ezelin c. Francia*, 26 aprile 1991, § 37, serie A n° 202 ; *Vogt c. Germania*, 26 settembre 1995, serie A n° 323, § 64).

La Corte ritiene innanzitutto che le restrizioni imposte dall'ordinanza del prefetto di Genova hanno integrato un'ingerenza nella libertà di riunione dei ricorrenti nella misura in cui hanno comportato per questi l'impossibilità di circolare, di riunirsi e di manifestare liberamente nelle zone della città considerate « rosse » e « gialle ».

Una simile ingerenza viola la Convenzione se non soddisfa le esigenze previste dal paragrafo 2 dell'articolo 11. Occorre pertanto valutare se tale ingerenza era « prevista dalla legge », ispirata da uno degli obiettivi legittimi previsti da tale paragrafo e « necessaria, in una società democratica ».

In primo luogo, la Corte ritiene che l'ordinanza in discussione è stata adottata ai sensi dell'articolo 2 del TULPS, attribuendo al prefetto il potere di adottare tutte le misure necessarie a garantire la protezione dell'ordine pubblico, in caso di urgenza e di grave necessità.

Nel caso di specie, l'esistenza di un rischio per l'ordine pubblico in occasione del vertice del G8 era stato decretato dalla legge n. 149 del 2000, autorizzando espressamente l'utilizzo delle forze armate allo scopo di assicurare lo svolgimento pacifico della manifestazione. Secondo la Corte, l'ingerenza di cui si discute era dunque prevista dalla legge.

La Corte successivamente sostiene che le autorità italiane hanno perseguito uno scopo legittimo, volendo preservare l'ordine e la sicurezza pubblica.

L'espressione « necessaria in una società democratica » si riferisce ad una ingerenza fondata su un « bisogno sociale imperioso » e quindi proporzionato allo scopo legittimo perseguito. La Corte, nell'esercitare la sua funzione di controllo, non può sostituirsi alle giurisdizioni interne competenti, ma deve verificare che le decisioni da queste adottate siano legittime dal punto di vista dell'articolo 11. Occorre cioè valutare l'ingerenza di cui si discute alla luce dell'insieme delle circostanze di fatto allo scopo di determinare se questa era « proporzionata allo scopo legittimo perseguito » e se i motivi invocati dalle autorità nazionali per giustificarla appaiono « pertinenti e sufficienti » (*Partito comunista unificato di Turchia e altri c. Turchia*, sentenza del 30 gennaio 1998, *Raccolta di sentenze e decisioni*, 1998-I, p. 22, § 47).

La Corte ritiene innanzitutto che l'ordinanza di cui si discute non ha impedito ai ricorrenti di manifestare e di esprimere le proprie opinioni. Le misure imposte dal prefetto miravano a limitare l'accesso alle zone sensibili della città, allo scopo di preservare la sicurezza dei partecipanti ai lavori del G8 e di evitare il rischio di attentati e di aggressioni. Tali limitazioni, sicuramente spiacevoli per i ricorrenti e per i residenti delle zone interessate, non hanno impedito la possibilità di manifestare nella zona bianca della città, dove una manifestazione autorizzata si è effettivamente svolta il 21 luglio.

Inoltre, la Corte non prende in considerazione il fatto che le limitazioni di cui si tratta siano state temporanee e siano poi state sospese una volta trascorsi i cinque giorni durante i quali era stato decretato lo Stato di emergenza.

La Corte ritiene inoltre che la decisione del prefetto è stata oggetto di un controllo giurisdizionale (si veda, *a contrario*, *Çetin e altri c. Turchia*, n 40153/98 e 40160/98, §§ 65 e 66, CEDU 2003-III (estratti) ; *Güneri e altri c. Turchia*, n 42853/98, 43609/98 e 44291/98, § 77, 12 luglio 2005). A tale riguardo, la Corte osserva che le autorità giudiziarie hanno giustificato le misure adottate alla luce delle violenze che avevano caratterizzato i precedenti vertici e prendendo in considerazione le serie minacce di attentati di cui il servizio di informazione aveva dato notizia con riferimento al G8 di Genova. Secondo la Corte, il timore di scontri ha legittimamente giustificato le misure adottate e ammette che, nel caso di specie, era stato necessario limitare l'esercizio del diritto di riunione dei ricorrenti. In tali condizioni e tenuto conto dell'ampio margine di valutazione lasciato agli Stati in materia (*Plattform « Artze für das Leben » c. Austria*, sentenza del 21 giugno 1988, serie A n° 139, § 34), la Corte ritiene che le restrizioni all'accesso alle zone rosse e gialle della città di Genova durante cinque giorni, considerando l'insieme delle circostanze del caso di specie, non siano state sproporzionate ai sensi dell' articolo 11 § 2.

2. I ricorrenti lamentano di essere stati vittime anche di una violazione del loro diritto alla libertà di circolazione garantito dall'articolo 2 del protocollo n. 4, secondo il quale :

« 1. Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente (...).

3. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e costituiscono, in una società democratica, (...) alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico (...) ».

La Corte richiama il ragionamento svolto con riferimento all'articolo 11 della Convenzione e ritiene che, per le medesime ragioni, l'ingerenza in discussione debba essere considerata proporzionata allo scopo legittimo perseguito.

Ne deriva che anche tale doglianza deve essere considerata manifestamente infondata ai sensi 35 § 3 della Convenzione.

Per tali motivi, la Corte, all'unanimità,

Dichiara il ricorso irricevibile.

Sally Dollé
Cancelliere

Françoise Tulkens
Presidente