

DIRITTI CIVILI E POLITICI

*La sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso *Mouvement Raëlien Suisse*: verso il riconoscimento di un diritto di censura?*

Nella sentenza *Mouvement Raëlien Suisse c. Svizzera* del 13 luglio 2012 la Grande Camera della Corte europea dei diritti umani si è pronunciata per la prima volta su un caso che, secondo alcuni, sarebbe destinato a diventare il *leading case* della Corte di Strasburgo in materia di restrizioni alla libertà di espressione negli spazi pubblici basate sul contenuto delle opinioni espresse (M. Milanović, “Content-Based Speech Restrictions in the European Court”, in www.ejiltalk.org/content-based-speech-restrictions-in-the-european-court/). La sentenza, come subito vedremo, risulta criticabile sotto diversi aspetti, in particolare per il ragionevole dubbio da essa suscitato, e peraltro confermato dall’opinione dissidente congiunta di alcuni giudici, che la Corte abbia inteso riconoscere un diritto di censura delle autorità elvetiche nei confronti dell’associazione ricorrente. Conviene ora esaminare brevemente i fatti e il ragionamento della Grande Camera.

L’associazione *Mouvement Raëlien Suisse* fu fondata nel 1976 a Ginevra con l’obiettivo di stabilire contatti e intrattenere relazioni con gli extraterrestri e con una precisa teoria, basata sul presunto messaggio da essi trasmesso, secondo la quale la scienza è destinata a sostituire la religione e la clonazione consentirà all’uomo di divenire immortale. Il Movimento promuove inoltre un sistema di governo mondiale, definito ‘geniocrazia’, in base al quale il potere dovrebbe essere affidato solo agli individui che posseggano un livello di intelligenza superiore del 10% a quello della media. Al fine di diffondere tale messaggio, il Movimento aveva richiesto nel 2001 alla polizia della città di Neuchâtel, in Svizzera, l’autorizzazione ad avviare una campagna pubblicitaria tra il 2 e il 13 aprile 2001 attraverso l’affissione di poster per le strade della città raffiguranti i volti degli extraterrestri e contenenti, in alto, la scritta “Il messaggio degli extraterrestri” e in basso l’indirizzo del sito web del Movimento. La polizia aveva negato l’autorizzazione sulla base di alcune informazioni secondo le quali il Movimento risultava impegnato in attività immorali e contrarie all’ordine pubblico. I giudici svizzeri, cui l’associazione aveva fatto ricorso per far valere il proprio diritto alla libertà di religione e alla libertà di espressione, avevano considerato giustificato il diniego di autorizzazione in quanto, seppure il poster in sé non contenesse alcunché di offensivo, le attività del Movimento *Raëlien* risultanti dal sito web



Corte europea dei diritti umani
[GC], *Mouvement Raëlien Suisse c.
Svizzera*, ricorso n. 16354/06, sentenza
del 13 luglio 2012 (hudoc.echr.coe.int)

cui il poster rinvia, in particolare il sostegno alle pratiche di clonazione, la teoria sulla geniocrazia nonché alcune opinioni che avrebbero potuto indurre all'abuso sessuale su minori, erano suscettibili di minacciare l'ordine pubblico, la sicurezza e la moralità in Svizzera. Ancora più importante, i giudici svizzeri avevano accolto le argomentazioni delle autorità locali nel senso che l'eventuale autorizzazione alla campagna pubblicitaria avrebbe comportato un chiaro segnale di approvazione delle idee del Movimento.

Dapprima la Camera, con sentenza del 13 gennaio 2011, e la Grande Camera poi, nella sentenza che commentiamo, hanno accolto tutte le argomentazioni del Governo svizzero, seppure con qualche incertezza, considerando che la sentenza della Camera è stata adottata con cinque voti a favore e due contrari e la sentenza della Grande Camera con appena nove voti favorevoli su diciassette; entrambe concludono che alla Svizzera non dovesse imputarsi alcuna violazione dell'articolo 10 della Convenzione europea nei confronti del Movimento *Raëlien*. Nella sentenza in esame, dopo aver accertato che il diniego di autorizzazione aveva di fatto comportato un'ingerenza delle autorità svizzere nella libertà di espressione del Movimento (par. 51) e che tale ingerenza era prevista dalla legge (par. 53) e perseguiva lo scopo legittimo di preservare la salute, la morale e il rispetto dei diritti altrui (par. 54), la Grande Camera ha riconosciuto un ampio margine di apprezzamento alle autorità elvetiche (par. 62) stabilendo che le stesse avevano ragionevoli motivi per ritenere che il divieto della campagna pubblicitaria fosse indispensabile al fine di proteggere la sicurezza, la morale e i diritti altrui nonché di prevenire la commissione di atti considerati reati in base al diritto svizzero (par. 72). La Grande Camera ha infine considerato che la misura restrittiva in questione fosse proporzionata allo scopo perseguito, in quanto il divieto di affiggere i poster pubblicitari nella città di Neuchâtel non avrebbe impedito al Movimento di diffondere in altro modo le proprie idee (par. 75).

Come anticipato, la sentenza della Grande Camera è criticabile in diversi passaggi del suo ragionamento. L'impressione è che la Corte si sia in definitiva preoccupata di difendere il diritto del Governo elvetico a non fornire un segnale di condivisione delle idee espresse dal Movimento, in questo senso rischiando di riconoscere un diritto di censura dei governi nazionali nei confronti di opinioni che essi non condividano. Il che si evince a nostro avviso, da un lato, dalla chiara constatazione del governo elvetico (par. 39 della sentenza della Camera) e della Camera (par. 52) nel senso che l'autorizzazione alla campagna pubblicitaria avrebbe comportato un segnale di sostegno delle autorità locali alle idee del Movimento, e dall'altro, da una sentenza – quella della Grande Camera – che, pur non essendosi pronunciata direttamente sulla questione, quanto a ragioni giuridiche al fine di giustificare la compatibilità della misura restrittiva con la Convenzione, risulta alquanto vaga e carente di dati oggettivi e concreti.

Sulla prima questione affrontata, relativa al margine di apprezzamento, la Grande Camera ha distinto la libertà di espressione in questioni di natura commerciale da quelle di natura politica, affermando che nelle prime (questio-

ni), a differenza delle seconde (questioni), il margine di apprezzamento delle autorità locali è più ampio. Seguendo un ragionamento piuttosto vago la Grande Camera ha affermato che, benché non si trattasse nel caso di specie di libertà d'espressione rientrante in un contesto commerciale – visto che non vi era nel poster o nel sito web l'invito ad acquistare un particolare prodotto – la questione era nondimeno “closer to commercial speech than to political speech *per se*, as it has a certain proselytising function”, con la conseguenza che il margine di apprezzamento dello Stato in questo caso doveva considerarsi più ampio (par. 62). Al di là delle critiche in generale alla teoria del margine di apprezzamento (v. J. Kratochvil, “The Inflation of the Margin of Appreciation by the European Court of Human Rights”, in *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2011, p. 324 ss.), ci sembra che nel caso di specie la Grande Camera non abbia anzitutto chiarito la distinzione tra questioni di natura commerciale e questioni di natura politica né il principio per cui una questione di carattere commerciale si caratterizzerebbe per “a certain proselytising function”, senza peraltro spiegare il significato del termine ‘proselitismo’ in questo specifico contesto (v. R. Nigro, “Il margine di apprezzamento statale nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani sul velo islamico”, in questa *Rivista* 2008, p. 71 ss., pp. 98-99). Ci sembra inoltre che la Corte abbia ommesso di considerare un fattore piuttosto rilevante ai fini del margine di apprezzamento e cioè la circostanza per cui in altre città della Svizzera, e fra queste le principali di Zurigo e Losanna, il Movimento *Raëlien* aveva ottenuto l'autorizzazione per la medesima campagna pubblicitaria e che solo nella città di Délemont essa non era stata concessa (par. 22). Sul punto la Grande Camera si è limitata a constatare che la gestione di cartelloni pubblicitari in contesti non strettamente politici, come quello nel caso di specie, può variare non solo da Stato a Stato ma anche da regione a regione all'interno di uno stesso Stato (par. 64). Eppure, nella sua precedente giurisprudenza la Corte di Strasburgo ha più volte affermato che l'ampiezza del margine di apprezzamento dipende, tra le altre cose, dal consenso più o meno diffuso che sia possibile riscontrare sulla base di un'analisi comparativa della prassi degli altri Stati parte della Convenzione sul presupposto che, qualora a livello europeo risulti diffusa l'adozione di una certa misura restrittiva, può presumersi che sia necessario adottarla anche in altri Stati dove, pertanto, il potere discrezionale risulterà ridotto (cfr. ad esempio, Corte europea dei diritti umani [GC], *Leila Şahin c. Turchia*, ricorso n. 44774/98, sentenza del 29 giugno 2004, par. 109-110). Non solo dunque la Corte europea non ha ritenuto opportuno procedere ad un'analisi comparativa della regolamentazione dell'uso di spazi pubblici fra gli Stati parti della Convenzione, ma neppure all'interno dello stesso Stato dove, di fatto, si erano registrate posizioni diverse da parte delle stesse autorità locali. Il che non significa che, proprio sulla base di questo ragionamento, la Corte non avrebbe potuto raggiungere le medesime conclusioni nel senso di un ampio margine di apprezzamento ma probabilmente queste sarebbero risultate più convincenti. Benché infatti si sia osservato che il riconoscimento di

un margine di apprezzamento ‘federale’ rischia di indebolire la legittimità dello scopo che giustifica l’ingerenza, e che difficilmente se un pericolo esiste, esso scompare da un confine all’altro (cfr. l’opinione dissidente congiunta dei giudici Tulkens, Sajó, Lazarova Trajkovska, Bianku, Power-Forde, Vučinić e Yudkivska, p. 33 della sentenza della Grande Camera), non sembra potersi escludere che le circostanze peculiari della città di Neuchâtel avrebbero potuto rendere necessaria la misura restrittiva imposta al Movimento, a fronte di una diversa e uniforme regolamentazione in tutte le altre città svizzere. Il punto tuttavia è che nella sentenza della Grande Camera non vi è alcuna giustificazione concreta, fornita dalle autorità svizzere e valutata dalla Corte, del perché il diniego di autorizzazione fosse necessario, eventualmente proprio in quella città e non in altre. Nessuna delle ragioni addotte dal governo elvetico è stata supportata da dati concreti che comprovassero la sussistenza di un ‘pressing social need’.

Non convince in particolare la constatazione secondo cui il riferimento nel sito web del Movimento ad un’associazione che offriva pratiche di clonazione a pagamento comportava che il Movimento stesso vi contribuisse. È stato giustamente osservato che in casi come quello di specie non può attribuirsi una responsabilità ad un’associazione in qualità di ‘content provider’ per il solo fatto che il suo sito web rinvii ad altri siti a meno che non si dimostri che l’associazione esercita un controllo anche su di essi (cfr. l’opinione dissidente congiunta dei giudici Sajó, Lazarova Trajkovska e Vučinić, p. 41). Analogamente, nessun dato concreto è stato fornito per spiegare in che modo, e per quali ragioni, la semplice opinione favorevole ad un governo mondiale affidato a individui di intelligenza superiore alla media possa offendere i principi alla base della democrazia e dello Stato di diritto, e perché tale offesa sussisterebbe anche quando l’opinione espressa in tal senso si configuri come una mera utopia e non un reale progetto politico (si veda in tal senso la sentenza nel caso di specie della Corte Federale svizzera, emessa il 20 settembre 2005, secondo cui il fatto che la geniocrazia si configurasse come mera utopia non poteva dirsi di per sé contraria all’ordine pubblico e alla sicurezza, salvo poi precisare che in ogni caso essa era suscettibile di offendere i principi democratici e anti-discriminatori alla base dello Stato di diritto, p. 8 della sentenza della Grande Camera). Infine, nessun dato concreto è stato fornito per spiegare in che modo le accuse di pedofilia rivolte a singoli membri del Movimento potessero coinvolgere il Movimento nel suo complesso, soprattutto quando, come nel caso di specie, esso aveva preso le distanze da simili pratiche e aveva espulso i membri nei cui confronti vi fosse il mero sospetto di un comportamento contrario alla tutela di minori (par. 37). La Grande Camera si è limitata ad affermare, in maniera assai generica, che non vi era motivo di discostarsi dalle conclusioni raggiunte dalla Camera, in base alle quali: *a*) il sito web del Movimento conteneva un link all’associazione Clonaid che di fatto poneva in essere pratiche di clonazione a pagamento; *b*) i giudici svizzeri avevano fatto riferimento ad una sentenza che menzionava *possible* abusi sessuali su minori; e infine *c*) la propaganda sulla geniocrazia era *capable* di minacciare l’ordine pubblico, la sicurezza e la morale (par. 72).

L'unica incertezza dei giudici di Strasburgo potrebbe essere ravvisata nell'affermazione secondo cui alcune delle ragioni addotte dal governo svizzero, considerate separatamente, avrebbero potuto non giustificare la misura restrittiva imposta al Movimento *Raëlien* (par. 72), senza peraltro specificare né quali in particolare né il motivo. Ma anche in questo senso le conclusioni della Grande Camera non risultano convincenti, potendo ribattersi che non solo ciascuna motivazione, considerata separatamente, non consentiva di giustificare il divieto da parte delle autorità svizzere ma neppure tutte le motivazioni considerate complessivamente consentivano di raggiungere una conclusione diversa. Ciò in quanto può presumersi che non sia il *quantum* delle ragioni avanzate da uno Stato a far ritenere compatibile una certa misura con la Convenzione europea quanto piuttosto la concretezza e oggettività dei dati forniti per giustificarla. In definitiva una misura restrittiva può considerarsi compatibile con la Convenzione se supportata anche *da un solo* dato oggettivo ma non può dirsi che la medesima misura risulti compatibile solo perché per giustificarla vengano addotte *tante* ragioni nessuna delle quali supportata da dati oggettivi.

Risulta infine criticabile il ragionamento della Grande Camera circa la proporzionalità della misura imposta dalle autorità svizzere, considerato “singular, if not paradoxical” (cfr. l'opinione dissidente congiunta dei giudici Tulkens, Sajó, Lazarova Trajkovska, Bianku, Power-Forde, Vučinić e Yudkivska, p. 34). I giudici di maggioranza hanno infatti concordato con la Camera nel senso che proprio in quanto il Movimento avrebbe potuto continuare a diffondere le proprie idee attraverso altri strumenti, e fra questi Internet, il divieto di autorizzare la campagna pubblicitaria doveva considerarsi proporzionato allo scopo perseguito (par. 75). Sulla presunta contraddittorietà di un simile ragionamento, la Grande Camera si è limitata ad osservare che “such a contradiction is no more than apparent” dovendosi ritenere che occorre distinguere lo scopo dell'associazione dagli strumenti utilizzati per raggiungerlo (*ibidem*). In realtà a noi sembra che il dubbio rimanga: se è vero che le informazioni contenute nel sito web sono suscettibili di offendere la morale e i diritti altrui in modo incompatibile con la Convenzione europea, c'è da chiedersi come mai sia giustificato vietare l'affissione di un poster che rinvia al sito web, ma non il sito web o l'associazione stessa. Nessuno dubita della gravità di certe accuse, soprattutto quelle riguardanti la pedofilia, ma stupisce che tale gravità possa aver giustificato il divieto di affiggere poster del Movimento in una città svizzera per un periodo limitato di tempo e non il suo sito web che ha una capacità di diffondere certe idee assai più ampia e duratura nel tempo, né alcuna misura restrittiva nei confronti del Movimento stesso.

Benché il governo elvetico abbia precisato dinanzi alla Grande Camera che non vi era mai stata alcuna intenzione di imporre un divieto sul sito web né sul Movimento stesso (par. 45) e che ciò indicava chiaramente il limite del divieto e la sua proporzionalità, a noi sembra che proprio quest'affermazione del governo elvetico confermi in realtà che la preoccupazione principale non fosse tanto la diffusione delle idee in sé, e quindi la necessità di far fronte ad un ‘pressing so-

cial need', quanto la loro diffusione in un modo che rischiasse di ricondurle a quelle delle autorità locali. Nonostante la Grande Camera non si sia espressamente occupata della questione, ci sembra che il suo ragionamento rischi sostanzialmente di avallarla, nella misura in cui appunto non ha ritenuto necessario rivedere le conclusioni della Camera in tal senso e nello stesso tempo abbia considerato compatibile con la Convenzione europea un divieto che, come si è cercato di porre in rilievo, risulta fundamentalmente privo di motivazioni oggettive e concrete. Si è ricordato, in merito a questo aspetto, come il timore che i governi sostenessero le opinioni espresse negli spazi pubblici sia stato storicamente all'origine della convinzione che la censura dovesse diventare un obbligo da parte dei governi (cfr. l'opinione dissidente congiunta dei giudici Sajó, Lazárova Trajkovska e Vučinić, p. 38), ed inoltre il rischio che un simile ragionamento contravenga al principio della neutralità dello Stato e alla "public forum doctrine", in base alla quale si presume che lo Stato sia neutrale rispetto alle opinioni espresse negli spazi pubblici (cfr. l'opinione dissidente del giudice Pinto De Albuquerque il quale ha ad esempio ricordato la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 22 febbraio 2011 nel caso BvR 699/06 in cui il divieto da parte dell'amministrazione dell'aeroporto di Francoforte di distribuire volantini che criticavano la politica di espulsione del Governo è stata considerata contraria alla libertà di espressione, sul presupposto che le autorità non potevano imporre il divieto per il semplice fatto di non condividerne il contenuto ma solo in presenza di *concreti* timori di *gravi* pericoli per la società, p. 50).

Nel caso di specie invece la Corte di Strasburgo ha evidentemente ritenuto lecito il comportamento delle autorità elvetiche di restringere l'accesso agli spazi pubblici ad un gruppo di cittadini le cui idee non erano condivise dalle autorità locali. Quanto diciamo non significa naturalmente che le autorità non possano prevedere restrizioni in tal senso. Il punto tuttavia è che ci si aspetta che ciò avvenga quando sussistano, e vengano quindi spiegate, impellenti necessità sociali, e non per evitare il rischio che un Governo dia l'impressione di sostenere idee che in realtà non condivide. Affermare il contrario significa in definitiva ammettere che la libertà di espressione possa essere negata, compatibilmente con la Convenzione europea, anche ad un gruppo di opposizione che voglia lecitamente esprimere la propria dissenza nei confronti di una maggioranza la quale certamente non condividerrebbe le opinioni della minoranza. Del resto, la stessa Corte europea, nella sua precedente giurisprudenza, ha chiaramente criticato il divieto imposto dalle autorità nazionali di diffondere idee contrarie a quelle della maggioranza (cfr. Corte europea dei diritti umani [GC] *Women on Waves e altri c. Portogallo*, ricorso n. 31276/05, sentenza del 3 febbraio 2009, sulla quale cfr. I. Papanicolopulu, "Donne sulle onde: libertà di espressione, libertà di navigazione o libertà di circolazione", in questa *Rivista* 2010, p. 205 ss., di cui la Grande Camera ha ritenuto di non poter tener conto in quanto distinto dal caso di specie per il fatto che non si trattava di un divieto *generale* di diffondere certe idee ma soltanto (*sic!*) del divieto di usare strutture controllate e regolamentate entro lo spazio pubblico, par. 58).

Per concludere, ci sembra che il ruolo fondamentale della Corte europea dovrebbe essere proprio quello di controllare che le misure restrittive alla libertà di espressione imposte dai governi nazionali non siano arbitrariamente decise sulla base della condivisione o meno delle opinioni espresse ma si basino su fondate ragioni giuridiche, e siano, *in questo senso*, compatibili con la Convenzione. Nel caso di specie, la Grande Camera avrebbe potuto valutare concretamente il rischio che la campagna pubblicitaria del Movimento *Raëlien* rischiava di arrecare alla collettività della città di Neuchâtel, magari considerando gli eventuali effetti negativi che essa aveva già prodotto in tutte le altre città della Svizzera in cui era stata autorizzata. E ancora, qualora tale rischio si fosse rivelato concreto, la Corte avrebbe potuto valutare la proporzionalità della misura restrittiva chiedendosi se ad esempio vi fossero altre misure che consentissero di evitarlo, quali l'autorizzazione dell'affissione dei poster in zone limitate della città oppure l'affissione dei poster senza il rinvio all'indirizzo del sito web. In definitiva, l'auspicio è che la sentenza della Grande Camera non diventi il *leading case* in materia di libertà di espressione negli spazi pubblici e che piuttosto la Corte riveda il ragionamento seguito nel caso di specie, al fine di evitare che un suo consolidamento nella giurisprudenza futura conduca al riconoscimento di un vero e proprio diritto di censura delle autorità statali.

Raffaella Nigro