

ROSARIO SAPIENZA

## RECENTI SVILUPPI IN TEMA DI GARANZIA DELLA LIBERTÀ D'ESPRESSIONE NELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

**SOMMARIO:** 1. Le caratteristiche salienti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In particolare, il meccanismo di controllo internazionale da essa predisposto. — 2. Il ruolo svolto dalla Commissione e dalla Corte nell'interpretazione dell'art. 10 della Convenzione posto a garanzia della libertà d'espressione. — 3. Recenti decisioni della Corte: il vilipendio della religione nel caso Otto-Preminger-Institut contro Austria. — 4. *Segue:* diritto di cronaca e propaganda razzista nel caso Jersild contro Danimarca. — 5. *Segue:* la libertà d'espressione dei militari nel caso Verein Demokratischer Soldaten e Gubi contro Austria. — 6. *Segue:* la divulgazione di informazioni riservate nel caso Vereiniging Weekblad Bluf! contro Paesi Bassi. — 7. Considerazioni conclusive.

### 1. LE CARATTERISTICHE SALIENTI DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. IN PARTICOLARE, IL MECCANISMO DI CONTROLLO INTERNAZIONALE DA ESSA PREDISPOSTO.

**L**a Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo e la salvaguardia delle libertà fondamentali rappresenta, per generale ammissione, il meccanismo di protezione internazionale dei diritti dell'uomo più efficiente ed efficace. E, per vero, essa, nata in seno al Consiglio d'Europa sulla stessa spinta ideale che aveva portato alla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, ha certamente permesso di cogliere significativi risultati, soprattutto se paragonata al livello di « produttività » degli altri strumenti internazionali in materia<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Com'è noto, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, elaborata in seno al Consiglio d'Europa, è stata firmata il 4 novembre 1950 a Roma ed è entrata in vigore il 3 settembre 1953.

Essa è stata successivamente modificata con l'approvazione di ben undici protocolli addizionali e, come veniva ricordato nel testo, viene riconosciuta come un ragguardevole risultato nel campo della protezione internazionale dei diritti umani.

La letteratura sulla Convenzione è autenticamente sterminata e non è quindi possibile qui nemmeno limitarsi a fornire alcune indicazioni di massima con riferimento alle trattazioni generali. Pertanto, chi volesse farsi un'idea complessiva del sistema della Convenzione potrà utilmente consultare i repertori giurisprudenziali con ampi richiami di dottrina, curati da P. FACCHIN, *L'interpretazione giudiziaria della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Guida alla giurisprudenza della*

Orbene, non c'è dubbio che la Convenzione debba il suo successo a molteplici fattori. Tra questi può ricordarsi, in primo luogo, la circostanza che essa annovera tra le sue parti Stati accomunati da un elevato livello di civiltà, caratterizzato, in particolare, proprio da previsioni costituzionali di garanzia di quegli stessi diritti che la Convenzione protegge. Essa insiste, cioè, come si dice comunemente, su un « milieu social » particolarmente ricettivo.

Ma è altrettanto certo che la Convenzione deve il suo successo anche e soprattutto alla circostanza di possedere, accanto a un « tradizionale » meccanismo di controllo dell'adempimento basato su rapporti presentati dagli Stati parti, un sistema di ricorsi, tanto statali quanto individuali, davanti ad organi internazionali, che assicura un più efficace controllo dell'adempimento e che rappresenta l'aspetto senz'altro più innovativo e interessante del sistema della Convenzione.

Benché questo sistema di controllo sia largamente conosciuto, non appare inutile richiamarne brevemente qui i tratti essenziali, perlomeno nell'attuale assetto. È noto infatti, che con l'entrata in vigore dell'undicesimo protocollo, tale sistema verrà notevolmente modificato, prevedendo una sola istanza giudiziale, ossia la Corte, articolata in Camere giudicanti.

Com'è noto, il meccanismo si articola in due fasi, la prima delle quali, preliminare alla seconda, si svolge davanti alla Commissione europea dei diritti dell'uomo. Essa viene adita dagli Stati parti ovvero da individui, quando lo Stato contro il quale deve farsi valere la doglianza abbia accettato la corrispondente competenza della Commissione. Se il ricorso viene considerato ammissibile, la Commissione procede all'esame della questione e lo conclude con l'adozione di un rapporto. Assai notevole è, come viene assai spesso sottolineato, il fatto che l'individuo ricorrente abbia, nella fase della procedura davanti alla Commissione, un vero e proprio *locus standi*.

L'adozione del rapporto da parte della Commissione segna la cerniera tra la prima e la seconda fase del procedimento di controllo, consistente, quest'ultima, o nell'esame del ricorso da parte del Comitato dei Ministri, ovvero nell'adizione della Corte europea dei diritti dell'uomo, se lo Stato « convenuto » ne abbia accettato la competenza. Davanti alla Corte, a differenza di quanto abbiamo visto verificarsi davanti alla Commissione, l'individuo non ha legittimazione processuale. La trattazione del ricorso davanti alla Corte si conclude con una vera e propria sentenza definitiva<sup>2</sup>.

Corte, vol. 1° (1960-1987), Padova, 1988; vol. 2° (1988-1992), *ivi*, 1992.

<sup>2</sup> Anche sul sistema di controllo istituito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, esiste una vasta lettera-

tura specialistica. Vedi, per tutti, G. MALINVERNI, *Le pouvoir d'examen de la Cour européenne des droits de l'homme*, in AA.VV., *Mélanges Perrin*, Lausanne, 1984, p. 199 ss. Puntuali notazioni anche

**2. IL RUOLO SVOLTO DALLA COMMISSIONE E DALLA CORTE  
NELL'INTERPRETAZIONE DELL'ART. 10 DELLA CONVENZIONE POSTO A  
GARANZIA DELLA LIBERTÀ D'ESPRESSIONE.**

L'esistenza di un tale meccanismo di controllo fa sì che anche la portata normativa degli articoli che nella Convenzione sono posti a garanzia dei singoli diritti risulti sostanzialmente determinata dall'attività interpretativa che tanto la Commissione quanto la Corte compiono in sede di applicazione della Convenzione.

Tale « ausilio interpretativo » si è mostrato di palmare evidenza nella ricostruzione dei diritti garantiti dall'art. 10 della Convenzione, intitolato alla tutela della libertà d'espressione, che presenta, non diversamente peraltro dagli altri articoli, un testo alquanto elaborato e ricco. Secondo il suo disposto, infatti:

« 1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Questo diritto comprende la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare delle informazioni o delle idee senza alcuna ingerenza da parte della pubblica autorità e senza considerazione di frontiere. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottomettere le imprese di radiodiffusione, di cinema o televisione a un regime di autorizzazioni.

2. Poiché l'esercizio di queste libertà comporta dei doveri e delle responsabilità, esso può essere sottoposto a certe formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge, che costituiscono delle misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla sicurezza pubblica, alla difesa dell'ordine pubblico e alla prevenzione del crimine, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni confidenziali o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario »<sup>3</sup>.

L'economia di questo breve scritto ci impedisce di esporre anche soltanto in estrema sintesi quali siano stati i risultati degli interventi interpretativi operati tanto dalla Commissione quanto dalla Corte sul testo dell'art. 10 della Convenzione. Ci limiteremo soltanto a segnalare che, come del resto era logico attendersi, dato che l'interpretazione della Commissione e della Corte inter-

in F. MATSCHER, *L'efficacia del sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo, in particolare ad opera della Corte europea*, in AA.VV., *La concezione del diritto e dello Stato nell'era di rivendicazione della dignità della persona umana*, Milano, 1988, p. 165 ss.; A. CASSESE, *Su alcuni caratteri del controllo esercitato dagli organi di Strasburgo sul rispetto dei diritti dell'uomo*, *ivi*, p. 177 ss.

<sup>3</sup> Per un esame della problematica complessiva posta dall'art. 10 della Convenzione rimane ancora utile, anche se un po' datato, l'ampio saggio di MALINVERNI, *Freedom of Information in the European Convention on Human Rights and in the International Covenant on Civil and Political Rights*, in *Human Rights Law Journal*, 1983, p. 443 ss.

viene sempre su denuncia di una presunta violazione del diritto, gli organi della Convenzione non si soffermano tanto sulla ricostruzione del diritto protetto, quanto dei limiti alle restrizioni permesse dalla stessa Convenzione con il paragrafo secondo (peraltro comune agli artt. da 8 a 11).

Quando si trovano davanti a una presunta violazione dell'art. 10, esse procedono valutando se le misure adottate dallo Stato (e delle quali si lamenta l'ingerenza nel libero godimento del diritto) possano dirsi previste dalla legge, dirette a uno dei fini previsti dalla Convenzione nel paragrafo secondo dell'articolo, e necessarie in una società democratica. Se al termine di questo triplice esame di compatibilità con la Convenzione, le misure statali risultano accettabili, si conclude per la non violazione della Convenzione. In caso contrario, se ne constata l'avvenuta violazione, con la conseguenza che lo Stato responsabile dovrà porre rimedio al danno causato<sup>4</sup>.

Centrale in tale esame si rivela la valutazione della « necessità in una società democratica » delle misure adottate dallo Stato. Secondo la ricostruzione operata dalla Commissione e dalla Corte, una misura restrittiva di un diritto garantito dalla Convenzione può dirsi « necessaria in una società democratica » solo quando il sacrificio che essa impone al titolare del diritto non sia « eccessivo ». In altri termini si vuole che il sacrificio del diritto sia in qualche modo proporzionato all'entità del danno che l'esercizio del diritto stesso arreca o arrecherebbe al bene protetto. E ciò deriva dal convincimento, condiviso e riproposto in più occasioni dai giudici di Strasburgo, che una società possa dirsi autenticamente democratica quando le limitazioni imposte ai diritti dei propri consociati siano quelle (e solo quelle) strettamente necessarie al raggiungimento di fini socialmente rilevanti (che sono poi quelli elencati nel paragrafo secondo dell'art. 10).

Il più delle volte, la Corte ha concluso che certe restrizioni non potevano considerarsi « necessarie in una società democratica », perché il medesimo fine avrebbe potuto raggiungersi con l'adozione di misure che avrebbero comportato un minor sacrificio per il diritto del singolo. Convinzione questa alla quale essa è giunta talvolta mediante un esame *lato sensu* comparatistico delle legislazioni di Stati europei diversi da quello convenuto.

È evidente che tale « giudizio di proporzionalità », sul quale si basa in ultima analisi la valutazione della « necessità in una società democratica » di una restrizione al diritto protetto, lascia alla Commissione e alla Corte ampio spazio di manovra, che, a

<sup>4</sup> Sulla struttura della « griglia » di analisi elaborata da Commissione e Corte per valutare tali situazioni sia consentito rinviare a R. SAPIENZA, *Sul margine d'ap-*

*prezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1991, p. 571 ss., alle pp. 589-592.

dire il vero, è stato fino a questo momento utilizzato con prudenza, dosando adeguatamente gli interventi e, soprattutto, riconoscendo agli Stati un « margine di apprezzamento » più o meno ampio nel valutare le situazioni concrete. Cosa della quale, poi, Commissione e Corte tengono conto nell'esprimere le proprie valutazioni, spesso prudenti, ma non sempre, peraltro, dichiaratamente a favore della parte statale<sup>5</sup>.

Come vedremo, le più recenti decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di garanzia della libertà d'espressione, rappresentano altrettanti esempi di questa maniera di procedere e sono, pertanto, ulteriori contributi alla determinazione dei parametri di legittimità delle restrizioni al diritto stesso.

### 3. RECENTI DECISIONI DELLA CORTE: IL VILIPENDIO DELLA RELIGIONE NEL CASO OTTO-PREMIINGER-INSTITUT CONTRO AUSTRIA.

Con decisione del 20 settembre 1994, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha deciso nel caso Otto-Preminger-Institut contro Austria<sup>6</sup>. Il ricorso era relativo al sequestro e alla successiva confisca di una pellicola di Werner Schroeter, « Das Liebeskonzil » (« Il Concilio d'amore »). In essa, con fine dichiaratamente derisorio, Dio Padre, la Madonna e Gesù Cristo venivano caricaturalmente rappresentati. Il primo come un anziano incapace di intendere e di volere, la seconda come una donna decisa e spregiudicata, il terzo come un figlio troppo dipendente dalla madre. È quel che è di più, i tre appaiono soggiogati dal diavolo.

Tale pellicola era stata programmata per la proiezione dall'associazione Otto-Preminger-Institut für audiovisuelle Mediengestaltung di Innsbruck, ma la proiezione non ebbe mai luogo perché la diocesi di Innsbruck chiese e ottenne il sequestro della pellicola per vilipendio della religione (*herabwürdigung religiöser Lehren*), reato previsto dall'art. 188 del codice penale austriaco. Al sequestro era seguita la confisca della pellicola, conseguenza questa peraltro naturale del sequestro nel diritto austriaco.

L'associazione, esperiti tutti i gradi di giudizio nel diritto interno (condizione questa per poter adire il meccanismo di garanzia della Convenzione), presentava ricorso per sentir dichiarare che era stato violato il proprio diritto alla libertà d'espressione, garantito dall'art. 10 della Convenzione.

<sup>5</sup> Ho avviato una prima riflessione su questo profilo della Convenzione europea nel mio lavoro *Sul margine d'apprezzamento*, cit., al quale mi permetto di rinviare per le opportune citazioni di giurisprudenza e dottrina.

<sup>6</sup> La decisione si legge in *Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A*, no. 295-A.

Superato l'esame della Commissione, il ricorso giungeva davanti alla Corte, la quale, dopo aver riconosciuto che tanto il sequestro quanto la confisca rappresentavano delle misure previste dalla legge e dirette a un fine previsto come legittimo dalla Convenzione (la protezione dei diritti altrui), concentrava la propria attenzione sul profilo della « necessità in una società democratica » delle misure in questione. A tal fine la Corte proponeva dapprima alcune considerazioni generali sul valore della libertà d'espressione nella società democratica e sui suoi limiti:

« Come la Corte ha affermato in più occasioni, la libertà d'espressione costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica, una delle condizioni basilari del suo progresso e dello sviluppo di ciascuno. Con la riserva del paragrafo 2 dell'art. 10, la libertà d'espressione vale non solamente per le « informazioni » o « idee » accolte con favore o considerate come inoffensive o indifferenti, ma anche per quelle che offendono, turbano o inquietano lo Stato o una parte qualunque della sua popolazione. Così vogliono il pluralismo, la tolleranza e lo spirito d'apertura senza dei quali non c'è « società democratica ».

Tuttavia, come conferma il testo stesso del secondo paragrafo dell'art. 10, chiunque esercita il diritto e le libertà consacrate nel primo paragrafo di questo articolo, assume « dei doveri e delle responsabilità ». Tra i quali — nel contesto delle opinioni e delle credenze religiose — può legittimamente venir compreso l'obbligo di evitare, per quanto possibile, delle espressioni che sono gratuitamente offensive per altre persone e costituiscono quindi un'offesa ai loro diritti e che, quindi, non contribuiscono a nessuna forma di dibattito pubblico che possa favorire il progresso nelle umane vicende.

Ne segue che in linea di principio può rivelarsi necessario, in certe società democratiche, sanzionare e anche prevenire degli attacchi ingiuriosi contro degli oggetti di venerazione religiosa, purché sempre ogni « formalità », « condizione », « restrizione » o « sanzione » imposta sia proporzionata allo scopo legittimo perseguito.

Per giungere poi a queste conclusioni:

« Ordinando il sequestro e poi la confisca della pellicola, i giudici austriaci hanno ritenuto che essa costituiva, secondo la concezione del pubblico tirolese, un attacco ingiurioso contro la religione romano-cattolica. Appare dalle loro decisioni che essi hanno tenuto in debito conto la libertà d'espressione dell'artista, essa pure garantita dall'art. 10 della Convenzione e per la quale l'art. 17a della Legge fondamentale prevede una garanzia specifica. Essi non hanno ritenuto che il valore artistico della pellicola o il suo contributo al dibattito pubblico nella società austriaca potessero prevalere sulle caratteristiche che la rendevano offensiva per il pubblico in generale nell'area di loro competenza. I giudici di merito, dopo aver visionato la pellicola, hanno rilevato il carat-

tere provocatorio della rappresentanza di Dio Padre, della Vergina Maria e di Gesù Cristo. Il contenuto della pellicola non può quindi ritenersi inidoneo a fondare le conclusioni cui sono giunti i giudici austriaci.

La Corte non può trascurare il fatto che la religione romano-cattolica è la religione della stragrande maggioranza dei Tirolesi. Sottoponendo la pellicola a sequestro, le autorità austriache hanno agito per proteggere la pace religiosa in questa regione e per impedire che alcuni si sentissero attaccati nei loro sentimenti religiosi in maniera ingiustificata e offensiva. Spetta in primo luogo alle autorità nazionali, meglio piazzate del giudice internazionale, valutare la necessità di tali misure, alla luce della situazione che esiste sul piano locale in una data epoca. Tenuto conto di tutte le circostanze del caso, la Corte non ritiene che le autorità austriache abbiano travalicato il loro margine d'apprezzamento al riguardo.

E pertanto, essa non constata nessuna violazione dell'art. 10 per quel che riguarda il sequestro.

Il ragionamento fin qui esposto si applica anche alla confisca, che confermava in definitiva la legalità del sequestro e che costituiva, nel diritto austriaco, la conseguenza normale del sequestro stesso»<sup>7</sup>.

Volendo aggiungere un breve commento critico alla decisione in esame non si può non esprimere qualche dubbio proprio sul versante della proporzionalità delle misure del sequestro e della confisca della pellicola al fine perseguito. Infatti, come non hanno mancato di far notare i giudici Pekkanen e Makarczky nella loro opinione dissenziente, se si tiene conto del fatto che la proiezione della pellicola era riservata a un pubblico adulto e pagante, la possibilità di una ripercussione sociale della proiezione appare subito assai limitata, dato che con tutta probabilità si sarebbero recati a vedere il film solo coloro che fossero ad esso in qualche modo interessati. Alla luce di questa considerazione, dunque, le misure del sequestro e della confisca appaiono francamente alquanto esagerate.

#### 4. *SEGUE: DIRITTO DI CRONACA E PROPAGANDA RAZZISTA NEL CASO JERSILD CONTRO DANIMARCA.*

Con decisione del 23 settembre 1994, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che la Danimarca ha violato l'art. 10 della Convenzione europea per aver condannato a un'ammenda

---

<sup>7</sup> Abbiamo riprodotto, in una nostra traduzione, il testo dei paragrafi 49 e 56 della decisione.

un giornalista sulla base dell'accusa di aver diffuso propositi razzisti<sup>8</sup>. Il giornalista, tale Jersild, che aveva intervistato nel corso di un programma televisivo, alcuni esponenti del gruppo razzista dei « Giubbotti verdi », era in particolare accusato di aver tollerato affermazioni razziste, senza criticarle apertamente, contribuendo così alla loro diffusione e anzi di aver « montato » il servizio televisivo in modo che le affermazioni più aggressive vi avessero particolare risalto. Si era visto, quindi, condannare insieme con gli intervistati e con la medesima accusa. Cosa questa che la Corte ha ritenuto eccessiva e in flagrante contrasto con l'art. 10 e la sua tutela della libertà d'espressione e d'informazione.

L'argomentazione della Corte si riduce sostanzialmente all'affermazione che, quali che siano le giustificate esigenze della interdizione del razzismo e della sua propaganda, due considerazioni militano a favore del riconoscimento di una violazione dell'art. 10 nelle misure adottate dalle autorità danesi nei confronti del Jersild.

Secondariamente, la Corte ha sottolineato che la trasmissione televisiva in questione era diretta a un pubblico adulto e informato e che inoltre in essa le opinioni dei giovani razzisti erano presentate in un contesto dal quale non era lecito evincere una qualsiasi forma di approvazione.

La Corte ha pertanto concluso che le misure in questione, che essa aveva riconosciuto come sicuramente previste dalla legge e dirette a un fine legittimo, ossia « la protezione della reputazione o dei diritti altrui », non potevano dirsi necessarie in una società democratica al raggiungimento di quel fine.

Afferma in particolare la Corte:

« Punire un giornalista per aver favorito la diffusione di dichiarazioni di terzi nel corso di un programma, ostacolerebbe gravemente il contributo della stampa alla discussione di problemi di interesse generale e potrebbe ammettersi solo in presenza di motivi particolarmente seri. La Corte non considera accettabile l'argomento del Governo che invita a tener conto della ridotta entità dell'ammenda; quel che importa è che il giornalista sia stato condannato.

Senza dubbio le affermazioni che sono valse la condanna ai Giubbotti verdi erano più che offensive per i membri dei gruppi in considerazione e non beneficiavano della protezione dell'art. 10. Tuttavia, pur tenendo conto della maniera in cui il signor Jersild ha predisposto l'intervista dei Giubbottoetti verdi, non è stato dimostrato che il servizio televisivo globalmente considerato sia

---

<sup>8</sup> La decisione si legge in *Publications de la cour européenne des droits de l'homme, Série A*, no. 298.

stato di natura tale da giustificare il giudizio di colpevolezza dell'interessato e la sua condanna»<sup>9</sup>.

È difficile sottoporre a una critica diretta e interna una simile ricostruzione della situazione e la sua valutazione. Difficili sono, in verità, da individuare i confini tra il diritto di cronaca e l'esigenza di tutelare altre istanze degne di protezione e certamente non univoci i giudizi che possono formularsi al riguardo nelle concrete situazioni. Ma altrettanto certamente non ci si può sottrarre alla constatazione che altra avrebbe potuto e forse dovuto essere la ricostruzione della Corte se la necessità delle misure danesi fosse stata apprezzata non in relazione all'esigenza di « tutelare e proteggere la reputazione o i diritti altrui », ma piuttosto al ben più stringente fine legittimo della « necessità di prevenire disordini o reati ». Operazione logica questa che sarebbe stata autorizzata anche dalla semplice considerazione che l'incitazione alla discriminazione razziale è un reato nel diritto danese e non solamente in esso<sup>10</sup>.

#### 5. *SEGUE: LA LIBERTÀ D'ESPRESSIONE DEI MILITARI NEL CASO VEREIN DEMOKRATISCHER SOLDATEN E GUBI CONTRO AUSTRIA.*

Con la decisione del 19 dicembre 1994 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha deciso sui ricorsi riuniti *Vereinigung Demokratischer Soldaten österreichs* contro Austria e *Gubi* contro Austria<sup>11</sup>. Il primo ricorrente, un'associazione di militari austriaci che pubblica una rivista dal titolo « *Der Igel* », lamentava che il Ministero austriaco della difesa non avesse incluso detta rivista tra le pubblicazioni normalmente distribuite nelle caserme, e ciò a motivo del carattere critico e satirico di alcuni articoli sulla vita militare in essa contenuti. Il secondo ricorrente, *Berthold Gubi*, lamentava di essere stato sottoposto a trattamenti vessatori e discriminatori a motivo della sua attività di propaganda pacifista (aveva anche diffuso la rivista *Der Igel*) al tempo del suo servizio militare presso la caserma *Schwarzenberg* di Salisburgo.

Si trattava, come si vede, del delicato tema della libertà d'espressione dei militari, ossia del modo di conciliare il rispetto

<sup>9</sup> Vedi il paragrafo 35 della decisione.

<sup>10</sup> Punito dall'art. 266b del Codice Penale Danese. Vedi, a tal proposito il paragrafo 19 della decisione della Corte. In materia dispone pure la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965, della quale, sorprendentemente, la Corte europea dice espressamente di non volersi occupare,

benché di essa sia parte pure la Danimarca. Su questa Convenzione vedi, per tutti, *MERON*, *The Meaning and Reach of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, in *The American Journal of International Law*, 79 (1985), p. 283 ss.

<sup>11</sup> La decisione si legge in *Publications de la Cour européenne des droits de l'homme*, *Série A*, no. 302.

della disciplina militare con l'esercizio del diritto alla libertà d'espressione<sup>12</sup>. In entrambi i casi, la Corte ha riconosciuto una violazione dell'art. 10, a motivo del fatto che le misure adottate dalle autorità militari non potevano considerarsi « necessarie in una società democratica », perché sproporzionate rispetto al fine legittimo di preservare l'ordinato svolgimento della vita militare.

Con riferimento al primo ricorrente (ma poi successivamente estendendone la portata al caso del secondo ricorrente), la Corte afferma tra l'altro:

« La Corte ricorda che la libertà d'espressione vale anche per le "informazioni" o "idee" che offendono, turbano o inquietano lo Stato o una parte qualunque della sua popolazione. Così vogliono il pluralismo, la tolleranza e lo spirito d'apertura senza dei quali non c'è "società democratica" ».

Le cose non stanno diversamente quando i beneficiari sono dei militari, perché l'art. 10 vale per loro come per le altre persone sottoposte alla giurisdizione degli Stati contraenti. Tuttavia il funzionamento efficiente di un esercizio non può concepirsi senza delle regole giuridiche destinate a impedire di minare alla base la disciplina militare, segnatamente per mezzo di scritti.

La Corte constata che all'epoca dei fatti l'esercito distribuiva gratuitamente in tutte le caserme del Paese le proprie pubblicazioni e quelle delle associazioni private di soldati. A quanto pare, solo l'Igel ne era escluso, cosa che senza dubbio riduceva considerevolmente le sue probabilità di estendere il proprio pubblico di lettori tra i militari in servizio. La possibilità che l'associazione conservava di inviare la rivista a degli abbonati paganti non poteva compensare un tale handicap. Occorrevano quindi delle necessità imperative per giustificare tale situazione, dato che le eccezioni alla libertà d'espressione devono interpretarsi restrittivamente.

Il Governo si basa sul contenuto dell'Igel: critico e satirico, il mensile rischiava di indebolire la disciplina e l'efficienza dell'esercito.

Secodo la Corte, tale circostanza deve essere precisata e illustrata con esempi concreti. Ora nessuno dei numeri dell'Igel inclusi nella pratica invita al rifiuto dell'obbedienza o alla violenza né contesta l'utilità dell'esercito. È vero che la maggior parte di essi contengono rimostranze, propongono riforme o invitano a presentare reclami o ricorsi. Ma, nonostante il tono spesso pole-

<sup>12</sup> La Corte aveva già avuto occasione di pronunciarsi in materia con le proprie decisioni nei casi *Engel* e altri contro Paesi Bassi dell'8 giugno 1965 (*Publications de la Cour européenne des droits de*

*l'homme, Série A, no. 22*) e *Hadjianastasiou* contro Grecia del 16 dicembre 1992 (*Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A, no. 252*).

mico, non sembra che essi abbiano superato i limiti di un dibattito di idee del quale l'esercito di uno Stato democratico, come del resto la società che esso serve, non potrebbe fare a meno »<sup>13</sup>.

In sostanza, dunque, in questo caso, la Corte afferma sì la sproporzione delle misure adottate rispetto al fine, ma per difetto dell'idoneità dei comportamenti repressi ad attentare al bene protetto. Qui, dunque, ci troviamo in uno di quei casi, non rari, nei quali la Corte procede direttamente alla valutazione di elementi di fatto, piuttosto che accontentarsi delle opinioni delle autorità statali. Circostanza che è indubbiamente resa possibile dal fatto che le riviste erano incluse nel dossier del ricorso ed era relativamente facile accettarne il contenuto.

Un ulteriore commento critico riguarda il fatto che la Corte, « accontentandosi » per dir così di aver riconosciuto la violazione dell'art. 10, abbia ritenuto superfluo valutare se il comportamento delle autorità austriache non avesse violato anche la previsione dell'art. 14 della Convenzione, che vieta i trattamenti discriminatori. In verità, dato che tutte le riviste venivano distribuite nelle caserme, ad eccezione dell'Igel, sarebbe stato forse più opportuno valutare la fattispecie come una ipotesi di discriminazione, piuttosto che come una lesione della libertà d'espressione.

#### 6. *SEGUE: LA DIVULGAZIONE DI INFORMAZIONI RISERVATE NEL CASO VEREINIGING WEEKBLAD BLUF! CONTRO PAESI BASSI.*

Con la decisione del 9 febbraio 1995 sul ricorso *Vereinigting Weekblad Bluf!* contro Paesi Bassi, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che violava l'art. 10 della Convenzione il ritiro dalla circolazione di una pubblicazione contenente documenti riservati, dopo che tali documenti erano stati altrimenti divulgati<sup>14</sup>.

La rivista *Bluf!* aveva pubblicato nel 1987 un documento elaborato nel 1981 dal servizio segreto olandese (*Binnenlandse Veiligheidsdienst*) dal quale risultava, tra l'altro, che tale servizio indagava sul partito comunista olandese e sul movimento antinucleare.

Prima che la rivista venisse diffusa, il direttore dei servizi segreti ne chiedeva e otteneva il ritiro della circolazione. Ma, nottetempo, la tipografia riusciva a ristampare il numero sequestrato che veniva poi diffuso in vendita diretta nelle strade di Amsterdam. Tale vendita non veniva però ostacolata dalle autorità per non recare turbamento all'ordine pubblico, col risultato che le in-

<sup>13</sup> I passi citati sono tratti dai paragrafi 36-38 della decisione.

<sup>14</sup> La decisione si legge in *Publications*

*de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A, no. 306-A.*

formazioni contenute nella rivista sequestrata erano ormai divenute di pubblico dominio.

Ed è proprio su tale circostanza che si fonda la decisione della Corte nel ritenere che la misura del ritiro della rivista dalla circolazione non solo sia sproporzionata rispetto al fine legittimo di tutelare la sicurezza della Nazione, ma addirittura priva di fondamento. Afferma, infatti, la Corte:

«Tuttavia, le informazioni in questione erano state rese accessibili a un gran numero di persone che avevano potuto, a loro volta, comunicarle ad altri. Inoltre, l'accaduto era stato commentato dai media. Pertanto, la protezione dell'informazione in quanto segreto di Stato non si giustificava più e il ritiro dalla circolazione del numero 267 del Bluf! non appariva più necessario per il raggiungimento del fine legittimo. Sarebbe stato tuttavia perfettamente possibile perseguire gli autori del delitto.

In breve, in mancanza del requisito della necessità in una società democratica c'è stata violazione dell'art. 10»<sup>15</sup>.

#### 7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

Come si vede, quindi, pur da questa breve rassegna di novità giurisprudenziali, l'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo non manca di tener desta l'attenzione degli organi di controllo della Convenzione.

Questi, dal canto loro, ed in particolare la Corte, continuano nella loro opera di «monitoraggio» delle situazioni nazionali, operando con una certa larghezza di vedute, ma anche con notevole prudenza diplomatica, a conferma del fatto che in materia tanto delicata come l'esercizio dei diritti umani (e di certi diritti in particolare) occorre muoversi con sensibilità politica oltretutto giuridica<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Vedi i paragrafi 45-46 della decisione.

<sup>16</sup> È quanto ho cercato di dimostrare

nel mio lavoro *Sul margine d'apprezzamento*, cit. al quale mi sia concesso di rinviare una volta di più il lettore.