

# DIRITTO DI PROTESTA

Meccanismi  
di Tutela,  
Garanzia  
e Incidenza  
nell'Unione  
Europea e  
nel Consiglio  
d'Europa



**NOVACT**

**Irīdia\_**

# DIRITTO DI PROTESTA

Meccanismi  
di Tutela,  
Garanzia  
e Incidenza  
nell'Unione  
Europea e  
nel Consiglio  
d'Europa

**NOVACT**

**Irīdia.**

Con il supporto di:



**Diputació  
Barcelona**

Il contenuto di questa guida è di esclusiva responsabilità dell'Associazione Novact e del Centro Irídia e non riflette necessariamente l'opinione della Diputació de Barcelona.

# TABELLA DEI CONTENUTI

---

## 1. PRESENTAZIONE 5

Il Progetto 6

## 2. IL DIRITTO DI PROTESTA 9

Che cosa è il diritto di protesta? 10

Quali sono i diritti e i doveri nell'esercizio del diritto di protesta? 11

Che limitazioni possono essere imposte? 17

## 3. MECCANISMI EUROPEI DI PROTEZIONE, GARANZIA E INCIDENZA 23

Quadro legale e istituzionale 24

I meccanismi esistenti 27

### Meccanismi di protezione e garanzia 30

A. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo 30

B. Corte di Giustizia dell'Unione Europea – Rinvio Pregiudiziale 41

C. Mediatore Europeo (European Ombudsman) 47

### Meccanismi d'incidenza 52

D. Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa 52

E. Reclamo o denuncia alla Commissione Europea 56

F. Petizione al Parlamento Europeo 61

## 4. ALTRI MECCANISMI 65

G. Parlamento Europeo – Domanda a un eurodeputato 66

H. Commissione di Venezia 67

## ALLEGATO 69

Allegato I – Quadro Legale 71

Allegato II – Link d'interesse 74

Allegato III – Giurisprudenza della CEDU 76

## SIGLE

(in ordine di apparizione)

**OHCHR** Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani

**PIDCP** Convenzione internazionale sui Diritti Civili e Politici

**CEDU** Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

**Corte EDU** Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

**OIL** Organizzazione Internazionale del Lavoro

**OSCE-ODIHR** Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo della OSCE

**ONU** Organizzazione delle Nazioni Unite

**HRC** Human Rights Council o Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite

**UE** Unione Europea

**CGUE** Corte di Giustizia dell'Unione Europea

**LOPJ** Ley Orgánica del Poder Judicial [Legge Organica del Potere Giudiziario]

**TVE** Televisione Spagnola

1

# PRESENTAZIONE

---

# Il Progetto

La presente Guida *Diritto di protesta: Meccanismi di Protezione, Garanzia e Incidenza nell'Unione Europea e nel Consiglio d'Europa* è parte del progetto *RIGHT2PROTEST- Difesa, incidenza e formazione per i Diritti civili e politici in Europa*, finanziato dalla "Diputació" [Provincia] di Barcellona. RIGHT2PROTEST si sviluppa sull'arco di due anni (2018-2021), e punta alla creazione di un canale destinato a favorire lo scambio di esperienze e strategie di difesa del diritto alla protesta fra esponenti della società civile di Germania, Francia, Ungheria, Polonia e Spagna.

Questo progetto scaturisce dalla necessità di contrastare collettivamente le regressioni in materia di Diritti Civili e Politici che si stanno registrando in vari paesi europei, ma anche in altre latitudini. Negli ultimi anni sono state individuate due grandi tendenze in Europa, il *securitarismo* nell'ambito pubblico e la criminalizzazione della protesta: da una parte un uso inadeguato della forza e di materiali antisommossa da parte dei corpi di polizia; dall'altro, l'emanazione di norme penali e amministrative volte a ridirigere l'apparato punitivo dello Stato verso una funzione di contenimento della critica sociale.

La presente guida intende essere uno strumento utile per le organizzazioni della società civile che svolgono il loro lavoro nel territorio europeo, soprattutto riguardo alla difesa del diritto di Riunione e di manifestazione e della libertà d'espressione e d'informazione. Quindi, ancorché i meccanismi europei di tutela e difesa qui descritti restino validi anche per tutti gli altri diritti umani, la loro esposizione sarà focalizzata sulle specificità del diritto di protesta.

Questa Guida è nata per iniziativa di *Novact* e *Iridia* ed è stata elaborata da *Claudia Nadal\**, con l'indispensabile aiuto di *Tomás Rojas* e *Paula Boet*, e sotto la supervisione e il coordinamento tecnico di *Laura Medina* e *Thais Bonilla*.

---

\* *Clàudia Nadal* è consulente in Diritto Internazionale e Diritti Umani, con una solida esperienza in Organizzazioni Internazionali, quali l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, e ha collaborato in diversi casi relativi a libertà di associazione, libertà di espressione e diritti sindacali.

La prima sezione ha per oggetto la portata del diritto di protesta e i diritti e limitazioni relativi al suo esercizio.

Nelle sezioni successive sono illustrati i meccanismi di protezione, garanzia e incidenza per la difesa dei diritti esistenti nell'Unione Europea e nel Consiglio d'Europa, suddivisi in:

### **Meccanismi di protezione e garanzia:**

- La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che potrà pronunciarsi sulla violazione di diritti fondamentali ad opera degli Stati membri.
- La Corte di Giustizia dell'Unione Europea che, attraverso la questione pregiudiziale sollevata da tribunali interni per iniziativa propria o a richiesta delle parti, potrà valutare se la legislazione nazionale infrange il Diritto comunitario, di cui è parte la Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea.
- Il Mediatore Europeo, che potrà formulare raccomandazioni nei casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni e degli organi dell'Unione Europea.

### **Meccanismi d'incidenza:**

- Il/la Commissario/a dei diritti Umani del Consiglio d'Europa, che può formulare agli Stati Membri raccomandazioni volte a migliorare la protezione dei diritti fondamentali.
- La presentazione di un reclamo o di una denuncia presso la Commissione Europea, che si può pronunciare sul mancato rispetto della normativa comunitaria.

### **Altri meccanismi:**

- La petizione al Parlamento Europeo, indirizzata all'apertura di un dibattito su eventuali violazioni di diritti negli Stati Membri dell'Unione Europea.
- La Commissione di Venezia, incaricata di offrire consulenza legale agli Stati del Consiglio d'Europa sulle rispettive legislazioni, ed alla quale non ha accesso la società civile, è rilevante per il valore dei pareri che emette, utili per sostenere iniziative di denuncia e incidenza.





2

IL DIRITTO  

---

DI PROTESTA

## Che cosa è il diritto di protesta?

Il *diritto di protesta* o *diritto a protestare*, benché non codificato come tale nei principali trattati sui diritti umani, è un concetto in cui rientra un gruppo di diritti fondamentali, individualmente riconosciuti, il cui scopo è la salvaguardia del medesimo bene comune: il pluralismo nella partecipazione politica della società. Nella fattispecie ci riferiamo al diritto di riunione **pacifica, alla libertà di espressione ed alla libertà d'informazione** come strumenti atti a mostrare la diversità delle opinioni esistenti nella società, e a canalizzare la dissidenza e lo scontento. Tali diritti si intrecciano nell'esercizio del diritto di protesta a tal punto che risulta arduo distinguerli gli uni dagli altri. Ad esempio, partecipando ad una protesta pacifica si possono esercitare contemporaneamente il diritto alla libertà di riunione, di associazione, di espressione e di partecipazione alle politiche pubbliche.<sup>1</sup>

Storicamente, la possibilità di dissentire nei confronti dell'Amministrazione statale e di altri nuclei di potere è stata essenziale per la conquista e la difesa del resto dei diritti umani. Per questo il diritto di protesta è un diritto di particolare rilevanza, base dell'attuale sistema di garanzie, che consente di proteggere i progressi sociali raggiunti e di ottenerne altri ancora.

Ne va sottolineato lo stretto rapporto con la libertà di associazione. Anche se la protesta non necessariamente assume una forma organizzata e collettiva, spesso si presenta così. La libertà di associazione, dal canto suo, rinchiede un'altra dimensione: il diritto di organizzazione e di azione articolata. Quindi la libertà di associazione protegge anche la creazione di enti d'intervento politico-sociale, come sindacati e partiti politici, e tutti quegli elementi che ne assicurino l'indipendenza e la capacità d'azione. La libertà di associazione in senso lato esula dalla presente guida, focalizzata sui meccanismi di protezione delle azioni di rivendicazione legittime della società, non necessariamente organizzate e collettive.

---

1 Nazioni Unite, Assemblea Generale; Consiglio de diritti Umani. (2013). La promozione e la protezione dei diritti umani nel contesto delle manifestazioni pacifiche. A/HRC/RES/22/10, 22° periodo di sedute (9 aprile 2013). [Disponibile in: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/128/43/PDF/G1312843.pdf?OpenElement>]

# Quali sono i diritti e i doveri nell'esercizio del diritto di protesta?

Tutti i già menzionati diritti godono di protezione a livello internazionale sotto la denominazione di “diritti civili e politici”. I diritti rientranti in questa categoria cercano di limitare l'intervento delle autorità nella vita privata, di garantire la libertà delle persone e di proteggere la partecipazione agli affari pubblici da rappresaglie, censura o sanzioni. Fra i meccanismi internazionali di tutela spiccano:

- La Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici (in seguito, PIDCP),<sup>2</sup> approvata dall' Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1966. L'organismo preposto a garantirne l'applicazione è il Comitato per i Diritti Umani dell' Organizzazione delle Nazioni Unite (in seguito, ONU).
- La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in seguito, CEDU),<sup>3</sup> approvata dal Consiglio d'Europa nel 1950. L'organismo incaricato di garantirne l'applicazione è la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (in seguito, CEDU o CorteEDU).
- la Carta de diritti Fondamentali della Unione Europea, proclamata dal Parlamento dell'Unione Europea, dal Consiglio dell'Unione Europea e dalla Commissione Europea nel 2000.<sup>4</sup> Non vi è nessun organismo specifico deputato a risolvere le controversie derivanti da eventuali inadempienze alle sue disposizioni.

Anche se le Nazioni Unite e i loro meccanismi di protezione, garanzia e incidenza non rientrano nell'ambito di questa guida, il PIDCP ci è utile per operare

---

2 Nazioni Unite, Assemblea Generale. (1966). Patto Internazionale dei diritti Civili e Politici, Risoluzione 2200 A (XXI) (16 dicembre 1966). [Disponibile in: [https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf)]

3 Consiglio d'Europa, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, approvata a Roma il 4 settembre 1950. [Disponibile in: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_spa.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf)]

4 Parlamento Europeo, Consiglio della Unione Europea e Commissione Europea, Carta dei diritti Fondamentali della Unione Europea (2000/C 364/01), approvata a Nizza il 7 dicembre del 2000. [Disponibile in: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)]

una definizione più completa dei diritti che stiamo esaminando. Tutti i paesi della Unione Europea (in seguito, UE) hanno ratificato il PIDCP, e il diritto internazionale stabilisce che l'interpretazione dei diversi strumenti in vigore in un medesimo territorio deve essere armoniosa.

Prima di passare ad esporre le istanze alle quali è possibile rivolgersi nelle ipotesi in cui si ritenga vulnerato il diritto di protesta, cercheremo di spiegare – per sommi capi – in quali casi esso è tutelato e in quali no, secondo i suddetti trattati. Intendiamo così offrire una succinta descrizione dell'esercizio legittimo del diritto di protesta, come orientamento per decidere se vale la pena o meno, e quando, ricorrere ai meccanismi internazionali.

> **Nell'Allegato I – Quadro Legale troverete il testo dei tre trattati citati in precedenza, oltre ad un breve testo comparativo dei contenuti e degli obiettivi di ciascuno di essi.**

Per rispondere alla domanda, il diritto a protestare protegge:

**1.** Il diritto di chiunque a esprimere la propria opinione e a ricevere informazioni di ogni indole, nonché la libertà di comunicarle, senza l'intromissione dell'Amministrazione di nessuno Stato. La libertà di espressione abbraccia quindi non solo le critiche inoffensive o immateriali, ma anche quelle che possono disturbare o offendere, in particolare quando fanno riferimento a qualcuno che ostenta una carica pubblica.<sup>5</sup> La CEDU considera che coloro che si dedicano alla politica si sottopongono consapevolmente all'esame continuo di ogni loro singola parola o azione, e debbono mostrare un grado superiore di tolleranza alle critiche.<sup>6</sup>

Il discorso politico è ritenuto meritevole di speciale tutela, specialmente nel contesto di un dibattito pubblico d'interesse generale<sup>7</sup> o allorché chi lo esercita è un rappresentante eletto.<sup>8</sup>

---

5 Sentenza della CorteEDU *Otegi Mondragon c. Spagna*, n° 2034/07, del 15 marzo 0211.

6 Sentenza della CorteEDU *Prager e Oberschlick c. Austria* n° 15974/90, del 26 aprile 1995.

7 Sentenza della CorteEDU *Otegi Mondragon c. Spagna*, n° 2034/07, op cit.

8 Sentenza della CorteEDU *Féret c. Belgio*, n° 15615/07, del 16 luglio 2009.

Rispetto alla diffamazione, la CEDU distingue fra “fatti” e “giudizi di valore”.<sup>9</sup> Secondo la corte, i fatti si possono dimostrare, mentre i “giudizi di valore” sono opinioni e non possono essere provati. Quindi è considerata diffamazione l’affermazione di fatti che non siano dimostrabili, mentre le affermazioni consistenti in giudizi di valore non richiedono il sostegno di prove concrete, anche se pur sempre richiedono un certo supporto fattuale.<sup>10</sup>

Secondo questa interpretazione, sarebbe diffamazione l’accusa di corruzione a un esponente politico sostenuta mediante la produzione di prove false, mentre non lo sarebbe chiamarlo “ladro”.

Sono espressamente esclusi dalla libertà di espressione e d’informazione:

- a. Ogni tipo di propaganda a favore della guerra, e
- b. Ogni tipo di apologia dell’odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitazione alla discriminazione, all’ostilità o alla violenza.<sup>11</sup>

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa ha definito “discorso dell’odio” tutte quelle forme di espressione che diffondano, promuovano, giustificano o incitano all’odio razziale, la xenofobia, l’antisemitismo e altre forme di odio basate sull’intolleranza, ivi comprese: l’intolleranza espressa attraverso un nazionalismo aggressivo e l’etnocentrismo, la discriminazione e l’ostilità nei confronti delle minoranze, gli emigranti e le persone di origine immigrante.<sup>12</sup>

## Esempi:

Dire che una determinata etnia è la causa della delinquenza in una città è una frase offensiva che, pronunciata in un contesto privato

9 Sentenza della Corte EDU *Lingens c. Austria*, n° 9815/82, dell’8 luglio 1986, para 46.

10 Sentenza della Corte EDU *De Haes e Gijssels c. Belgio*, n° 19983/92, del 24 febbraio 1997, para 47.

11 Convenzione internazionale sui diritti civili e politici. Parte III, Art 20.

12 Consiglio d’Europa. Raccomandazione 1997/20 del Comitato dei Ministri, del 30 ottobre 1997, sul discorso dell’odio. [Disponibile in: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680505d5b>]

potrebbe anche essere legittima, purché non associata a molestie. Se invece viene gridata attraverso un megafono in una manifestazione può essere considerata istigazione all'odio razziale.<sup>13</sup>

Nel caso *Norwood c. Regno Unito*,<sup>14</sup> il ricorrente aveva appeso fuori da una finestra uno striscione su cui campeggiavano le Torri Gemelle in fiamme e il seguente messaggio: "Islam fuori dalla Gran Bretagna – Proteggi i Britannici". Vi si mostrava anche un simbolo di una mezzaluna con una stella e un segnale di divieto. La CEDU ritenne che un commento così vemente e generico contro un gruppo religioso comportava l'accusa di terrorismo alla totalità del gruppo religioso, cosa incompatibile con i valori di tolleranza, pace sociale e non discriminazione.

2. Tutte le persone hanno diritto alla libertà di associazione e di riunione pacifica a tutti i livelli, in particolare negli ambiti della politica, sindacali e civili.<sup>15</sup> Tale diritto comprende quello di *fondare* sindacati, partiti politici e organizzazione di azione sociale.

Secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la libertà di riunione pacifica va interpretata ampiamente, in modo da farvi rientrare l'organizzazione e partecipazione a cortei, processioni e presidi,<sup>16</sup> pubblici o privati, formali o informali.<sup>17</sup> Il diritto non copre le riunioni, le assemblee o le

---

13 Freedom of expression. Equality and Human Rights Commission, 2015. [Disponibile in: <https://www.equalityhumanrights.com/en/publication-download/freedom-expression-legal-framework>]

14 Sentenza della CorteEDU *Norwood c. Regno Unito*, n° 23131/03, del 16 novembre 2004. [Disponibile in: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-67632&filename=001-67632.pdf>]

15 Unione Europea. Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, Articolo 12, pp. C364/11. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 18 dicembre 2000. [Disponibile in: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)]

16 Sentenza della CorteEDU *Christians against Racism and Fascism c. Gran Bretagna*, n° 8440/78, del 16 luglio 1980.

17 Decisione sull'ammissibilità della CorteEDU *Rassemblement jurassien et Unité jurassienne c. Svizzera*, n° 8191/78, del 10 ottobre 1979.

proteste di ogni tipo che si svolgano in proprietà private senza il consenso della persona proprietaria.

Va segnalato che, anche se il diritto di protesta protegge qualsiasi riunione o assemblea avente oggetto economico, politico o sociale, è più difficilmente applicabile a eventi di carattere puramente comunitario o sportivo.<sup>18</sup> Pur essendo applicabile anche a questi casi il diritto a riunione, le esigenze di protezione imposte agli Stati sono più lievi.

D'altra parte, la libertà di riunione è tutelata a condizione che essa sia pacifica. Le manifestazioni indette con intenzioni violente, quindi, ne sono escluse. Così come ne sono escluse quelle i cui contenuti e scopi siano in contraddizione con i principi democratici, pur non essendo violente. In questo senso, la Giurisprudenza della CEDU sostiene che uno Stato non viola la libertà di riunione pacifica quando proibisce un'assemblea, se ragioni sufficienti fanno supporre che lo svolgimento della stessa sfocerà in una situazione di violenza, anche se questa non fosse la volontà degli organizzatori. In tali casi però la decisione dovrà essere opportunamente motivata.

Gli Stati hanno l'obbligo negativo di non interferire nelle riunioni pacifiche. In genere, le modalità più frequenti d'interferenza sono:

- (1) Il diniego (sistematico o meno) dell'autorizzazione o del permesso di mettere in atto una protesta.
- (2) Scioglimento della protesta senza giustificati motivi.
- (3) Estromissione dei presenti dal luogo in cui si svolge l'assemblea.
- (4) Divieti e penalizzazioni posteriori all'assemblea, sia amministrative che penali.<sup>19</sup>

---

18 European Court of Human Rights. Article 11: The conduct of public assemblies in the Court's case-law, maggio 2013. Pag. 6 e ss. [Disponibile in: [https://www.echr.coe.int/Documents/Public\\_assemblies\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Public_assemblies_ENG.pdf)]

19 European Court of Human Rights. Article 11: The conduct of public assemblies in the Court's case-law, may 2013. Pag. 10. [Disponibile in: [https://www.echr.coe.int/Documents/Public\\_assemblies\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Public_assemblies_ENG.pdf)]



Le penalizzazioni e i processi legali costituiscono una interferenza nel diritto alla libertà di manifestazione anche qualora non abbiano seguito e da essi non risulti l'imposizione di pena alcuna, dato che hanno un effetto d'intimidazione sul resto della società civile.

3. Il diritto internazionale ammette che il diritto di riunione pacifica, la libertà di espressione e d'informazione possano essere oggetto di limitazioni. Qualsiasi restrizione che non rispetti i seguenti requisiti costituisce però una violazione delle libertà individuali. Le limitazioni debbono:
- Essere stabilite per legge,
  - Avere come oggetto la tutela d'interessi pubblici, come la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, i diritti e le libertà di altre persone e
  - Dimostrare di essere necessarie e proporzionali al raggiungimento dello scopo.<sup>20</sup> Una misura non è necessaria, né proporzionata, qualora sia possibile ottenere lo stesso risultato con una limitazione dei diritti più prudente.<sup>21</sup>

---

20 Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, Parte III, Art. 21; e Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 11.2, Libertà di riunione e di associazione.

21 Sentenza della Corte EDU *Axel Springer AG c. Germania*, n° 39954/08, del 7 febbraio 2012.

# Che limitazioni possono essere imposte?

Qui di seguito prenderemo in esame alcune situazioni ricorrenti di limitazione del diritto di protesta. Va tenuto presente che molti sono i fattori che possono modulare l'applicazione della norma generale, e che quindi per sapere se l'esercizio o la limitazione del diritto di protesta sono legittimi occorrerà eseguire un'analisi caso per caso.

## **Rispetto alla libertà di espressione e d'informazione nell'era digitale.<sup>22</sup>**

È riconosciuto il diritto a esprimersi on-line e ad accedere alle informazioni ed alle opinioni di altre persone. Questo comprende anche il discorso politico e religioso. Il diritto alla libertà di espressione comprende dichiarazioni che possono risultare offensive, sorprendenti o moleste. Occorre però prestare particolare attenzione alle possibili lesioni alla reputazione o ai diritti, compreso il diritto all'intimità, di terzi.<sup>23</sup>

Si possono creare, riutilizzare e distribuire contenuti, sempre a patto che sia rispettata la proprietà intellettuale, compreso il *copyright*.<sup>24</sup> Del resto chi gestisce una piattaforma online può e deve limitare certi contenuti e comportamenti, in applicazione delle proprie politiche di gestione dei contenuti, nonché quelle pubblicazioni che ritenga illegali o inappropriate.<sup>25</sup>

---

22 Vedasi: <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/freedom-of-expression-and-information>

23 Sul bilanciamento fra il diritto alla reputazione e quello alla libertà di espressione, vedasi la Sentenza della Corte EDU *Renaud c. Francia*, n° 13290/07, del 25 febbraio 2010. Vedasi anche SCEDU *Pihl c. Svezia*, n° 74742/14, del 7 febbraio 2017.

24 Sul copyright, vedasi la Sentenza della Corte EDU *Asby Donald e altri c. Francia*, n° 36769/08, del 10 gennaio 2013. Vedasi anche la decisione sull'ammissibilità in *Neij e Sunde Kolmisoppi c. Svezia*, n° 40397/12, del 19 febbraio 2013.

25 Per ulteriori informazioni, vedasi la Sentenza della Corte EDU *Magyar Tartalomzolgáltatók Egyesülete e Index.hu Zrt vc Ungheria*, n° 22947/13, del 2 febbraio 2016. Vedasi anche la Sentenza della Corte EDU *Delfi AS c. Estonia*, n° 64569/09, del 16 giugno 2015 (Grand Chamber).

Possiamo, per esempio usando uno pseudonimo, decidere di non rivelare la nostra identità on line, ma le autorità nazionali possono adottare misure che in ultima istanza comportano la sua rivelazione.<sup>26</sup>

I polemici articoli del blog *Return of Kings*, “24 signs she’s a slut” o “Street Harassment is a Myth invented by Socially Retarded White Women”, non sarebbero in astratto denunciabili.<sup>27</sup> Ma, se fossero concretamente indirizzati a una persona o a un individuo, potrebbero comportare conseguenze legali.<sup>28</sup>

## Sulle ingiurie a simboli nazionali:

La Corte Europea dei Diritti dell’Uomo considera che gli attacchi alle istituzioni e ai simboli statali, diversamente da quelli rivolti contro persone, rientrano nell’ambito della critica e della dissidenza. La CEDU ha stabilito che l’uso di simboli nel quadro di una iniziativa politica è tutelato dalla libertà di espressione, anche quando vengono bruciati ritratti di rappresentanti costituzionali e bandiere.<sup>29</sup> I limiti posti dalla CEDU sono la tolleranza e il rispetto dei diritti dell’uomo, dovendo essere considerate uso abusivo della libertà di espressione quelle azioni o dichiarazioni che istighino o giustifichino l’odio, o che costituiscano apologia della violenza.<sup>30</sup> Comunque, una pena di reclusione imposta per una infrazione commessa nel quadro del dibattito politico è compatibile con la libertà di espressione solo in circostanze eccezionali.<sup>31</sup>

Va segnalato che la CEDU non considera che la reputazione del capo dello Stato debba essere oggetto di privilegi o di una particolare tutela, soprattutto

---

26 Consiglio d’Europa. Dichiarazione del 28 maggio 2003, sulla libertà di comunicazione in Internet. [Disponibile in: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805dfbd5](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dfbd5)]

27 Disponibile in: <http://www.returnofkings.com/>

28 Esempio ricavato da Freedom of expression – Equality and Human Rights Commission. [Disponibile in: <https://www.equalityhumanrights.com/en>]

29 Sentenza della CorteEDU *Partito Popolare Democristiano c. Moldavia (n°2)*, n° 28793/02, del 14 febbraio 2006.

30 Sentenze della CorteEDU *Sürek c. Turchia (n°1)* [GS], n° 26682/95, dell’ gennaio 1992, para 62; e *Gündüz c. Turchia*, n° 35071/97, del 14 giugno 2004, para 40.

31 Sentenza della CorteEDU *Stern Taulats e Roura Capellera c. Spagna*, n° 51168/15 e 51186/15, del 13 marzo 2018, para 34.

quando sono in gioco il diritto a informare e quello di esprimere opinioni che lo riguardano.<sup>32</sup>

Malgrado tutto, molti paesi continuano a perseguire per via penale o amministrativa le persone che bruciano fotografie di rappresentanti politici e bandiere nel corso di manifestazioni pacifiche.<sup>33</sup>

Nella sua sentenza *Stern Taulats e Roura Capellera c. Spagna*, del 13 marzo 2018, la CEDU considerò che bruciare foto del Re di Spagna nel corso di una manifestazione non avrebbe dovuto essere un'azione penalmente perseguibile, dato che il gesto rientrava nella critica politica contro l'istituzione monarchica in generale. Secondo la Corte, nel caso di specie, questo tipo di atti non aveva oltrepassato un certo livello di provocazione, destinata a trasmettere un messaggio critico, e non potevano quindi essere considerati una concreta minaccia, né discorso dell'odio o istigazione alla violenza.<sup>34</sup>

## **Rispetto alle restrizioni di luogo e tempo nelle manifestazioni:**

La libertà di riunione e manifestazione comprende sia le riunioni private sia quelle che si svolgono in luoghi pubblici, siano esse raduni statici o marce. In quest'ultima ipotesi, l'Amministrazione può disporre restrizioni di luogo e tempo, purché siano debitamente giustificate e rispettino l'obiettivo nucleare di questo tipo di eventi: dare visibilità a una idea.

Le riunioni pubbliche hanno luogo per trasmettere un messaggio e si debbono svolgere in luoghi e in momenti che permettano che esse siano viste e udite dalle persone a cui il messaggio è rivolto. Ne consegue che, se l'Am-

---

32 Sentenza della CorteEDU *Otegi Mondragon c. Spagna*, Op. Cit 5, para. 55-56.

33 In Spagna, non è penalizzato l'atto di bruciare bandiere in quanto tale, ma viene invocato in questi casi il reato di "vilipendio" alle istituzioni democratiche. È fatto inoltre divieto di bruciare la foto del Re in virtù dell'interpretazione dell'articolo 491.2 del Codice Penale: "Sarà comminata una pena di arresto da sei a ventiquattro mesi a chi utilizzi l'immagine del Re o della Regina o di qualsiasi loro ascendente o discendente, o della Regina consorte o del consorte della Regina, o del Reggente o di membri della Reggenza, o del Principe (...)". Rispetto al vilipendio di rappresentanti politici, vedasi il caso della CorteEDU *Partito Popolare Democristiano c. Moldavia* (n°2), Op. cit. 29.

34 Sentenza della CorteEDU *Stern Taulats e Roura Capellera c. Spagna*, del 13 marzo 2018, Op. cit. 31.

ministrazione impone talune restrizioni relative ad orari, luoghi o modalità di svolgimento di una riunione, dovrà offrire alternative ragionevoli.<sup>35</sup>

## **Rispetto ai requisiti per l'esercizio del diritto di riunione pacifica:**

Sia le direttive dell'OSCE sia la CEDU riconoscono che le riunioni sono un uso dello spazio pubblico altrettanto legittimo che le attività commerciali o il traffico.<sup>36</sup>

L'esercizio del diritto di riunione pacifica, estatica o in movimento, può comportare l'obbligo di comunicarne in anticipo lo svolgimento alle autorità competenti. Il Comitato per i Diritti Umani dell'ONU e la CEDU hanno ritenuto tale requisito compatibile con l'esercizio del diritto, anche se la comunicazione prevista non va considerata equivalente a una richiesta d'autorizzazione.<sup>37</sup> Lo scopo di questa comunicazione è che le autorità possano disporre le misure ragionevoli e opportune per garantire che l'evento si svolga senza incidenti.<sup>38</sup>

**La CEDU ha indicato che il rischio di contro-manifestazioni non è un motivo sufficiente per il divieto allo svolgimento di una manifestazione. Le autorità sono tenute ad adottare le misure necessarie per evitare gli scontri violenti**

---

35 Direttive congiunte OSCE-ODIHR-Commissione di Venezia. Direttive su diritti Fondamentali, settembre 2015. Direttiva 3.5, para 99 e 101. [Disponibile in: <https://book.coe.int/en/human-rights-and-democracy/6844-joint-osceodihr-venice-commission-guidelines-on-fundamental-rights.html>]. Vedasi anche, Rapporto Relatore speciale diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione al Comitato per i diritti umani, A/HRC/23/39, par. 60. [Disponibile in: <https://undocs.org/es/A/HRC/23/39>]

36 Direttive congiunte OSCE-ODIHR-Commissione di Venezia. Direttive su Diritti Fondamentali. Direttiva 3.2 e Sentenza della Corte EDU Patyi and Others v. Hungary, n° 5529/05, del 7 gennaio 2009.

37 Il Comitato per i Diritti Umani dell'ONU, nelle sue osservazioni finali sul Marocco (1999), doc. ONU CCPR/C/79/add.113, par. 24. [Disponibile in: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F79%2FAdd.113&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F79%2FAdd.113&Lang=es)]

38 Sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo *Sergey Kuznetsov c. Russia*, n°25691/04, del 23 gennaio 2003, para 42; e *Bukta and Others c. Hungary*, n° 25691/04, del 17 ottobre 2017.

## fra due manifestazioni di opposte ideologie, evitando di negare il diritto alla riunione pacifica a nessuna delle due.<sup>39</sup>

Va sottolineato che tanto il relatore speciale Maina Kiai come la CEDU si sono espressi affermando che l'assenza di notifica non può essere, di per sé, motivo di scioglimento della protesta.<sup>40</sup> Inoltre, secondo le direttive dell'OSCE-ODIHR, le manifestazioni spontanee debbono essere legali e tollerate, nella misura in cui costituiscono un elemento prevedibile e non eccezionale di una democrazia in buona salute.<sup>41</sup> Questo significa che una manifestazione o riunione pubblica fatta senza preavviso non può essere considerata illegale solo per questo motivo.

## **Metodi deterrenti da parte delle autorità**

Una persona non può essere penalizzata per il semplice fatto di aver partecipato a una manifestazione. La CEDU ha stabilito che: "la libertà di partecipare a una riunione pacifica è di tale rilevanza che una persona non potrà essere punita nemmeno con il grado più basso di sanzioni disciplinari per aver partecipato ad una manifestazione che non sia stata vietata, purché non abbia commesso un atto repressibile in questo stesso contesto".<sup>42</sup>

L'uso della forza da parte delle autorità non è vietato, a patto che sia uno strumento eccezionale, e che sia usato in una misura strettamente necessaria al raggiungimento dell'obiettivo.<sup>43</sup> È importante ricordare che in presenza di una

---

39 Sentenza della CorteEDU *Alekseyev c. Russia*, n° 4916/07, 25924/08 e 14599/09, del 21 ottobre 2010.

40 Relatore speciale A/HRC/23/39, op. Cit, par. 51; e Sentenza della CorteEDU *Bukta and Others v. Hungary*, n°25691/04, del 17 luglio 2007, para 36. Vedasi anche Nazioni Unite, Assemblea Generale; Consiglio dei Diritti Umani (2016). Rapporto del Relatore speciale sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione e Relatore speciale sulle esecuzioni extragiudiziarie, sommarie o arbitrarie e sulla gestione adeguata delle manifestazioni. A/HRC/31/66, del 4 febbraio 2016, para 21 e 22. [Disponibile in: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>]

41 Direttive congiunte OSCE-ODIHR-Commissione di Venezia. Direttive su Diritti Fondamentali. Principio 4.2.

42 Sentenza della CorteEDU *Galstyan c. Armenia*, n° 26986/03, del 15 novembre 2017, para 15.

43 Nazioni Unite, Assemblea Generale; Risoluzione 34/169. Codice di Condotta dell' ONU per gli appartenenti alle Forze dell'Ordine, del 17 dicembre 1979. Articolo 3. [Disponibile in: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>]

condotta violenta è dovere della polizia distinguere fra coloro che agiscono in modo violento e coloro che non lo fanno.<sup>44</sup> L'uso arbitrario o abusivo della forza da parte dei pubblici ufficiali incaricati di garantire il rispetto della legge è un reato punibile.<sup>45</sup>

Sul corretto uso della forza da parte delle forze di polizia, rimandiamo di nuovo ai *Principi di base dell'ONU sull'uso della Forza e delle Armi da Fuoco da parte degli appartenenti alle Forze dell'Ordine*,<sup>46</sup> ampiamente approvati tanto dai singoli Stati come dagli organi internazionali. Di proficua consultazione è anche il documento "*Principi sulla Libertà di Riunione*", opera congiunta OSCE-O-DIHR-Commissione di Venezia.

> I link a questi documenti si trovano  
in *Allegato II – Link d'interesse*.

---

44 Amnistia Internazionale (2014) *Spagna, il diritto a protestare, minacciato*. Amnesty International Publications. [Disponibile in: <https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur410012014es.pdf>]

45 Principi di Base dell' ONU sul ricorso alla Forza e alle Armi da Fuoco da parte degli appartenenti alle Forze dell'Ordine. Adottati dall'Ottavo Congresso delle Nazioni Unite su prevenzione della criminalità e il trattamento dei delinquenti-. Principio 7. [Disponibile in: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx>]

46 Op. Cit.

3

MECCANISMI  
EUROPEI  
DI PROTEZIONE,  
GARANZIA  
E INCIDENZA



## Quadro legale e istituzionale

Se riteniamo che il nostro diritto di protesta sia stato conculcato o indebitamente limitato, potremo ricorrere ai diversi meccanismi esistenti nell'ambito europeo che consentono la presentazione di un reclamo. Qui di seguito offriamo una rassegna dei meccanismi di protezione e garanzia esistenti nel quadro istituzionale della Unione Europea e del Consiglio d'Europa.

L'Unione Europea è una istituzione sovranazionale economica e politica, che annovera 28 Stati Membri. A causa della natura principalmente economica delle ragioni che portarono alla sua fondazione, sono pochi i regolamenti o le direttive che trattino direttamente la tematica dei diritti umani a livello comunitario.<sup>47</sup> Negli ultimi anni, però, abbiamo assistito a una svolta nelle aspirazioni e interessi dell'Unione Europea, che sembra tendere all'esercizio di ulteriori competenze e ad una maggiore integrazione politica. Sono stati approvati atti giuridicamente vincolanti che, anche se non disciplinano direttamente le libertà di cui ci stiamo qui occupando, possono influire in certo modo su di esse. Per esempio, la decisione 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale,<sup>48</sup> la direttiva sul copyright<sup>49</sup> o l'adozione di misure di antiterrorismo comuni.

Questa tendenza suggerisce che plausibilmente l'Unione Europea aumenterà la propria attività normativa in ambiti che incidono direttamente sui diritti umani. Questo è importante perché alcuni dei meccanismi che andremo a vedere ammettono solo violazioni basate sul diritto comunitario e, anche se in

---

47 Version consolidata del Trattato di Funzionamento della Unione Europea (2012) Gazzetta Ufficiale della Unione Europea. Articoli 2 a 6. [Disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>]

48 Unione Europea, Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale. Gazzetta Ufficiale della Unione Europea. [Disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32008F0913>]

49 Parlamento della Unione Europea, Risoluzione legislativa, del 26 marzo 2019, sulla proposta della direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio su copyright nel mercato unico digitale. [Disponibile in: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0231\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0231_EN.html)]

teoria dovrebbe essere bastevole l'invocazione della Carta di diritti Fondamentali, il suo ambito di applicazione è di solito interpretato in senso restrittivo.

L'interpretazione limitata che è stata applicata finora si basa sull'articolo 51 della Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che stabilisce che le disposizioni della Carta "sono rivolte alle istituzioni e agli organi dell'Unione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, nonché agli Stati membri **solo** quando applichino il Diritto dell'Unione". A quanto pare questa posizione sta cambiando. La strategia principale consiste nel giustificare il ricorso mediante il riferimento, sia pur tangenziale, a una normativa o pilastro dell'Unione Europea. Una volta così giustificato, il ricorso può essere ritenuto ammissibile e l'organismo incaricato di risolvere il caso potrebbe pronunciarsi invocando anche la Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

La piattaforma "No callarem" ha chiesto al Parlamento Europeo d'indagare la Spagna per la sistematica violazione del diritto alla libertà di espressione e di creazione artistica. Ha presentato un ricorso contro la Ley de Seguridad Ciudadana, nonché contro le pene di reclusione imposte a Valtònyc e a Pablo Hásel, due rapper che erano stati processati per apologia del terrorismo e vilipendio alla corona. Il ricorso, che si basava sugli articoli 11 e 2 della Carta dei diritti Fondamentali della Unione Europea, è stato in un primo momento respinto perché secondo la Commissione Petizioni trattavasi di un affare interno allo Stato membro. Alcuni europarlamentari però hanno insistito sulla competenza del Parlamento riguardo all'applicazione della legislazione europea, con l'argomento che la Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea è parte del nucleo del diritto comunitario. La petizione è stata quindi presentata di nuovo e ammessa.<sup>50</sup>

La Commissione Europea ha avviato una procedura d'infrazione contro la Polonia presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CEDU) per attacchi allo Stato di Diritto. La Polonia aveva approvato una serie di misure che mettevano in forse l'indipendenza delle istituzioni e la separazione dei poteri. Nel giugno del 2019, la CGUE ha risolto che il nuovo regime disciplinare per i giudici vulnerava il principio d'indipendenza giudiziaria. La CGUE ha con-

---

50 Regué, J. (25.05.2018) "L'Eurocamera inizia la procedura d'indagine per accertare se la Spagna viola il diritto alla libertà di espressione " El Periodico. [Disponibile in: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20180525/comision-europea-investigara-espana-vulnera-libertad-expresion-6839615>] (Ultima consultazione il 25.04.2019)

diviso il parere della Commissione, e ha ritenuto la Polonia inadempiente agli obblighi previsti dall'articolo 2 del Trattato dell'Unione Europea –dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di Diritto e rispetto dei diritti dell'uomo–, letto congiuntamente all'articolo 47 della Carta dei Diritti Fondamentali della UE –diritto alla tutela giudiziaria effettiva e a un giudice imparziale–. In questo modo si è ottenuto che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si pronunciasse sull'applicazione della Carta dei Diritti Fondamentali, con riferimento ai pilastri dell'Unione.<sup>51</sup>

Dal canto suo, il Consiglio d'Europa è una istituzione più ampia, che annovera 47 paesi membri. L'obiettivo primigenio del Consiglio d'Europa è la promozione della democrazia, dello Stato di diritto e la protezione dei diritti umani. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è l'organismo deputato all'applicazione della Convenzione Europea dei diritti Umani e, probabilmente, l'istituzione più efficace per risolvere un caso singolo di violazione del diritto di protesta.

---

51 Decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sul caso C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indépendance della Cour suprême)*, del 24 giugno 2019. [Disponibile in: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190081en.pdf>]

## I meccanismi esistenti

Nella seguente pagina è riportata una tavola-riassunto dei vari meccanismi di protezione, garanzia e incidenza esistenti, e il riferimento alla sezione di questa guida in cui sono descritti per esteso. Riteniamo che può essere d'aiuto per individuare il miglior meccanismo per ognuno dei diversi obiettivi che si perseguano con la denuncia che si voglia presentare. La guida continua con delle istruzioni pratiche su come presentare un ricorso o un reclamo attraverso questi meccanismi, la cui presentazione è suddivisa in due blocchi. Nel primo sono studiati attentamente i *meccanismi di protezione e garanzia*, cioè quelli che intendono offrire soluzioni per una violazione –individuale o collettiva– dei diritti umani. Nel secondo blocco sono invece analizzati i *meccanismi di incidenza politica*, cioè quelli che servono a dare visibilità a un caso di violazione e che cercano di richiamare l'attenzione degli organi internazionali affinché esercitino pressioni sulle autorità per modificarne la condotta.

È interessante citare il meccanismo "*La tua Europa - Consulenza*", accessibile online. È un servizio pubblico costituito da un team di giuristi conoscitori del diritto dell'Unione Europea e del diritto interno degli Stati membri. Risponde a quesiti in tutte le lingue ufficiali dell'Unione Europea, formulati direttamente da cittadini, cittadine e residenti dell'Unione Europea (e di Norvegia, Islanda e Liechtenstein), nonché di persone aventi parenti cittadini di o residenti in uno Stato membro. Va detto però che non sostituisce la difesa legale, ma serve solo a identificare le norme di legge eventualmente violate. Il link si trova nell'*Allegato II- Link d'interesse*.

	<b>Fa parte di</b>	<b>Tipo d'organo</b>	<b>Esito</b>
<b>Corte Europea dei Diritti dell'Uomo</b>	Consiglio d'Europa	Giudiziario, vincolante	Sentenza vincolante.
<b>Corte di Giustizia dell'Unione Europea – Rinvio pregiudiziale</b>	Unione Europea	Giudiziario, vincolante	Sentenza vincolante, volta alla deroga di una legislazione nazionale.
<b>Mediatore Europeo</b>	Unione Europea	Intermediario, quasi-giudiziario, non vincolante	Proposte di risoluzione amichevole, raccomandazioni allo Stato.  Pressione sul governo.
<b>Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa</b>	Consiglio d'Europa	Politico, non vincolante	Relazione, osservazioni, raccomandazioni allo Stato. Pressione sul governo.
<b>Reclamo o denuncia alla Commissione – Corte di Giustizia dell'Unione Europea</b>	Unione Europea	Politico, non vincolante.  Nota: In caso di rinvio alla CEDU, la sentenza di quest'ultima si sarebbe vincolante	Relazione, raccomandazioni allo Stato, rinvio alla CEDU.  Pressione sul governo.
<b>Petizione al Parlamento Europeo</b>	Unione Europea	Politico, non vincolante	Relazione, raccomandazioni allo Stato, risoluzione del Parlamento.  Pressione sul governo.

<b>Destinato a</b>	<b>Controparte</b>	<b>Argomentazione</b>	<b>Sezione (pagina)</b>
Casi individuali o collettivi di violazione della CEDU, addebitabili all'attività o all'inazione dell'Amministrazione statale o di alcuni dei suoi organi. Disponibile solo una volta esauriti tutti i ricorsi giudiziari a scala statale.	Amministrazione Statale	Convenzione Europea dei diritti Umani	Pag. 17
Violazione del diritto comunitario da parte delle autorità nazionali, a livello legislativo o di applicazione delle leggi.  Non vi è una via diretta alla CGUE, alla quale si può accedere solo attraverso i tribunali nazionali, mediante il ricorso chiamato "rinvio pregiudiziale".	Amministrazione Statale	Diritto nazionale che contravenga il diritto comunitario, diritto dell'Unione Europea	Pag. 24
Casi individuali o collettivi di cattiva amministrazione delle istituzioni dell'Unione Europea	Amministrazione della Unione Europea	Non occorre che vi sia violazione di un precetto legale, basta una cattiva prassi o procedura.	Pag. 28
Tendenze generali, situazioni repressive collettive.	Amministrazione Statale	Convenzione Europea dei diritti Umani	Pag. 31
Violazione del diritto comunitario da parte delle autorità nazionali, nella legislazione o nell'applicazione delle leggi.	Amministrazione Statale	Diritto nazionale che contraddica il diritto comunitario, diritto della Unione Europea	Pag. 33
Infrazioni commesse dagli Stati Membri, dalle autorità locali o da altre istituzioni.	Amministrazione Statale e Unione Europea	Qualsiasi problema relativo alle competenze dell'Unione Europea	Pag. 37

# Meccanismi di protezione e garanzia

## A. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

### Che cosa è?

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CorteEDU) è un organismo giudiziario che ha sede a Strasburgo. È composta da quarantasette giudici, un numero pari a quello degli Stati membri del Consiglio d'Europa che hanno ratificato la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali. È l'organismo incaricato della interpretazione di questa Convenzione e della risoluzione dei casi di violazione dei diritti in essa contenuti.

La Corte è assistita da una Segreteria composta essenzialmente da giuristi (*référéndaires*) provenienti da tutti gli Stati Membri. Tanto i giudici come i *référéndaires* sono del tutto indipendenti dai rispettivi paesi d'origine e non rappresentano né la parte ricorrente né gli Stati Membri.<sup>52</sup>

### Caso paradigmatico:

Il già citato caso *Stern Taulats e Roura Capellera c. Spagna*, in cui due persone erano state processate per vilipendio alle istituzioni monarchiche e istigazione alla violenza dopo aver bruciato foto del Re e della Regina di Spagna nel corso di una manifestazione.<sup>53</sup> Il caso era stato portato al Tribunale Costituzionale, che aveva ritenuto che il reato era stato effettivamente commesso e che non vi era stata quindi nessuna violazione dei diritti umani.

---

52 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: Domande e Risposte. Pag. 3 [Disponibile in: [https://www.echr.coe.int/Documents/Questions\\_Answers\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Questions_Answers_SPA.pdf)]

53 Sentenza della CorteEDU *Stern Taulats e Roura Capellera c. Spagna*, Op. Cit 31.

## Chi può?

Qualsiasi persona fisica o giuridica –per esempio, una organizzazione non governativa o un gruppo di privati<sup>54</sup> che si trovi nella giurisdizione degli Stati Parte della Convenzione<sup>55</sup> e che sia la vittima diretta o indiretta dell'infrazione.<sup>56</sup> La residenza non è un requisito indispensabile.

Non si può presentare un ricorso in nome di altre persone, a meno che le stesse non ci abbiano nominato rappresentanti ufficiali.

La persona ricorrente dev'essere stata vittima di una violazione. **Non si può presentare un ricorso per cause generali quali, ad esempio, una legge o un atto ritenuto ingiusto.**

I ricorsi anonimi saranno respinti, anche se nel compilare il formulario è possibile chiedere l'anonimato e che l'identità della ricorrente non sia resa pubblica. Perché questa richiesta venga accettata debbono essere esposte le ragioni per cui si desidera mantenere l'anonimato.<sup>57</sup>

La violazione dev'essere imputabile a Stati che abbiano aderito alla Convenzione. La violazione può essere attribuibile all'azione o all'omissione di qualsiasi organismo dello Stato (esecutivo, legislativo, giudiziario). E l'autore della medesima può essere sia una organizzazione centrale dello Stato sia un ente

---

54 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Convenzione europea dei diritti dell'uomo, del 1° giugno 2010, art. 34: *"La Corte potrà prendere in esame un ricorso presentato da qualsiasi persona fisica, organizzazione non governativa o gruppo di privati che si ritenga vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti Contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi Protocolli. Le Alte Parti Contraenti si obbligano a non ostacolare in modo alcuno l'esercizio effettivo di questo diritto"*. [Disponibile in: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf)]

55 S'intende per giurisdizione il potere reale di uno Stato su persone, proprietà e territorio. Normalmente, la giurisdizione di uno Stato coincide con il suo territorio, ma può anche accadere che uno Stato eserciti controllo effettivo o autorità in un altro contesto. Per esempio, su di una nave che batta bandiera della nazione, in missioni militari all'estero o in territori occupati.

56 Come vittima indiretta s'intende una persona titolare dell'interesse legittimo in virtù di legame familiare con il defunto. Nel caso in cui la presunta vittima di una violazione deceda prima dell'inoltro del ricorso, la sua famiglia più stretta o il/la partner potrà presentare un ricorso in cui esponga doglianze relative al decesso o alla scomparsa. [Disponibile in: [https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_SPA.pdf)]

57 Il mio ricorso alla CEDU: Come presentarlo e svolgimento della procedura. Pag. 10. [Disponibile in: [https://www.echr.coe.int/Documents/Your\\_Application\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Your_Application_SPA.pdf)]



sub statale. La Corte non può prendere in esame denunce contro istituzioni private o privati cittadini

L'inoltro ed espletamento della pratica del ricorso è gratuito. Le parti però dovranno provvedere al pagamento della propria assistenza legale, dei mezzi d'indagine usati e delle perizie ed altre prove. La CEDU è dotata di un servizio di assistenza giuridica gratuito, che però non può essere richiesto all'inizio della procedura, ma solo una volta il caso sia stato comunicato al Governo.

## Con quali requisiti?

**Termine di presentazione:** 6 mesi a decorrere dal momento in cui si sia venuti a conoscenza della decisione definitiva di un tribunale interno. La scadenza di questo termine coincide con l'ultimo giorno dei sei mesi previsti, anche se si tratta di una domenica o un giorno festivo. La decorrenza è interrotta dalla presentazione di un ricorso completo e che adempia ai requisiti dell'articolo 47 del Regolamento della Corte.<sup>58</sup>

**Esaurimento dei gradi di giudizio interni:** È necessario esaurire tutte le possibilità d'impugnazione previste per la via interna, oppure dimostrare l'inefficacia o la ingiustificata lentezza della stessa. Questo requisito comprende il ricorso al più alto organismo giurisdizionale del paese, quale ad esempio la Corte costituzionale. Non è invece tenuto, il ricorrente, a presentare ricorsi non efficaci o ad adire vie che non facciano parte dei normali meccanismi legalmente previsti.<sup>59</sup>

**Esistenza di grave danno:** I criteri che usa la CEDU per valutare se la violazione di un diritto ha raggiunto la soglia di gravità minima, sono:

---

58 Il termine di presentazione si ridurrà a 4 mesi con l'entrata in vigore del Protocollo 15. Perché questo accada tutti gli Stati Parte dovranno aver ratificato il Protocollo 15. Al momento della stesura di questa guida mancano alla firma l'Italia e la Bosnia-Erzegovina. Vedasi: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213/signatures?p\\_auth=Y2Xgj7GK](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213/signatures?p_auth=Y2Xgj7GK)

59 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Come compilare il formulario del ricorso, I. Cosa bisogna sapere prima di compilare il formulario di ricorso. Pag. 1. [Disponibile in: [https://www.echr.coe.int/Documents/Application\\_Notes\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Application_Notes_SPA.pdf)]

- la natura del diritto presuntamente violato,
- la gravità del danno che l'infrazione denunciata può arrecare all'esercizio di un diritto, e
- le eventuali conseguenze della violazione sulla situazione personale del ricorrente.

Per definire questo criterio, la CEDU esamina a fondo la procedura nazionale e il risultato ottenuto alla sua conclusione.<sup>60</sup> Va ricordato che nel caso *Trabajo Rueda c. Spagna* la Corte ha considerato che la carcerazione costituiva un danno grave.

**Abuso del diritto al ricorso:** Il ricorso non può essere mal fondato, indurre in errore, essere negligente o essere formulato con un linguaggio scorretto.<sup>61</sup> Secondo la Giurisprudenza “è un abuso del diritto qualsiasi comportamento del ricorrente chiaramente contrario allo spirito e alla funzione del diritto al ricorso stabilito dalla Convenzione e che ostacoli l'iter e il normale svolgimento della procedura”.<sup>62</sup>

**Non bis in idem:** È molto importante tenere presente che non sarà ammesso nessun ricorso che sia già stato preso in esame da un altro organismo internazionale e che **non contenga fatti nuovi**.<sup>63</sup> La Corte non esaminerà nessun ricorso che sia già oggetto di analisi da parte di un altro organismo internazionale. Se, per esempio, abbiamo presentato un ricorso dinanzi al Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, potremo ricorrere alla CEDU solo quando si verifichino nuovi fatti sostanziali.

---

60 Sentenza della CorteEDU *Giusti c. Italia*, n°13175/03, del 18 ottobre 2011. [Disponibile in: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22giusti%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-107042%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22giusti%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-107042%22]})]

61 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Convenzione Europea dei Diritti Umani, del 1° giugno 2010, art. 35(3).

62 Sentenza della CorteEDU *Miroslubovs e altri c. Lettonia*, n°798/05, del 15 settembre 2009, para 62 e 65.

63 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Convenzione Europea dei Diritti Umani, del 1° giugno 2010, art. 35(2).

**Basi legali accettate:** Il ricorso deve essere fondato su uno o vari diritti contenuti nella CEDU. Secondo gli articoli 34 e 35.3 della Convenzione, il ricorso sarà ricevibile solo se invoca un diritto tutelato dalla stessa o dai suoi protocolli. I diritti garantiti sono enumerati nella Convenzione e nei Protocolli n. 1, 4, 6, 7, 12 e 13. In particolare, va ricordato che dall'entrata in vigore del Protocollo n. 12 (2005) la CorteEDU può prendere in esame ricorsi relativi alla discriminazione nell'ordinamento giuridico interno.

**Non tutti gli Stati hanno ratificato tutti i Protocolli, cosicché è necessaria una verifica preliminare.**

**Territoriale e temporale:** Il ricorso deve essere rivolto contro uno Stato che abbia ratificato la Convenzione e la violazione deve essersi verificata nella giurisdizione (generalmente il territorio)<sup>64</sup> di uno Stato Parte. La violazione dovrà essere avvenuta inoltre dopo la ratifica della Convenzione, anche se la CorteEDU si considera competente per decidere su violazioni precedenti all'entrata in vigore della Convenzione, se le stesse configurano una situazione di infrazione continuata.

> ***Nell'Allegato II - Link d'interesse si trovano i link alle guide complete pubblicate dalla Corte, contenenti informazioni approfondite.***

## **Come fare?**

Esiste un formulario di ricorso obbligatorio. Il formulario di ricorso dev'essere compilato in ogni sua parte e presentato assieme a tutte le pezze giustificative pertinenti, a pena di irricevibilità.

Il formulario è disponibile online e può essere compilato sul sito web, anche se ne può essere richiesta una versione per iscritto alla Corte.

---

64 Vedasi sopra 35.

Nel compilare il formulario è importante ricordarsi di:<sup>65</sup>

- **Utilizzare il formulario più recente.** È importante insistere sulla necessità di usare l'ultimo formulario di ricorso, perché i formulari precedenti al 2014 non sono più ammessi.
- **Inserire nel ricorso un riassunto dei fatti.** Sezione E, F e G del formulario. È importante anche ricordare che bisogna introdurre una succinta esposizione delle doglianze e dei fatti oggetto del ricorso. Debbono essere chiaramente specificati per evitare alla Corte la consultazione di ulteriori documenti al fine di capire lo scopo del ricorso.<sup>66</sup> Le informazioni complementari non possono superare le 20 pagine e non sono obbligatorie.
- **Allegare copia delle decisioni o dei documenti che espongano le disposizioni necessarie per il caso.** Se la persona ricorrente non produce i documenti probatori che ne supportino le doglianze il ricorso potrà essere dichiarato non ammissibile per infondatezza.<sup>67</sup>
- **Produrre le risoluzioni o i documenti che dimostrino che sono state esaurite le vie interne.** È di particolare importanza dimostrare che sono state esaurite le vie interne allegando le decisioni dei tribunali, eccetto nelle ipotesi di ricorsi inefficaci o ingiustificatamente prolungati. È consigliabile produrre copie e non originali perché, qualora il ricorso fosse dichiarato irricevibile, i documenti non verrebbero restituiti e non sarebbero conservati in nessun fascicolo.

Non bisogna dimenticarsi di compilare la sezione G, con indicazione delle date dell'ultima sentenza, in modo che la CEDU possa determinare se è stato rispettato o meno il termine di presentazione del ricorso. Occo-

---

65 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Errori frequenti nella compilazione di un formulario, 2019. [Disponibile in: [https://www.echr.coe.int/Documents/Applicant\\_common\\_mistakes\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Applicant_common_mistakes_SPA.pdf)]

66 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Regolamento Procedura della CorteEDU, del 1° agosto 2018, art. 47 (Contenuto di un ricorso individuale)

67 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Regolamento Procedura della CorteEDU, del 1° agosto 2018, art. 47 (Contenuto di un ricorso individuale) e art. 44c (Assenza di collaborazione effettiva).

re indicare altresì la giurisdizione che l'abbia dettata, la data e aggiungere una concisa descrizione della risoluzione adottata.

- **Sull'ultima pagina del formulario del ricorso deve essere apposta la firma originale.**

I formulari di ricorso della CEDU debbono recare la firma originale della persona ricorrente o del suo legale rappresentante.

Se si tratta di una società o di una organizzazione, è importante non dimenticarsi di identificarne il rappresentante ufficiale.

- **Esporre in buona e dovuta forma le violazioni.** È fondamentale l'indicazione dell'articolo della Convenzione oggetto dell'infrazione e una breve descrizione del modo in cui è stato violato.

- **Indicare lo Stato contro il quale viene presentato il ricorso.**

Inserire un elenco dei documenti allegati nel formulario. La Corte stabilisce l'obbligo di classificare i documenti per data e per procedura, di numerare le pagine in ordine e di non spillare, incollare o unire i documenti.

Al momento della presentazione del ricorso non è necessaria l'assistenza legale. Sarà la Corte a notificare alla persona interessata la fase della procedura in cui essa sarà richiesta.<sup>68</sup> Comunque sia, se la rappresentanza legale è presente fin dall'inizio, dovrà essere compilata la parte del formulario destinata all'identificazione della stessa. Si dovrà firmare il mandato di procura e spedirlo assieme al ricorso.<sup>69</sup> **Lo stesso vale per i casi in cui si intervenga come rappresentanti ufficiali di una organizzazione.**

L'articolo 34 del Regolamento della CEDU stabilisce che le lingue ufficiali sono l'inglese e il francese. Nella fase iniziale dell'iter è possibile indirizzare alla Segreteria uno scritto nella lingua di uno degli Stati che abbiano ratificato la Convenzione, ma nelle fasi successive ci si dovrà limitare all'uso dell'inglese o del francese. Il Presidente della Corte in via straordinaria può autorizzare l'impiego della lingua ufficiale di una Parte Contraente.

---

68 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Come compilare il formulario del ricorso, I. Quello che bisogna sapere prima di compilare il formulario del ricorso. Pag. 5.

69 Se così non fosse il ricorso potrebbe essere respinto ai sensi dell'art. 47 CEDU.

- > Il link al formulario è disponibile nell' *Allegato II - Link d'interesse*, e comprende una serie di raccomandazioni volte a evitare errori frequenti.

I ricorsi debbono essere recapitati a:

**The Registrar**  
European Court of Human Rights  
Council of Europe  
F-67075 Strasbourg cedex

Qualora si vogliano chiedere misure cautelari va tenuto presente che questo è possibile solo in caso di pericolo imminente o di grave minaccia per la salute o l'integrità fisica.

La Corte sottolinea in tutte le sue fonti ufficiali che l'attuazione di misure cautelari è prevista solo in circostanze chiaramente definite, quando vi sia il rischio di gravi violazioni dei diritti umani. Le richieste di misure cautelari dovranno essere redatte nel modo più completo e conciso possibile.

Le misure cautelari possono essere richieste contestualmente al ricorso indirizzato alla CEDU o separatamente, e debbono rispettare gli stessi requisiti del ricorso principale.

Qualora vengano richieste separatamente:

La Corte deve essere contattata direttamente a mezzo telefono, posta o via fax. La Corte ha un numero di fax per la ricezione di richieste di misure cautelari: +33 (0)3 88 41 39 00 / +33 (0)3 90 21 43 50

Raccomandiamo l'uso del telefono o di allegare la richiesta al ricorso, perché se la richiesta viene spedita via posta si corre il rischio di ritardi nel suo inoltro, soprattutto se ricevuta dopo le ore 16.00 o durante il week end.

## **Risultati attesi**

La presentazione di un ricorso alla CEDU si svolge in due fasi: una di ricevibilità e l'altra di esame del merito.

Una volta ricevuto il formulario di ricorso, la Segreteria della Corte verificherà se lo stesso contiene tutte le informazioni ed i documenti richiesti. Se così

non fosse, contatterà la persona ricorrente per notificarle che l'articolo 47 del Regolamento della CEDU non è stato applicato integralmente e che quindi non è stata avviata la pratica. In questo caso si può spedire di nuovo un formulario completo entro il citato termine di sei mesi. Per questo è importante mandare le copie e non gli originali delle prove: perché se il formulario è rigettato non sarà conservato nessun documento.

Se il ricorso è completo, verrà aperto un fascicolo contenente le lettere e i documenti inviati. La Segreteria contatterà la persona ricorrente e le manderà una serie di etichette con codice a sbarre che dovranno essere usate in tutta la corrispondenza con la Corte da questo momento in poi. Se la Segreteria richiedesse ulteriori dati e precisazioni, è importante rispondere nel più breve tempo possibile, perché se la procedura resta inattiva i fascicoli sono distrutti al termine di sei mesi.<sup>70</sup>

Una volta esaminato dalla Segreteria il ricorso, sarà presa una prima decisione relativa ai requisiti di ammissibilità.<sup>71</sup> Le decisioni di inammissibilità della Corte sono definitive e non impugnabili.<sup>72</sup>

Se il ricorso è considerato ricevibile la procedura seguirà il suo corso. Una camera di tre giudici esaminerà nel merito la doglianza quando il caso sia considerato ripetitivo, cioè sul quale la Corte si sia già pronunciata in precedenza. Una camera di sette giudici sarà invece incaricata di prendere in esame i casi non ripetitivi. Questa camera si pronuncerà di nuovo sull'ammissibilità e procederà all'esame del merito.<sup>73</sup>

La Grande Camera, di 17 giudici, si riunisce solo in seguito all'inibizione a suo favore di una Camera o per remissione (ricorso) in una fase posteriore della

---

70 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Come compilare il modulo, I. Quello che bisogna sapere prima di compilare il modulo di denuncia. Pag. 12.

71 Vedasi sezione *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo – Con quali requisiti?*. Vedasi anche Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Guida pratica sulla ricevibilità. Pag. 9. [Disponibile in: [https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_SPA.pdf)]

72 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Come compilare il modulo di denuncia, I. Quello che bisogna sapere prima di compilare il formulario del ricorso. Pag. 8.

73 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. La mia denuncia dinanzi alla CorteEDU: Come presentarla e svolgimento della procedura. Pag. 6. [Disponibile in: [https://www.echr.coe.int/Documents/Your\\_Application\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Your_Application_SPA.pdf)]

procedura. In particolare, quando si tratti di una questione grave o vi sia rischio di contraddizione nella giurisprudenza.<sup>74</sup>

I tempi della procedura sono variabili, dato che la Corte tiene conto della importanza e dell'urgenza delle materie oggetto del ricorso, nelle sue decisioni relative all'ordine in cui trattarle. La sentenza è definitiva trascorsi tre mesi dalla data del suo pronunciamento. Durante questi tre mesi su richiesta di una delle parti il caso può essere rinviato alla Grande Camera.

Una volta una sentenza sia passata in giudicato, la Corte trasmette la pratica al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che è l'organismo responsabile di controllarne l'esecuzione.

## **È vincolante per lo Stato?**

Gli Stati sono giuridicamente obbligati ad attuare le decisioni della Corte, anche se i meccanismi di tale attuazione sono prerogativa esclusiva degli Stati stessi.

Le decisioni della CorteEDU hanno come oggetto la dichiarazione di avvenuta violazione di un determinato diritto e di obbligo dello Stato a ripristinare la situazione precedente alla violazione, con la possibilità di pronunciamento anche rispetto al risarcimento economico richiesto. La Corte può altresì esortare o indicare allo Stato la necessità di modificare o di emanare legislazione e, in via eccezionale, definire delle scadenze entro le quali questo debba essere fatto. La CorteEDU non può annullare le sentenze dettate dagli organi giurisdizionali degli Stati membri.

Hanno effetto di *res judicata* nei confronti dello Stato. Questo significa che le sentenze della CorteEDU sono definitive e che non possono essere giudicate da nessun altro organismo nazionale o internazionale. Hanno inoltre un effetto di cosa interpretata *erga omnes* rispetto alla Convenzione. In altre parole, la spiegazione fornita in una sentenza serve per interpretare o chiarire la Convenzione, e tutti gli Stati Parte debbono attenersi a questa interpretazione, anche se non sono parte del caso specifico.

---

<sup>74</sup> Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. La mia denuncia dinanzi alla CorteEDU: Come presentarla e svolgimento della procedura. Pag. 7.



La competenza per la supervisione dell'esecuzione delle sentenze spetta al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.<sup>75</sup> Se uno Stato non intraprende azioni volte ad attuare la Sentenza della Corte, le persone ricorrenti possono rivolgersi direttamente al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa,<sup>76</sup> che ingiungerà ufficialmente allo Stato di provvedere all'attuazione del contenuto della sentenza. Se l'ingiunzione non risulta efficace, il comitato potrà chiedere alla CEDU –per una maggioranza di due terzi–, di dichiarare che lo Stato si è rifiutato di eseguire la sua sentenza. In casi di particolare gravità, il Comitato può sospendere la rappresentanza di uno Stato presso il Consiglio d'Europa o invitarlo a ritirarsi.<sup>77</sup>

La maggioranza degli Stati annoverano l'esistenza di meccanismi complementari volti ad agevolare e assicurare il recepimento delle sentenze della Corte.

In Spagna, ad esempio, la STC 303/1993 del *Tribunal Constitucional* ha stabilito che "la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (...), non deve servire solo come criterio interpretativo nell'applicazione dei precetti costituzionali posti a tutela dei diritti fondamentali", ma che è altresì "immediatamente applicabile nel nostro ordinamento" (FJ 8).

Inoltre, l'articolo 5bis della Legge Organica del Potere Giudiziario, nella sua nuova stesura, stabilisce che "si potrà interporre ricorso di revisione presso il Tribunal Supremo contro una risoluzione giudiziaria definitiva, ai sensi delle norme processuali di ciascun ordine giurisdizionale, qualora la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo abbia sancito che detta risoluzione sia stata dettata in violazione di diritti riconosciuti nella Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali e nei suoi Protocolli, e quando la violazione, per la sua natura e gravità, comporti effetti persistenti e che non possano essere rimossi altrimenti che mediante tale revisione".

---

75 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Convenzione Europea de Diritti Umani, del 1° giugno 2010, art. 46.2.

76 Informazioni di contatto disponibili in: <https://www.coe.int/en/web/execution/contact-us>

77 Funzioni del Comitato dei Ministri [Disponibile in: <https://www.coe.int/en/web/tirana/committee-of-ministers>]

## B. Corte di Giustizia dell'Unione Europea – Rinvio Pregiudiziale

### Che cosa è?

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea (TJUE) è l'istituzione giurisdizionale dell'Unione Europea, incaricata di garantire che la legislazione della UE sia interpretata e applicata in modo omogeneo in tutti i paesi membri.

A tutt'oggi, il ruolo della CGUE è ancora molto limitato, ai fini della nostra Guida, principalmente per due motivi. In primo luogo, la Corte interviene solo quando il problema riguarda una materia di diritto dell'Unione Europea e non ammette casi basati *esclusivamente* sulla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

In secondo luogo, una persona non può rivolgersi direttamente alla Corte, diversamente da quanto accade nel caso della CorteEDU. La comunicazione deve passare attraverso i Tribunali nazionali mediante il ricorso chiamato "rinvio pregiudiziale". In alternativa, si può esortare la Commissione Europea ad avviare una procedura d'infrazione, che potrà concludere dinanzi alla CGUE. Analizzeremo più avanti questo scenario, come meccanismo d'incidenza.

La CGUE è comunque il meccanismo più efficace per modificare le azioni di uno Stato, perché se una norma o un atto sono dichiarati non validi, i gradi giudiziari nazionali debbono automaticamente evitarne l'applicazione in tutte le loro risoluzioni.

È opportuno insistere su quanto già detto in precedenza, cioè che le direttive, i regolamenti e le decisioni delle istituzioni europee si stanno estendendo al di là della stretta interpretazione di competenze a cui finora si attevano. La costruzione di un progetto politico comune fa che l'uso della potestà legislativa si allarghi ben oltre l'ambito meramente economico e che sempre di più le normative europee abbiano come oggetto, anche se tangenzialmente, diritti e libertà pubbliche. Si stanno inoltre sviluppando nuovi canali di argomentazione, che permettono, con la copertura di una norma o di un pilastro dell'Unione

Europea, che la Corte si pronunci sulla Carta dei Diritti Fondamentali e sulle sue modalità di applicazione.<sup>78</sup>

### **Caso paradigmatico:**

En 2008, le autorità tedesche avevano vietato ai canali Mesopotamia e Roj TV –una società danese e curda rispettivamente– di trasmettere programmi in territorio tedesco, che avrebbero contravenuto al “principio della comprensione tra i popoli” sancito dalla Costituzione Tedesca. Il divieto si basava sul fatto che tali programmi proponevano di risolvere il conflitto fra curdi e turchi con mezzi violenti, anche in territorio tedesco, e sostenevano il Partito Operaio Kurdo (PKK) nel suo reclutamento di giovani.

La Corte Federale Amministrativa della Germania aveva presentato una questione pregiudiziale alla CGUE, chiedendo se nel concetto “incitamento all’odio per ragioni di razza, sesso, religione e nazionalità” poteva rientrare anche la violazione del “principio della comprensione tra i popoli” della legge fondamentale tedesca. La base del rinvio pregiudiziale era la necessità di chiarire l’applicazione della direttiva popolarmente conosciuta come “direttiva della televisione senza frontiere”.<sup>79</sup>

La Corte ha statuito nel 2011 che la condotta del canale Mesopotamia e Roj TV era inquadrabile nel contesto di “incitamento all’odio” ai sensi della legislazione tedesca, interpretando così un precetto direttamente legato alla libertà d’espressione. Ciò nonostante, ha altresì stabilito che solo la Danimarca era competente per restringere la trasmissione dei programmi, poiché in conformità con la direttiva citata gli Stati membri non sono autorizzati a limitare, nel proprio territorio, programmi emessi dal territorio di un altro Stato membro.<sup>80</sup>

---

78 In questo senso vedasi il capitolo III. *Meccanismi europei di protezione, garanzia e incidenza –Assetto legale e istituzionale.*

79 Direttiva 89/559/CEE del Consiglio, del 3 ottobre del 1989, sul coordinamento di taluni provvedimenti legali, regolamentari e amministrativi degli Stati membri relativi all’esercizio di attività di radiodiffusione televisiva, emendata dalla Direttiva 97/36/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997.

80 Decisione della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, cause riunite C-224/10 y C-245/10

## Chi può?

Qualunque persona che possa legittimamente introdurre una causa presso i tribunali nazionali può chiedere al giudice nazionale, nel corso della procedura interna, di sollevare la questione presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea. La stessa iniziativa può essere presa anche dal o dalla giudice o dal tribunale. Se ne deduce che la legittimazione attiva è definita dalle norme processuali statali.

Se la richiesta è respinta, la persona interessata può impugnare la decisione. L'organismo dell'ultimo grado di giudizio (Corte di Cassazione o equivalente) è tenuto a presentare la domanda di pronuncia pregiudiziale, in virtù del diritto alla tutela giudiziaria effettiva, protetto dall'articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Il Tribunale dell'ultimo grado non è invece tenuto a rinviare la domanda di pronuncia pregiudiziale alla CGUE se la stessa questione è già stata risolta in precedenza dallo stesso Tribunale o non è necessaria per risolvere la causa in sospeso.<sup>81</sup>

## Con quali requisiti?

La condizione più rilevante è che, nel caso specifico, l'applicazione della legge nazionale metta in luce una infrazione del diritto dell'Unione Europea. Anche se il caso è stato effettivamente sottoposto alla CGUE, sia essa sia la Commissione Europea hanno stabilito la possibilità di dichiarare il rinvio inammissibile se non è in gioco l'applicazione di nessun precetto del diritto comunitario. Come già detto in precedenza, non è raro che la CGUE si pronunci sulla Carta dei Diritti Fondamentali della UE, ma questa non può essere mai l'unica motivazione legale adottata. Occorre che il rinvio sia giustificato mediante il riferimento a una normativa o a un pilastro dell'Unione Europea.

Alcuni possibili argomenti d'interesse:

- Norme relative al discorso dell'odio e alla non-discriminazione,
- Norme relative a misure antiterroriste o di pubblica sicurezza,

---

<sup>81</sup> Decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, caso 283/81, CILFIT, [1982], para. 14-15.

- Direttive su copyright e protezione del segreto aziendale,
- Direttive sulla privacy,
- I principi dell'Unione Europea dell'articolo 2 del Trattato dell'Unione Europea (dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di Diritto, e rispetto dei diritti umani), o
- I pilastri de l'Unione Europea (per esempio le cinque libertà economiche della UE).

Vi sono anche altre condizioni sostanziali:

- Il procedimento non dev'essere ancora risolto. La questione pregiudiziale non può essere sollevata se i procedimenti presso i tribunali nazionali si sono già conclusi.
- Nella controversia deve trovare applicazione una norma del diritto comunitario o una norma nazionale recepita dal diritto comunitario.
- La domanda di pronuncia pregiudiziale deve versare sul diritto dell'Unione Europea, concretamente su:
  - la richiesta d'interpretazione della disciplina europea, trattato, direttiva o regolamento.
  - la validità di un atto delle istituzioni derivato dal diritto comunitario.
- Il pronunciamento richiesto deve essere necessario per permettere al tribunale nazionale di prendere una decisione sul caso. Non è necessario quando il problema sollevato è ipotetico o quando la risoluzione della CGUE non influisce sulla decisione del caso.
- La domanda sarà ritenuta inammissibile se l'articolo è chiaro e non ammette interpretazione alcuna, oppure se l'applicazione della legge europea è talmente ovvia che non dà adito a nessun ragionevole dubbio su come dev'essere attuata.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, caso 283/81 CILFIT [1982] E.C.R. 3481, para 16.

## Come fare?

Come già detto in precedenza, la domanda non è presentata direttamente alla CGUE ma, nel corso di un procedimento nazionale, si fa richiesta al o alla giudice di rinviare la questione alla Corte dell'Unione Europea. La decisione, quindi, non ricade sulla persona richiedente, ma sul tribunale nazionale. Le modalità di presentazione della domanda dinanzi al giudice nazionale dipende dai codici procedurali del paese in cui si stia svolgendo il processo.

La domanda va presentata non appena risulti evidente che la decisione della CGUE è necessaria perché un tribunale nazionale possa dettar sentenza, seguendo le norme procedurali nazionali approvate a tal fine. Nell'ipotesi più frequente il rinvio pregiudiziale è formulato mediante una sentenza interlocutoria una volta siano state definite le posizioni delle parti, cioè una volta presentate la richiesta e la risposta alla richiesta e prodotte le prove.<sup>83</sup> Ed è logico che sia così, perché per sollevare la questione occorre che possa essere definito con precisione sufficiente il contesto giuridico e fattuale del caso e le questioni giuridiche che ne derivino.<sup>84</sup>

## Risultato atteso

La procedura nazionale dovrà essere sospesa finché la CGUE non abbia emesso il proprio verdetto.

Le parti litiganti sono autorizzate a presentare osservazioni dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e possono essere convocate in udienza.<sup>85</sup> Alla fase dibattimentale partecipano anche rappresentanti del Governo, della

---

83 Consejo General del Poder Judicial (Consiglio superiore della Magistratura). Rete di Esperti in Diritto dell'Unione Europea. Consigli per la formulazione di Questioni Pregiudiziali al Tribunale di Giustizia dell'Unione Europea, 2012.

84 Eur-Lex. Formulazione di questioni pregiudiziali: raccomandazioni agli organismi giurisdizionali nazionali [Disponibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGIS-SUM%3A114552>]

85 Regolamento della Corte Europea di Giustizia, art. 96.

Commissione Europea e, eventualmente, di altri Governi degli Stati membri che abbiano dichiarato il loro interesse.<sup>86</sup>

Il termine medio di una risposta a una questione pregiudiziale è di 15 mesi. Va tenuto però presente che esistono una procedura accelerata ed una urgente per i casi in cui non sia possibile un'attesa così lunga.

Se la procedura è considerata urgente, i tempi si riducono in media di circa due mesi. La procedura è considerata urgente a richiesta degli operatori giudiziari nazionali, se riguardante l' "area di libertà, sicurezza e giustizia". Ad esempio, in ipotesi relative a controllo delle frontiere, immigrazione, cooperazione giudiziaria e di polizia o al diritto di famiglia intracomunitario. Sono considerati di particolare urgenza anche i casi in cui dalla risposta della Corte dipenda l'arresto della persona imputata o l'integrità del rapporto paterno-filiale.

Se la procedura è considerata accelerata i tempi di attesa si riducono al di sotto dei sei mesi. Le condizioni di applicabilità di questa modalità sono più aperte. Va eseguita un'analisi delle condizioni del caso e della natura della materia in gioco.

## **È vincolante per lo Stato?**

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea è l'organismo dotato di maggior capacità d'intervento nell'ordinamento nazionale.

Le sentenze interpretative sono vincolanti per il giudice che ha sollevato la questione e per tutti gli organi giurisdizionali degli Stati membri. In quanto alle questioni pregiudiziali aventi come oggetto la considerazione di validità, la Corte può annullare leggi nazionali che contraddicano il diritto comunitario, e può stabilire risarcimenti per le parti offese. Le sentenze sono direttamente eseguibili presso i tribunali nazionali, i cui giudici debbono immediatamente interrompere l'applicazione della norma in oggetto.

---

86 Op. Cit. 83.

## C. Mediatore Europeo (European Ombudsman)

### Che cosa è?

L'istituto del Mediatore Europeo<sup>87</sup> indaga sulle doglianze relative a cattiva amministrazione in capo alle istituzioni e agli organi della UE. Ad esempio, negligenza o deficienza amministrativa, irregolarità amministrative, ingiustizia, discriminazione, abuso di potere, silenzio amministrativo, rifiuto d'informazioni o dilazioni indebite.

Va tenuto presente che questa istituzione non può occuparsi di doglianze concernenti le Amministrazioni nazionali, regionali o locali degli Stati membri. Tali doglianze sono gestite dai membri della Rete europea dei Difensori Civici.

In allegato troveremo il link alla guida interattiva del Mediatore, che ci aiuterà a individuare l'organismo più adeguato a dare risposta alla nostra problematica.

### Caso paradigmatico:

Nel 2013, il Mediatore si è pronunciato sulla questione sollevata da una cittadina ungherese, che riteneva che la Commissione Europea non aveva il diritto di accogliere nella propria sede una mostra fotografica avente come oggetto coppie dello stesso sesso, sotto il titolo *"Different families - same love"*. La ricorrente considerava che la Commissione aveva abusato dei propri poteri e malversato fondi dell'Unione Europea dato che non possedeva competenza in questo ambito, nel quale inoltre non vi era consenso fra gli Stati membri. La stessa aggiungeva altresì che la Commissione aveva discriminato e offeso quei cittadini europei che erano in disaccordo con la mostra. L'allora Mediatore, Nikiforos Diamandouros, ha ritenuto che non

---

<sup>87</sup> Alla pubblicazione di questa guida la carica è rivestita da Emily O'Reilly, e utilizzeremo quindi il genere femminile nel riferirci alla carica ed ai compiti ad essa connessi, mentre manterremo il genere maschile nel riferirci al Mediatore come istituzione.



esisteva discriminazione e che non era stato usato un linguaggio offensivo, ma ha raccomandato alla Commissione di segnalare in future esposizioni che non necessariamente sostiene i messaggi degli eventi che si svolgono nel suo edificio. Ha considerato inoltre che la Commissione deve promuovere il dibattito intorno alle sue attività senza far propria necessariamente una determinata posizione.<sup>88</sup>

## Chi può?

Qualunque cittadino, cittadina o residente di uno Stato membro dell'Unione può presentare una doglianza. Possono farlo anche le persone giuridiche che risiedano o abbiano la loro sede sociale nel territorio di uno Stato membro dell'Unione (ONG, associazioni, aziende, università o altri gruppi soggetti all'azione dell'Unione Europea).

Il fatto che siano considerate ammissibili solo doglianze relative a violazioni commesse dall'Amministrazione della UE ne riduce l'utilità, ai fini della difesa del diritto di protesta. Non vi è dubbio che l'Amministrazione dell'Unione possa limitare il diritto alla libertà d'espressione e d'informazione, attraverso i suoi diversi istituti. Va tenuto però presente che l'esercizio del diritto a riunione pacifica è strettamente vincolato alle autorità nazionali, che sono le responsabili della sua autorizzazione o limitazione, nonché di controllarne lo svolgimento.

---

88 Decisione del Mediatore Europeo sul ricorso 1640/2011/MMN contro la Commissione Europea, dell' 8 luglio 2013. [Disponibile in: <https://www.ombudsman.europa.eu/mt/decision/en/50803>]

## Con quali requisiti?

Tutti i ricorsi debbono essere presentati entro un termine di due anni a decorrere dalla data dei fatti denunciabili. Perché il ricorso sia ammesso occorre:

- Far riferimento a una istituzione, a un organismo o a una agenzia dell'Unione Europea;
- Aver tentato già in precedenza di risolvere la controversia rivolgendosi direttamente alla istituzione dell'Unione coinvolta; e
- Tener presente che la istituzione non interviene in cause che siano già oggetto di procedimento presso i tribunali o sulle quali sia già stata dettata una sentenza.

La persona ricorrente può rivolgersi alla istituzione in una qualunque delle lingue del Trattato e su qualsiasi materia rientrante nell'ambito delle sue competenze. La risposta sarà ricevuta nella stessa lingua.<sup>89</sup>

## Come fare?

Sono accettate le doglianze presentate per iscritto. Sono due le modalità principali: mediante formulario o mediante lettera. In entrambi i casi occorrerà specificare tutti i dati del reclamo e indicare le informazioni che debbono essere trattate in modo confidenziale.<sup>90</sup>

1. Mediante formulario prestabilito.

**Online:** Si può compilare il modulo elettronico di denuncia, accessibile su: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/complaint-process-guide>

O lo si può scaricare e spedirlo via:

**Fax:** (33)-388179062

**Posta elettronica:** [euro-ombudsman@europarl.europa.eu](mailto:euro-ombudsman@europarl.europa.eu)

---

<sup>89</sup> Mediatore Europeo. Decisione del Mediatore Europeo per l'adozione di provvedimenti di esecuzione, articolo 13. [Disponibile in: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/legal-basis/implementing-provisions/es>]

<sup>90</sup> Mediatore Europeo. Decisione del Mediatore Europeo per l'adozione di provvedimenti di esecuzione, articolo 2.

**Posta:****Mediatore Europeo**

1, Avenue du Président Rober Schuman CS 30 403 FR- 67001  
Strasbourg (France)

2. È possibile anche spedire al suindicato indirizzo di posta una lettera, nella quale siano indicati chiaramente:
  - L'identità della persona ricorrente,
  - il motivo della denuncia, e
  - la istituzione contro la quale è stata rivolta in origine la denuncia.

**Risultato atteso**

La istituzione comunica la ricezione del reclamo entro il termine di una settimana, decide se avviare o meno le indagini entro un termine di un mese e nell'arco di un anno deve aver completato la procedura.<sup>91</sup> Nel 2017, la durata media delle indagini è stata di 9 mesi.<sup>92</sup>

Se decide di aprire una indagine, la Mediatrice si metterà in contatto con l'istituzione denunciata con la richiesta di fornire maggiori informazioni. Potrà anche organizzare visite, ispezioni e organizzare riunioni. Allo stesso modo potrà chiedere al denunciante altre informazioni o commenti.<sup>93</sup> Da questo momento in poi la denuncia può essere risolta in due modi:

- mediante composizione amichevole, accettando la soluzione proposta dalla Mediatrice. Se l'istituzione convenuta accetta, il caso sarà considerato risolto.

---

91 Mediatore Europeo. Guida per la presentazione di doglianze. [Disponibile in: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/complaint-process-guide>]

92 Mediatore Europeo. Durata delle indagini nei casi giunti a conclusione, anno 2017. [Disponibile in: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/multimedia/infographics/es/70>]

93 Mediatore Europeo. Decisione del Mediatore Europeo per cui si adottano provvedimenti esecutivi, art. 4 (Raccolta di informazioni durante le indagini) e art. 9 (Questioni procedurali). [Disponibile in: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/legal-basis/implementing-provisions/es>]

- Se invece si riscontrano gli estremi di cattiva amministrazione da parte dell'istituzione, la convenuta sarà tenuta a esprimere il suo parere entro tre mesi e la denunciante potrà presentare osservazioni.

Alla fine della procedura verranno scritte le conclusioni definitive, che dovranno contenere le raccomandazioni della Mediatrice, indicare se il problema è stato risolto e specificare le misure adottate dalla istituzione convenuta per evitare il ripetersi della situazione.<sup>94</sup>

Ogni ricorrente ha il diritto di chiedere la revisione di una decisione adottata, nonché di qualsiasi altra conclusione che chiuda un'indagine. Non può essere richiesta la revisione delle decisioni che constatino l'esistenza di cattiva amministrazione.<sup>95</sup> Le domande di revisione vanno presentate entro un termine di due mesi a decorrere dalla data della decisione di chiusura.<sup>96</sup>

## **È vincolante per lo Stato?**

Le raccomandazioni conclusive non sono vincolanti e la loro attuazione non può essere imposta d'autorità. I principali strumenti di questo organismo sono la persuasione e la pubblicità. Va detto comunque che se ne registra un grado d'adempimento assai elevato. Secondo la relazione annuale, nel 2016 sono state recepite e attuate l'85% delle proposte formulate dalla Mediatrice Europea.<sup>97</sup>

---

94 Mediatore Europeo. Guida di presentazione di denunce.

95 Mediatore Europeo. Decisione del Mediatore Europeo di adozione di provvedimenti esecutivi, art. 10 (Domande di revisione).

96 Mediatore Europeo. Decisione del Mediatore Europeo di adozione di provvedimenti esecutivi, art. 10 (Domande di revisione).

97 Mediatore Europeo. Relazione annuale 2016. [Disponibile in: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/annual/es/79333>] e Adempimento alle proposte del Mediatore Europeo nel 2016. [Disponibile in: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/multimedia/infographics/es/71>]

# Meccanismi d'incidenza

## D. Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa

### Che cosa è?

Anche se il suo nome può prestare a confusione, la Commissaria per i diritti umani <sup>98</sup> non è un organismo che dipenda dalla Commissione Europea, e non ha nessun rapporto nemmeno con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani. La Commissaria per i diritti umani è una istituzione indipendente e imparziale istituita dal Consiglio d'Europa per promuovere la salvaguardia dei diritti umani e la conoscenza degli stessi nei 47 paesi del Consiglio d'Europa. <sup>99</sup>

Mentre la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è un organismo giudiziario istituito, la Commissaria per i Diritti Umani è uno strumento parallelo che si muove nella sfera politica.

È importante sottolineare che la Commissaria non può decidere su casi specifici, ma può formulare raccomandazioni, rapporti e pareri su tendenze più generali che si stiano osservando in un territorio o in una regione. E di fatto è proprio questo l'elemento che la rende un'istituzione interessante, perché le infrazioni al diritto di protesta sono di solito riscontrabili in un contesto più vasto di repressione dell'esercizio della libertà d'espressione.

La Commissaria può altresì compiere visite nel paese in oggetto e stabilire un confronto diretto con le istituzioni.<sup>100</sup>

---

98 Alla data di redazione di questo testo, la carica è rivestita dalla Sig.ra Dunja Mijatovic.

99 Commissione Europea de Diritti Umani. Risoluzione (99) 50. [Disponibile in: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805e305a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e305a)]

100 Commissione Europea de Diritti Umani. Mandato. [Disponibile in: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/mandate>]

### Caso paradigmatico:

Il precedente Commissario per i Diritti Umani, Nils Muižnieks, è intervenuto attivamente negli eventi che si sono verificati in Turchia dopo il colpo di stato fallito del mese di luglio del 2016. Dopo la dichiarazione dello Stato di emergenza da parte del Primo Ministro, il Commissario si è recato in visita ufficiale in Turchia ed ha pubblicato un rapporto sullo Stato dei Diritti Umani. In questo rapporto denunciava “la repressione e denigrazione della legittima critica al Governo” e documentava un gran numero di attacchi ai mezzi di comunicazione, come pure la persecuzione giudiziaria di cui erano oggetto gli oppositori al regime.<sup>101</sup>

Il Commissario è intervenuto anche dinanzi alla Corte Europea dei Diritti Umani e ha presentato le sue osservazioni sul caso di 22 giornalisti turchi che erano stati arrestati. Il Commissario ha sostenuto dinanzi ai giudici che l’arresto dei giornalisti era la prova del “vasto disegno repressivo contro coloro che esprimano dissenso o critica nei confronti delle autorità”.<sup>102</sup>

## Chi può?

Qualsiasi persona fisica, persona giuridica, associazione o gruppo, in riferimento a violazioni dei diritti fondamentali che abbiano avuto luogo in uno dei 47 paesi membri del Consiglio d’Europa

---

101 Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d’Europa. Memorandum su libertà d’espressione e libertà di stampa in Turchia, febbraio 2017. [Disponibile in: [https://rm.coe.int/ref/CommDH\(2017\)5](https://rm.coe.int/ref/CommDH(2017)5)]

102 Pareri disponibili su: <https://rm.coe.int/third-party-intervention-10-cases-v-turkey-on-freedom-of-expression-an/168075f48f>

## Con quali requisiti?

La Commissaria per i diritti umani non accetta casi concreti. Procederà a esaminare doglianze individuali solo quando siano addotte per denunciare o illustrare un contesto di repressione generalizzata o crescente. Coloro che cerchino riparazione per un caso individuale dovranno rivolgersi direttamente alla Corte Europea dei Diritti Umani.

## Come fare?

Per richiamare l'attenzione della Commissaria per i diritti umani, una persona o un gruppo può mettersi in contatto con l'Ufficio della Commissaria per i diritti umani attraverso una delle vie che sono riportate qui di seguito. La comunicazione iniziale dovrà contenere il nome del singolo individuo o dell'organizzazione che presenta la domanda, i dati di contatto per le future comunicazioni e la descrizione dell'infrazione. Le comunicazioni si svolgeranno in inglese o in francese.

**Online:** compilare il formulario disponibile sul sito web della Commissaria per i Diritti Umani.

<https://www.coe.int/en/web/commissioner/contact>

**Via posta elettronica:** [commissioner@coe.int](mailto:commissioner@coe.int)

**Via telefonica:** +33 (0)3 88 41 34 21

**Via fax:** +33 (0)3 90 21 50 53

**Via posta:**

Office of the Commissioner for Human Rights  
67075 Strasbourg Cedex (France)

## Risultato atteso

La Commissaria opera nei confronti degli Stati per migliorare la protezione dei diritti umani a livello interno. È una istituzione politica, che non può quindi risolvere casi concreti e non detta sentenze la cui esecuzione sia obbligatoria come quelle di un tribunale. Può però formulare conclusioni e fare raccoman-

dazioni agli Stati. Può anche portare a termine iniziative di vario tipo volte a spingere gli Stati a riformare le loro politiche interne. In particolare:

- Visite ai diversi paesi e dialogo con le autorità nazionali e con la società civile,
- Raccolta di informazioni e pubblicazione di raccomandazioni per l'attuazione soddisfacente di un complesso di misure in grado di promuovere i diritti umani,
- Attività di consapevolezza.<sup>103</sup>

## **È vincolante per lo Stato?**

Le raccomandazioni e i pareri della Commissaria per i diritti umani non sono vincolanti per gli Stati. Questo significa che le autorità non sono tassativamente tenute ad adeguarvi le loro condotte.

D'altra parte, le dichiarazioni della Commissaria hanno invece un valore politico interessante, dato che focalizzano su di un paese l'attenzione delle opinioni pubbliche e possono così contribuire all'aumento della pressione internazionale sullo Stato in oggetto, spingendolo così ad adempiere agli obblighi contratti nel quadro della Convenzione Europea dei Diritti Umani.

La Commissaria può infine intervenire direttamente dinanzi alla Corte Europea dei Diritti Umani, formulando osservazioni scritte relative a concrete fattispecie di violazione di diritti umani.

---

103 Commissione Europea dei Diritti Umani. Mandato.



## E. Reclamo o denuncia alla Commissione Europea

### Che cosa è?

La Commissione è l'istituzione dell'Unione Europea nel cui ambito di competenza rientra la supervisione dell'adempimento della normativa comunitaria, e che può avviare procedure d'infrazione contro gli Stati membri della UE. La Commissione può tentare di risolvere l'infrazione con i propri mezzi, oppure può proporre il caso al Tribunale di Giustizia dell'Unione Europea. E così l'uso dello strumento del reclamo può creare un ponte fra un singolo individuo e la Corte di Giustizia de l'Unione Europea, anche se, ripetiamo, la Commissione può dal canto suo avviare proprie procedure d'infrazione.

La Commissione Europea mette a disposizione del pubblico un modulo di denuncia per violazione o non applicazione del Diritto comunitario, affinché qualsiasi persona possa presentare una doglianza alla Commissione qualora ritenga che un provvedimento – sia di tipo legislativo, amministrativo o relativo a regolamenti – sia in contraddizione con un provvedimento o un principio del diritto comunitario. Possono essere oggetto di denuncia anche prassi, omissioni o inibizioni ad agire di un paese dell'Unione Europea che siano ritenute contrarie al diritto dell'Unione.

Sempre a tale proposito, la Commissione Europea ha stabilito che le procedure d'infrazione da essa messe in atto contro uno Stato debbono essere relative solo a violazioni della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea laddove sia possibile determinare che il vincolo con la normativa europea sia abbastanza forte. Rimandiamo alla sezione *Tribunale di Giustizia dell'Unione Europea – Rinvio Pregiudiziale*, per una spiegazione più approfondita sull' uso di questo tipo di argomentazione giuridica.

#### **Caso paradigmatico:**

La Commissione ha aperto una procedura d'infrazione contro l'Ungheria presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea in seguito a una nuova norma che stigmatizza le ONG create con fondi stranieri e limita notevolmente l'accesso a donazioni di organizzazioni straniere. Questa norma era stata approvata allo scopo precipuo di

eliminare le ONG indipendenti che promuovono un programma ideologico divergente da quello sostenuto dal Governo Ungherese.<sup>104</sup>

La Commissione Europea ha aperto una procedura d'infrazione nel luglio del 2017, con l'argomento che tale norma era contraria alla libera circolazione dei capitali, pilastro fondamentale dell'Unione Europea. La Commissione Europea ha indicato inoltre che tale legislazione violava la libertà di associazione, "e contemporaneamente il Trattato dell'Unione Europea e le sue disposizioni relative alla libera circolazione dei capitali".<sup>105</sup>

## Chi può?

Le persone fisiche o giuridiche, cittadine o residenti di uno degli Stati membri dell'Unione Europea, dell'Islanda, del Liechtenstein o della Norvegia.

## Con quali requisiti?

La Commissione Europea può dichiarare ricevibili solo le denunce di violazioni del Diritto dell'Unione Europea commesse dalle pubbliche Amministrazioni dei paesi dell'Unione Europea. Non è possibile quindi sottoporle una denuncia contro azioni di privati o di organizzazioni private, a meno che non si riesca a dimostrare un qualche tipo d'intervento da parte dell'Amministrazione nazionale.

Va ricordato che l'infrazione del diritto fondamentale deve verificarsi nell'applicazione del Diritto dell'Unione Europea. Se l'azione degli Stati viene portata avanti sulla base delle loro legislazioni nazionali, la Commissione non può in-

---

104 Monitor Civicus. European Commission takes Hungarian Government to Court over NGO Law, dicembre 2017. [Disponibile in: <https://monitor.civicus.org/newsfeed/2017/12/18/european-commission-takes-hungarian-government-to-court-ngo-law/>]

105 Commissione Europea. Press release: Infringements – European Commission refers Hungary to the Court of Justice for its NGO Law, dicembre 2017. [Disponibile in: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5003\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5003_en.htm)]

tervenire. Nei paesi che vantano una tutela giudiziaria effettiva, i casi episodici di scorretta applicazione che non sollevino problematiche più generali, sono rinvii ai meccanismi nazionali.<sup>106</sup>

## Come fare?

La denuncia dev'essere presentata compilando il modulo di denuncia standard in qualsiasi lingua ufficiale dell'Unione Europea. Il modulo è disponibile sul seguente link: [https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints\\_en/](https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_en/)

Se non si usa il modulo di denuncia standard, la Commissione Europea chiederà che la denuncia sia presentata di nuovo.

La Commissione Europea sottolinea l'importanza d'inserire sempre i seguenti dati:

- Descrizione circostanziata del come l'Amministrazione nazionale avrebbe violato, a parere del denunciante, la legislazione della UE e quale concreta disposizione ritiene sia stata oggetto dell'infrazione.
- Particolari di qualsiasi azione che sia stata già intrapresa al riguardo.<sup>107</sup>

Il modulo contiene le seguenti domande su:

- Provvedimenti nazionali che potrebbero aver violato il Diritto dell'Unione;
- normativa della UE che si ritiene violata (tenere presente la possibilità di ricorrere a *Your Europe - Advice* per compilare la risposta a questa domanda);
- descrizione del problema:
  - in caso di violazione di diritti fondamentali, occorre specificare in che modo risulta coinvolto il diritto comunitario e qual è il diritto fondamentale oggetto dell'infrazione;
  - documenti probatori (non obbligatori);

---

<sup>106</sup> Commissione Europea. Come formular una denuncia a scala della UE. [Disponibile in: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level\\_es](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_es)]

<sup>107</sup> Commissione Europea. Come formular una denuncia a scala della UE.

- iniziative amministrative o azioni legali che siano già state portate a termine nello Stato di appartenenza allo scopo di risolvere il problema; e
- se ci si è già rivolti a qualche altra istituzione dell'Unione Europea.

I moduli di denuncia possono essere presentati:

**Online:** compilando e presentando il modulo di denuncia sul sito web della Commissione Europea: [https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints\\_en/](https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_en/)

**Via posta elettronica:** SG-PLAINTES@ex.europa.eu

**Via fax:** +32 (0) 22 96 43 35

**Via posta:**

**Segreteria Generale della Commissione Europea**

B - 1049 Bruxelles (BELGIO)

O presso la rappresentanza della Commissione Europea nei rispettivi paesi.

## Risultato atteso

Le comunicazioni ufficiali della Commissione Europea sottolineano il fatto che i reclami alla Commissione non sono il mezzo più efficace per risolvere una controversia personale o individuale. La Commissione non è tenuta infatti ad aprire una procedura formale d'infrazione del diritto comunitario, nemmeno nei casi in cui ritenga che tale infrazione abbia realmente avuto luogo. La Commissione raccomanda quindi, nelle ipotesi in cui lo scopo sia porre rimedio a una data singola situazione personale o la richiesta di un risarcimento, di presentare la doglianza dinanzi ai meccanismi dello Stato interessato. In particolare, il ricorso ai meccanismi statali è raccomandato quando la soluzione al problema richiede l'annullamento o la dichiarazione di nullità di una decisione nazionale, o allorché si voglia ottenere un risarcimento economico per danni. Solo i tribunali nazionali hanno la potestà di risoluzione in questi due casi.

Se la Commissione decide invece di accogliere la denuncia, lo farà al solo scopo di far rispettare il diritto comunitario allo Stato membro, che dovrà ap-

plicarlo correttamente. Qui di seguito riportiamo la procedura descritta per questi casi nelle fonti ufficiali:<sup>108</sup>

La Commissione Europea comunicherà l'avviso di ricevimento della denuncia entro un termine di 15 giorni lavorativi. Quindi, entro un termine di 12 mesi, la Commissione Europea la studierà e deciderà se aprire o meno una procedura formale d'infrazione contro il paese in oggetto. Se il problema è molto complesso o se la Commissione Europea ritiene di dover richiedere ulteriori informazioni, il termine può essere prolungato oltre i 12 mesi. In questo caso la persona denunciante sarà opportunamente informata. In qualsiasi momento è possibile produrre alla Commissione Europea documenti complementari relativi alla denuncia in corso, o richiedere riunioni con rappresentanti dell'istituzione.

Se la Commissione Europea decide che la denuncia è fondata e apre la procedura formale d'infrazione contro il paese della UE in oggetto, la persona denunciante ne sarà informata e sarà mantenuta al corrente degli sviluppi del caso. Se la Commissione dovesse mettersi in contatto con le autorità del paese contro il quale sia rivolta la denuncia, non sarà rivelata l'identità della persona denunciante, a meno che la stessa non abbia fornito il proprio consenso esplicito in tal senso.

Se la Commissione decide che non vi è infrazione della legislazione della UE, prima di chiudere la procedura informerà via posta la persona denunciante.

La Commissione può rimettere il caso al Tribunale di Giustizia dell'Unione Europea. Se quest'ultimo conferma l'esistenza dell'infrazione, lo Stato membro dovrà disporre le misure adeguate per porre rimedio alle irregolarità esistenti.

## **È vincolante per lo Stato?**

No, le indagini che la Commissione porta a termine non sono vincolanti, anche se incidono in modo assai rilevante sulle politiche degli Stati.

Nei casi che sono presi in esame dalla CGUE, la sentenza del suo Tribunale sarà invece vincolante per lo Stato. Per un'esposizione degli effetti delle sentenze del Tribunale di Giustizia, rimandiamo alla sezione *Corte di Giustizia dell'Unione Europea – Rinvio pregiudiziale*.

---

<sup>108</sup> Commissione Europea. Come formulare una denuncia a scala della UE.

## F. Petizione al Parlamento Europeo

### Che cosa è?

Il Parlamento Europeo è l'organismo assembleare dell'Unione Europea, eletto a suffragio diretto e che ha compiti legislativi, di supervisione e finanziari. Presentare una petizione al Parlamento Europeo è un diritto riconosciuto dall'articolo 227 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Lo scopo perseguito con le petizioni è quello di richiamare l'attenzione del Parlamento su di una violazione di diritti commessa da uno Stato membro, da una autorità locale o da altre istituzioni e di sottoporre a dibattito pubblico una data situazione.<sup>109</sup> Con una petizione si può far sì che il Parlamento Europeo prenda partito in una specifica controversia e che usi il suo ascendente per esercitare pressioni sullo Stato.

Va tenuto quindi presente che, come nel caso del Mediatore, il Parlamento Europeo non prende in esame *doglianze* contro Amministrazioni nazionali, regionali o locali degli Stati membri. Questo significa che, se quello che si vuole ottenere è imporre allo Stato una data azione o omissione, oppure un risarcimento economico, il Parlamento non è l'organismo indicato. In queste ipotesi le doglianze debbono essere presentate agli organismi nazionali, compresi i difensori civici nazionali o regionali, ed eventualmente, agli organi giudiziari internazionali.

#### Esempio:

La Commissione Petizioni della Eurocamera ha ammesso ad esame una petizione del Consiglio di Redazione della TVE (la televisione pubblica spagnola), che denunciava numerosi casi di censura, pressioni e mancanza di pluralità nella televisione pubblica spagnola.

---

<sup>109</sup> Parlamento Europeo. Petizioni. [Disponibile in: <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/be-heard/petitions>]

## Chi può?

Può presentare una petizione qualsiasi cittadino, cittadina o residente, a livello individuale o in associazione con altri, in relazione agli ambiti dell'attività dell'Unione Europea che lo riguardino direttamente. Possono farlo anche le aziende, le organizzazioni o le associazioni che abbiano il loro domicilio sociale nell'Unione Europea. Può essere fatta richiesta di mantenimento dell'anonimato.

Se la petizione è firmata da varie persone fisiche può essere nominato un rappresentante, che sarà considerato il richiedente. In assenza di nomina, il Parlamento Europeo considererà il primo firmante come soggetto richiedente.

## Con quali requisiti?

La petizione deve essere relativa a uno o più ambiti di azione dell'Unione Europea. Ad esempio,

- diritti come cittadino/a europeo/a raccolti nei Trattati,
- protezione del/la consumatore/trice,
- libera circolazione di persone, beni e servizi,
- altri problemi aventi rapporto con l'applicazione della legislazione della UE.

Per i casi di cattiva amministrazione bisogna rivolgersi alla Mediatrice Europeo.

La petizione deve comprendere una descrizione completa e tutte le informazioni pertinenti. Dovrà essere redatta in modo chiaro e intellegibile, omettendo dettagli superflui, e potrà essere accompagnata da un riassunto. Non deve contenere linguaggi offensivi o osceni. Le petizioni confuse o non chiaramente intellegibili saranno dichiarate non ricevibili.

La petizione può essere redatta in una qualunque delle lingue ufficiali dell'Unione,<sup>110</sup> anche se si raccomanda l'uso dell'inglese o del francese.

Il Parlamento Europeo non risponderà a richieste di informazioni né a commenti generici sull'Unione Europea e sulla sua azione.

---

<sup>110</sup> Tedesco, bulgaro, ceco, croata, danese, slovacco, sloveno, spagnolo, estone, finnico, francese, greco, ungherese, inglese, irlandese, italiano, lettone, lituano, maltese, neerlandese, polacco, portoghese, rumeno e svedese.

## Come fare?

Vi sono due modalità di presentazione delle petizioni.

- a. Elettronicamente**, attraverso il Portale delle Petizioni del Parlamento Europeo PETI.

Per iniziare l'iter bisogna creare un account d'utente che permette di creare o aderire a petizioni. Per aprire un account sul PETI si deve compilare il formulario del sito web, indicando i dati personali e le informazioni di contatto. Nel giro di pochi minuti l'utente riceverà un messaggio di conferma sulla posta elettronica.

Una volta registrati nel portale, potremo compilare la petizione che si voglia presentare, che dovrà contenere una descrizione dettagliata con tutte le informazioni pertinenti al caso oggetto della denuncia.

- b. Via posta**, non richiede nessun formulario speciale e nessun formato prestabilito, ma si debbono comunque indicare: nome, nazionalità, indirizzo permanente e firma in calce. Qualora si tratti di una petizione collettiva, dovrà comprendere almeno le informazioni relative alla persona rappresentante o al primo firmante. In assenza di queste informazioni o di firma in calce, la petizione non sarà ammessa.

È possibile allegare documenti o annessi a sostegno della petizione.

La petizione va indirizzata a:

Presidente della Commissione delle Petizioni  
Parlamento Europeo  
A/A Segreteria PETI  
60 rue Wiertz/Wiertzstraat 60  
B-1047 Bruxelles/Brussels (Belgio)

Le petizioni mandate via fax, via posta elettronica o attraverso qualsiasi altro mezzo non previsto saranno considerate non ricevibili.<sup>111</sup>

---

111 Parlamento Europeo. Petizioni. Domande frequenti. [Disponibile in: [https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/es/faq#\\_Toc221454](https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/es/faq#_Toc221454)]



## Risultato atteso

Al ricevere la petizione, i servizi del Parlamento Europeo la registreranno e le assegneranno un numero. La Commissione delle Petizioni comunicherà ai richiedenti se la petizione è stata ricevuta o respinta. La Segreteria della Commissione Petizioni l'esaminerà e valuterà e potrà chiedere ulteriori informazioni alla persona ricorrente.

Nel caso in cui la petizione sia ammessa, la Commissione delle Petizioni ne deciderà l'iter: potrà chiedere alla Commissione Europea di condurre una indagine preliminare, potrà trasmettere la petizione ad altre commissioni del Parlamento affinché informino o intraprendano nuove azioni, potrà elaborare e sottoporre un rapporto al Parlamento perché sia votato in seduta plenaria, potrà realizzare una visita nel paese, presentare una relazione con pareri e raccomandazioni o adottare altre misure che ritenga adeguate.<sup>112</sup>

Non è possibile impugnare una decisione della Commissione anche se, qualora emergessero nuovi elementi, vi è la possibilità di rimmetterli al Parlamento e che la Commissione prenda in considerazione la riapertura del caso.<sup>113</sup>

È importante tenere presente che, una volta superato l'esame di ammissibilità, le petizioni diventano un documento pubblico, che comprende un riassunto del caso redatto dalla Segreteria e l'identità della persona che presenta la petizione. Per questa ragione è importante non dimenticarsi, nei casi in cui si voglia mantenere l'anonimato, di indicarlo espressamente nella petizione.

## È vincolante per lo Stato?

Il Parlamento Europeo non è un tribunale e non può imporre sanzioni agli Stati, è un'assemblea politica che agisce come mediatrice per la cittadinanza.

Il Parlamento Europeo non può revocare le decisioni adottate dalle autorità competenti degli Stati membri. Non è un organismo giudiziario e non ha la facoltà di condurre indagini giudiziarie, dettare sentenze o revocare decisioni delle Corti di Giustizia degli Stati membri.

---

<sup>112</sup> Parlamento Europeo. Petizioni. Domande frequenti.

<sup>113</sup> Parlamento Europeo. Petizioni. Domande frequenti.

4

ALTRI

MECCANISMI

## G. Parlamento Europeo

### - Domanda a un eurodeputato

È uno dei modi in cui gli eurodeputati e le eurodeputate possono rappresentare i loro votanti. L'eurodeputato può sottoporre alla Commissione Europea una domanda su possibili infrazioni che potrebbero aver luogo nello Stato membro. Le domande non sono vincolanti e non aprono la procedura di denuncia. Sono un buon meccanismo per ottenere una buona copertura mediatica.<sup>114</sup>

Possono essere formulate da qualsiasi cittadino o cittadina dell'Unione Europea.

La domanda deve avere una lunghezza massima di 20 linee in un tipo di carattere Times New Roman, dimensione 12 pt. Le domande rivolte dai deputati e dalle deputate alla Commissione e al Consiglio possono:

- a) essere formulate con richiesta di risposta per iscritto e poi pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale (domande scritte);
- b) essere trattate nel corso delle sedute parlamentari e pubblicate nei dibattimenti del Parlamento Europeo (domande orali);
- c) essere proposte nei momenti dedicati a tal fine in ogni periodo delle sessioni e pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale (domande formulate nel tempo delle interrogazioni).<sup>115</sup>

Le domande sono presentate attraverso l' eurodeputato o l'eurodeputata e sono pubblicate sul sito del Parlamento Europeo:

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Di solito i tempi di risposta alle domande sono di tre mesi.

---

114 Ortiga Zarazaga, Sonia. 2012. Manuale di presentazione ricorsi alla Unione Europea, EQUO. [Disponibile in: <http://equosevilla.es/wp-content/uploads/2013/05/Manual-tramites-reclamacion.pdf>]

115 Ortiga Zarazaga, Sonia. Manuale di presentazione ricorsi alla Unione Europea, EQUO

## H. Commissione di Venezia

La Commissione di Venezia è un organo consultivo del Consiglio d'Europa in materia costituzionale. Il ruolo della Commissione di Venezia consiste nel fornire consulenza legale ai membri del Consiglio d'Europa e nell'aiutare gli Stati che lo desiderino ad allineare la loro legislazione e il loro assetto istituzionale con gli standard europei di democrazia, diritti umani e Stato di Diritto.<sup>116</sup>

La Commissione annovera 61 membri: i 47 membri del Consiglio d'Europa e altri 17 Stati, cioè: Algeria, Brasile, Cile, Costa Rica, Israele, Kazakistan, Repubblica di Corea, Kosovo, Kirghizistan, Marocco, Messico, Perù, Tunisia e Stati Uniti d'America.

I suoi membri sono esponenti della comunità universitaria del diritto internazionale pubblico, giudici delle corti di cassazione o di tribunali costituzionali, membri dei parlamenti e funzionari del settore pubblico.

Il principale compito della Commissione di Venezia consiste nel fornire consulenza legale sotto forma di "pareri" sui progetti di legge e sulla legislazione in vigore. Essa elabora altresì studi ed analisi in materie rientranti nel suo ambito d'interessi, in cui rientra la protezione della democrazia e dello Stato di Diritto.<sup>117</sup> Realizza inoltre pareri "*amicus curiae*" per la Corte Europea dei Diritti dell'uomo, su diritto costituzionale comparato e su diritto internazionale.

I pareri però possono essere richiesti solo da:

- gli Stati membri (parlamenti, governi, capo di Stato);
- il Consiglio d'Europa (il Segretario Generale, il Comitato dei Ministri, la Assemblea Parlamentare o il Congresso delle Autorità Locali e Regionali), e
- le organizzazioni internazionali (Unione Europea, OSCE-ODIHR, fra le altre).

---

116 Consiglio d'Europa. Commissione di Venezia. [Disponibile in: [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN)]

117 Consiglio d'Europa. Commissione di Venezia. Attività della Commissione. [Disponibile in: [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_activities&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN)]

### **Alcuni esempi,**

Nel 2014 la Commissione di Venezia ha pubblicato assieme al Max Plank Institute uno Studio Comparativo sulla legislazione nazionale che disciplina il diritto alla riunione pacifica nei suoi Stati membri.

Nel 2017 ha reso pubblico un parere sulla libertà di stampa in Turchia, avente ad oggetto le misure di emergenza che erano state adottate in quel paese dopo il fallito colpo di stato del 2016.

Nel 2018, la Commissione ha reso pubblici diversi pareri sulla libertà di associazione in Romania, in Ucraina e in Ungheria.

# ALLEGATO

---



# Allegato I – Quadro Legale

Qui di seguito troveremo il testo originale dei tre trattati internazionali che abbiamo utilizzato per definire il diritto di protesta. Come si può osservare lo zoccolo duro dei tre trattati è simile ma vanno osservate con attenzione le seguenti differenze di contenuto:

- la Carta dei Diritti Fondamentali della UE si limita a definire l'ambito di tutela di ogni diritto, senza entrare nel merito di eventuali restrizioni del medesimo. Questo è spiegabile per la natura politica della Carta che, chiaramente pensata come una "Guida", evita di entrare nei particolari dell'esercizio pratico dei diritti.
- la CEDU, dal canto suo, insiste invece sulla capacità degli Stati di limitare o di stabilire certe formalità nell'esercizio di tali diritti. E questo perché la CEDU è una convenzione destinata a essere interpretata da Tribunali e che deve quindi prevedere necessariamente norme di bilanciamento per orientare le decisioni dei giudici.
- infine, il PIDCP (Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici) pone al centro un approccio notevolmente diverso. Non enfatizza la facoltà degli Stati di restringere tali diritti, ma intende definirne il contenuto stabilendo chiaramente che non si tratta di una potestà assoluta né illimitata. Questa differenza ha le sue radici nel contesto storico in cui nacque il PIDCP, dopo la Seconda guerra mondiale.



## Carta dei Diritti Fondamentali

### dell'Unione Europea

Vincolante attraverso il TUE<sup>118</sup>

#### Articolo 11

##### Libertà d'espressione e d'informazione

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di 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.
2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.

#### Articolo 12

##### Libertà di riunione e di associazione

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni persona di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi.
2. I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione.

## Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo

#### Articolo 10

##### Libertà d'espressione

1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di 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.

#### Articolo 11

##### Libertà di riunione e di associazione

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi.
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 sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato.

118 Articolo 6.1 del Trattato dell'Unione Europea, nella versione consolidata dopo le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007:

"1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

## **Patto Internazionale relativo ai Diritti Civili e Politici**

---

### **Articolo 19**

1. Ogni individuo ha diritto a non essere molestato per le proprie opinioni.
2. Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta.
3. L'esercizio delle libertà previste al paragrafo 2 del presente articolo comporta doveri e responsabilità speciali. Esso può essere pertanto sottoposto a talune restrizioni che però devono essere espressamente stabilite dalla legge ed essere necessarie:
  - a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui;
  - b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della morale pubbliche.

### **Articolo 20**

1. Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge.
  2. Qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisce incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza deve essere vietato dalla legge.
- 

### **Articolo 21**

È riconosciuto il diritto di riunione pacifica. L'esercizio di tale diritto non può formare oggetto di restrizioni tranne quelle imposte in conformità alla legge e che siano necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico o per tutelare la sanità o la morale pubbliche, o gli altrui diritti e libertà.

### **Articolo 22**

1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di associazione, che include il diritto di costituire dei sindacati e di aderirvi per la tutela dei propri interessi.
  2. L'esercizio di tale diritto non può formare oggetto di restrizioni, tranne quelle stabilite dalla legge e che siano necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico, o per tutelare la sanità o la morale pubbliche o gli altrui diritti e libertà. Il presente articolo non impedisce di imporre restrizioni legali all'esercizio di tale diritto da parte dei membri delle forze armate e della polizia.
  3. Nessuna disposizione del presente articolo autorizza gli Stati parti della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro del 1948, concernente la libertà sindacale e la tutela del diritto sindacale, a adottare delle misure legislative che causino pregiudizio – o applicare la legge in modo da causare pregiudizio – alle garanzie previste dalla detta Convenzione.
- 

Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.

I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

# Allegato II – Link d’Interesse

## **Generale**

Europe Your Advice:

<https://europa.eu/youreurope/advice/>

Principi di base dell’ONU sull’uso della Forza e delle Armi da Fuoco da parte degli appartenenti alle Forze dell’Ordine

(Codice di condotta per gli appartenenti alle forze dell’ordine)

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx>]

Principi sulla Libertà di Riunione della OSCE-ODIHR-Commissione di Venezia:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)020-e)

## **Corte Europea dei Diritti dell’Uomo**

Ammissibilità della denuncia:

[https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_SPA.pdf)

Errori frequenti nella presentazione di un ricorso:

<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/forms&c=>

Guida Pratica alla presentazione di un ricorso:

[https://www.echr.coe.int/Documents/Your\\_Application\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Your_Application_ENG.pdf)

Contattare il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa:

<https://www.coe.int/en/web/execution/contact-us>

## **Tribunale di Giustizia dell’Unione Europea – Questione Pregiudiziale**

Rinvio pregiudiziale, raccomandazioni agli organismi giurisdizionali nazionali:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI14552>

## **Mediatore Europeo**

Guida per la presentazione di una doglianza:

<https://www.ombudsman.europa.eu/es/checklist-for-making-a-complaint>

Guida interattiva per individuare il meccanismo di tutela più adeguato:

<https://www.ombudsman.europa.eu/es/checklist-for-making-a-complaint>

## **Commissione Europea**

Modulo denuncia Commissione:

[https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints\\_en/](https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_en/)

## **Parlamento Europeo**

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

## Allegato III – Giurisprudenza della CorteEDU

Sentenza della CorteEDU *Otegi Mondragón c. Spagna*, n° 2034/07, del 15 marzo 2011. [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%22itemid%22:%22001-187772%22>]]

Sentenza della CorteEDU *Prager et Oberschlick c. Austria* n° 15974/90, del 26 aprile 1995. Serie A, numero 204. [Disponibile in: [https://www.hr-dp.org/files/2013/09/09/CASE\\_OF\\_PRAGER\\_AND\\_OBERSCHLICK\\_v.\\_AUSTRIA\\_.pdf](https://www.hr-dp.org/files/2013/09/09/CASE_OF_PRAGER_AND_OBERSCHLICK_v._AUSTRIA_.pdf)]

Sentenza della CorteEDU *Féret c. Belgio*, n° 15615/07, del 16 luglio 2009. [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-2800730-3069797&filename=003-2800730-3069797.pdf>]

Sentenza della CorteEDU *Lingens c. Austria*, n° 9815/82, dell' 8 di luglio del 1986. [Disponibile in: <https://www.legal-tools.org/en/browse/record/0e08be/>]

Sentenza della CorteEDU *De Haes et Gijssels c. Belgio*, n° 19983/92, del 24 febbraio 1997, para 47. [Disponibile in: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b61c8.html>]

Sentenza della CorteEDU *Norwood c. Regno Unito*, n° 23131/03, del 16 novembre 2004. [Disponibile in: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-67632&filename=001-67632.pdf>]

Sentenza della CorteEDU *Christians against Racism and Fascism c. Gran Bretagna*, n° 8440/78, del 16 luglio 1980. [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-74286%22>]]

Decisione su ammissibilità della CorteEDU *Rassemblement jurassien et Unité jurassienne c. Svizzera*, n° 8191/78, del 10 ottobre 1979. [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-74721%22>]]

Sentenza della CorteEDU *Axel Springer AG contro Germania*, n° 39954/08 del 7 febbraio 2012. [Disponibile in: [https://www.hr-dp.org/files/2013/09/07/CASE\\_OF\\_AXEL\\_SPRINGER\\_AG\\_v.\\_GERMANY\\_.pdf](https://www.hr-dp.org/files/2013/09/07/CASE_OF_AXEL_SPRINGER_AG_v._GERMANY_.pdf)]

Sentenza della CorteEDU *Renaud v. Francia*, n° 13290/07, del 25 febbraio 2010. [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22appno%22:%2213290/07%22,%22itemid%22:%22001-97515%22>]]

STEDH *Pihl v. Svezia*, n° 74742/14, del 7 febbraio 2017 (decisione sull'ammissibilità). [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22appno%22:%2274742/14%22>]]

Sentenza della CorteEDU *Asby Donald and others v. Francia*, n° 36769/08, del 10 gennaio 2013. [Disponibile in <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-115845%22>]]

Decisione su ammissibilità in *Neij and Sunde Kolmisoppi v. Svezia*, n° 40397/12, del 19 febbraio 2013. [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-117513%22>]]

Sentenza della CorteEDU *Magyar Tartalomzolgálatók Egyesülete and Index.hu Zrt v. Ungheria*, n° 22947/13, del 2 febbraio 2016. [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-160314%22>]]

Sentenza della CorteEDU *Delfi AS v. Estonia*, n° 64569/09, del 16 giugno 2015 (Grand Chamber). [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22appno%22:%2264569/09%22,%22itemid%22:%22001-155105%22>]]

Sentenza della CorteEDU *Partito popolare democristiano c. Moldavia (n°2)*, caso n° 28793/02, del 14 febbraio 2006. [Disponibile in: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-72346&filename=001-72346.pdf&TID=wrtiszxmyr>]]

Sentenza della CorteEDU *Süreç c. Turchia (n°1)* [GS], n° 26682/95, dell' 8 luglio 1999, para. 62. [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-64073%22>]];

Sentenza della CorteEDU *Gündüz c. Turchia*, n° 35071/97, del 14 giugno 2004. [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-61522%22>]]

Sentenza della CorteEDU *Stern Taulats and Roura Capellera c. Spain*, n° 51168/15 e 51186/15, del 13 marzo 2018. [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-182461%22>]]

Sentenza della CorteEDU *Patyi and Others v. Hungary*, n° 5529/05, del 7 gennaio 2009. [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22fulltext%22:%22%22CASE%20OF%20PATYI%20v.%20HUNGARY%22%22,%22documentcollectionid%22:%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%22001-88748%22>]]

Sentenza della CorteEDU *Sergey Kuznetsov v. Russia*, n° 25691/04, del 23 gennaio 2009. [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22app-no%22:%2210877/04%22,%22itemid%22:%22001-89066%22>];

*Bukta and Others v. Hungary*, n° 25691/04, del 17 ottobre 2017. [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-81728%22>]

Sentenza della CorteEDU *Alekseyev c. Russia*, n° 4916/07, 25924/08 e 14599/09, del 21 ottobre 2010. [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-101257%22>]

Sentenza della CorteEDU *Galstyan v. Armenia*, n° 26986/03, del 15 novembre 2007. [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22app-no%22:%2226986/03%22,%22itemid%22:%22001-83297%22>]

Sentenza della CorteEDU *Giusti c. Italia*, n°13175/03, del 18 ottobre 2011. [Disponibile in: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22fulltext%22:%22giusti%22,%22documentcollectionid%22:%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%22001-107042%22>]

Sentenza della CorteEDU *Mirolubovs e altri c. Lettonia*, n°798/05, del 15 settembre 2009.





**NOVACT**

**Irīdia.**

