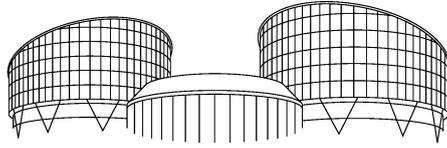


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita dalla dott.ssa Maria Caterina Tecca, funzionario linguistico.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

## Guida all'articolo 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

---

Libertà di riunione  
e di associazione

Aggiornata al 31 maggio 2020

Gli editori o le organizzazioni che intendono tradurre e/o riprodurre il presente rapporto integralmente o parzialmente a stampa o in formato elettronico sono invitati a contattare [publishing@echr.coe.int](mailto:publishing@echr.coe.int) per le informazioni relative alla procedura di autorizzazione.

Per informazioni relative alle traduzioni delle Guide alla giurisprudenza della Corte attualmente in corso si prega di consultare la voce [Traduzioni pendenti](#).

La presente Guida, non vincolante per la Corte, è stata redatta sotto l'autorità del Giureconsulto e può subire modifiche di forma.

La Guida è stata redatta originariamente in lingua inglese. È aggiornata regolarmente, l'aggiornamento più recente è stato effettuato in data 31 maggio 2020.

Le Guide giurisprudenziali possono essere scaricate dal sito [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) (Giurisprudenza – Analisi giurisprudenziale – Guide giurisprudenziali). Per gli aggiornamenti relativi alla pubblicazione si prega di seguire il profilo twitter della Corte sul sito [https://twitter.com/ECHR\\_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

© Consiglio d'Europa/Corte europea dei diritti dell'uomo, 2020

## Indice

<b>Indice .....</b>	<b>3</b>
<b>Nota per i lettori .....</b>	<b>5</b>
<b>I. Libertà di riunione .....</b>	<b>6</b>
A. Importanza del diritto alla libertà di riunione pacifica e legame della stessa con il diritto alla libertà di espressione .....	6
B. Qualificazione delle doglianze ai sensi degli articoli 9, 10 e/o 11.....	7
1. Riunioni religiose: articoli 9 e 11 .....	7
2. Riunione quale forma di espressione ed espressione di opinioni nel corso di una riunione: articoli 10 e 11 .....	7
C. Portata del diritto alla libertà di riunione .....	8
1. Forma e tipo di riunione .....	9
2. Libertà di forum .....	9
3. Riunione pacifica .....	9
D. Obblighi positivi.....	11
1. Obbligo di assicurare il pacifico svolgimento di una riunione .....	11
2. Contromanifestazioni .....	12
E. Restrizioni del diritto alla libertà di riunione .....	12
1. Ingerenza nell'esercizio del diritto alla libertà di riunione .....	12
2. Giustificazione delle restrizioni .....	13
a. Stabilite dalla legge .....	13
b. Fine legittimo .....	14
c. Necessarie in una società democratica .....	15
i. Esiguo margine di discrezionalità per ingerenze basate sul contenuto di opinioni espresse nel corso di una riunione .....	15
ii. Esiguo margine di discrezionalità per un divieto generale di riunione .....	16
iii. Margine di discrezionalità più ampio per sanzionare l'intenzionale disturbo della vita ordinaria e della circolazione stradale .....	16
iv. Effetto dissuasivo .....	17
v. Sanzioni – natura e severità .....	17
vi. Dispersione e uso della forza .....	18
F. Preliminare notifica e procedure di autorizzazione .....	18
1. Finalità della notifica e delle procedure di autorizzazione .....	18
2. Riunione illecita .....	19
3. Riunione spontanea .....	20
G. Condotta biasimevole .....	20
<b>II. Libertà di associazione .....</b>	<b>21</b>
A. Importanza del diritto alla libertà di associazione in una società democratica .....	21
B. Legame con gli articoli 9 e 10 della Convenzione .....	22
C. Portata e contenuto del diritto alla libertà di associazione .....	23
1. Nozione di associazione .....	23
2. Istituti di diritto pubblico, organi professionali e iscrizione obbligatoria .....	23
3. Costituzione di un'associazione e suo riconoscimento giuridico .....	24
4. Autonomia delle associazioni, gestione interna e iscrizione .....	24

5. Libertà di associazione negativa .....	25
D. Restrizioni della libertà di associazione .....	25
1. Stabilite dalla legge .....	26
2. Fine legittimo .....	26
3. Necessarie in una società democratica .....	26
a. Portata del riesame della Corte .....	27
b. Gravità dell'ingerenza e obbligo di proporzionalità .....	27
E. Particolati tipi di associazioni .....	29
1. Partiti politici.....	29
a. Rifiuto della registrazione e estinzione.....	29
b. Finanziamento e ispezioni .....	31
2. Associazioni che rappresentano minoranze .....	32
3. Associazioni religiose .....	34
F. Obblighi positivi .....	35
<b>III. Libertà di costituire sindacati e di aderire a essi .....</b>	<b>37</b>
A. Portata dei diritti sindacali .....	37
B. Elementi essenziali e approccio della Corte .....	38
C. Rifiuto della registrazione .....	38
D. Sanzioni e disincentivi.....	39
E. Diritto di non aderire a un sindacato .....	39
F. Diritto dei sindacati di regolamentare i loro affari interni e di scegliere i propri iscritti	40
G. Diritto di contrattazione collettiva .....	40
H. Diritto di scioperare .....	41
I. Obblighi positivi e margine di discrezionalità .....	42
<b>IV. Restrizioni imposte a membri delle forze armate, della polizia e dell'amministrazione dello Stato .....</b>	<b>43</b>
A. Amministrazione dello Stato .....	43
B. Polizia .....	44
C. Forze armate.....	45
<b>Elenco delle cause citate .....</b>	<b>46</b>

## Nota per i lettori

La presente Guida fa parte della serie di Guide giurisprudenziali pubblicate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo "la Corte", "la Corte europea" o la "Corte di Strasburgo") al fine di informare i professionisti del diritto in merito alle principali sentenze e decisioni pronunciate dalla Corte di Strasburgo. La presente Guida, in particolare, analizza e riassume la giurisprudenza relativa all'articolo 11 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (in prosieguo "la Convenzione" o "la Convenzione europea"). I lettori vi troveranno i principi fondamentali in materia e i relativi precedenti.

La giurisprudenza citata è stata selezionata tra le sentenze e le decisioni di principio, le più importanti e/o le più recenti.\*

Le sentenze e le decisioni della Corte non hanno soltanto la funzione di determinare le cause di cui essa è investita, bensì, più in generale, di chiarire, salvaguardare e sviluppare le norme istituite dalla Convenzione, contribuendo in tal modo all'osservanza, da parte degli Stati, degli impegni che hanno assunto in qualità di Parti Contraenti (*Irlanda c. Regno Unito*, § 154, 18 gennaio 1978, serie A n. 25, e, più recentemente, *Jeronovičs c. Lettonia* [GC], n. 44898/10, § 109, 5 luglio 2016).

Il sistema creato dalla Convenzione è quindi finalizzato a dirimere, nell'interesse generale, questioni di ordine pubblico, accrescendo in tal modo il livello di protezione dei diritti umani ed estendendo la relativa giurisprudenza a tutta la comunità degli Stati aderenti alla Convenzione (*Konstantin Markin c. Russia* [GC], § 89, n. 30078/06, CEDU 2012). La Corte ha infatti sottolineato il ruolo della Convenzione, "strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo", nel campo dei diritti umani (*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* [GC], n. 45036/98, § 156, CEDU 2005-VI).

La presente Guida contiene riferimenti alle parole chiave relative a ciascun articolo della Convenzione e dei suoi Protocolli aggiuntivi citato. Le questioni giuridiche trattate in ciascuna causa sono sintetizzate in un *Elenco di parole chiave*, scelte da una raccolta lessicografica di termini tratti (nella maggior parte dei casi) direttamente dal testo della Convenzione e dei suoi Protocolli.

La *Banca dati HUDOC* della giurisprudenza della Corte permette di effettuare ricerche mediante una parola chiave. La ricerca effettuata mediante tali parole chiave consente di accedere a un insieme di documenti dal contenuto giuridico simile (nelle parole chiave sono sintetizzate la motivazione e le conclusioni della Corte relative a ciascuna causa). Le parole chiave relative a singole cause possono essere reperite cliccando in HUDOC il tag *Estremi della causa*. Per ulteriori informazioni sulla banca dati HUDOC e sulle parole chiave, si prega di consultare il *manuale dell'utente HUDOC*.

---

\*. La giurisprudenza citata può essere redatta in una o in entrambe le lingue ufficiali (l'inglese e il francese) della Corte e della Commissione europea dei diritti dell'uomo. Salvo diversa indicazione, i riferimenti concernono le sentenze di merito pronunciate da una Camera della Corte. L'abbreviazione "(dec.)" indica che si tratta della citazione di una decisione della Corte e "[GC]" che la causa è stata giudicata dalla Grande Camera. Le sentenze delle Camere non definitive alla data di pubblicazione del presente aggiornamento sono contrassegnate da un asterisco (\*).

## I. Libertà di riunione

### Articolo 11 della Convenzione

“1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a 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.”

### Parole chiave HUDOC

Libertà di riunione pacifica (11-1) – Libertà di associazione (11-1) – Costituire sindacati e aderire a essi (11-1) – Non aderire a sindacati (11-1) – Interessi degli iscritti (11-1)

Ingerenza (11-2) – Stabilite dalla legge (11-2): Accessibilità (11-2); Prevedibilità (11-2); Tutele dagli abusi (11-2) – Necessarie in una società democratica (11-2): Sicurezza nazionale (11-2); Pubblica sicurezza (11-2); Difesa dell'ordine (11-2); Prevenzione dei reati (11-2); Protezione della salute (11-2); Protezione della morale (11-2); Protezione dei diritti e delle libertà altrui (11-2) – Membri delle forze armate (11-2) – Membri della polizia (11-2) – Membri dell'amministrazione dello Stato (11-2)

### A. Importanza del diritto alla libertà di riunione pacifica e legame della stessa con il diritto alla libertà di espressione

1. In una società democratica il diritto alla libertà di riunione pacifica è un diritto fondamentale e, come il diritto alla libertà di espressione, è uno dei fondamenti di tale società. Pertanto non dovrebbe essere interpretato restrittivamente (*Djavit An c. Turchia*, § 56; *Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 91).

2. In considerazione del carattere fondamentale di tale diritto, la Corte è stata riluttante ad accettare eccezioni secondo le quali i ricorrenti non avevano subito alcun “significativo svantaggio” e a rigettare doglianze ai sensi dell'articolo 11 con riferimento all'articolo 35 § 3, lettera b) della Convenzione (*Berladir e altri c. Russia*, § 34; *Öğrü c. Turchia*, § 18).

3. La tutela delle opinioni e della libertà di esprimerle è uno degli obiettivi delle libertà di riunione e di associazione sancite dall'articolo 11 (*Partito della libertà e della democrazia (ÖZDEP) c. Turchia* [GC], § 37).

4. Nonostante il suo ruolo autonomo e la sua particolare sfera di applicazione, l'articolo 11 deve essere esaminato anche alla luce dell'articolo 10, se la finalità dell'esercizio della libertà di riunione è l'espressione di opinioni personali (*Ezelin c. Francia*, § 37) nonché la necessità di assicurare un forum per il dibattito pubblico e l'aperta espressione della protesta (*Éva Molnár c. Ungheria*, § 42).

5. Il legame tra l'articolo 10 e l'articolo 11 è particolarmente pertinente se le autorità hanno compiuto ingerenze nel diritto alla libertà di riunione pacifica in reazione alle opinioni ritenute o alle dichiarazioni effettuate dai partecipanti a una manifestazione o dai membri di un'associazione (*Primov e altri c. Russia*, § 92; *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden c. Bulgaria*, § 85).

## B. Qualificazione delle doglianze ai sensi degli articoli 9, 10 e/o 11

### 1. Riunioni religiose: articoli 9 e 11

6. Se il carattere della riunione è principalmente religioso, possono essere applicabili sia l'articolo 9 che l'articolo 11. Il rifiuto di autorizzare una funzione religiosa in un parco cittadino è stato esaminato ai sensi dell'articolo 11, interpretato alla luce dell'articolo 9, sulla base del fatto che la riunione in questione doveva essere svolta in un luogo pubblico ed era contemplata dalle norme stabilite per le riunioni (*Barankevich c. Russia*, § 15). D'altra parte, una doglianza concernente l'interruzione di una riunione religiosa celebrata in locali privati o presi in locazione è stata esaminata soltanto dal punto di vista dell'articolo 9 (*Kuznetsov e altri c. Russia*, § 53; *Krupko e altri c. Russia*, § 42; *Membri della Congregazione di Gldani dei Testimoni di Geova e altri c. Georgia*, §§ 143-144).

7. In una causa concernente la condanna penale dei ricorrenti ai sensi della legislazione finalizzata alla prevenzione del terrorismo per la partecipazione a una cerimonia religiosa, che era consistita in una mera manifestazione pubblica dell'osservanza religiosa da parte dei ricorrenti, la Corte ha ritenuto che la situazione in questione potesse essere esaminata in base a varie disposizioni della Convenzione, tra cui gli articoli 7, 9 e 11, invocati dai ricorrenti. Essa ha tuttavia ritenuto che la questione principale sollevata in tale causa dovesse essere esaminata unicamente ai sensi dell'articolo 9 (*Güler e Uğur c. Turchia*, §§ 12 e 26).

### 2. Riunione quale forma di espressione ed espressione di opinioni nel corso di una riunione: articoli 10 e 11

8. Il fatto che un ricorso debba essere esaminato ai sensi dell'articolo 10 o dell'articolo 11, o di entrambi, dipende dalle particolari circostanze della causa e dalla sostanza delle doglianze formulate dal ricorrente (*Women On Waves e altri c. Portogallo*, § 28). Le doglianze concernenti un fatto cui l'articolo 11 non si applica, o perché esso non costituiva una "riunione" o perché la riunione non era "pacifica" sono state esaminate ai sensi dell'articolo 10 alla luce dell'articolo 11 (*Steel e altri c. Regno Unito*, §§ 92 e 113, in cui la Corte ha lasciato in sospeso entrambe le questioni). Un'azione di protesta che ha la forma di un ingresso non autorizzato in un edificio ufficiale può costituire una forma di espressione tutelata dall'articolo 10, interpretato alla luce dell'articolo 11 (*Taranenko c. Russia*, § 69).

9. La Corte ha attribuito importanza al fatto che i partecipanti alla riunione non tentassero soltanto di esprimere la loro opinione, bensì di farlo insieme ad altri (*Primov e altri c. Russia*, § 91). Le manifestazioni effettuate da un unico partecipante sono pertanto esaminate ai sensi dell'articolo 10, tenendo conto, se opportuno, dei principi generali stabiliti nel contesto dell'articolo 11 (*Novikova e altri c. Russia*, § 91). La condotta di una persona che non costituisce esercizio del diritto alla libertà di "riunione pacifica" può costituire una forma di espressione tutelata dall'articolo 10, come è avvenuto nel caso di un'azione di protesta rappresentata dall'ingresso non autorizzato in un edificio ufficiale (*Taranenko c. Russia*, § 69). L'invito rivolto alle persone tramite i social network a partecipare a una riunione è compreso nel campo di applicazione dell'articolo 10, interpretato se del caso alla luce dell'articolo 11 (*Elvira Dmitriyeva c. Russia*, § 66).

10. Gli atti non violenti commessi nel corso di una riunione sono tutelati dall'articolo 11. I blocchi stradali e le altre condotte materiali che ostruiscono intenzionalmente la circolazione e l'ordinario corso della vita sono stati considerati compresi nei termini dell'articolo 11 (*Barraco c. Francia*, § 39; *Lucas c. Regno Unito* (dec.)), benché la Corte abbia rilevato che tali atti non costituissero l'essenza della libertà di riunione pacifica tutelata dall'articolo 11 della Convenzione (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 97). L'affissione di uno striscione su un muro nel corso di una manifestazione è stata esaminata unicamente ai sensi dell'articolo 11 (*Akarsubaşı e Alçiçek c. Turchia*, §§ 31-33), così come il rilascio di dichiarazioni pubbliche alla stampa in prossimità di edifici giudiziari in violazione del divieto

legislativo a farlo (*Öğrü c. Turchia*, § 13). Analogamente, una serie di azioni di protesta, tra cui una conferenza stampa, una processione e un sit-in, tutte connesse a un'unica campagna, sono state esaminate ai sensi dell'articolo 11 (*Aydin c. Turchia\**, § 50).

11. D'altra parte, le azioni che ostacolo attività aventi una particolare natura devono essere esaminate ai sensi dell'articolo 10, o sia ai sensi dell'articolo 10 che dell'articolo 11. Pertanto, una protesta finalizzata a impedire materialmente la caccia o la costruzione di un'autostrada costituivano espressioni di opinioni ai sensi dell'articolo 10 (*Steel e altri c. Regno Unito*, § 92). In una causa instaurata da attivisti di Greenpeace che avevano manovrato dei gommoni in modo tale da ostacolare la caccia alla balena, la Corte ha proceduto assumendo che i ricorrenti potessero invocare gli articoli 10 e/o 11, ma, date le circostanze, non ha ritenuto necessario attribuire la doglianza a una o a entrambe le disposizioni (*Drieman e altri c. Norvegia* (dec.)).

## C. Portata del diritto alla libertà di riunione

12. In considerazione della sua importanza, il diritto alla libertà di riunione non dovrebbe essere interpretato restrittivamente (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 91; *Taranenko c. Russia*, § 65). Per prevenire il rischio di un'interpretazione restrittiva, la Corte si è astenuta dal formulare la nozione di riunione o di elencare esaustivamente i criteri che la definirebbero (*Navalnyy c. Russia* [GC], § 98).

13. La nozione di "riunione" è una nozione autonoma; essa comprende, in particolare, i raduni non soggetti a regolamentazione giuridica interna, a prescindere dal fatto che essi esigano la notifica o l'autorizzazione, o che siano esenti da tali procedure. La Corte ha quindi ritenuto l'articolo 11 applicabile a una pacifica "passeggiata tra la gente" durante la quale dei gruppi di persone hanno agito in modo coordinato e determinato, per esprimere un messaggio politico; il ricorrente non li considerava delle "marce" o degli "incontri" soggetti a notifica ai sensi della legislazione nazionale applicabile (*Navalnyy c. Russia* [GC], § 106). Analogamente, la Corte ha ritenuto che il raduno definito dal ricorrente un "flash mob" potesse essere considerato una riunione a prescindere dal fatto che fosse compreso nelle nozioni di "pubblico evento" o di "manifestazione statica" previste nella legislazione nazionale (*Obote c. Russia*, § 35), con riferimento alla nozione autonoma di "riunione" ai sensi della Convenzione.

14. Una riunione è definita, in particolare, da un fine comune dei suoi partecipanti e deve essere distinta da un agglomerato casuale di persone ciascuna delle quali persegue la propria causa, come una fila per entrare in un edificio pubblico. Quindi un gruppo di attivisti presente all'esterno di un tribunale al fine di assistere a un'udienza concernente un procedimento penale di natura politica era compreso nella nozione di "riunione" in quanto, assistendo all'udienza, intendevano esprimere la loro partecipazione personale a una questione di importanza pubblica. La Corte ha distinto tale raduno involontario da una situazione in cui un passante viene coinvolto accidentalmente in una manifestazione ed è considerato erroneamente una persona che vi partecipa (*Navalnyy c. Russia* [GC], § 110).

15. La prolungata pacifica occupazione di locali, anche se chiaramente in violazione della legislazione nazionale, può essere considerata una "riunione pacifica" (*Cisse c. Francia*, §§ 39-40; *Tuskia e altri c. Georgia*, § 73; *Annenkov e altri c. Russia*, § 123).

16. Anche se la sussistenza di una riunione è indubbia, la ricevibilità di una doglianza ai sensi dell'articolo 11 riguardo a un particolare ricorrente può essere messa in discussione se egli nega dinanzi alla Corte di aver partecipato a tale riunione. Deve sussistere un nesso chiaro e riconosciuto tra l'esercizio della libertà di riunione pacifica da parte dei ricorrenti e le misure adottate nei loro confronti (*Navalnyy e Yashin c. Russia*, § 52). Nell'accertare tale nesso la Corte tiene conto dell'iniziale intenzione del ricorrente, della portata dell'effettiva partecipazione alla riunione e del contenuto della difesa presentata alle istanze nazionali e alla Corte (*Agit Demir c. Turchia*, § 68; *Navalnyy c. Russia* [GC], §§ 109-111; *Zulkuf Murat Kahraman c. Turchia*, § 45, *Obote c. Russia*, § 35). Il fatto che il ricorrente fosse stato punito per aver partecipato alla riunione non è di per sé sufficiente a condurre la doglianza nel campo di applicazione dell'articolo 11 se il ricorrente aveva sostenuto costantemente di

essere stato confuso con un partecipante (*Kasparov e altri c. Russia*, § 72).

17. Benché a tutt'oggi non vi sia stata alcuna causa concernente un diritto negativo alla libertà di riunione, il diritto di non essere costretto a partecipare a una riunione può essere desunto dalla sua giurisprudenza (*Sørensen e Rasmussen c. Danimarca* [GC], § 54; *Novikova e altri c. Russia*, § 91).

## 1. Forma e tipo di riunione

18. Tale diritto comprende sia gli incontri privati che gli incontri che avvengono in luoghi pubblici, sia se essi siano statici che se abbiano la forma della processione; oltre a ciò, esso può essere esercitato da singoli partecipanti e dalle persone che organizzano i raduni (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 91; *Djavit An c. Turchia*, § 56).

19. Benché la principale finalità dell'articolo 11 sia la protezione del diritto di pacifica manifestazione politica e di partecipazione al processo democratico, tale articolo sarebbe interpretato in modo inaccettabilmente ristretto se lo si circoscrivesse soltanto a tale tipo di riunione, così come si interpreterebbe l'articolo 11 in modo eccessivamente ristretto se lo si limitasse alle espressioni di opinioni di carattere politico (*Friend, la Countryside Alliance e altri c. Regno Unito* (dec.), § 50). Si è pertanto ritenuto che l'articolo 11 si applicasse a riunioni di carattere essenzialmente sociale (*Emin Huseynov c. Azerbaigian*, § 91, concernente un intervento della polizia in un raduno presso un caffè privato; *Djavit An c. Turchia*, § 60, concernente il rifiuto delle autorità di autorizzare il ricorrente ad attraversare la "linea verde" per entrare a Cipro del Sud, al fine di partecipare a incontri tra le due comunità), nonché a raduni culturali (*Consiglio gitano e altri c. Regno Unito* (dec.)); e a incontri religiosi e spirituali (*Barankevich c. Russia*, § 15).

## 2. Libertà di forum

20. Il diritto alla libertà di riunione comprende il diritto di scegliere il tempo, il luogo e il modo di svolgere la riunione, nei limiti stabiliti dal paragrafo 2 dell'articolo 11 (*Sáska c. Ungheria*, § 21). Pertanto, se il luogo in cui svolgere la riunione è cruciale per i partecipanti, un provvedimento che lo modifica può costituire un'ingerenza nella loro libertà di riunione di cui all'articolo 11 della Convenzione (*The United Macedonian Organisation Ilinden e Ivanov c. Bulgaria*, § 103; *Lashmankin e altri c. Russia*, § 405).

21. Tuttavia, l'articolo 10, e implicitamente l'articolo 11, non conferisce alcuna libertà di forum al fine dell'esercizio di tale diritto. In particolare, tale disposizione non esige la creazione automatica del diritto di entrare in una proprietà privata, o, neanche, necessariamente in qualsiasi proprietà pubblica, per esempio, negli uffici governativi o nelle sedi di università (*Appleby e altri c. Regno Unito*, § 47; *Taranenko c. Russia*, § 78; *Tuskia e altri c. Georgia*, § 72). L'articolo 11 non garantisce neanche il diritto a impiantare un campeggio di protesta in un luogo di propria scelta, come un parco pubblico, benché tali insediamenti temporanei possano costituire in alcune circostanze una forma di espressione politica, le cui restrizioni devono soddisfare i requisiti dell'articolo 10 § 2 della Convenzione (*Frumkin c. Russia*, § 107).

22. La proibizione di svolgere eventi pubblici in determinati luoghi non è incompatibile con l'articolo 11, quando è imposta per motivi di sicurezza (*Rai ed Evans c. Regno Unito* (dec.)) o, a seconda del caso, in ordine a luoghi che si trovano nelle immediate prossimità di sedi di tribunali, al fine di proteggere dall'influenza esterna il processo giudiziario in uno specifico caso, e proteggere in tal modo i diritti altrui, ovvero delle parti di un procedimento giudiziario. Quest'ultimo divieto dovrebbe comunque essere attentamente personalizzato al fine di conseguire tale interesse (*Lashmankin e altri c. Russia*, § 440; *Öğrü c. Turchia*, § 26).

## 3. Riunione pacifica

23. L'articolo 11 della Convenzione protegge soltanto il diritto a una "riunione pacifica", nozione che non comprende una manifestazione in cui gli organizzatori e i partecipanti hanno intenzioni violente. Le garanzie dell'articolo 11 si applicano pertanto a tutti i raduni, tranne che a quelli in cui gli organizzatori e i partecipanti hanno tali intenzioni, istigano alla violenza o rifiutano in altro modo i fondamenti di una società

democratica (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 92).

24. A seconda dei fatti che ne costituiscono la base e della natura delle doglianze, la questione di sapere se una riunione fosse “pacifica” può essere esaminata come una questione di applicabilità dell'articolo 11 (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], §§ 97-99), o dell'esistenza di un'ingerenza (*Primov e altri c. Russia*, §§ 93-103), oppure entrambe le questioni possono essere valutate globalmente (*Gülcü c. Turchia*, §§ 92-93 e 97; *Yaroslav Belousov c. Russia*, §§ 168-172). In tutte le summenzionate cause l'applicabilità è stata valutata nella fase del merito, eccetto che nella causa *Primov e altri c. Russia*, in cui l'applicabilità è stata trattata nella fase della ricevibilità (§§ 99 e 156). La questione di sapere se una riunione fosse di per sé pacifica è distinta dalla valutazione della condotta del ricorrente. Essa è valutata quale parte dell'analisi della proporzionalità svolta per determinare se le misure lamentate fossero “necessarie in una società democratica”.

25. L'onere di provare le intenzioni violente da parte degli organizzatori della riunione spetta alle autorità (*Christian Democratic People's Party c. Moldavia (n. 2)*, § 23).

26. Anche se sussiste il rischio reale che una riunione possa comportare disordini a causa di sviluppi che sono fuori del controllo dei suoi organizzatori, essa non è di per sé esclusa dal campo di applicazione dell'articolo 11 § 1, e le restrizioni applicate come risultato di ciò devono essere conformi alle condizioni di cui al paragrafo 2 di tale disposizione (*Schwabe e M.G. c. Germania*, § 103).

27. L'ostruzione di arterie della circolazione stradale quale parte di una manifestazione è una condotta considerata, di per sé, pacifica. Pur non essendo un avvenimento insolito nel contesto dell'esercizio della libertà di riunione nelle moderne società, la condotta materiale di ostruire intenzionalmente la circolazione stradale e l'ordinario corso della vita al fine di intralciare gravemente le attività svolte da altri non è l'essenza di tale libertà tutelata dall'articolo 11 della Convenzione. Tale stato dei fatti ha conseguenze al fine della valutazione della “necessità” di cui al secondo paragrafo dell'articolo 11 (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 97 con ulteriori rinvii ed esempi). Allo stesso modo, l'occupazione di edifici pubblici è considerata generalmente una condotta pacifica, nonostante la sua illegalità e i disturbi che può arrecare (*Cisse c. Francia*, §§ 39-40; *Tuskia e altri c. Georgia*, § 73; *Annenkov e altri Russia*, § 126).

28. Una riunione macchiata da isolati atti di violenza non è considerata automaticamente non pacifica e tale da perdere la protezione dell'articolo 11. Una persona non cessa di godere del diritto alla libertà di riunione pacifica in conseguenza di una sporadica violenza o di altri atti punibili commessi da altri nel corso della manifestazione, se la persona in questione rimane pacifica nelle proprie intenzioni o nel comportamento (*Ezelin c. Francia*, § 53; *Frumkin c. Russia*, § 99). La possibilità che persone che hanno intenzioni violente, e non sono membri dell'associazione organizzatrice, si uniscano alla manifestazione non può in quanto tale privare di tale diritto (*Primov e altri c. Russia*, § 155).

29. In diverse cause concernenti manifestanti che avevano commesso atti di violenza, la Corte ha ritenuto che le manifestazioni in questione fossero comprese nel campo di applicazione dell'articolo 11 ma che le ingerenze nel diritto garantito dall'articolo 11 fossero giustificate al fine della difesa dell'ordine e della prevenzione dei reati e della protezione dei diritti e delle libertà altrui (*Osmani e altri c. “Ex Repubblica jugoslava di Macedonia”* (dec.); *Protopapa c. Turchia*, §§ 104-112, e altre cause sintetizzate nella causa *Gülcü c. Turchia*, §§ 93-97).

30. Per stabilire se un ricorrente possa invocare la protezione dell'articolo 11, la Corte considera (i) se la riunione intendesse essere pacifica e se gli organizzatori avessero intenzioni violente; (ii) se il ricorrente avesse dimostrato intenzioni violente quando si era unito alla riunione; e (iii) se il ricorrente avesse cagionato lesioni personali ad alcuno (*Gülcü c. Turchia*, § 97). Per stabilire se la riunione inizialmente pacifica sia sfociata in violenza ed entrambe le parti – manifestanti e polizia – abbiano partecipato ad atti di violenza, è necessario a volte esaminare chi abbia dato inizio alla violenza (*Primov e altri c. Russia*, § 157). Sulla base di tali criteri la Corte ha rigettato in quanto incompatibile

*ratione materiae* la doglianza di un ricorrente ritenuto colpevole di atti intenzionali che avevano contribuito allo scoppio di scontri in una riunione precedentemente pacifica (dirigeva un gruppo di persone al fine di irrompere nel cordone della polizia), rilevando la portata di tale particolare evento tra gli altri fattori che avevano causato l'intensificarsi della violenza nel luogo in cui si svolgeva la riunione (*Razvozzhayev c. Russia e Ucraina e Udaltsov c. Russia*, §§ 282-285).

31. Se sulla base dei summenzionati criteri la Corte accetta che il ricorrente godesse della protezione dell'articolo 11, essa concentra l'analisi dell'ingerenza sulla proporzionalità della pena. La Corte riconosce che quando delle persone sono coinvolte in atti di violenza le autorità statali godono di un margine di discrezionalità più ampio quando esaminano la necessità dell'ingerenza nella libertà di riunione, e l'imposizione di una sanzione per tali biasimevoli atti può essere considerata compatibile con le garanzie previste dall'articolo 11 della Convenzione (*Gülcü c. Turchia*, § 116). Ciononostante, in diverse cause l'irrogazione di lunghe pene detentive per scontri con la polizia senza l'uso di armi, o per averle lanciato sassi o altri proiettili senza cagionare lesioni gravi, è stata ritenuta sproporzionata (*Gülcü c. Turchia*, § 115; *Yaroslav Belousov c. Russia*, § 180; e *Barabanov c. Russia*, §§ 74-75).

## D. Obblighi positivi

32. Il diritto alla libertà di riunione pacifica comprende sia obblighi negativi che obblighi positivi da parte dello Stato contraente (*Öllinger c. Austria*, § 35).

33. Gli Stati non devono limitarsi ad astenersi dall'applicare irragionevoli restrizioni indirette del diritto di riunirsi pacificamente, bensì devono anche garantire tale diritto. Benché la finalità essenziale dell'articolo 11 sia la protezione della persona da ingerenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche nell'esercizio dei diritti tutelati, possono essere previsti anche obblighi positivi finalizzati ad assicurare l'effettivo godimento di tali diritti (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 158; *Djavit An c. Turchia*, § 57).

34. L'obbligo positivo di garantire l'effettivo godimento della libertà di riunione è particolarmente importante per le persone che nutrono opinioni impopolari o che appartengono a minoranze, in quanto esse sono più vulnerabili alla vittimizzazione (*Bączkowski e altri c. Polonia*, § 64).

### 1. Obbligo di assicurare il pacifico svolgimento di una riunione

35. Le autorità hanno il dovere di adottare misure appropriate riguardo alle manifestazioni legittime al fine di assicurare il loro pacifico svolgimento e la sicurezza dei cittadini. Esse non possono tuttavia garantire ciò in modo assoluto e hanno un'ampia discrezionalità nella scelta dei mezzi da utilizzare. In questo campo l'obbligo di cui all'articolo 11 della Convenzione è un obbligo concernente le misure che devono essere adottate e non i risultati che devono essere conseguiti (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 159; *Giuliani e Gaggio c. Italia* [GC], § 251).

36. In particolare, la Corte ha sottolineato l'importanza dell'adozione di preventive misure di sicurezza tra cui, per esempio, l'assicurazione della presenza di servizi di pronto soccorso nel luogo in cui si svolgono le manifestazioni, al fine di garantire il regolare svolgimento di qualsiasi evento, incontro o altro raduno, sia esso politico, culturale o di altra natura (*Oya Ataman c. Turchia*, § 39).

37. Il dovere di comunicare con i capi di una manifestazione di protesta è un elemento essenziale degli obblighi positivi spettanti alle autorità per garantire il pacifico svolgimento di una riunione, difendere l'ordine e assicurare la sicurezza di tutte le persone coinvolte (*Frumkin c. Russia*, §§ 128-129). La Corte ha rinviato alle Linee-guida della Commissione di Venezia sulla libertà di riunione pacifica, che raccomandano le trattative o il dialogo mediato se nel corso della riunione sorge una situazione di stallo o un altro tipo di discussione, al fine di evitare l'aumento del conflitto (*Frumkin c. Russia*, § 129, che rinvia alla Linea-guida 5.4, menzionata nel § 80 della medesima sentenza).

## 2. Contro-manifestazioni

38. Una manifestazione non può disturbare o recare offesa alle persone contrarie alle idee o alle rivendicazioni che essa tenta di promuovere. I partecipanti devono tuttavia essere in grado di svolgere la manifestazione senza dover temere di essere sottoposti a violenze fisiche da parte dei loro avversari; un simile timore potrebbe dissuadere le associazioni o gli altri gruppi che sostengono idee o interessi comuni dall'esprimere apertamente le loro opinioni su questioni altamente controverse che concernono la comunità. In una democrazia il diritto di contromanifestare non può prevedere la proibizione dell'esercizio del diritto di manifestare (*Plattform "Ärzte für das Leben" c. Austria*, § 32).

39. Gli Stati contraenti hanno pertanto il dovere di adottare misure ragionevoli e appropriate per consentire alle manifestazioni legittime di procedere pacificamente (*The United Macedonian Organisation Ilinden e Ivanov c. Bulgaria*, § 115).

40. Lo Stato ha l'obbligo positivo di proteggere il diritto alla libertà di riunione di entrambi i gruppi di manifestanti, e dovrebbe trovare i mezzi meno restrittivi che consentano, in linea di massima, lo svolgimento di entrambe le manifestazioni (*Fáber c. Ungheria*, § 43).

41. Se sussiste la grave minaccia di una contro-manifestazione violenta, la Corte ha concesso alle autorità nazionali ampia discrezionalità nella scelta dei mezzi finalizzati a permettere lo svolgimento delle riunioni senza disturbi (*Alekseyev c. Russia*, § 75).

42. Alle autorità nazionali è concessa un'ampia discrezionalità non soltanto perché i due diritti concorrenti meritano, in linea di massima, una pari protezione che soddisfi l'obbligo di neutralità dello Stato quando si scontrano idee contrastanti, bensì anche perché tali autorità sono più idonee a valutare i rischi per la sicurezza e quelli di disordini nonché le misure appropriate imposte dal rischio percepito (*Fáber c. Ungheria*, § 42).

43. Nell'esercizio del margine di discrezionalità dello Stato, la violenza verificatasi in passato in eventi simili e le conseguenze di una contro-manifestazione sulla manifestazione presa di mira sono per le autorità considerazioni pertinenti, per quanto riguarda il pericolo di un violento scontro tra i due gruppi (*Fáber c. Ungheria*, § 44).

44. Tuttavia, la mera esistenza di un rischio è insufficiente per vietare l'evento: nel compiere la propria valutazione le autorità devono produrre stime concrete della potenziale dimensione del disordine, al fine di valutare le risorse necessarie a neutralizzare la minaccia di scontri violenti (*Fáber c. Ungheria*, § 40; *Barankevich c. Russia*, § 33).

45. Se ogni probabilità di tensione e scambio acceso tra gruppi nel corso di una manifestazione dovesse giustificare la proibizione della stessa, la società si troverebbe di fronte alla privazione dell'opportunità di sentire differenti opinioni su qualsiasi questione che offenda la sensibilità dell'opinione della maggioranza (*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden c. Bulgaria*, § 107).

46. La proibizione incondizionata di una contro-manifestazione è una misura di vasta portata che esige una particolare giustificazione, specialmente quando tale manifestazione concerne una questione di interesse pubblico (*Öllinger c. Austria*, § 44).

## E. Restrizioni del diritto alla libertà di riunione

### 1. Ingerenza nell'esercizio del diritto alla libertà di riunione

47. Il diritto alla libertà di riunione non è assoluto; esso può essere soggetto a restrizioni in conformità al paragrafo 2 dell'articolo 11. Non è necessario che un'ingerenza nell'esercizio di tale diritto costituisca un divieto totale, giuridico o *de facto*, ma può consistere in varie altre misure adottate dalle autorità (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 100).

48. La questione di sapere se vi sia stata un'ingerenza – o, ai sensi dell'articolo 11 § 2, se sia stata disposta una restrizione dell'esercizio di tale diritto – è strettamente connessa alla questione dell'applicabilità dell'articolo 11 (si veda la Sezione “Portata del diritto alla libertà di riunione”).

49. Il termine “restrizioni” di cui all'articolo 11 § 2 deve essere interpretato come se comprenda sia le misure adottate prima o durante un raduno che quelle, come le misure punitive, adottate successivamente (*Ezelin c. Francia*, § 39). Per esempio, un precedente divieto può avere un effetto dissuasivo sulle persone che intendono partecipare a un raduno e costituire quindi un'ingerenza, anche se il raduno procede successivamente senza essere ostacolato da parte delle autorità (*Bączkowski e altri c. Polonia*, § 66-68). Nei casi in cui l'ora e il luogo della riunione sono cruciali per i partecipanti, l'ordine di modificare l'ora o il luogo può costituire un'ingerenza nella loro libertà di riunione, così come la proibizione di discorsi, slogan o striscioni (*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden c. Bulgaria*, §§ 79-80 e 108-109).

50. Anche il rifiuto di autorizzare una persona a viaggiare al fine di partecipare a un incontro costituisce un'ingerenza (*Djavit An c. Turchia*, §§ 61-62). Così come le misure adottate dalle autorità durante un raduno, quali la sua dispersione o l'arresto di chi vi partecipa, e le pene inflitte per avervi partecipato (*Kasparov e altri c. Russia*, § 84; *Gafgaz Mammadov c. Azerbaigian*, § 50).

51. Vi sono due tipi di restrizioni, e ciascuna dà luogo a una serie di questioni giuridiche. Il primo tipo comprende condizioni per l'esercizio del diritto alla libertà di riunione, in particolare norme relative alla programmazione e allo svolgimento di una riunione imposte mediante la notifica obbligatoria e le procedure di autorizzazione. Restrizioni di questo tipo sono rivolte principalmente agli organizzatori della riunione (si veda la Sezione “Preliminare notifica e procedure di autorizzazione”).

Il secondo tipo di restrizioni comprende misure repressive quali il controllo della folla, la dispersione di una riunione, l'arresto dei partecipanti e/o le successive sanzioni. Tali restrizioni sono rivolte principalmente ai partecipanti alla riunione, effettivi, aspiranti o passati. Le misure repressive e le sanzioni possono riguardare la violazione delle norme sullo svolgimento di riunioni o reati specifici commessi nel corso delle stesse (si veda la Sezione “Condotta biasimevole”).

52. Entrambi i tipi di restrizioni dell'esercizio del diritto alla libertà di riunione pacifica possono avvenire in relazione al medesimo evento (*Lashmankin e altri c. Russia*, § 407).

## 2. Giustificazione delle restrizioni

53. Un'ingerenza nel diritto alla libertà di riunione pacifica costituisce violazione dell'articolo 2 qualora non sia “stabilita dalla legge”, non persegua uno o più fini legittimi ai sensi del paragrafo 2 e non sia “necessaria in una società democratica” per conseguire il fine o i fini in questione (*Vyerentsov c. Ucraina*, § 51).

### a. Stabilite dalla legge

54. L'espressione “stabilite dalla legge” non esige soltanto che la misura contestata debba avere una base giuridica nella legislazione nazionale, ma rinvia anche alla qualità della legislazione in questione, che dovrebbe essere accessibile alla persona interessata e prevedibile quanto ai suoi effetti (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 108-110). In particolare, una norma non può essere considerata una “legge” se non è formulata con precisione sufficiente a consentire al cittadino – se necessario, mediante un'appropriata consulenza – di prevedere, in misura ragionevole date le circostanze, le conseguenze che una data azione può comportare (*Djavit An c. Turchia*, § 65). L'esperienza dimostra, tuttavia, che è impossibile raggiungere la precisione assoluta nella formulazione di leggi, in particolare in campi in cui la situazione cambia a seconda delle opinioni prevalenti nella società (*Ezelin c. Francia*, § 45). In particolare, le conseguenze di una data azione non devono essere prevedibili con assoluta certezza: l'esperienza dimostra che ciò è irrealizzabile. Ancora, mentre la certezza è altamente auspicabile, essa può comportare

un'eccessiva rigidità e il diritto deve essere in grado di stare al passo con situazioni mutevoli. Conseguentemente, molte leggi sono formulate inevitabilmente in termini che, in maggiore o minore misura, sono vaghi e la cui interpretazione e applicazione sono questioni di prassi (*Galstyan c. Armenia*, § 106; *Primov e altri c. Russia*, § 125).

55. Il ruolo di giudicare conferito ai tribunali nazionali è precisamente quello di dissipare i dubbi interpretativi che possono rimanere; il potere della Corte di riesaminare l'osservanza del diritto nazionale è quindi limitato, in quanto spetta principalmente alle autorità nazionali, segnatamente ai tribunali, interpretare e applicare il diritto nazionale. Inoltre, il livello di precisione richiesto alla legislazione nazionale – che non può comunque prevedere ogni eventualità – dipende in notevole misura dal contenuto dello strumento in questione, dal campo che è finalizzato a comprendere e dal numero e dalla qualità delle persone cui è rivolto (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 110).

56. Perché la legislazione nazionale soddisfi i requisiti qualitativi, essa deve offrire una misura di protezione giuridica dalle ingerenze arbitrarie delle autorità pubbliche nei diritti garantiti dalla Convenzione. Nelle questioni concernenti i diritti fondamentali sarebbe contrario allo stato di diritto, uno dei principi fondamentali di una società democratica sancito dalla Convenzione, che la discrezionalità giuridica concessa all'esecutivo fosse espressa in termini di potere illimitato. Conseguentemente, la legge deve indicare con sufficiente chiarezza la portata di tale discrezionalità e le modalità per esercitarla (*Navalnyy c. Russia* [GC], § 113).

57. Conseguentemente, nella causa *Lashmankin e altri c. Russia* (§ 430) è stato ritenuto che le disposizioni giuridiche nazionali che permettono all'esecutivo di proporre di modificare il luogo, l'ora o le modalità di svolgimento di eventi pubblici e l'assenza di adeguate ed effettive garanzie giuridiche contro l'esercizio arbitrario e discriminatorio di tali poteri non soddisfacessero i requisiti di "qualità della legge" previsti dalla Convenzione. Allo stesso modo, l'ampia discrezionalità concessa all'esecutivo di decidere quale comportamento costituisca un "evento pubblico" soggetto a notifica ufficiale in assenza di criteri che lo distinguessero da un raduno informale, ha condotto la Corte a dubitare del fatto che le misure amministrative repressive per inosservanza della procedura di notifica fossero "stabilite dalla legge" (*Navalnyy c. Russia* [GC], §§ 117-118).

58. Le misure repressive applicate con riferimento a disposizioni giuridiche prive di nesso con il fine designato di tali misure potevano essere considerate arbitrarie e illegittime. Pertanto le sanzioni inflitte per inosservanza del legittimo ordine impartito da un agente di polizia, o per atti di teppismo, al fine di impedire o punire la partecipazione a una riunione non soddisfacevano i requisiti di legittimità di cui alla Convenzione (*Hakobyan e altri c. Armenia*, § 107; *Huseynli e altri c. Azerbaigian*, § 98).

## b. Fine legittimo

59. L'esigenza di interpretare rigorosamente le eccezioni al diritto alla libertà di riunione si applica anche ai fini legittimi enumerati nel paragrafo 2 dell'articolo 11. In particolare, "la difesa dell'ordine" – uno dei motivi possibili più comunemente citato per le restrizioni applicate all'esercizio del diritto alla libertà di riunione – deve essere interpretata rigorosamente, in linea con l'espressione "*la défense de l'ordre*" utilizzata nel testo francese (*Navalnyy c. Russia* [GC], § 120).

60. Oltre alla difesa dell'ordine, anche la protezione dei diritti altrui è spesso citata come fine legittimo. Difatti tali due fini sono strettamente connessi, in quanto "le restrizioni della libertà di riunione pacifica in luoghi pubblici possono servire a proteggere i diritti altrui al fine della difesa dell'ordine e del mantenimento di un flusso di traffico ordinato" (*Éva Molnár c. Ungheria*, § 34). Poiché il sovraffollamento durante un evento pubblico è irto di pericoli, non è insolito che in vari Paesi le autorità statali impongano restrizioni relative al luogo, alla data, all'ora, alla forma o al modo di condurre un raduno pubblico programmato (*Primov e altri c. Russia*, § 130).

61. La Corte accetta generalmente che le misure in questione perseguissero il fine della “difesa dell’ordine”, o della “protezione dei diritti altrui”, o entrambi, nonostante il fatto che, quando il fine citato è chiaramente irrilevante nelle specifiche circostanze, esso possa essere rigettato. La Corte non ha accettato, in particolare, il fine della difesa dell’ordine in relazione a eventi in cui i raduni erano stati involontari e non avevano causato alcun disturbo (*Navalnyy c. Russia* [GC], §§ 124-126). Nel contesto della restrizione di manifestazioni statiche di LGBT [N.d.T. Lesbiche, gay, bisessuali e transgender] la Corte ha rigettato l’affidamento fatto sul fine della “protezione della morale” in quanto discriminatorio (*Bayev e altri c. Russia*, §§ 66-69, esaminata ai sensi dell’articolo 10).

62. A prescindere dal fatto che la Corte accetti che le autorità avessero perseguito un fine legittimo o che rigetti i fini presentati dal Governo, essa può esaminare una doglianza ai sensi dell’articolo 1, che lamenta che le misure in questione perseguivano un ulteriore fine, quale la persecuzione politica (quale unico fine o oltre a un fine legittimo). Nella maggioranza delle cause la Corte ha ritenuto che le accuse ai sensi dell’articolo 18 non sollevassero alcuna questione distinta in relazione alle doglianze esaminate ai sensi degli articoli 5 e 11 (*Nemtsov c. Russia*, § 130; *Frumkin c. Russia*, § 173). Tuttavia, se tali accuse rappresentano un aspetto fondamentale della causa, la Corte può esaminarle separatamente (*Navalnyy c. Russia* [GC], § 164).<sup>1</sup>

### **c. Necessarie in una società democratica**

63. Quando esaminano se le restrizioni dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione possano essere considerate “necessarie in una società democratica” gli Stati contraenti godono di un certo margine di discrezionalità, che non è comunque illimitato (*Barraco c. Francia*, § 42). Spetta in ogni caso alla Corte di pronunciarsi in via definitiva sulla compatibilità della restrizione con la Convenzione e ciò deve essere fatto valutando le circostanze di un particolare caso (*Galstyan c. Armenia*, § 114).

64. La misura in questione deve rispondere a una “impellente esigenza sociale” e deve essere proporzionata al “fine legittimo”, inoltre i motivi adottati dalle autorità nazionali per giustificarla devono essere “pertinenti e sufficienti”. Le autorità nazionali devono applicare norme conformi ai principi sanciti nell’articolo 11 e devono, inoltre, basare le proprie decisioni su una valutazione accettabile dei fatti pertinenti. Il principio di proporzionalità esige che si trovi un equilibrio tra i requisiti delle finalità elencate nel paragrafo 2 da un lato, e quelli della libera espressione di opinioni mediante le parole, i gesti o perfino il silenzio delle persone riunite nelle strade o in altri luoghi pubblici, dall’altro (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 142-144).

#### **i. Esiguo margine di discrezionalità per ingerenze basate sul contenuto di opinioni espresse nel corso di una riunione**

65. La libertà di riunione sancita dall’articolo 11 della Convenzione protegge una manifestazione che può dare fastidio o recare offesa a persone contrarie alle idee o alle rivendicazioni che essa tenta di promuovere. Qualsiasi misura di ingerenza nella libertà di riunione e di espressione diversa dal caso di istigazione alla violenza o di rifiuto dei principi democratici – per quanto scioccanti e inaccettabili possano apparire alle autorità certe opinioni o parole utilizzate – danneggia la democrazia e spesso la mette perfino in pericolo (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 145; *Stankov e la United Macedonian Organisation Ilinden c. Bulgaria*, § 97). Subordinare l’esercizio dei diritti previsti dalla Convenzione da parte di un gruppo minoritario alla sua accettazione da parte della maggioranza sarebbe incompatibile con i valori fondamentali della Convenzione. In tal caso i diritti di un gruppo minoritario alla libertà di religione, di espressione e di riunione diventerebbero meramente teorici piuttosto che pratici ed effettivi, come esige la Convenzione (*Alekseyev c. Russia*, § 81; *Barankevich c. Russia*, § 31).

66. Si devono pertanto distinguere le restrizioni della libertà di riunione basate sul contenuto dalle restrizioni di natura tecnica.

1. Si veda la [Guida all'articolo 18 – Limitazione dell'applicazione delle restrizioni ai diritti](#).

67. Gli eventi pubblici connessi alla vita politica del Paese o a livello locale devono godere di una forte protezione ai sensi dell'articolo 11. Sono rare le situazioni in cui un raduno può essere legittimamente vietato a causa della sostanza del messaggio che i partecipanti a esso desiderano trasmettere. Il Governo non dovrebbe poter vietare una manifestazione perché ritiene che il "messaggio" dei manifestanti sia sbagliato. Ciò vale particolarmente quando il principale bersaglio della critica è la medesima autorità che ha il potere di autorizzare o di negare il raduno pubblico. Le restrizioni della libertà di riunione basate sul contenuto dovrebbero essere sottoposte a un esame estremamente serio da parte di questa Corte (*Navalnyy c. Russia*, [GC], § 134; *Primov e altri c. Russia*, §§ 134-135).

68. In una società democratica basata sullo stato di diritto, alle idee che contestano l'ordine esistente e la cui realizzazione è sostenuta mediante mezzi pacifici deve essere offerta una corretta opportunità di espressione mediante l'esercizio del diritto di riunione, nonché mediante altri mezzi legittimi (*Stankov e la United Macedonian Organisation Ilinden c. Bulgaria*, § 97; *Sergey Kuznetsov c. Russia*, § 45).

69. Il fatto che un gruppo di persone chieda l'autonomia o perfino la secessione di parte del territorio del Paese – che esigono quindi fondamentali modifiche costituzionali e territoriali – non può giustificare automaticamente la proibizione delle sue riunioni. Chiedere modifiche territoriali mediante discorsi e manifestazioni non costituisce automaticamente una minaccia per l'integrità territoriale e la sicurezza nazionale del Paese (*Stankov e la United Macedonian Organisation Ilinden c. Bulgaria*, § 97).

70. Autorizzare una riunione a condizione che i manifestanti non rechino simboli di partiti, di organizzazioni o di associazioni politiche che non erano state registrate dallo Stato non risponde a una "impellente esigenza sociale" nel caso concernente un ricorrente che portava simboli comunisti non registrati (*Solari c. Repubblica di Moldavia*, § 39).

## ii. Esiguo margine di discrezionalità per un divieto generale di riunione

71. Uno Stato può, conformemente alla Convenzione, adottare misure generali che si applicano a situazioni predefinite senza tener conto dei singoli fatti di ciascuna causa, anche se ciò può comportare difficili casi individuali (*Animal Defenders International c. Regno Unito* [GC], § 106). Tuttavia, un divieto generale di manifestazioni può essere giustificato soltanto se sussiste un reale pericolo che esse comportino disordini che non è possibile impedire mediante misure meno rigorose. A tale riguardo, le autorità devono tener conto dell'effetto di un divieto di manifestazioni che non costituiscono di per sé un pericolo per l'ordine pubblico. Il divieto può essere considerato necessario ai sensi dell'articolo 11 § 2 della Convenzione soltanto se lo svantaggio del divieto di tali manifestazioni è chiaramente superato da considerazioni relative alla sicurezza, che giustificano l'emissione del divieto, e se non è possibile evitare tali sgradevoli effetti collaterali mediante una esigua limitazione della sua portata in termini di applicazione territoriale e di durata (*Cristiani contro il Razzismo e il Fascismo c. Regno Unito*).

## iii. Margine di discrezionalità più ampio per sanzionare il disturbo intenzionale della vita ordinaria e della circolazione stradale

72. L'intenzionale inosservanza di tali norme da parte degli organizzatori e la progettazione di una manifestazione, o di parte di essa, in modo tale da causare disturbo alla vita ordinaria e ad altre attività in misura eccedente quanto inevitabile, date le circostanze, costituisce una condotta che non può godere della medesima protezione privilegiata prevista dalla Convenzione per il discorso o il dibattito politico su questioni di interesse pubblico, o per la pacifica manifestazione di opinioni su tali materie. Gli Stati contraenti godono di un ampio margine di discrezionalità nella loro valutazione della necessità dell'adozione di misure finalizzate a limitare tale condotta (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 156).

73. Tuttavia, agendo nell'ambito di tale margine le autorità nazionali devono applicare norme conformi ai principi sanciti dall'articolo 11 e basare le proprie decisioni su una valutazione accettabile dei fatti pertinenti, in quanto un'inosservanza può comportare violazione dell'articolo 11 (*Körtvélyessy c. Ungheria*, §§ 26-29; si veda altresì la Sezione "Riunione illecita").

#### iv. Effetto dissuasivo

74. Nell'esaminare la proporzionalità della misura si deve tener conto del suo effetto dissuasivo. In particolare, un preliminare divieto di riunione può dissuadere i partecipanti dal parteciparvi (*Christian Democratic People's Party c. Moldavia*, § 77). Un preliminare divieto può avere un effetto dissuasivo sulle persone che intendono partecipare a un raduno anche se il raduno procede successivamente senza ostacoli da parte delle autorità, per esempio perché non avevano un'autorizzazione ufficiale e, pertanto, non sarebbe stata assicurata dalle autorità alcuna protezione ufficiale da eventuali contro-manifestanti ostili (*Bączkowski e altri c. Polonia*, §§ 66-68). L'effetto dissuasivo può rimanere presente successivamente all'assoluzione o all'archiviazione delle accuse nei confronti degli autori della protesta, in quanto l'azione penale potrebbe averli dissuasi dal partecipare a simili incontri (*Nurettin Aldemir e altri c. Turchia*, § 34).

75. Le successive misure repressive, quali l'uso della forza per disperdere la riunione, l'arresto dei partecipanti, la detenzione e/o le conseguenti condanne amministrative possono avere l'effetto di dissuadere essi e altri dal partecipare in futuro a simili riunioni (*Balçık e altri c. Turchia*, § 41). L'effetto dissuasivo non è eliminato automaticamente anche se la misura repressiva è revocata, per esempio se i giudici annullano successivamente le sanzioni pecuniarie (*The United Macedonian Organisation Ilinden e Ivanov c. Bulgaria*, § 135). L'effetto dissuasivo è spesso presente in misure concernenti le riunioni politiche, in quanto la loro eliminazione dissuaderebbe generalmente gli organizzatori e i partecipanti dal programmare e dal partecipare a raduni di protesta o dall'impegnarsi attivamente in una politica di opposizione. Tali misure possono costituire potenzialmente un grave deterrente nei confronti di altri sostenitori dell'opposizione e della comunità in generale dal partecipare a manifestazioni e, più in generale, dal partecipare a un aperto dibattito politico. L'effetto dissuasivo può essere amplificato se le misure repressive prendono di mira un noto personaggio pubblico e attirano un'ampia copertura mediatica (*Nemtsov c. Russia*, §§ 77-78).

#### v. Sanzioni – natura e severità

76. La natura e la severità delle sanzioni inflitte sono fattori di cui si deve tener conto quando si valuta la proporzionalità di un'ingerenza in relazione al fine perseguito (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 146). Se le sanzioni irrogate ai manifestanti sono di natura penale, esse esigono una particolare giustificazione (*Rai ed Evans c. Regno Unito* (dec.)). Una manifestazione pacifica non dovrebbe, in linea di massima, essere soggetta alla minaccia di una sanzione penale (*Akgöl e Göl c. Turchia*, § 43), e segnatamente alla privazione della libertà (*Gün e altri c. Turchia*, § 83). La Corte deve pertanto esaminare con particolare attenzione le cause concernenti sanzioni inflitte dalle autorità nazionali per una condotta non violenta, che hanno comportato una pena detentiva (*Taranenko c. Russia*, § 87).

77. È stato quindi ritenuto che un'ammenda pari a EUR 3 irrogata per la partecipazione a una manifestazione senza aver chiesto l'autorizzazione costituisca una pena proporzionata (*Ziliberg c. Moldavia* (dec.)). Analogamente, un'ammenda equivalente a circa EUR 500 per aver organizzato una riunione legittima in una zona designata, delicata ai fini della sicurezza, è stata considerata proporzionata date le circostanze (*Rai ed Evans c. Regno Unito* (dec.)).

78. D'altra parte, se la riunione è stata interrotta perché non era stata autorizzata, la valutazione della proporzionalità si concentrerà sulla condotta delle autorità nel luogo in cui si è svolta la riunione, e non soltanto sulla pena inflitta ai suoi partecipanti nel successivo procedimento. La Corte deve essere convinta del fatto che, esercitando la discrezionalità concessa alle autorità dal diritto nazionale, esse abbiano agito in modo compatibile con l'essenza del diritto alla libertà di riunione e, se opportuno, con il dovuto riconoscimento della protezione privilegiata prevista dalla Convenzione per i discorsi politici, per il dibattito su questioni di interesse pubblico e per la manifestazione pacifica in tali materie. Nella causa *Navalnyy c. Russia* [GC], la Corte, essendo pervenuta alla conclusione che le modalità con cui la polizia aveva disperso gli autori della protesta avevano violato l'articolo 11, ha ritenuto

che date le circostanze fosse irrilevante se l'importo dell'ammenda, EUR 25, fosse appropriato per una violazione delle norme concernenti lo svolgimento di eventi pubblici (§133).

## 79. Dispersione e uso della forza

80. La decisione di disperdere una riunione deve essere giustificata da motivi pertinenti e sufficienti (*Ibrahimov e altri c. Azerbaigian*, § 80). Il fatto che la riunione sia svolta senza rispettare i requisiti formali richiesti per svolgerla non è sufficiente per disperderla (si veda la Sezione F (2): Riunione illecita).

81. Un'ingerenza nella libertà di riunione che ne comporta l'interruzione, la dispersione o l'arresto dei partecipanti può essere giustificabile soltanto per motivi sostanziali specifici e provati, quali i gravi rischi previsti dalla legge (*Navalnyy c. Russia* [GC], § 137), e soltanto dopo che sia stata offerta ai partecipanti una sufficiente opportunità di manifestare le loro opinioni (*Éva Molnár c. Ungheria*, §§ 42 and 43).

82. A prescindere dal fatto che la polizia intervenga in reazione al disturbo della vita ordinaria causato dalla riunione, come l'intasamento del traffico, o al fine di limitare gli atti di violenza da parte dei partecipanti, l'uso della forza deve rimanere proporzionato ai fini legittimi della difesa dell'ordine e della protezione dei diritti altrui (*Oya Ataman c. Turchia*, §§ 41-43).

83. L'uso di mezzi di dispersione quali la sottoposizione dei manifestanti a getti di acqua ad alta pressione e gas lacrimogeno, o di guidare contro di loro dei veicoli blindati esige una specifica giustificazione (*Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası e altri c. Turchia*, § 108). È particolarmente difficile giustificare l'uso indiscriminato di mezzi di dispersione quali granate di gas lacrimogeno in circostanze in cui manifestanti e passanti estranei non possono essere separati (*Süleyman Çelebi e altri c. Turchia* (n. 2), § 111). Inoltre, in alcune circostanze, l'uso della forza nella dispersione di una riunione può costituire un trattamento inumano e degradante in violazione dell'articolo 3 della Convenzione (*ibid.*, § 79). L'uso del gas lacrimogeno, in particolare, deve essere soggetto a regole chiare, e deve esistere un sistema che garantisca l'adeguata formazione del personale delle forze dell'ordine e il controllo e la vigilanza di tale personale durante le manifestazioni, nonché un effettivo riesame *ex post facto* della necessità, della proporzionalità e della ragionevolezza di qualsiasi uso della forza, specialmente nei confronti di persone che non effettuano una resistenza violenta (*Izci c. Turchia*, § 99).

## F. Preliminare notifica e procedure di autorizzazione

84. In linea di massima, il fatto che, per motivi di ordine pubblico e sicurezza nazionale, un'Alta Parte contraente esiga che lo svolgimento di incontri sia soggetto ad autorizzazione non contrasta con lo spirito dell'articolo 11 (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 147, con ulteriori rinvii; *Oya Ataman c. Turchia*, § 37).

### 1. Finalità della notifica e delle procedure di autorizzazione

84. La notifica e anche le procedure di autorizzazione di un evento pubblico non violano normalmente l'essenza del diritto di cui all'articolo 11 della Convenzione, nella misura in cui la finalità della procedura è consentire alle autorità di adottare misure ragionevoli e appropriate al fine di garantire il regolare svolgimento di qualsiasi riunione, incontro o altro raduno (*Sergey Kuznetsov c. Russia*, § 42). Gli organizzatori di raduni pubblici dovrebbero attenersi alle norme che disciplinano tale processo, osservando i regolamenti in vigore (*Primov e altri c. Russia*, § 117).

85. Una procedura di autorizzazione è in linea con i requisiti dell'articolo 11 § 1, se è finalizzata a garantire soltanto che le autorità possano assicurare la natura pacifica di un incontro, e conseguentemente non costituisce di per sé un'ingerenza nell'esercizio di tale diritto (*Ziliberg c. Moldavia* (dec.)).

86. La preliminare notifica non ha soltanto la funzione di conciliare il diritto di riunione con i diritti e gli interessi legittimi di altri (compresa la libertà di circolazione), bensì anche il fine di difendere l'ordine e prevenire i reati. Per conciliare tali interessi contrastanti, l'istituzione di

preliminari procedure amministrative sembra essere una prassi comune negli Stati membri quando si deve organizzare una manifestazione pubblica (*Éva Molnár c. Ungheria*, § 37; *Berladir e altri c. Russia*, § 42). È importante che le associazioni e le altre persone che organizzano manifestazioni, quali attori del processo democratico, si attengano alle norme che disciplinano tale processo, osservando le disposizioni vigenti. Tuttavia, le disposizioni di tale natura non dovrebbero rappresentare un ostacolo occulto alla libertà di riunione pacifica, protetta dalla Convenzione (*Oya Ataman c. Turchia*, § 38; *Berladir e altri c. Russia*, § 39).

87. Gli Stati contraenti possono imporre restrizioni allo svolgimento di una manifestazione in un dato luogo per motivi di pubblica sicurezza (*Malofeyeva c. Russia*, § 136; *Disk e Kesk c. Turchia*, § 29; si veda altresì la Sezione “Libertà di forum”).

## 2. Riunione illecita

88. Poiché gli Stati hanno il diritto di esigere l'autorizzazione, essi devono poter applicare sanzioni ai partecipanti alle manifestazioni che non osservano tale requisito. Un sistema di autorizzazioni sarebbe vanificato se l'articolo 11 proibisse le sanzioni in caso di non ottenimento di tali autorizzazioni. L'irrogazione di una sanzione per la partecipazione a una manifestazione non autorizzata è quindi considerata compatibile con le garanzie previste dall'articolo 11 (*Ziliberberg c. Moldavia* (dec.)), a condizione che la sanzione fosse prevista dalla legge e fosse proporzionata.

89. L'inosservanza dell'obbligo di notifica o di ottenere un'autorizzazione, trattarsi più del tempo concesso o riversarsi fuori della zona designata costituiscono motivi per i quali una riunione può essere considerata “illecita”. La definizione di riunione “illecita” si basa sull'inosservanza dei requisiti formali, al contrario di una riunione proibita dalle autorità. È stata utilizzata l'espressione “manifestazione che non è stata proibita”, benché senza equipararla a una manifestazione “legittima” o “autorizzata” (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 149).

90. Una situazione illecita, quale l'organizzazione di una manifestazione priva di preliminare autorizzazione, non giustifica necessariamente la violazione della libertà di riunione. Benché le norme che disciplinano le riunioni pubbliche, come un sistema di notifica preliminare, siano essenziali per il regolare svolgimento di eventi pubblici, poiché permettono alle autorità di minimizzare il disturbo della circolazione stradale e di adottare altre misure di sicurezza, la loro esecuzione non può diventare di per sé un fine (*Cisse c. Francia*, § 50; *Oya Ataman c. Turchia*, §§ 37-39; *Gafgaz Mammadov c. Azerbaigian*, § 59).

91. In particolare, se i manifestanti irregolari non commettono atti di violenza, la Corte ha richiesto che le autorità pubbliche dimostrassero un certo livello di tolleranza nei confronti di raduni pacifici in modo che la libertà di riunione garantita dall'articolo 11 della Convenzione non sia privata di ogni sostanza (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 150; *Oya Ataman c. Turchia*, §§ 41-42; *Bukta e altri c. Ungheria*, § 34; *Navalnyy e Yashin c. Russia*, § 63).

92. Conseguentemente, l'assenza di una preliminare autorizzazione e la conseguente “illegittimità” dell'azione non conferisce *carta bianca* alle autorità; esse subiscono comunque limitazioni a causa del requisito di proporzionalità dell'articolo 11 (*Primov e altri c. Russia*, § 119). Pertanto, dovrebbe essere stabilito in primo luogo perché la manifestazione non sia stata autorizzata, quale fosse l'interesse pubblico in questione, e quali rischi rappresentasse la manifestazione. Anche il metodo utilizzato dalla polizia per dissuadere gli autori della protesta, contenerli in un particolare luogo o disperdere la manifestazione, costituisce un fattore importante nella valutazione della proporzionalità dell'ingerenza (*ibid.*). La decisione di disperdere un raduno politico deve essere basata sul dovuto riconoscimento della protezione privilegiata ai sensi della Convenzione del discorso politico, del dibattito su questioni di interesse pubblico e della pacifica manifestazione in tali materie, e rimane nell'ambito dell'esiguo margine di discrezionalità che spetta alle autorità nel limitare il discorso politico (*Navalnyy c. Russia* [GC], § 131).

93. L'obbligo che le autorità pubbliche dimostrino un certo livello di tolleranza nei confronti di raduni pacifici “illeciti” dovrebbe estendersi a esempi in cui la manifestazione è stata svolta in luogo pubblico in assenza di rischio di insicurezza o di disturbo

(*Fáber c. Ungheria*, § 47), se il fastidio arrecato dai manifestanti non ha ecceduto tale livello di minimo disturbo che segue il normale esercizio del diritto di riunione pacifica in luogo pubblico (*Navalnyy c. Russia* [GC], § 129-130). Inoltre, dovrebbe estendersi alle riunioni che hanno recato un certo livello di disagio alla vita ordinaria, compreso alla circolazione stradale (*Kudrevičius e altri*, § 155; *Malofeyeva*, §§ 136-37). I limiti di tolleranza che ci si aspettano nei confronti di una riunione irregolare dipendono dalle circostanze specifiche, tra cui la durata e la portata del disturbo pubblico causato da essa, e dal fatto che chi vi ha partecipato abbia avuto una sufficiente opportunità di manifestare le proprie opinioni, e di lasciare il luogo della manifestazione quando è stato impartito tale ordine o meno (*Frumkin c. Russia*, § 97).

94. La valutazione del fastidio effettivamente arrecato è ancora più importante in una situazione ambigua, come nel caso di raduni che non sono trattati chiaramente nelle disposizioni nazionali. In caso di dubbio circa il fatto che un particolare evento costituisca una forma di riunione che esige, ai sensi del diritto nazionale, la notifica o l'autorizzazione, le autorità devono adottare misure basate sul livello di fastidio causato dalla condotta contestata e non su motivi formali, come l'inosservanza della procedura di notifica. Un'ingerenza nella libertà di riunione che comporta la sua interruzione, la sua dispersione o l'arresto dei partecipanti può essere giustificabile soltanto per motivi specifici e provati, quali i gravi rischi previsti dalla legge (*Navalnyy c. Russia* [GC], § 134).

### 3. Riunione spontanea

95. In speciali circostanze in cui potrebbe essere giustificata una riunione spontanea, per esempio per rispondere a un evento politico, disperdere tale manifestazione unicamente a causa della mancanza della preliminare notifica necessaria, in assenza di una condotta illegale da parte dei partecipanti, potrebbe costituire una restrizione sproporzionata della loro libertà di riunione pacifica (*Bukta e altri c. Ungheria*, § 36).

96. Ciò non significa che l'assenza di una preliminare notifica di una manifestazione spontanea non possa mai costituire una base legittima per disperdere la folla. Il diritto di svolgere manifestazioni spontanee può prevalere sull'obbligo di notificare preliminarmente le riunioni pubbliche soltanto in circostanze speciali, ovvero se è giustificata un'immediata risposta a un evento attuale nella forma di una manifestazione. In particolare, tale deroga dalla norma generale può essere giustificata se un ritardo avrebbe reso tale risposta obsoleta (*Éva Molnár c. Ungheria*, §§ 37-38; *Budaházy c. Ungheria*, § 34).

97. Le disposizioni giuridiche e il riesame giudiziario nazionali devono tener conto di speciali circostanze, se è giustificata un'immediata risposta a un evento attuale nella forma di una riunione spontanea e se essa giustifichi una deroga alla rigorosa applicazione dei termini della notifica o dell'autorizzazione. Il fatto che il diritto nazionale non ammettesse eccezioni e non permettesse un esercizio di bilanciamento in conformità ai criteri stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di cui all'articolo 11 è stato ritenuto eccessivamente rigido, in violazione di tale articolo (*Lashmankin e altri c. Russia*, §§ 451-54).

## G. Condotta biasimevole

98. L'essenza stessa del diritto alla libertà di riunione pacifica sarebbe stata compromessa se lo Stato non avesse proibito una manifestazione, ma avesse inflitto sanzioni ai suoi partecipanti per il mero fatto di avervi partecipato senza aver tenuto una condotta biasimevole (*Galstyan c. Armenia*, § 117; *Ashughyan c. Armenia*, § 93).

99. Le autorità possono adottare misure repressive e infliggere sanzioni per reati specifici commessi nel corso di una riunione. Le ingerenze nel diritto alla libertà di riunione sono in linea di massima giustificate al fine della difesa dell'ordine, o della prevenzione dei reati e per proteggere i diritti e le libertà altrui, qualora i manifestanti commettano atti di violenza (*Giuliani e Gaggio c. Italia* [GC], § 251).

100. In alcune circostanze la condanna penale per atti di incitazione alla violenza nel corso di una manifestazione può essere ritenuta una misura accettabile (*Osmani e altri c. Ex Repubblica jugoslava di Macedonia* (dec.)).

101. Se vi è stata istigazione alla violenza nei confronti di una persona o di un pubblico ufficiale o di un settore della popolazione, le autorità statali godono di un margine di discrezionalità più ampio quando esaminano la necessità dell'ingerenza (*Schwabe e M.G. c. Germania*, § 113).

102. Il grave disturbo intenzionale, da parte dei manifestanti, della vita ordinaria e delle attività legittimamente svolte da altri, di portata più significativa di quello causato dal normale esercizio del diritto di riunione pacifica in luogo pubblico, potrebbe essere considerato un "atto biasimevole". Tale comportamento potrebbe pertanto giustificare l'irrogazione di sanzioni, anche di natura penale. In particolare, l'intasamento quasi completo delle tre più importanti strade principali in violazione degli ordini impartiti dalla polizia e delle esigenze e dei diritti degli utenti stradali costituiva una condotta che, benché meno grave del ricorso alla violenza fisica, era stata considerata "biasimevole" (*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], § 173- 174; si veda altresì *Barraco c. Francia*, §§ 46-47).

103. I partecipanti pacifici non possono essere considerati responsabili di atti biasimevoli commessi da altri. La libertà di partecipare a una riunione pacifica è talmente importante che una persona non può essere soggetta a una sanzione – anche una all'estremità inferiore della scala delle sanzioni disciplinari – per aver partecipato a una manifestazione che non era stata proibita, nella misura in cui tale persona non commetta alcun atto biasimevole (*Ezelin c. Francia*, § 53; *Galstyan c. Armenia*, § 115). Ciò vale anche quando la manifestazione comporta danni o altri disordini (*Taranenko c. Russia*, § 88). Gli organizzatori dell'evento non dovrebbero essere ritenuti responsabili della condotta dei partecipanti (*Mesut Yildiz e altri c. Turchia*, § 34).

104. Il partecipante a una riunione che ha preso parte a sporadici atti di violenza può comunque godere della protezione dell'articolo 11, il che significa che la sanzione inflitta per gli atti commessi dalla persona deve rimanere proporzionata, tenuto conto delle sue intenzioni al momento in cui si è unito alla riunione, della natura degli atti, della gravità delle conseguenze (in particolare, se ha cagionato lesioni ad altri) e dell'impatto che ha avuto sul deterioramento del carattere pacifico della riunione. Pertanto una pena detentiva eccessivamente lunga per aver lanciato un sasso o un altro oggetto di esigue dimensioni contro la polizia nel pieno degli scontri è stata ritenuta una pena sproporzionata in violazione dell'articolo 11 (*Gülcü c. Turchia*, §§ 110-117; *Yaroslav Belousov c. Russia*, §§ 177-182; si veda altresì la Sezione "Riunione pacifica").

## II. Libertà di associazione

### A. Importanza del diritto alla libertà di associazione in una società democratica

105. La Corte ha confermato in numerose occasioni il rapporto diretto tra la democrazia, il pluralismo e la libertà di associazione. In realtà, il modo in cui la legislazione nazionale sancisce tale libertà e la sua applicazione pratica da parte delle autorità rivelano lo stato della democrazia nel Paese interessato (*Gozelik e altri c. Polonia* [GC], § 88; *Sidiropoulos e altri c. Grecia*, § 40).

106. Mentre nel contesto dell'articolo 11 la Corte ha spesso rinviato al ruolo essenziale svolto dai partiti politici nel garantire il pluralismo e la democrazia (*United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia*, § 25), anche le associazioni costituite per altri fini, comprese quelle che proteggono il patrimonio culturale o spirituale, che perseguono vari fini socio-economici, che proclamano o insegnano la religione, che cercano un'identità etnica o fanno valere la coscienza di una minoranza, sono importanti per il corretto funzionamento della

democrazia (*Gorzelik e altri c. Polonia* [GC], § 92; *Association Rhino e altri c. Svizzera*, § 61).

107. La partecipazione dei cittadini al processo democratico è conseguita in larga misura mediante l'appartenenza ad associazioni in cui essi possono integrarsi reciprocamente e perseguire collettivamente obiettivi comuni (*Sezione di Mosca dell'Esercito della Salvezza c. Russia*, § 61).

108. La libertà di associazione è particolarmente importante per le persone che appartengono a minoranze, compreso a minoranze nazionali ed etniche. In realtà, costituire un'associazione al fine di esprimere e promuoverne l'identità può essere determinante per aiutare una minoranza a conservare e sostenere i suoi diritti (*Gorzelik e altri c. Polonia* [GC], § 93).

109. Le associazioni che si dedicano ad attività contrastanti con i valori della Convenzione non possono beneficiare della tutela dell'articolo 11 a causa dell'articolo 17, che proibisce l'utilizzo della Convenzione per distruggere o limitare eccessivamente i diritti garantiti da essa (*Hizb ut-Tahrir e altri c. Germania* (dec.), §§ 73-74, concernente la proibizione delle attività di un'associazione islamista finalizzate a propugnare l'uso della violenza; *W.P. e altri c. Polonia* (dec.), concernente il divieto di costituire un'associazione il cui atto costitutivo aveva connotazioni antisemitiche. Si veda altresì la *Guida all'articolo 17 – Proibizione dell'abuso di diritti*).

## B. Legame con gli articoli 9 e 10 della Convenzione

110. Mentre l'esercizio della libertà di associazione può riguardare diversi diritti previsti dalla Convenzione, l'articolo 11 ha un rapporto particolarmente stretto con gli articoli 9 e 10 della Convenzione.

111. Anche la protezione delle opinioni personali offerta dagli articoli 9 e 10 della Convenzione sotto forma di libertà di pensiero, di coscienza e di religione e della libertà di espressione è una delle finalità della libertà di associazione garantita dall'articolo 11 (*Young, James e Webster c. Regno Unito*, § 57, *Vörður Ólafsson c. Islanda*, § 46). Tale protezione può essere assicurata effettivamente soltanto mediante la garanzia di un diritto sia positivo che negativo alla libertà di associazione (*Sørensen e Rasmussen c. Danimarca* [GC], § 54).

112. L'articolo 11 è quindi applicabile non soltanto alle persone o alle associazioni le cui opinioni sono accolte favorevolmente o considerate inoffensive o insignificanti, bensì anche a quelle che propugnano opinioni che offendono, scioccano o turbano (*Redfearn c. Regno Unito*, § 56; *Vona c. Ungheria*, n. 35943/10, § 57, CEDU 2013).

113. Tuttavia, mentre l'articolo 11 garantisce che anche idee che divergono da quelle di un ordinamento democratico possano essere espresse in un dibattito pubblico a condizione che esse non diano luogo a discorsi di odio o che incitano altri alla violenza, l'articolo 11 non impedisce agli Stati di adottare misure finalizzate a garantire che un'associazione non persegua obiettivi politici contrari ai valori di una democrazia pluralistica e che violano i diritti e le libertà garantiti dalla Convenzione (*Zehra Foundation e altri c. Turchia*, §§ 55-56, concernente l'estinzione di un'associazione le cui attività erano finalizzate a costituire uno Stato in cui vigeva la Sharia).

114.

115. La realizzazione del principio del pluralismo è impossibile se un'associazione non può esprimere liberamente le proprie idee e le proprie opinioni (*Gorzelik e altri c. Polonia* [GC], § 91; *Zhechev c. Bulgaria*, § 36). La tutela delle opinioni e della libertà di esprimerle si applica in modo anche maggiore ai partiti politici, in considerazione del loro ruolo essenziale nel garantire il pluralismo e il corretto funzionamento della democrazia (*Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) c. Turchia* [GC], § 37).

## C. Portata e contenuto del diritto alla libertà di associazione

### 1. Nozione di associazione

115. Il termine “associazione” presuppone un raggruppamento volontario per un obiettivo comune (*Young, James e Webster c. Regno Unito*, rapporto della Commissione, § 167).

116. La nozione di libertà di associazione concerne il diritto di costituire o di associarsi a un gruppo o a un'organizzazione che persegue particolari finalità. Esso non concerne il diritto di condividere la compagnia di altri o di unirsi socialmente ad altre persone (*McFeeley c. Regno Unito*, decisione della Commissione, § 114; *Bollan c. Regno Unito* (dec.)).

117. Perché un'associazione benefici della protezione dell'articolo 11, è necessario che abbia un carattere privatistico. Il termine “associazione” ha un significato autonomo; la qualificazione nel diritto nazionale ha soltanto un valore relativo e non costituisce che un punto di partenza (*Chassagnou e altri c. Francia* [GC], § 100; *Schneider c. Lussemburgo*, § 70).

118. Se gli Stati contraenti fossero in grado di qualificare, a loro discrezione, un'associazione come “pubblica” o “para-amministrativa”, e sottrarla quindi al campo di applicazione dell'articolo 11, ciò potrebbe condurre a risultati incompatibili con l'oggetto e il fine della Convenzione, che è la protezione di diritti non teorici o illusori bensì pratici ed effettivi (*Chassagnou e altri c. Francia* [GC], § 100).

119. Ai sensi della giurisprudenza della Corte gli elementi per determinare se un'associazione debba essere considerata privata o pubblica sono: se sia stata costituita da persone fisiche o dal legislatore; se sia rimasta integrata nelle strutture dello Stato; se le sia stato conferito un potere amministrativo, normativo e disciplinare; e se abbia perseguito un fine di interesse generale (*Mytilinaios e Kostakis c. Grecia*, § 35; *Herrmann c. Germania*, § 76; *Slavic University in Bulgaria e altri c. Bulgaria* (dec.)).

### 2. Istituti di diritto pubblico, organi professionali e iscrizione obbligatoria

120. Un istituto di diritto pubblico costituito dal legislatore non è un'associazione ai sensi dell'articolo 11 (si veda, per esempio, *Slavic University in Bulgaria e altri c. Bulgaria* (dec.)), concernente un'università pubblica; *Köll c. Austria* (dec.), concernente una federazione turistica).

121. Analogamente le associazioni professionali e gli organi connessi all'impiego non sono compresi nel campo di applicazione dell'articolo 11. Di norma, la finalità di tali organi, stabilita dalla legge, è disciplinare e promuovere le professioni, esercitando contemporaneamente importanti funzioni di diritto pubblico finalizzate alla protezione della società. Non possono essere pertanto paragonati ad associazioni di diritto privato o ai sindacati, ma rimangono integrati nelle strutture dello Stato (*Popov e altri c. Bulgaria* (dec.)). È stato ritenuto che l'articolo 11 non si applichi, *inter alia*, alle seguenti associazioni:

- Ordini dei medici (*Le Compte, Van Leuven e De Meyere c. Belgio*, §§ 64-65; *Vialas Simón c. Spagna*, decisione della Commissione; *Popov e altri c. Bulgaria* (dec.));
- Ordine dei veterinari (*Barthold c. Germania*, § 61);
- Ordine degli architetti (*Revert e Legallais c. Francia*, decisione della Commissione);
- Ordine degli avvocati (*A. e altri c. Spagna*, decisione della Commissione; *Bota c. Romania* (dec.));
- Ordine dei notai (*O.V.R. c. Russia* (dec.); *National Notary Chamber c. Albania* (dec.));
- Consigli del lavoro (*Karakurt c. Austria* (dec.));
- Camera di commercio (*Weiss c. Austria*, decisione della Commissione)

122. L'iscrizione obbligatoria a tali ordini non costituisce un'ingerenza nella libertà di associazione (*Popov e altri c. Bulgaria* (dec.)). Non si deve tuttavia impedire alle persone di costituire propri ordini professionali o di iscriversi a quelli esistenti. L'esistenza di un ordine cui è obbligatorio iscriversi non può pertanto avere la finalità o l'effetto di limitare, e ancor

meno, di eliminare, il diritto tutelato dall'articolo 11 (*Le Compte, Van Leuven e De Meyere*, § 65; *O.V.R. c. Russia* (dec.)).

### 3. Costituzione di un'associazione e suo riconoscimento giuridico

123. Il diritto di costituire un'associazione è parte inerente del diritto alla libertà di associazione, anche se l'articolo 11 menziona espressamente soltanto il diritto di costituire sindacati (*Sidiropoulos e altri c. Grecia*, § 40).

124. La capacità di costituire una persona giuridica al fine di agire collettivamente in un campo di interesse reciproco è uno degli aspetti più importanti della libertà di associazione, senza il quale tale diritto sarebbe privo di qualsiasi significato (*Gorzelik e altri c. Polonia* [GC], § 91; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház e altri c. Ungheria*, § 78).

125. Il rifiuto da parte delle autorità nazionali di concedere a un'associazione di persone la personalità giuridica costituisce un'ingerenza nell'esercizio del loro diritto alla libertà di associazione (*Sidiropoulos e altri c. Grecia*, § 31; *Koretsky e altri c. Ucraina*, § 39; *Özbek e altri c. Turchia*, § 35). Analogamente notevoli ritardi nella procedura di registrazione equivalgono a tale ingerenza (*Ramazanov e altri c. Azerbaigian*, § 60; *Aliyev e altri c. Azerbaigian*, § 33).

126. Il rifiuto delle autorità di registrare direttamente un gruppo concerne sia il gruppo che i suoi presidenti, i suoi fondatori o i singoli associati (*Kimlya e altri c. Russia*, § 84).

127. Un'associazione non dovrebbe essere costretta ad adottare una forma giuridica che essa non chiede, in quanto ciò ridurrebbe la libertà di associazione dei suoi fondatori e dei suoi associati, rendendola inesistente o priva di qualsiasi valore pratico (*Republican Party of Russia c. Russia*, § 105; *Zhechev c. Bulgaria*, § 56; *National Turkish Union Kungyun c. Bulgaria*, § 41). Tuttavia l'articolo 11 non prevede che le associazioni abbiano diritto a uno specifico status giuridico (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház e altri c. Ungheria*, § 91).

128. Benché anche le associazioni non riconosciute beneficino della protezione dell'articolo 11, l'assenza della personalità può avere effetti nocivi sul loro funzionamento e sulle loro attività (*The United Macedonian Organisation Ilinden e altri c. Bulgaria*, § 53; *Sezione di Mosca dell'Esercito della Salvezza c. Russia*, § 73-74). Tuttavia, se un'associazione non riconosciuta è in grado di svolgere la sua essenziale attività, il rifiuto di registrarla può essere compatibile con l'articolo 11 (*Lavissee c. Francia*, decisione della Commissione; *Larmela c. Finlandia*, decisione della Commissione; *Movimento per il Regno democratico c. Bulgaria*, decisione della Commissione).

129. Il diritto garantito dall'articolo 11 non è limitato alla fondazione di un'associazione; esso tutela l'associazione per la sua intera vita (*Partito comunista unito della Turchia e altri*, § 33).

### 4. Autonomia delle associazioni, gestione interna e iscrizione

130. L'autonomia organizzativa delle associazioni costituisce un importante aspetto della loro libertà di associazione tutelata dall'articolo 11 (*Lovrić c. Croazia*, § 71). Le associazioni hanno il diritto di redigere il loro regolamento e di gestire i propri affari (*Cheall c. Regno Unito*, decisione della Commissione).

131. La libertà di associazione tuttavia non preclude agli Stati di stabilire norme e requisiti in materia di amministrazione e gestione dell'associazione e di verificarne l'osservanza. Mentre è legittimo che gli Stati introducano alcuni requisiti minimi sul ruolo e sulla struttura degli organi che amministrano l'associazione, non spetta alle autorità di assicurare l'osservanza di ogni singola formalità prevista dallo statuto dell'associazione (*Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov c. Azerbaigian*, §§ 72 e 78).

132. Non si può interpretare l'articolo 11 come se esso imponga alle associazioni o alle organizzazioni l'obbligo di ammettere chiunque desideri iscriversi. Se le associazioni sono costituite da persone che, aderendo a particolari valori o ideali, intendono perseguire obiettivi comuni, il fatto che esse non abbiano alcun controllo delle iscrizioni alle stesse sarebbe contrario alla stessa effettività della libertà in questione. Per esempio, è accettato che gli organismi religiosi e i partiti politici possono generalmente disciplinare l'adesione a essi ammettendo soltanto le persone che condividono le loro convinzioni e i loro ideali

(*Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Regno Unito*, § 39).

133. Il diritto alla libertà di associazione non comprende il diritto di essere socio di una determinata associazione (si vedano *Cheall c. Regno Unito*, decisione della Commissione,) né il diritto di svolgere una funzione nell'ambito dell'associazione (*Fedotov c. Russia* (dec.), n. 5140/02, 23 novembre 2004).

Tuttavia, l'espulsione da un'associazione potrebbe costituire violazione della libertà di associazione del socio interessato se viola il regolamento dell'associazione, è arbitraria o comporta un'eccezionale sofferenza per la persona (*Lovrić c. Croazia*, §§ 54 e 72).

## 5. Libertà di associazione negativa

134. Poiché la libertà di associazione comporta un certo livello di libertà di scelta in ordine al suo esercizio, l'articolo 11 comprende anche un diritto negativo di associazione, ovvero il diritto di non iscriversi a un'associazione o di revocare l'iscrizione a un'associazione (*Sigurður A. Sigurjónsson c. Islanda*, § 35; *Vörður Ólafsson c. Islanda*, § 45).

135. La nozione di autonomia personale è essenzialmente un corollario della libertà di scelta della persona implicita nell'articolo 11 (*Sørensen e Rasmussen c. Danimarca* [GC], § 54).

136. Una persona non gode del diritto alla libertà di associazione se in realtà la libertà di azione o di scelta che le rimane disponibile è inesistente o talmente ridotta da non aver alcun valore pratico (*Chassagnou e altri c. Francia* [GC], § 114).

137. Benché l'obbligo di iscriversi a una determinata associazione possa non essere sempre contrario alla Convenzione, una forma di tale obbligo che contrasta con l'essenza stessa della libertà di associazione garantito dall'articolo 11, costituisce un'ingerenza in tale libertà (*Young, James e Webster c. Regno Unito*, § 55, e *Sørensen e Rasmussen*, § 56, concernente accordi di "closed shop" che subordinavano l'assunzione all'iscrizione a un sindacato; *Sigurður A. Sigurjónsson*, § 36, concernente l'obbligo imposto dalla legge ai tassisti di iscriversi a una specifica organizzazione di tassisti; *Mytilinaios e Kostakis c. Grecia*, concernente l'obbligo per i viticoltori di iscrizione a un sindacato, §§ 53 e 65).

138. L'obbligo di contribuire economicamente a un'associazione, in assenza di una formale iscrizione, può presentare un'importante caratteristica in comune con quello di iscriversi a un'associazione, e può costituire un'ingerenza nell'aspetto negativo del diritto alla libertà di associazione (*Vörður Ólafsson*, § 48, concernente l'obbligo di un non iscritto di pagare i contributi a una federazione industriale privata; *Geotech Kancev GmbH c. Germania*, § 53, concernente l'obbligo di un non iscritto di contribuire economicamente a un fondo istituito da associazioni private).

## D. Restrizioni della libertà di associazione

139. L'articolo 11 tutela le associazioni da ingerenze ingiustificate da parte dello Stato che concernono comunemente il rifiuto di registrazione o di estinzione di un'associazione, ma possono avere anche altre forme che ostacolano lo svolgimento delle sue attività da parte dell'associazione (p. es. mediante ispezioni o restrizioni del finanziamento).

140. Un'ingerenza nel diritto alla libertà di associazione è giustificata se soddisfa i requisiti del paragrafo 2 dell'articolo 11, ovvero, se era "stabilita dalla legge", perseguiva uno o più fini legittimi ed era "necessaria in una società democratica".

## 1. Stabilite dalla legge

141. L'espressione "stabilita dalla legge" esige in primo luogo che la misura contestata debba avere una base nel diritto nazionale. Rinvia anche alla qualità della legge in questione, esigendo che sia accessibile alle persone interessate e che i suoi effetti siano prevedibili. Una legge è "prevedibile" se è formulata in modo sufficientemente preciso consentendo alla persona – se necessario mediante un'appropriata consulenza – di regolare la propria condotta (*N.F. c. Italia*, §§ 26 e 29). Perché il diritto nazionale soddisfi tali requisiti, esso deve offrire una misura di protezione giuridica dalle ingerenze arbitrarie delle autorità pubbliche nei diritti garantiti dalla Convenzione. La legge deve indicare con sufficiente chiarezza la portata di tale discrezionalità e le modalità per esercitarla (*Maestri c. Italia* [GC], § 30).

142. La Corte ha ritenuto che la condizione della prevedibilità non fosse soddisfatta se un giudice non poteva realizzare che la sua iscrizione a una loggia massonica poteva dare luogo all'irrogazione di una sanzione disciplinare nei suoi confronti (*N.F. c. Italia*, §§ 30-32; *Maestri c. Italia* [GC], §§ 43-42).

143. Nella causa *Koretsky e altri c. Ucraina*, le autorità avevano rifiutato di registrare un'associazione non governativa. La Corte ha ritenuto che le disposizioni del diritto nazionale che disciplinavano la registrazione delle associazioni fossero troppo vaghe per essere sufficientemente "prevedibili" e concedessero alle autorità un margine di discrezionalità eccessivamente ampio nel decidere se una particolare associazione potesse essere registrata (§ 48).

144. Una questione concernente la "qualità della legge" è sorta anche nella causa *Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov c. Azerbaigian*, in cui un'associazione era stata dichiarata estinta sulla base di una legge formulata in termini generali e che sembrava concedere al Ministero della Giustizia un'ampia discrezionalità di intervento in qualsiasi questione concernente l'esistenza di un'associazione, compresa la sua gestione interna (§§ 61-64).

145. Nel valutare la legittimità di un'ingerenza, e in particolare la prevedibilità del diritto nazionale in questione, la Corte tiene conto sia del testo della legge che del modo in cui è stata applicata e interpretata dalle autorità nazionali (*Jafarov e altri c. Azerbaigian*, §§ 70 e 85, concernente l'illegittimo rifiuto di registrare un'associazione).

## 2. Fine legittimo

146. Qualsiasi ingerenza nel diritto alla libertà di associazione deve perseguire almeno uno dei fini legittimi esposti nel paragrafo 2 dell'articolo 11: la sicurezza nazionale o la pubblica sicurezza, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale e la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Le eccezioni alla libertà di associazione devono essere interpretate rigorosamente, in quanto la loro enumerazione è categoricamente esaustiva e la loro definizione è necessariamente restrittiva (*Sidiropoulos e altri c. Grecia*, § 38).

## 3. Necessarie in una società democratica

147. La nozione di necessità comprende due condizioni: a) qualsiasi ingerenza deve corrispondere a una "impellente esigenza sociale" e b) l'ingerenza deve essere proporzionata al fine legittimo perseguito.

148. Il termine "necessaria" non ha l'elasticità di espressioni quali "utile" o "desiderabile". Le eccezioni alla norma della libertà di associazione devono essere interpretate rigorosamente e soltanto motivi convincenti e imperativi possono giustificare restrizioni di tale libertà. Spetta in primo luogo alle autorità nazionali valutare se sussista una "impellente esigenza sociale" per imporre una particolare restrizione. La Corte non ha il compito di sostituire l'opinione delle autorità nazionali con la propria, bensì di riesaminare ai sensi della Convenzione le decisioni che esse hanno pronunciato nell'esercizio del loro potere discrezionale.

149. Ciò non significa che la vigilanza della Corte è limitata ad accertare se lo Stato

convenuto abbia esercitato il suo potere discrezionale ragionevolmente, attentamente e in buona fede. Essa deve osservare l'ingerenza lamentata alla luce dell'insieme della causa, e determinare se essa fosse "proporzionata al fine legittimo perseguito" e se i motivi addotti dalle autorità nazionali per giustificarla siano "pertinenti e sufficienti. Nel farlo, la Corte deve convincersi del fatto che le autorità nazionali abbiano applicato norme conformi ai principi sanciti dall'articolo 11 e, inoltre, che esse abbiano basato le loro decisioni su una valutazione accettabile dei fatti pertinenti (*Gorzelik e altri c. Polonia* [GC], §§ 95-96; *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) e Ungureanu c. Romania*, § 49; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház e altri c. Ungheria*, §§ 79- 80).

#### a. Portata del riesame della Corte

150. L'intensità del riesame svolto dalla Corte dipende dal tipo di associazione e dalla natura delle sue attività. In considerazione della differenza dell'importanza per una democrazia che hanno un partito politico e un'associazione non politica, soltanto il primo è soggetto a un rigorosissimo esame della necessità di una restrizione del diritto di associazione (*Vona c. Ungheria*, § 58; *Les Authentiks e Supras Auteuil 91 c. Francia*, nn. 4696/11 e 4703/11, §§ 74 e 84, 27 ottobre 2016). Le autorità nazionali beneficiano di un margine di discrezionalità più ampio nella loro valutazione della necessità di ingerenza anche in casi di istigazione alla violenza nei confronti di una persona, un rappresentante dello Stato o un segmento della popolazione (*Les Authentiks e Supras Auteuil 91 c. Francia*, § 84). La Corte ha inoltre riconosciuto che un'associazione i cui capi abbiano proposto una politica che non rispetta le regole della democrazia o che è finalizzata alla sua distruzione e al disprezzo dei diritti e delle libertà riconosciuti in una democrazia può essere soggetta a sanzioni (*Zehra Foundation e altri c. Turchia*, § 54). Il potere dello Stato di proteggere le sue istituzioni e i suoi cittadini da associazioni che potrebbero metterli in pericolo deve essere comunque utilizzato con parsimonia (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház e altri*, § 79).

#### b. Gravità dell'ingerenza e obbligo di proporzionalità

151. Il livello dell'ingerenza non può essere esaminato in astratto e deve essere valutato nel particolare contesto della causa.

152. Benché gli Stati abbiano il diritto di esigere che le organizzazioni che chiedono la registrazione ufficiale osservino ragionevoli formalità legali, tale obbligo è sempre soggetto alla condizione della proporzionalità (*The United Macedonian Organisation Ilinden e altri c. Bulgaria (n. 2)*, § 40).

153. Il rifiuto di registrare un'associazione è una misura radicale in quanto impedisce all'associazione perfino di iniziare qualsiasi attività (*Zhechev c. Bulgaria*, § 58; *The United Macedonian Organisation Ilinden e altri c. Bulgaria*, § 80; *Bozgan c. Romania*, n. 35097/02, § 27, 11 ottobre 2007).

154. La possibilità per un'associazione di chiedere nuovamente la registrazione è un fattore di cui si può tener conto nel valutare la proporzionalità dell'ingerenza (*The United Macedonian Organisation Ilinden e altri c. Bulgaria (n. 2)*, § 30).

155. Il rifiuto di registrare un'associazione in ragione del fatto che la sua denominazione è ingannevole e diffamatoria non costituisce un'ingerenza particolarmente grave; non è sproporzionato esigere che i ricorrenti modificino la denominazione proposta (*APEH Üldözötteinek Szövetsége, Iványi, Róth e Szerdahelyi c. Ungheria* (dec.); *W.P. e altri c. Polonia* (dec.)).

156. Gli Stati hanno il diritto di essere convinti del fatto che il fine e le attività di un'associazione siano conformi alle norme stabilite dalla legislazione (*Sidiropoulos e altri c. Grecia*, § 40; *Sezione di Mosca dell'Esercito della Salvezza c. Russia*, § 59). In caso di inosservanza da parte di un'associazione delle formalità legali ragionevoli concernenti la sua costituzione, il suo funzionamento o la sua struttura organizzativa interna, il margine di discrezionalità degli Stati può comprendere il diritto di ingerenza – subordinato alla condizione della proporzionalità – nella libertà di associazione (*Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov c. Azerbaigian*, § 72).

157. Mentre è legittimo che gli Stati introducano alcuni requisiti minimi circa il ruolo e la struttura degli organi direttivi di un'associazione, le autorità non dovrebbero intervenire nel *funzionamento organizzativo interno delle associazioni* con una portata così ampia al fine di assicurare l'osservanza di ogni singola formalità esposta nello statuto di un'associazione (*Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov*, § 78).

158. L'estinzione di un'associazione è un provvedimento rigido che comporta conseguenze significative, che possono essere adottate soltanto nei casi più gravi (*Association Rhino e altri c. Svizzera*, § 62, 11 ottobre 2011; *Vona c. Ungheria*, § 58; *Les Authentiks e Supras Auteuil 91 c. Francia*, § 84).

Mentre sia il rifiuto di registrare un'associazione che la sua estinzione hanno effetti radicali, quest'ultima è una misura di portata particolarmente ampia che può essere giustificata soltanto in circostanze rigorosamente limitate. La prima ha conseguenze più limitate e vi si può porre rimedio più facilmente mediante una nuova domanda di registrazione (*The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN e altri c. Bulgaria (n. 2)*, § 94).

159. Se l'estinzione di un'associazione è l'unica sanzione disponibile ai sensi del diritto nazionale a prescindere dalla gravità della violazione in questione, potrebbe essere conseguita una maggiore elasticità nella scelta di una sanzione più proporzionata introducendo nella legislazione sanzioni alternative meno radicali, quali l'ammonizione, la sanzione pecuniaria o la revoca di agevolazioni fiscali (*Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov*, § 82; *Testimoni di Geova di Mosca e altri c. Russia*, n. 302/02, § 159).

160. La mera inosservanza di alcuni obblighi di legge in materia di gestione interna di organizzazioni non governative non può essere considerata una cattiva gestione talmente grave da giustificare l'immediata estinzione (*Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov c. Azerbaigian*, § 82). Tuttavia, se un'associazione di interesse pubblico non è più in grado di operare in conformità ai suoi fini per mancanza di mezzi economici, la sua estinzione può essere giustificata (*MİHR Foundation c. Turchia*, §§ 41-43).

161. Per soddisfare il principio di proporzionalità nei casi di estinzione, le autorità devono dimostrare che non sussistono altri mezzi per conseguire i medesimi fini che costituirebbero un'ingerenza meno grave nel diritto di libertà di associazione (*Association Rhino e altri*, § 65; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház e altri*, § 96). La Corte ha tuttavia riconosciuto che possono sussistere casi in cui la scelta delle misure disponibili alle autorità per rispondere a una "impellente esigenza sociale" in ordine alle nocive conseguenze percepite connesse all'esistenza o alle attività di un'associazione è inevitabilmente limitata (*Gorzelik e altri c. Polonia* [GC], § 105).

162. Gli Stati hanno il diritto di adottare misure preventive per proteggere la democrazia sia rispetto ai partiti politici che a entità non partitiche. Non può essere chiesto a essi di attendere che un partito abbia preso il potere e abbia iniziato ad adottare misure concrete per attuare una politica incompatibile con le norme della Convenzione. Se il pericolo di tale politica è stato sufficientemente accertato ed è imminente, uno Stato può ragionevolmente precedere l'esecuzione di tale politica prima che si compia il tentativo di realizzarla mediante misure concrete che potrebbero nuocere alla pace civile e al regime democratico del Paese (*Refah Partisi (Partito del benessere) e altri*, § 102; *Herri Batasuna e Batasuna*, § 81). Analogamente, possono essere applicate misure preventive a entità non partitiche, se un pregiudizio sufficientemente imminente dei diritti altrui minaccia e mina i valori fondamentali di una società democratica (*Vona c. Ungheria*, § 57).

163. Per esempio, la Corte ha ritenuto che l'estinzione di un partito o di un'altra associazione fosse giustificata se essi:

- Lottavano per uno Stato basato sulla Sharia (*Refah Partisi (Partito del benessere) e altri c. Turchia*; *Zehra Foundation e altri c. Turchia*; *Kalifatstaat c. Germania* (dec.);
- Avevano legami con un'organizzazione terroristica (*Herri Batasuna e Batasuna c. Spagna*);
- avevano partecipato a raduni contro i Rom e a sfilate paramilitari (*Vona c. Ungheria*);
- avevano partecipato a ripetuti atti di violenza connessi a partite di calcio (*Les Authentiks e Supras Auteuil 91 c. Francia*);

## E. Particolari tipi di associazione

164. Benché l'articolo 11 non escluda dalla sua tutela alcuna categoria di associazione, le associazioni che figurano in primo piano nella giurisprudenza della Corte sono i partiti politici, le associazioni minoritarie e le associazioni religiose, in quanto hanno un ruolo chiave in una società democratica. I sindacati, essendo l'unico tipo di associazione menzionato espressamente nell'articolo 11, saranno trattati separatamente nella Parte 3 *infra*, a causa delle loro particolari caratteristiche e del loro particolare ruolo.

### 1. Partiti politici

165. In considerazione dell'essenziale ruolo svolto dai partiti politici nel garantire il pluralismo e il corretto funzionamento della democrazia, qualsiasi misura adottata nei loro confronti concerne sia la libertà di associazione che, conseguentemente, la democrazia nello Stato interessato (*Partito repubblicano di Russia c. Russia*, § 78). Pertanto, le eccezioni previste dall'articolo 11 devono essere interpretate rigorosamente; soltanto motivi convincenti e imperativi possono giustificare restrizioni della libertà di associazione di tali partiti (*Partito comunista unito di Turchia e altri c. Turchia*, § 46). Tuttavia, uno Stato può essere giustificato ai sensi dei suoi obblighi positivi di cui all'articolo 1 della Convenzione quando impone ai partiti politici il dovere di rispettare e tutelare i diritti e le libertà garantiti dalla Convenzione e l'obbligo di non presentare un programma che contrasti con i fondamentali principi della democrazia (*Refah Partisi (Partito del benessere) e altri c. Turchia*, § 103).

#### a. Rifiuto della registrazione e estinzione

166. Misure drastiche, quali l'estinzione di un intero partito politico o il rifiuto di registrare un partito, possono essere adottate soltanto nei casi più gravi (*Herri Batasuna e Batasuna*, § 78; *Linkov c. Repubblica ceca*, n. 10504/03, § 45, 7 dicembre 2006). Si tratta dei casi in cui è in pericolo il pluralismo politico o i fondamentali principi democratici (*Partito per una società democratica (DTP) e altri c. Turchia*, § 101).

167. La Corte ha previsto due condizioni in base alle quali un partito politico può promuovere la modifica di una legge o delle strutture giuridiche e costituzionali dello Stato: in primo luogo i mezzi utilizzati a tal fine devono essere legali e democratici; in secondo luogo, la modifica proposta deve essere compatibile con i fondamentali principi democratici. Conseguentemente, un partito politico i cui dirigenti incitano alla violenza o propongono una politica che non rispetta la democrazia o che è finalizzata alla distruzione della democrazia e al disprezzo dei diritti e delle libertà riconosciuti in una democrazia non può pretendere la protezione della Convenzione riguardo alle sanzioni irrogate per tali motivi (*Yazar e altri c. Turchia*, § 49).

168. Un fattore essenziale di cui tener conto è se il programma del partito contenga un invito all'uso della violenza, alla ribellione o a qualsiasi altra forma di rifiuto dei principi democratici (*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) e Ungureanu c. Romania*, § 54; *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) c. Turchia*, § 40). Il programma di un partito politico tuttavia non è l'unico criterio per determinarne gli obiettivi e le intenzioni; il contenuto del programma deve essere raffrontato alle azioni dei dirigenti del partito e alla posizione che essi difendono. Considerati complessivamente, tali atti e posizioni possono essere pertinenti nei procedimenti concernenti l'estinzione di un partito politico, in quanto possono rivelare le sue finalità e le sue intenzioni (*Refah Partisi (Partito del benessere) e altri*, § 101; *Herri Batasuna e Batasuna*, § 80).

169. Nell'esaminare la questione di sapere se il rifiuto di registrare un partito politico o la sua estinzione in ragione del rischio che siano compromessi i principi democratici soddisfi un' "impellente esigenza sociale", la Corte tiene conto dei seguenti punti: (i) se sussistessero prove plausibili del fatto che il rischio per la democrazia fosse sufficientemente imminente; (ii) se gli atti e i discorsi considerati nel caso in esame fossero imputabili al partito politico interessato; e (iii) se gli atti e i discorsi imputabili al partito politico formassero un insieme che forniva un chiaro quadro di un modello di società concepito e perorato dal partito,

incompatibile con la nozione di “società democratica” (*Refah Partisi (Partito del benessere) e altri c. Turchia*, § 104; *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) e Ungureanu c. Romania*, § 46).

170. Nella causa *Refah Partisi (Partito del benessere) e altri c. Turchia*, il partito era stato estinto dalla Corte Costituzionale in quanto era diventato un “centro di attività contro il principio del *laicismo*”. Nel concludere non vi era stata violazione dell'articolo 11, la Corte ha ritenuto che gli atti e i discorsi dei membri e dei dirigenti del *Refah* avessero rivelato la politica di lungo termine del partito, mirante a istituire un regime basato sulla *Sharia* nel quadro di una pluralità di sistemi giuridici e che il *Refah* non aveva escluso il ricorso alla forza per attuare tale politica. Dato che tali programmi erano incompatibili con la nozione di “società democratica” e che il partito disponeva di reali opportunità di attuarli, la decisione della Corte Costituzionale avrebbe potuto essere ragionevolmente ritenuta soddisfare un’“impellente esigenza sociale”.

171. La Corte non ha riscontrato alcuna violazione dell'articolo 11 neanche nella causa *Herri Batasuna e Batasuna c. Spagna* in cui era stata disposta l'estinzione dei partiti ricorrenti in quanto perseguivano una strategia di ‘separazione tattica’ mediante il *terrorismo* e vi erano significative similitudini tra essi e l'organizzazione terroristica ETA. La Corte non ha riscontrato alcun motivo per discostarsi dalle conclusioni dei Tribunali spagnoli. In considerazione della situazione esistita in Spagna per molti anni riguardo agli attentati terroristici, i legami tra i partiti ricorrenti e l'ETA potevano essere considerati obiettivamente una minaccia per la democrazia. Inoltre, gli atti e i discorsi attribuibili ai partiti ricorrenti creavano una chiara immagine del modello sociale previsto e perorato da essi, contrastante con la nozione di “società democratica” e presentavano una notevole minaccia per la democrazia spagnola. Conseguentemente, la sanzione inflitta ai ricorrenti corrispondeva a una “impellente esigenza sociale” ed era proporzionata al legittimo fine perseguito.

172. In assenza di prove di intenzioni non democratiche nel programma o nelle attività del partito, le drastiche misure adottate nei confronti di partiti politici hanno condotto la Corte a riscontrare violazioni dell'articolo 11.

173. Nella causa *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) e Ungureanu c. Romania*, in cui le autorità avevano rifiutato la registrazione del partito dei *Comunisti*, la Corte non ha accolto il rilievo formulato dal Governo secondo il quale la Romania non poteva permettere che l'emergere di un nuovo partito comunista fosse oggetto di un dibattito democratico. Mentre era pronta a tener conto dell'esperienza vissuta dalla Romania di un comunismo totalitario precedentemente al 1989, ha ritenuto che tale contesto non potesse giustificare di per sé l'esigenza dell'ingerenza, soprattutto perché esistono in diversi Paesi partiti comunisti aderenti all'ideologia marxista. Il programma del partito non conteneva alcun elemento che potesse essere considerato un invito all'uso della violenza o a qualsiasi altra forma di rifiuto dei principi democratici o alla “dittatura del proletariato”, il programma non era incompatibile con una “società democratica”.

174. La Corte è pervenuta a una conclusione simile nella causa *Tsonev c. Bulgaria*, in cui le autorità avevano rifiutato di registrare il Partito comunista della Bulgaria, citando carenze formali nei documenti necessari per la registrazione e gli asseriti pericoli derivanti dagli obiettivi e dalle dichiarazioni del partito. La Corte non ha riscontrato alcun elemento che dimostrasse che il partito tentasse, nonostante la sua denominazione, di stabilire la dominazione di una classe sociale sulle altre. Non sussistevano neanche prove del fatto che, scegliendo di inserire la parola “rivoluzionario” nel preambolo della sua costituzione, avesse optato per una politica che rappresentava una reale minaccia per lo Stato bulgaro. Oltre a ciò, le dichiarazioni effettuate dal partito non contenevano alcun elemento che dimostrasse che aveva finalità non democratiche o che intendeva ricorrere alla violenza per conseguirle.

175. Per contro, nella causa *Ignatencu e Partito comunista romeno c. Romania\**, il rifiuto di registrare il partito ricorrente è stato considerato giustificato. Poiché il partito affermava di essere il successore del Partito comunista che aveva governato il Paese durante il periodo del comunismo totalitario, le autorità avevano tentato di impedire che il partito potesse abusare della sua posizione e di proteggere lo Stato di diritto e i fondamentali principi della

democrazia. La Corte ha ritenuto che nel particolare contesto della causa i motivi forniti dalle autorità per rifiutare la registrazione del partito fossero pertinenti e sufficienti e che la misura fosse proporzionata al fine legittimo di proteggere la sicurezza nazionale e i diritti e le libertà altrui.

176. Si dovrebbe rilevare che in via di principio la scelta della denominazione di un partito politico non può giustificare la drastica misura dell'estinzione dello stesso, in assenza di altre circostanze pertinenti e sufficienti (*Partito comunista unito di Turchia e altro c. Turchia*, § 54, in cui uno dei motivi dell'estinzione del partito era che aveva inserito nella sua denominazione la parola “comunista”).

177. In diverse cause la Corte ha riscontrato la violazione dell'articolo 11 se il programma di un partito era considerato dalle autorità un pericolo per l'integrità territoriale dello Stato e un incoraggiamento del *separatismo* per un gruppo della popolazione. A suo avviso niente poteva giustificare che un gruppo politico che osservava i fondamentali principi democratici fosse ostacolato unicamente perché aveva criticato l'ordinamento costituzionale e giuridico del Paese e aveva tentato di svolgere un dibattito pubblico nell'arena politica (*Partito comunista unito di Turchia e altro c. Turchia*, § 57). Permettere che siano proposti e dibattuti vari programmi politici costituisce l'essenza della democrazia, anche se tali programmi mettono in discussione le attuali modalità di organizzazione dello Stato, a condizione che essi non pregiudichino la democrazia (*Partito socialista e altri c. Turchia*, § 47; *Partito della democrazia e della libertà (ÖZDEP) c. Turchia* [GC], § 41).

178. Il mero fatto che un partito politico inciti all'autonomia o chieda perfino la secessione di parte del territorio del Paese non costituisce una base sufficiente per giustificare la sua estinzione per motivi di sicurezza nazionale. In una società democratica basata sullo Stato di diritto, alle idee politiche che contestano l'ordine esistente senza mettere in discussione i fondamenti della democrazia, e la cui realizzazione è sostenuta con mezzi pacifici, deve essere offerta una corretta opportunità di espressione mediante la partecipazione al processo politico (*The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN e altri c. Bulgaria*, § 61).

179. Gli Stati hanno il diritto – salva la condizione della proporzionalità – di esigere che i partiti politici osservino *ragionevoli formalità giuridiche* riguardo alla loro costituzione (*The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN e altri c. Bulgaria (n. 2)*, § 83). Nella causa *Partito repubblicano di Russia c. Russia*, la Corte ha ritenuto che l'estinzione del partito ricorrente per inosservanza dei requisiti del minimo numero di iscritti e della rappresentanza regionale fosse sproporzionata ai fini legittimi citati dal Governo. Benché il requisito che i partiti politici avessero un minimo numero di iscritti non fosse raro negli Stati membri del Consiglio d'Europa, la soglia fissata ai sensi della legislazione russa, che nel 2001 era saltata da 10.000 a 50.000 iscritti, era la più elevata d'Europa. La Corte ha ritenuto che una misura radicale quale l'estinzione per un motivo formale, che si applicava a un partito politico fondato da molto tempo e rispettoso della legge, non potesse essere considerata “necessaria in una società democratica”. Il requisito di un minimo numero di iscritti sarebbe stato giustificato soltanto se avesse consentito la costituzione e il funzionamento senza ostacoli di una pluralità di partiti politici che rappresentavano gli interessi di vari gruppi, anche minori, della popolazione e avesse garantito agli stessi di accedere nell'arena politica (§§ 119-120).

180. In ordine al requisito della rappresentanza regionale, la sua giustificazione logica era di impedire la costituzione e la partecipazione alle elezioni di partiti regionali, che costituivano una minaccia per l'integrità territoriale del Paese. Secondo la Corte, vi erano mezzi per proteggere le leggi, le istituzioni e la sicurezza nazionale della Russia diversi da un divieto generalizzato di costituire partiti politici, che era stato introdotto soltanto nel 2001. Con il passare del tempo era diventato più difficile giustificare le restrizioni generali nei confronti dei partiti politici. Si doveva tener conto del programma e della condotta effettivi di ciascun partito politico piuttosto che della minaccia percepita che ponevano una determinata categoria o un determinato tipo di partiti (§§ 122 e 130).

## b. Finanziamento e ispezioni

181. La Corte ha riconosciuto la necessità di controllare le attività finanziarie dei partiti politici ai fini della responsabilità e della trasparenza, necessarie per assicurare la fiducia pubblica nel processo politico. In considerazione del ruolo essenziale svolto dai partiti politici nel corretto funzionamento delle democrazie, si può ritenere che la collettività abbia interesse al fatto che essi siano controllati e che ogni spesa irregolare sia sanzionata, in particolare per quanto riguarda partiti politici che ricevono finanziamenti pubblici (*Cumhuriyet Halk Partisi c. Turchia*, § 69).

182. Gli Stati membri godono di un margine di discrezionalità relativamente ampio in ordine alle modalità di controllo delle finanze dei partiti politici e delle sanzioni che essi irrogano in ordine a operazioni finanziarie irregolari (*Cumhuriyet Halk Partisi c. Turchia*, § 70).

183. Ciononostante, le norme giuridiche che disciplinano il controllo delle spese dei partiti politici devono essere formulate in termini che forniscano indicazioni ragionevoli sulle modalità di interpretazione e di applicazione di tali disposizioni (*Cumhuriyet Halk Partisi c. Turchia*, § 106).

184. Il controllo finanziario non dovrebbe mai essere utilizzato quale strumento politico per esercitare un controllo dei partiti politici, specialmente con il pretesto che il partito riceve finanziamenti pubblici. Per impedire l'abuso del meccanismo di controllo finanziario a fini politici, deve essere applicato un elevato standard di "prevedibilità" in ordine alle leggi che disciplinano il controllo delle finanze dei partiti politici, sia per quanto riguarda gli specifici requisiti imposti che per quanto riguarda le sanzioni che la violazione di tali requisiti comporta (*Cumhuriyet Halk Partisi c. Turchia*, § 88).

185. Proibire ai partiti politici di ricevere finanziamenti da fonti straniere non è di per sé incompatibile con l'articolo 11 della Convenzione. Tale materia è compresa nel margine di discrezionalità degli Stati, che rimangono liberi di determinare quali fonti di finanziamento straniero possano ricevere i partiti politici. La proibizione del finanziamento dei partiti politici da parte di Stati stranieri è tuttavia necessaria per preservare la sovranità nazionale (*Partito nazionalista basco – Organisation régionale d'Iparralde c. Francia*, § 47).

186. Il margine di discrezionalità degli Stati può comprendere il diritto di ingerenza nell'organizzazione e nel funzionamento interni di un partito in caso di inosservanza di ragionevoli formalità giuridiche. Tuttavia le autorità non dovrebbero intervenire in misura di portata talmente estesa in modo da garantire l'osservanza da parte di un partito di ogni formalità prevista dal proprio statuto. Dovrebbe spettare principalmente al partito e ai suoi iscritti, e non alle autorità pubbliche, di assicurare che le formalità siano osservate nel modo precisato dal suo statuto (*Partito repubblicano di Russia*, §§ 87-88, in cui il rifiuto delle autorità di modificare il Registro statale a causa della violazione della procedura interna del partito è stata considerata dalla Corte priva di sufficiente base giuridica e non necessaria in una società democratica).

187. La Corte non ha riscontrato giustificazioni per sottoporre i partiti politici a controlli frequenti e completi sulla situazione delle iscrizioni e a una costante minaccia di estinzione per motivi formali (§§ 115-116).

## 2. Associazioni che rappresentano minoranze

188. La Corte ha riconosciuto che la libertà di associazione è particolarmente importante per le persone che appartengono a minoranze, comprese le minoranze nazionali ed etniche. Invero, costituire un'associazione per esprimere e promuovere la sua identità può essere determinante per aiutare una minoranza a conservare e sostenere i suoi diritti (*Gorzelik e altri c. Polonia* [GC], § 93).

189. L'esistenza in un Paese di minoranze e culture differenti è un fatto storico che una società democratica deve tollerare, nonché proteggere e sostenere, in conformità ai principi del diritto internazionale (*Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası c. Turchia*, § 59).

190. Non si può affermare che la conservazione e lo sviluppo della cultura di una minoranza e la menzione della consapevolezza di appartenere a una minoranza costituiscano una

minaccia per una “società democratica”, benché ciò possa provocare tensioni (*Ouranio Toxo e altri c. Grecia*, § 40). L'emergere di tensioni è una delle inevitabili conseguenze del pluralismo, costruito sull'autentico rispetto della diversità e delle dinamiche delle identità etniche e culturali (*ibid.*, § 35). Il ruolo delle autorità in tali circostanze non è di rimuovere la causa della tensione eliminando il pluralismo, bensì di assicurare che i gruppi concorrenti si tollerino l'uno l'altro (*Zhdanov e altri c. Russia*, § 163).

191. L'integrità territoriale, la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico non sono minacciati dalle attività di un'associazione finalizzata a promuovere la cultura di una regione, anche supponendo che sia finalizzata anche a promuovere parzialmente la cultura di una minoranza (*Tourkiki Enosi Xanthis e altri c. Grecia*, § 51).

192. Il rifiuto di riconoscere un'associazione che rivendicava la coscienza di una minoranza sulla base del mero sospetto sulle intenzioni dei fondatori dell'associazione di compromettere l'integrità territoriale del Paese è stato ritenuto dalla Corte sproporzionato alla finalità di proteggere la sicurezza nazionale.

193. Nella causa *Sidiropoulos e altri c. Grecia*, i tribunali nazionali avevano rifiutato di registrare un'associazione culturale macedone in quanto essa intendeva insidiare l'integrità territoriale del Paese. La Corte ha ritenuto le finalità dell'associazione – la conservazione e lo sviluppo delle tradizioni e della cultura della minoranza macedone – perfettamente legittime. A suo avviso, gli abitanti di una regione di un Paese hanno diritto a costituire associazioni al fine di promuovere le particolari caratteristiche della regione. La dichiarazione dei tribunali nazionali secondo la quale l'associazione rappresentava un pericolo per l'integrità territoriale della Grecia era stata basata su un mero sospetto. Se l'associazione, una volta riconosciuta, si fosse dedicata ad attività incompatibili con i suoi fini dichiarati o con la legge, le autorità avrebbero potuto dichiararne l'estinzione. Conseguentemente, il rifiuto di registrare l'associazione dei ricorrenti era sproporzionato agli obiettivi perseguiti (§§ 44-47).

194. Considerazioni analoghe hanno condotto la Corte a riscontrare la violazione dell'articolo 11 qualora le autorità avessero rifiutato di registrare un'associazione di una minoranza musulmana (*Bekir-Ousta e altri c. Grecia*, § 42-44; *National Turkish Union Kungyun c. Bulgaria*, §§ 44- 45). Nessun elemento suggeriva che le associazioni perorassero l'uso della violenza o di mezzi anti-democratici.

195. In ogni caso, l'espressione di opinioni separatiste e di inviti all'autonomia o a modifiche territoriali non costituiscono di per sé una minaccia per l'integrità territoriale e la sicurezza nazionale di un Paese (*The United Macedonian Organisation Ilinden e altri c. Bulgaria*, § 76). Tale minaccia non può neanche essere desunta dall'utilizzo di determinate parole nella denominazione dell'associazione (*National Turkish Union Kungyun c. Bulgaria*, § 45).

196. Per contro, gli Stati hanno notevole libertà di stabilire i criteri per partecipare alle elezioni. Per esempio, il rifiuto di costituire una persona giuridica che avrebbe ottenuto il diritto di presentarsi alle elezioni potrebbe essere considerato necessario in una società democratica se non fosse impedito in altro modo alle persone di costituire un'associazione per esprimere e promuovere le caratteristiche distintive di una minoranza.

197. Nella causa *Gorzelik e altri c. Polonia* [GC], le autorità hanno rifiutato di registrare un'associazione che si definiva un'organizzazione della minoranza della Slesia. Hanno ritenuto che gli slesi non fossero una minoranza nazionale e che registrare l'associazione come un'"organizzazione di una minoranza nazionale" le avrebbe concesso dei privilegi elettorali che l'avrebbero avvantaggiata rispetto ad altre organizzazioni etniche. La Corte ha ammesso che le autorità nazionali non avevano ecceduto il loro margine di discrezionalità quando avevano ritenuto che vi era stata un'impellente esigenza sociale all'epoca della registrazione di regolamentare la libera scelta di un'associazione di denominarsi "organizzazione di una minoranza nazionale", al fine di tutelare le istituzioni democratiche e le procedure elettorali esistenti in Polonia. Il rifiuto non era stato sproporzionato alle legittime finalità perseguite, in quanto concerneva principalmente l'etichetta che l'associazione poteva utilizzare in diritto, piuttosto che la sua abilità di agire collettivamente in un campo di mutuo interesse (§§ 103-106).

198. Nella causa *Artyomov c. Russia* (dec.), la Corte ha ritenuto giustificato il rifiuto di

registrare quale partito politico un'associazione che dichiarava apertamente il suo legame con un particolare gruppo etnico ("Unione di tutta la nazione russa"). Le autorità non avevano impedito alla ricorrente di costituire un'associazione per esprimere e promuovere le specifiche finalità comprese da essa, bensì di costituire una persona giuridica che, successivamente alla registrazione, avrebbe avuto il diritto di presentarsi alle elezioni. In considerazione del principio del rispetto per la specificità nazionale in materia elettorale, la Corte non ha ritenuto errate le conclusioni dei tribunali nazionali secondo i quali nella Russia dei nostri giorni sarebbe pericoloso promuovere la competizione elettorale tra i partiti politici sulla base dell'appartenenza etnica o religiosa.

199. La denominazione di un'associazione non può, di per sé, giustificare l'estinzione, anche se la denominazione può suscitare sentimenti ostili nella maggioranza della popolazione, ma non sussistono prove concrete di una reale minaccia per l'ordine pubblico (*Association of Citizens "Radko" e Paunkovski c. Ex Repubblica jugoslava di Macedonia*, § 75, concernente l'estinzione di un'associazione che negava l'esistenza dell'etnicità macedone).

200. La domanda di estinzione di un'associazione perché sosteneva il diritto all'istruzione in una lingua materna diversa dalla lingua nazionale è stata ritenuta in violazione dell'articolo 11 nella causa *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası c. Turchia*. Benché la questione fosse in grado di sconvolgere alcune convinzioni della popolazione maggioritaria, il corretto funzionamento della democrazia esige un dibattito pubblico che aiutasse a trovare soluzioni a questioni di generale interesse politico o pubblico. Secondo la Corte, il fine di sviluppare la cultura dei cittadini la cui lingua materna non era il turco fornendo l'istruzione in tale lingua materna, non era di per sé incompatibile con la sicurezza nazionale e non rappresentava una minaccia per l'ordine pubblico (§§ 55-59).

201. La libertà di associazione concerne il diritto di ogni persona di esprimere, in un contesto legittimo, le proprie convinzioni sulla sua identità etnica. Per quanto scioccanti e inaccettabili possano apparire alle autorità alcune opinioni o parole utilizzate, la loro diffusione non dovrebbe essere considerata automaticamente una minaccia per la politica pubblica o per l'integrità territoriale di un Paese (*Tourkiki Enosi Xanthis e altri c. Grecia*, § 51, in cui la prima associazione ricorrente è stata dichiarata estinta, *inter alia*, a causa delle sue opinioni concernenti le minoranze).

### 3. Associazioni religiose

202. Il diritto dei credenti alla libertà di religione, comprendente il diritto di manifestare la propria religione in comunità con altri, include l'aspettativa che sia permesso ai credenti di associarsi liberamente, senza interventi arbitrari da parte dello Stato. Invero, l'esistenza autonoma di comunità religiose è indispensabile per il pluralismo in una società democratica. Il dovere di neutralità e di imparzialità dello Stato esclude qualsiasi discrezionalità da parte dello Stato di determinare se le convinzioni religiose o i mezzi utilizzati per esprimerle siano legittimi (*Sezione di Mosca dell'Esercito della Salvezza c. Russia*, §§ 58 e 92).

203. Se è in questione l'organizzazione della comunità religiosa, il rifiuto del riconoscimento costituisce anche un'ingerenza nel diritto dei ricorrenti alla libertà di religione ai sensi dell'articolo 9 della Convenzione (*Sezione di Mosca dell'Esercito della Salvezza*, § 71).<sup>2</sup>

204. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 11 in combinato disposto con l'articolo 9 le organizzazioni religiose non hanno il diritto di avere uno specifico status. Gli articoli 9 e 11 della Convenzione esigono soltanto che lo Stato assicuri che le comunità religiose abbiano la possibilità di acquisire la capacità giuridica in quanto persone giuridiche ai sensi del diritto civile; essi non esigono che sia loro concesso uno specifico status di diritto pubblicistico (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház e altri c. Ungheria*, § 91).

205. Sono necessari motivi particolarmente gravi e convincenti per rifiutare di reregistrare una comunità religiosa esistente da molti anni (*Chiesa di Scientology di Mosca*

*c. Russia*, § 96; *Sezione di Mosca dell'Esercito della Salvezza*, § 96; *Testimoni di Geova di Mosca c. Russia*, § 180).

206. Se i motivi per rifiutare la registrazione non avevano una base giuridica o fattuale, la Corte ha ritenuto che le autorità non avessero agito in buona fede e avessero trascurato il loro dovere di neutralità e imparzialità nei confronti della comunità religiosa del ricorrente (*Sezione di Mosca dell'Esercito della Salvezza*, § 97; *Testimoni di Geova di Mosca c. Russia*, § 181; *Chiesa di Scientology di Mosca c. Russia*, § 97).

207. Le autorità statali hanno l'obbligo di far sì che il tempo di attesa di una comunità religiosa per il conferimento della personalità giuridica sia ragionevolmente breve (*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria*, § 79). Tuttavia, la condizione di un ragionevole periodo minimo può essere necessaria in caso di gruppi religiosi istituiti recentemente e sconosciuti (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház e altri c. Ungheria*, § 111).

208. Il diniego della registrazione sulla base di una disposizione giuridica che impedisce a qualsiasi gruppo religioso non esistente in un dato territorio da almeno quindici anni di ottenere la personalità giuridica non è giustificato (*Kimlya e altri c. Russia*, § 98-101).

209. Il rifiuto della registrazione per la mancata presentazione di informazioni sui fondamentali principi di una religione può essere giustificato, nelle particolari circostanze della causa, dalla necessità di determinare se la confessione che chiede il riconoscimento rappresenta un pericolo per una società democratica (*Cârnuirea Spirituală a Musulmanilor din Republica Moldova c. Moldavia* (dec.)).

210. È legittimo esigere che un'associazione che chiede la registrazione si distingua dalle associazioni già esistenti, al fine di evitare confusione agli occhi del pubblico (*Metodiev e altri c. Bulgaria*, § 43; *“Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy)” c. Ex Repubblica jugoslava di Macedonia*, § 111; *Bektashi Community e altri c. Ex Repubblica jugoslava di Macedonia*, § 71). Tuttavia, l'asserita imprecisione nella descrizione delle convinzioni e dei riti dell'associazione religiosa nel suo atto costitutivo non è stata ritenuta in grado di giustificare il diniego della registrazione dell'associazione (*Metodiev e altri c. Bulgaria*, §§ 44-46).

211. Gli Stati contraenti hanno un margine di discrezionalità nella scelta delle forme di collaborazione con le varie comunità religiose (*İzzettin Doğan e altri c. Turchia* [GC], § 112). La libertà offerta agli Stati nel regolamentare i loro rapporti con le chiese comprende anche la possibilità di modificare i privilegi concessi mediante misure legislative. Tuttavia, tale libertà non può giungere a ledere la neutralità e l'imparzialità richieste allo Stato in questo campo (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház e altri c. Ungheria*, § 111).

---

2. Si veda la [Guida all'articolo 9 della Convenzione](#) per una rassegna particolareggiata concernente il riconoscimento, la registrazione e l'estinzione delle associazioni religiose.

212. Quando lo Stato decide, in conformità agli articoli 9 e 11, di mantenere un regime in cui esso è obbligato costituzionalmente ad aderire a una particolare religione, come avviene in alcuni Paesi europei, e fornisce sussidi statali soltanto ad alcune entità religiose e non ad altre, ciò deve essere effettuato sulla base di criteri ragionevoli connessi al perseguimento di interessi pubblici (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház e altri*, § 113).

## F. Obblighi positivi

213. L'autentico ed effettivo rispetto della libertà di associazione non può essere ridotto al mero dovere da parte dello Stato di non compiere ingerenze (*Ouranio Toxo e altri c. Grecia*, § 37). In alcune circostanze le autorità nazionali possono essere obbligate a intervenire nei rapporti tra privati adottando misure ragionevoli e appropriate per assicurare l'effettivo godimento del diritto alla libertà di associazione (*Wilson, Unione nazionale dei giornalisti e altri c. Regno Unito*, § 41).

214. Sia se la causa è analizzata sulla base del dovere positivo dello Stato che sulla base dell'ingerenza da parte di un'autorità pubblica, che deve essere giustificata, i criteri da applicare non differiscono sostanzialmente. In entrambi i contesti si deve tener conto del giusto equilibrio che deve essere conseguito tra gli interessi concorrenti della persona e dell'insieme della comunità (*Sørensen e Rasmussen c. Danimarca* [GC], § 58).

215. Spetta alle autorità pubbliche di garantire il corretto funzionamento di un'associazione o di un partito politico, anche qualora essi disturbino o offendano persone contrarie alle legittime idee o rivendicazioni che essi tentano di promuovere. I loro membri devono essere in grado di svolgere riunioni senza dover temere di essere sottoposti a violenza fisica da parte dei loro avversari. Tale timore potrebbe dissuadere altre associazioni o altri partiti politici dall'esprimere apertamente le loro opinioni su questioni altamente controverse che interessano la comunità. In una democrazia il diritto di contromanifestare non può giungere a proibire l'esercizio del diritto di associazione (*Ouranio Toxo e altri c. Grecia*, § 37; *Zhdanov e altri c. Russia*, § 162).

216. L'obbligo positivo di assicurare l'effettivo godimento del diritto alla libertà di associazione è di particolare importanza per le persone che nutrono opinioni impopolari o che appartengono a minoranze, in quanto sono più vulnerabili alla vittimizzazione (*Bączkowski e altri c. Polonia*, § 64).

217. Nella causa *Ouranio Toxo e altri c. Grecia* vi è stata violazione dell'articolo 11 in ragione, *inter alia*, delle omissioni da parte delle autorità elleniche. In particolare, lo Stato non ha adottato misure adeguate al fine di evitare o di contenere la violenza esplosa dopo che un partito che difendeva gli interessi della minoranza macedone aveva esposto un simbolo nel quartier generale del partito con la denominazione del partito scritta in lingua macedone. La polizia avrebbe potuto ragionevolmente prevedere il pericolo di violenze nei confronti di appartenenti al partito e chiare violazioni della libertà di associazione, ma non era intervenuta. Oltre a ciò, il pubblico ministero non aveva ritenuto necessario iniziare un'indagine in seguito agli incidenti, al fine di determinare la responsabilità. La Corte ha sottolineato che in caso di ingerenze nella libertà di associazione mediante atti di privati, le autorità competenti hanno l'obbligo aggiuntivo di intraprendere indagini effettive (§ 43).

218. Il rifiuto di registrare associazioni costituite al fine di promuovere i diritti delle persone LGBT in quanto, *inter alia*, tali associazioni sarebbero potute diventare potenzialmente vittime di aggressione da parte di persone che disapprovavano l'omosessualità è stato ritenuto in violazione dell'articolo 11 nella causa *Zhdanov e altri c. Russia*. La Corte ha ritenuto che le autorità russe avessero il dovere di adottare misure ragionevoli e appropriate per permettere alle associazioni di svolgere le loro attività senza dover temere la violenza fisica. Benché le autorità avessero un'ampia discrezionalità nella

scelta dei mezzi che avrebbero permesso alle associazioni di funzionare senza disturbi, esse avevano invece deciso di eliminare la causa della tensione e prevenire il rischio di disordini limitando la libertà di associazione (§ 164). Il rifiuto di registrare le associazioni costituiva inoltre discriminazione per motivi di orientamento sessuale, in violazione dell'articolo 14.

219. Le autorità hanno l'obbligo positivo di fornire un riesame giudiziario e tutele dal licenziamento da parte di datori di lavoro privati qualora il licenziamento sia motivato esclusivamente dal fatto che il dipendente appartiene a un particolare partito politico (*Redfearn c. Regno Unito*, § 43, in cui un dipendente non aveva potuto instaurare un'azione in tribunale per l'ingiusto licenziamento dovuto a motivi di appartenenza politica nel corso del periodo di riferimento annuale).

220. Ai sensi degli articoli 11 e 14 della Convenzione gli Stati devono istituire un regime giudiziario che assicuri una reale ed effettiva tutela dalla discriminazione basata sull'appartenenza a un'associazione (*Danilenkov e altri c. Russia*, § 124, in cui le autorità giudiziarie nazionali avevano rifiutato di esaminare la doglianza formulata dai ricorrenti in quanto la sussistenza della discriminazione poteva essere accertata soltanto nell'ambito di un procedimento penale).

221. Lo Stato ha l'obbligo positivo di istituire un regime di riconoscimento che faciliti l'acquisizione della personalità giuridica da parte delle comunità religiose. La definizione delle nozioni di religione e di attività religiose ha dirette ripercussioni sull'esercizio da parte della persona del diritto alla libertà di religione (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház e altri*, § 90).

222. Lo Stato contraente ha il dovere di organizzare il proprio regime di registrazione statale e di adottare le necessarie misure riparative per permettere alle autorità pertinenti di rispettare i termini previsti dalla legislazione nazionale ed evitare ritardi irragionevoli a tale riguardo (*Ramazanov e altri c. Azerbaigian*, § 65, in cui il Ministero della Giustizia aveva violato i termini previsti dalla legge per la registrazione dell'associazione e il diritto nazionale non offriva sufficiente protezione da tali ritardi).

### III. Libertà di costituire sindacati e di aderire a essi

#### A. Portata dei diritti sindacali

223. L'articolo 11 presenta la libertà sindacale come una forma o uno speciale aspetto della libertà di associazione e non come un diritto autonomo (*Unione nazionale della polizia belga c. Belgio*, § 38; *Manole e "Romanian Farmers Direct" c. Romania*, § 57). Pertanto, gli elementi della libertà di associazione delineati sopra, nonché le condizioni per compiere ingerenze in tale libertà ai sensi dell'articolo 11 § 2 si applicano allo stesso modo ai sindacati nella misura possibile.

224. La libertà sindacale è un elemento essenziale del dialogo sociale tra lavoratori e datori di lavoro, ed è perciò un importante strumento per conseguire la giustizia e l'armonia sociale (*Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* [GC], § 130).

225. L'articolo 11 tutela la libertà di proteggere gli interessi occupazionali degli iscritti ai sindacati mediante l'azione sindacale, la cui conduzione e il cui sviluppo devono essere sia permessi che resi possibili dagli Stati contraenti (*Swedish Engine Drivers' Union c. Svezia*, § 40; *Tüm Haber Sen e Çınar c. Turchia*, § 28). Tuttavia, esso non garantisce ai sindacati e ai loro iscritti alcun particolare trattamento da parte dello Stato. In base alla legislazione nazionale dovrebbe essere permesso ai sindacati, a condizioni non contrastanti con l'articolo 11, di lottare per la tutela degli interessi dei loro iscritti (*Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* [GC], § 134). Le parole "per la difesa dei propri interessi" non possono essere interpretate come se significhino che soltanto le persone e non i sindacati possono formulare una doglianza ai sensi di tale disposizione (*Federation of Offshore Workers' Trade Unions e altri c. Norvegia* (dec.)).

226. I rappresentanti dei lavoratori dovrebbero di norma, ed entro certi limiti, godere di appropriate facilitazioni che permettano loro di svolgere le proprie funzioni sindacali rapidamente ed effettivamente (*Sanchez Navajas c. Spagna* (dec.)).

227. Una politica che limita il numero delle organizzazioni che devono essere consultate dal Governo non è incompatibile con la libertà sindacale (*Unione nazionale della polizia belga c. Belgio*, §§ 40-41, in cui il sindacato ricorrente aveva potuto dedicarsi ad altri tipi di attività nei confronti del Governo, per la difesa degli interessi dei suoi iscritti).

228. L'articolo 11 § 2 non esclude alcun gruppo occupazionale dal campo di applicazione di tale articolo. Le autorità nazionali hanno al massimo il diritto di imporre "restrizioni stabilite dalla legge" ad alcuni dipendenti in conformità all'articolo 11 § 2 (*Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* [GC], § 145). L'articolo 11 si applica quindi a chiunque sia titolare di un rapporto di lavoro (si vedano *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* [GC], §§ 141 e 148, concernente appartenenti al clero; *Manole and "Romanian Farmers Direct" c. Romania*, § 62, riguardo ad agricoltori autonomi).

229. La Convenzione non effettua distinzioni tra le funzioni di uno Stato contraente in qualità di titolare del potere pubblico e le sue responsabilità in qualità di datore di lavoro. L'articolo 11 è conseguentemente vincolante per lo "Stato quale datore di lavoro", sia che i rapporti di quest'ultimo con i suoi dipendenti siano disciplinati dal diritto pubblico che dal diritto privato (*Schmidt e Dahlström c. Svezia*, § 33; *Tüm Haber Sen e Çınar c. Turchia*, § 29).

## B. Elementi essenziali e approccio della Corte

230. Il diritto di associazione comprende i seguenti elementi essenziali: il diritto di costituire un sindacato o di aderirvi, la proibizione di accordi che esigono l'iscrizione a un sindacato, il diritto del sindacato di tentare di persuadere il datore di lavoro ad ascoltare ciò che ha da dire per conto dei suoi iscritti e, in linea di massima, il diritto di contrattare collettivamente con il datore di lavoro (*Demir e Baykara c. Turchia* [GC], §§ 145 e 154; *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* [GC], § 135).

231. Tale elenco non è esaustivo ed è soggetto a evoluzione, a seconda dei particolari sviluppi che possono avvenire nei rapporti di lavoro. La Corte tiene conto di elementi del diritto internazionale diversi dalla Convenzione, dell'interpretazione di tali elementi da parte degli organi competenti, e della prassi degli Stati europei che rispecchia i loro comuni valori (*Demir e Baykara c. Turchia* [GC], §§ 85 e 146; *Manole e "Romanian Farmers Direct" c. Romania*, § 67). Sarebbe incoerente con tale metodo se la Corte adottasse in ordine all'articolo 11 un'interpretazione della portata della libertà di associazione sindacale molto più ristretta di quella prevalente nel diritto internazionale (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Regno Unito*, § 76).

232. Due principi guidano l'approccio della Corte alla sostanza del diritto di associazione; in primo luogo, la Corte tiene conto della totalità delle misure adottate dallo Stato interessato al fine di assicurare la libertà sindacale, salvo il suo margine di discrezionalità; in secondo luogo, la Corte non accetta restrizioni che incidono sugli elementi essenziali della libertà sindacale, in assenza dei quali tale libertà sarebbe priva di sostanza. Mentre in via di principio gli Stati sono liberi di decidere quali misure desiderano adottare al fine di assicurare l'osservanza dell'articolo 11, essi hanno l'obbligo di tener conto degli elementi considerati essenziali dalla giurisprudenza della Corte (*Demir e Baykara c. Turchia* [GC], § 144).

## C. Rifiuto della registrazione

233. Benché ogni lavoratore abbia il diritto di costituire un sindacato, in alcune situazioni la Corte ha ritenuto giustificato il rifiuto da parte dello Stato di registrare un sindacato.

234. Nella causa *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* [GC], una domanda di registrazione di un sindacato costituito da sacerdoti della Chiesa ortodossa romena era stata rifiutata dalle autorità nazionali per inosservanza del requisito dell'ottenimento del permesso dell'arcivescovo. Nel constatare la non violazione dell'articolo 11, la Corte ha ritenuto che le autorità avessero semplicemente applicato il principio dell'autonomia delle comunità religiose e rifiutato di essere coinvolte nell'organizzazione e nella gestione della Chiesa ortodossa romena, osservando in tal modo il loro dovere di neutralità confessionale di cui all'articolo 9 della Convenzione. Le autorità nazionali dovevano rispettare l'opinione delle comunità religiose su qualsiasi attività collettiva dei loro credenti che avrebbe potuto compromettere la loro autonomia (§§ 159, 164-166).

235. Nella causa *Manole e "Romanian Farmers Direct" c. Romania*, era stata rifiutata a un gruppo di agricoltori autonomi la registrazione quale sindacato, in quanto tale forma di associazione era riservata in agricoltura soltanto ai dipendenti e ai soci di cooperative. La Corte, tenendo conto dei pertinenti strumenti internazionali, ha ritenuto che l'esclusione degli agricoltori autonomi dal diritto di costituire sindacati non violasse l'articolo 11 della Convenzione. Ai sensi della legislazione nazionale, i ricorrenti avevano il diritto di costituire associazioni professionali che godevano di diritti essenziali che consentivano loro di difendere gli interessi dei loro iscritti nei rapporti con le autorità pubbliche, senza avere la necessità di essere costituite in sindacato.

## D. Sanzioni e disincentivi

236. Un dipendente o un lavoratore dovrebbero essere liberi di aderire o di non aderire a un sindacato senza subire sanzioni o essere sottoposti a disincentivi (*Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Regno Unito*, § 39).

237. L'essenza del diritto di aderire a un sindacato prevede che i dipendenti debbano essere liberi di chiedere al sindacato di presentare osservazioni al loro datore di lavoro o di agire per difendere i loro interessi. Lo Stato ha il ruolo di assicurare che non sia impedito o ostacolato agli iscritti ai sindacati di utilizzare il sindacato per essere rappresentati (*Wilson, Unione nazionale dei giornalisti e altri c. Regno Unito*, § 46, in cui i datori di lavoro avevano utilizzato incentivi economici per indurre i dipendenti a rinunciare ai diritti sindacali, compromettendo in tal modo l'abilità di un sindacato di lottare per la difesa degli interessi dei suoi iscritti).

238. Per garantire significativi ed effettivi diritti sindacali, le autorità nazionali devono assicurare che pene sproporzionate non dissuadano i rappresentanti sindacali dal tentare di esprimere e difendere gli interessi dei loro iscritti (*Trade Union of the Police in the Slovak Republic e altri c. Slovacchia*, § 55).

239. Le sanzioni penali o disciplinari irrogate a iscritti a un sindacato in ordine alle loro attività possono dissuaderli dal partecipare legittimamente a scioperi o ad altre azioni a difesa dei loro interessi occupazionali, e sono state considerate ingiustificate (*Ognevenko c. Russia*, § 84; *Karaçay c. Turchia*, § 37; *Urcan e altri c. Turchia*, § 34; *Doğan Altun c. Turchia*, § 50).

## E. Diritto di non aderire a un sindacato

240. Benché l'obbligo, imposto dalla legge o da un accordo, di aderire a un determinato sindacato possa non essere sempre contrario alla Convenzione, una forma di tale obbligo che, date le circostanze del caso, compromette la sostanza stessa della libertà di associazione garantita dall'articolo 11, costituisce un'ingerenza in tale libertà (si vedano *Young, James e Webster c. Regno Unito*, § 55, per la costrizione mediante la minaccia del licenziamento che comportava la perdita dei mezzi di sussistenza; *Sigurður A. Sigurjónsson c. Islanda*, § 36, riguardante il rischio di perdere una licenza

professionale).

241. La tutela offerta dall'articolo 11 non si estende soltanto alle situazioni in cui l'obbligo di aderire a un sindacato è imposto successivamente all'assunzione della persona o dopo il rilascio di una licenza. Non si può ritenere che una persona abbia rinunciato al suo diritto negativo alla libertà di associazione in situazioni in cui, consapevole che l'iscrizione a un sindacato è la condizione preliminare per assicurarsi un impiego, la stessa accetta un'offerta di lavoro nonostante la sua opposizione alla condizione imposta (*Sørensen e Rasmussen c. Danimarca*, § 56). L'accettazione dell'iscrizione a un sindacato come una delle condizioni di impiego non modifica significativamente l'elemento coercitivo inerente all'obbligo di aderire a un sindacato contro la propria volontà (*ibid.*, § 59).

242. Il licenziamento di una persona a causa del suo rifiuto di osservare il requisito di iscrizione a un determinato sindacato è una grave forma di costrizione, che compromette la sostanza stessa della libertà di scelta inerente al diritto negativo alla libertà di associazione tutelato dall'articolo 11 della Convenzione (*Sørensen e Rasmussen c. Danimarca*, § 61)

243. L'uso nel mercato del lavoro di accordi che esigono l'iscrizione a un sindacato non è uno strumento indispensabile al fine dell'effettivo godimento delle libertà sindacali (*Sørensen e Rasmussen c. Danimarca*, § 75).

## F. Diritto dei sindacati di regolamentare i loro affari interni e di scegliere i propri iscritti

244. Il diritto di costituire sindacati comprende il diritto dei sindacati di redigere il proprio regolamento, gestire i propri affari, costituire federazioni sindacali e aderirvi (*Cheall c. Regno Unito* (decisione della Commissione)). I sindacati godono della libertà di stabilire le proprie regole concernenti le condizioni di ammissione, comprese le formalità amministrative e il pagamento di diritti di iscrizione, nonché altri criteri più importanti, quali la professione o il commercio esercitati da chi aspira all'iscrizione (*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Regno Unito*, § 38).

245. Il sindacato deve essere libero di scegliere i propri iscritti; ai sensi dell'articolo 11 le associazioni o le organizzazioni non hanno alcun obbligo di ammettere chiunque desideri aderirvi. Se le associazioni sono formate da persone che, abbracciando particolari valori o ideali, intendono perseguire obiettivi comuni, se non avessero alcun controllo sulle loro iscrizioni ciò contrasterebbe con l'effettività stessa della libertà in gioco (*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Regno Unito*, § 39). I sindacati non sono organi che si dedicano soltanto ad aspetti politicamente neutrali del benessere dei loro iscritti, bensì hanno spesso un'ideologia e opinioni fermamente radicate su questioni sociali e politiche (*ibid.*, § 50).

246. Il diritto di aderire a un sindacato "per difendere i propri interessi" non può essere interpretato come se conferisca un diritto generale di aderire al sindacato di propria scelta a prescindere dalle regole stabilite dal sindacato: nell'esercizio dei propri diritti di cui all'articolo 11 § 1 i sindacati devono rimanere liberi di decidere, in conformità al regolamento del sindacato, le questioni concernenti l'ammissione al sindacato e l'espulsione da esso (*Cheall c. Regno Unito*, decisione della Commissione; *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Regno Unito*, § 39, in cui era stato impedito a un sindacato di espellere un iscritto a causa dell'iscrizione di quest'ultimo a un partito politico che sosteneva opinioni incompatibili con le proprie, in violazione dell'articolo 11).

247. Possono tuttavia entrare in gioco considerazioni differenti se sono imposti all'associazione o al sindacato doveri pubblici o se esso riceve un finanziamento statale, nel qual caso può essere ragionevole chiedergli di accettare degli iscritti per realizzare finalità più ampie del conseguimento dei propri obiettivi (*Associated Society of*

*Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Regno Unito*, § 40).

248. Ciononostante, perché il diritto di aderire a un sindacato sia effettivo lo Stato deve tutelare la persona da qualsiasi abuso di una posizione dominante da parte dei sindacati. Tale abuso potrebbe verificarsi, per esempio, se l'esclusione o l'espulsione non fossero conformi al regolamento del sindacato, o se il regolamento fosse del tutto irragionevole o arbitrario, o se le conseguenze dell'esclusione o dell'espulsione avessero comportato eccezionali avversità (*Cheall c. Regno Unito* (decisione della Commissione); *Johansson c. Svezia*, decisione della Commissione; *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Regno Unito*, § 43).

## G. Diritto di contrattazione collettiva

249. Nella causa *Demir e Baykara c. Turchia* [GC] del 2008 la Corte ha riesaminato la sua giurisprudenza secondo la quale il diritto di contrattazione collettiva e di sottoscrivere accordi collettivi non costituiva un elemento inerente dell'articolo 11 e non era indispensabile al fine dell'effettivo godimento della libertà sindacale. Dati gli sviluppi del diritto del lavoro e della prassi degli Stati contraenti in tale materia, ha ritenuto che il diritto di contrattazione collettiva con il datore di lavoro fosse diventato, in via di principio, uno degli elementi essenziali del "diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri diritti" previsto dall'articolo 11 della Convenzione, restando inteso che gli Stati rimanevano liberi di organizzare il loro sistema in modo da concedere, se opportuno, uno status speciale al rappresentante sindacale (§§ 153-154).

250. Il diritto di contrattazione collettiva non è stato interpretato come comprendente il "diritto" a un contratto collettivo (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Regno Unito*, § 85), o il diritto del sindacato di conservare un contratto collettivo a tempo indeterminato in una determinata materia (*Swedish Transport Workers Union c. Svezia* (dec.)).

251. La Convenzione non esige che un datore di lavoro sottoscriva o mantenga un particolare accordo di contrattazione collettiva o aderisca alle richieste effettuate da un sindacato per conto dei suoi iscritti (*UNISON c. Regno Unito* (dec.)).

252. Gli obblighi positivi spettanti allo Stato ai sensi dell'articolo 11 non contemplano un meccanismo obbligatorio stabilito dalla legge per la contrattazione collettiva (*Unite the Union c. Regno Unito* (dec.), § 65 *in fine*; *Wilson, Unione nazionale dei giornalisti e altri c. Regno Unito*, § 44).

253. L'essenza di un sistema volontario di contrattazione collettiva prevede che un sindacato non riconosciuto dal datore di lavoro debba poter agire compreso, se necessario, organizzando un'azione sindacale al fine di persuadere il datore di lavoro a sottoscrivere accordi collettivi con lo stesso sulle questioni che il sindacato ritiene importanti per gli interessi dei suoi iscritti (*Wilson, Unione nazionale dei giornalisti e altri c. Regno Unito*, § 46).

## H. Diritto di scioperare

254. La concessione del diritto di scioperare rappresenta uno dei più importanti mezzi mediante il quale lo Stato può garantire la libertà di un sindacato di tutelare gli interessi occupazionali dei suoi iscritti (*Schmidt e Dahlström c. Svezia*, § 36; *Wilson, Unione nazionale dei giornalisti e altri c. Regno Unito*, § 45). Tale diritto non è assoluto e può essere soggetto a regolamentazione ai sensi della legislazione nazionale (*ibid.*; *Enerji Yapı-Yol Sen c. Turchia*, § 32). Le restrizioni imposte da uno Stato all'esercizio del diritto di scioperare non danno di per sé luogo a una questione ai sensi dell'articolo 11 della Convenzione (*Federation of Offshore Workers' Trade Unions e altri c. Norvegia* (dec.)).

255. Benché il diritto di indire scioperi non sia stato ancora considerato un elemento essenziale della libertà sindacale, il diritto di sciopero è chiaramente tutelato dall'articolo 11 (*Association of Academics c. Islanda* (dec), §§ 24-27, che fornisce una visione

d'insieme della giurisprudenza della Corte; *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Regno Unito*, § 84). La Corte ha definito lo sciopero il più potente strumento disponibile al sindacato per tutelare gli interessi occupazionali dei suoi iscritti (*Hrvatski liječnički sindikat c. Croazia*, § 49).

256. Il divieto di scioperare deve essere considerato una restrizione del potere del sindacato di tutelare gli interessi dei propri iscritti e costituisce pertanto una restrizione della libertà di associazione (*UNISON c. Regno Unito* (dec.); *Hrvatski liječnički sindikat c. Croazia*, § 49; *Veniamin Tymoshenko e altri c. Ucraina*, § 77).

257. Anche lo sciopero di solidarietà (uno sciopero contro un differente datore di lavoro finalizzato a esercitare un'indiretta pressione sul datore di lavoro coinvolto nella controversia industriale) costituisce parte dell'attività sindacale e un divieto legale di tale azione costituisce un'ingerenza nel diritto del sindacato di cui all'articolo 11 (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Regno Unito*, §§ 77-78).

258. Mentre è possibile imporre restrizioni al diritto di sciopero di lavoratori che forniscono servizi essenziali alla popolazione, in caso di divieto totale lo Stato deve fornire solidi motivi che ne giustifichino la necessità (*Ognevenko c. Russia*, §§ 72-73, concernente la proibizione di scioperare imposta per legge ad alcune categorie di lavoratori ferroviari; *Federation of Offshore Workers' Trade Unions e altri c. Norvegia* (dec.), in cui la Corte ha accettato i motivi indicati dal Governo per far cessare lo sciopero di lavoratori su piattaforme di estrazione petrolifera).

259. Il diritto di scioperare non comporta il diritto di prevalere (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Regno Unito*, § 85).

260. Le conseguenze di una restrizione della capacità sindacale di indire scioperi non deve comportare che i suoi iscritti affrontino il rischio reale o immediato di subire un pregiudizio o siano lasciati privi di difesa contro futuri tentativi di riduzione del salario o di altre condizioni di lavoro (*UNISON c. Regno Unito* (dec.)).

## I. Obblighi positivi e margine di discrezionalità

261. Il diritto di costituire sindacati e di aderirvi tutela, principalmente, dall'azione dello Stato (*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Regno Unito*, § 37). Benché l'essenziale finalità dell'articolo 11 sia la protezione della persona da ingerenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche nell'esercizio dei diritti che esso tutela, possono esservi anche obblighi positivi per lo Stato per garantire l'effettivo godimento di tali diritti (*Demir e Baykara c. Turchia* [GC], § 110).

262. I confini tra gli obblighi positivi e gli obblighi negativi spettanti allo Stato ai sensi dell'articolo 11 della Convenzione non si prestano a una definizione precisa, ma i principi applicabili sono simili. In entrambi i contesti si deve tener conto del giusto equilibrio cui si deve pervenire tra gli interessi concorrenti della persona e della comunità nel suo insieme (*Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* [GC], § 132; *Tek Gıda İş Sendikası c. Turchia* § 50).

263. Nel campo della libertà sindacale, in considerazione del delicato carattere delle questioni sociali e politiche coinvolte nel conseguire un corretto equilibrio tra i rispettivi interessi di lavoro e di gestione, e dato l'elevato livello di divergenza tra i sistemi nazionali in questo campo, gli Stati contraenti godono di un ampio margine di discrezionalità in ordine alle modalità con cui possono essere assicurate la libertà sindacale e la tutela degli interessi occupazionali degli iscritti ai sindacati (*Vörður Ólafsson c. Islanda*, § 75; *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* [GC], § 133).

264. L'ampiezza del margine di discrezionalità dipende, tra l'altro, dalla natura e dalla portata della restrizione del diritto sindacale in questione, dalla finalità perseguita dalla restrizione contestata, dai diritti e dagli interessi concorrenti di altre persone nella società che potrebbero risentire dell'esercizio illimitato di tale diritto e dal livello di posizione comune tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa o dal consenso internazionale rispecchiato negli opportuni strumenti internazionali (*National Union of Rail, Maritime and*

*Transport Workers c. Regno Unito*, § 86).

265. Se una restrizione legislativa colpisce l'essenza dell'attività sindacale, deve essere riconosciuto al legislatore nazionale un margine di discrezionalità inferiore, ed è richiesto di più per giustificare la proporzionalità dell'ingerenza che ne deriva, nell'interesse generale, nell'esercizio della libertà sindacale. Per contro, se non è interessato l'aspetto essenziale bensì un aspetto secondario o accessorio dell'attività sindacale, il margine è più ampio ed è più probabile che l'ingerenza sia, per natura, proporzionata, nella misura in cui sono interessate le sue conseguenze per l'esercizio della libertà sindacale (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Regno Unito*, § 87; se il divieto legale di sciopero di solidarietà interessava la sostanza stessa della libertà sindacale; si veda altresì *Tek Gıda İş Sendikası c. Turchia*, §§ 54-55, in cui licenziamenti su larga scala di iscritti al sindacato avevano colpito l'essenza stessa delle attività del sindacato).

266. In considerazione dell'ampia varietà di modelli costituzionali che disciplinano i rapporti tra gli Stati e le confessioni religiose in Europa, lo Stato gode di un ampio margine di discrezionalità in questa sfera, che comprende il diritto di decidere se riconoscere o meno sindacati che operano nell'ambito di comunità religiose e perseguono finalità che potrebbero ostacolare l'esercizio dell'autonomia di tali comunità (*Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* [GC], § 171).

267. Il margine di discrezionalità è stato considerato ridotto se la legislazione nazionale di uno Stato contraente permette la conclusione di accordi tra i sindacati e i datori di lavoro che esigono l'iscrizione dei lavoratori a un sindacato, che contrastano con la libertà di scelta della persona inerente nell'articolo 11 (*Sørensen e Rasmussen c. Danimarca*, § 58) o in cui l'ingerenza nella libertà di associazione è di vasta portata, come l'estinzione di un sindacato (*Demir e Baykara c. Turchia* [GC], § 119; si veda altresì *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Regno Unito*, § 86).

268. Lo Stato ha l'obbligo positivo di tutelare la persona da abusi di potere da parte di un sindacato (*Cheall c. Regno Unito*; *Johansson c. Svezia* (entrambe decisioni della Commissione)). Mentre lo Stato può intervenire per tutelare l'iscritto a un sindacato da misure adottate nei suoi confronti dal suo sindacato, esso deve pervenire a un giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti, e il suo margine di discrezionalità svolge soltanto un ruolo limitato (*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Regno Unito*, §§ 45-49).

269. Gli Stati hanno inoltre l'obbligo positivo di garantire un'effettiva tutela giudiziaria dalla discriminazione motivata dall'appartenenza a un sindacato (*Danilenkov e altri c. Russia*, §§ 124 e 136).

## IV. Restrizioni imposte a membri delle forze armate, della polizia e dell'amministrazione dello Stato

270. Mentre lo Stato è tenuto a rispettare la libertà di riunione e di associazione dei suoi dipendenti, l'articolo 11 § 2 *in fine* gli consente di imporre restrizioni legittime all'esercizio di tali diritti da parte di membri delle forze armate, della polizia o della amministrazione dello Stato (si vedano *Demir e Baykara c. Turchia* [GC], § 96; *Tüm Haber Sen e Çınar c. Turchia*, § 29). Alla data attuale la giurisprudenza della Corte ha riguardato restrizioni del diritto dei dipendenti pubblici alla libertà di associazione piuttosto che alla libertà di riunione.

271. L'espressione "stabilite dalla legge" contenuto nella seconda frase dell'articolo 11 § 2 allude alla stessa nozione di legittimità cui la Convenzione rinvia in altri punti quando utilizza la medesima espressione o espressioni simili, segnatamente l'espressione "previste dalla legge" contenuta nei secondi paragrafi degli articoli 9-11. La nozione di legittimità utilizzata nella Convenzione, oltre a presupporre la conformità alla legislazione nazionale, comporta anche requisiti qualitativi nella legislazione nazionale, quali la prevedibilità e, in generale, l'assenza di arbitrarietà (*Grande Oriente d'Italia di*

*Palazzo Giustiniani c. Italia*, § 30; *Rekvényi c. Ungheria* [GC], § 59).

272. Le restrizioni imposte ai tre gruppi menzionati nell'articolo 11 devono essere interpretate rigidamente e dovrebbero pertanto essere limitate all'“esercizio” dei diritti in questione. Tali restrizioni non possono compromettere l'essenza stessa del diritto di organizzarsi (*Demir e Baykara c. Turchia* [GC], §§ 97 and 119).

273. Benché la seconda frase dell'articolo 11 § 2 non rinvii espressamente al requisito della necessità, la Corte ha ritenuto che le restrizioni imposte a membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato debbano anche essere conformi a un'impellente esigenza sociale e debbano essere “necessarie in una società democratica” (*Tüm Haber Sen e Çınar c. Turchia*, §§ 35-35; *Adefdromil c. Francia*, §§ 42-45; e *Trade Union of the Police in the Slovak Republic e altri c. Slovacchia*, §§ 62 et seq.; si raffronti con le precedenti cause *Council of Civil Service Unions c. Regno Unito*, decisione della Commissione, in cui è stato ritenuto che l'espressione “stabilite dalla legge” contenuta nella seconda frase dell'articolo 11§ 2 non comportasse alcun requisito di proporzionalità, e *Rekvényi c. Ungheria* [GC], § 61, in cui la questione è rimasta sospesa).

## A. Amministrazione dello Stato

274. La nozione di “Amministrazione dello Stato” dovrebbe essere interpretata attentamente, alla luce del posto occupato dal funzionario interessato (*Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia*, § 31, in cui gli uffici interessati non erano compresi in tale nozione in quanto non facevano parte della struttura organizzativa dell'autorità regionale; *Vogt c. Germania*, § 67, in cui la Corte non ha ritenuto necessario esaminare se una docente assunta a tempo indeterminato fosse compresa in tale nozione, in quanto il suo licenziamento per essersi persistentemente rifiutata di dissociarsi dal Partito comunista tedesco era sproporzionato al fine legittimo perseguito).

275. I dipendenti comunali, che non sono in quanto tali assunti dall'amministrazione dello Stato, non possono in via di principio essere trattati come “membri dell'amministrazione dello Stato” e, conseguentemente, essere sottoposti su tale base a una limitazione del loro diritto di organizzarsi e di costituire sindacati (*Demir e Baykara c. Turchia* [GC], § 97).

276. Dato che il ruolo dei dipendenti pubblici in una società democratica è di assistere il governo ad assolvere le sue funzioni, il dovere di lealtà e di riservatezza assume per essi un particolare significato. Tali considerazioni si applicano allo stesso modo al personale militare e agli agenti di polizia (*Trade Union of the Police in the Slovak Republic e altri c. Slovacchia*, § 57).

Inoltre, la libertà di associazione dei dipendenti pubblici può essere limitata se ciò è considerato necessario per mantenere la loro neutralità politica (si veda *Ahmed e altri c. Regno Unito*, §§ 53 e 63, in cui la Corte ha ritenuto giustificate le restrizioni delle attività di dirigenti di enti locali nell'ambito dei partiti politici cui erano iscritti).

277. Il divieto assoluto di costituire sindacati imposto ai dipendenti pubblici non è compatibile con l'articolo 11 (*Tüm Haber Sen e Çınar c. Turchia*, §§ 36 e 40; *Demir e Baykara c. Turchia* [GC], § 120).

278. Benché il principio della libertà sindacale possa essere compatibile con la proibizione del diritto di sciopero nei confronti di alcune categorie di dipendenti pubblici, tale restrizione non può tuttavia concernere tutti i dipendenti pubblici o i dipendenti di aziende commerciali o industriali gestite dallo Stato (*Enerji Yapı-Yol Sen c. Turchia*, § 32; *Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c. Spagna*, § 33).

279. Proibire agli iscritti a un'associazione non sospettata di minare le strutture costituzionali di esercitare pubblici uffici non è giustificato ai sensi dell'articolo 11 § 2 (*Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia*, in cui i massoni erano obbligati a scegliere tra l'iscrizione a una loggia massonica e la candidatura a un pubblico ufficio). Le

persone non dovrebbero essere dissuase, per il timore che la loro candidatura a un ufficio sia rigettata, dall'esercitare il loro diritto di associazione in tali occasioni. La libertà di associazione è talmente importante che non può essere limitata, anche in ordine a un candidato a un pubblico ufficio, nella misura in cui la persona interessata non commetta alcun atto biasimevole a causa della sua iscrizione all'associazione (§§ 25-26).

280. Non è incompatibile con l'articolo 11 esigere che detiene un incarico pubblico presenti, nell'interesse della trasparenza, una dichiarazione di iscrizione a un'associazione se ciò è finalizzato a informare il pubblico di possibili conflitti d'interesse concernenti i pubblici ufficiali (*Siveri e Chiellini c. Italia* (dec.), in cui il licenziamento del ricorrente per non aver presentato la dichiarazione richiesta è stato considerato giustificato).

281. Il trasferimento obbligatorio di un docente in un'altra città a causa della sua iscrizione a un sindacato non è compreso nell'ambito della corretta gestione e direzione del servizio pubblico e costituisce un'ingerenza ingiustificata nel diritto dei pubblici ufficiali di dedicarsi ad attività sindacali (*Metin Turan c. Turchia*, §§ 30-31).

## B. Polizia

282. I cittadini possono legittimamente aspettarsi nei loro rapporti con la polizia di trattare con funzionari politicamente neutrali, distaccati dalla lotta politica. Il desiderio di garantire che il ruolo cruciale svolto dalla polizia nella società non sia compromesso dalla corrosione della neutralità politica dei suoi funzionari è compatibile con i principi democratici (*Rekvényi c. Ungheria* [GC], § 41. *La proibizione di iscrizione a un partito politico* per i funzionari di polizia poteva quindi essere giustificata ai sensi dell'articolo 11 § 2 (*ibid.*, § 61).

283. Dato il ruolo essenziale nel garantire l'ordine e la sicurezza nazionali e nella lotta contro il crimine, i doveri e le responsabilità inerenti alla posizione e al ruolo dei funzionari di polizia giustificano particolari accordi in ordine all'esercizio dei loro *diritti sindacali*. È legittimo esigere che i funzionari di polizia agiscano imparzialmente quando esprimono le loro opinioni, in modo che siano mantenute la loro affidabilità e attendibilità agli occhi del pubblico. Sanzionare gli iscritti al sindacato per conseguire tale fine corrisponde a una "impellente esigenza sociale" (*Trade Union of the Police in the Slovak Republic e altri c. Slovacchia*, §§ 67-70).

284. Il *divieto di sciopero* imposto a un sindacato di polizia persegue il fine legittimo di difendere l'ordine, in considerazione degli specifici compiti assegnati alle forze di polizia e delle potenziali conseguenze dell'interruzione delle loro attività. La necessità che la polizia fornisca un servizio continuo e il fatto che la stessa è armata la distingue dagli altri pubblici ufficiali, e giustifica la restrizione del suo diritto di organizzarsi. Allo Stato è concesso un margine di discrezionalità sufficientemente ampio per disciplinare alcuni aspetti delle attività di un sindacato di polizia nel pubblico interesse, senza tuttavia privare il sindacato del contenuto essenziale dei suoi diritti ai sensi dell'articolo 11 (*Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c. Spagna*, §§ 37-39).

## C. Forze armate

285. Dato il ruolo dell'esercito nella società, la Corte ha riconosciuto che è un fine legittimo che una società democratica abbia un esercito politicamente neutrale (*Erdel c. Germania* (dec.)).

286. Analogamente le misure finalizzate a difendere l'ordine e la disciplina necessari nelle forze armate perseguono un fine legittimo. La nozione di "ordine" prevista dall'articolo 11 § 2, rinvia non soltanto all'ordine pubblico bensì anche all'ordine che deve prevalere all'interno dei confini di uno specifico gruppo sociale, quali le forze armate, in quanto il disordine in tale gruppo può avere ripercussioni sull'ordine nella società nella sua globalità (*Matelly c. Francia*, §§ 62 e 67; *Engel e altri c. Paesi Bassi*, § 98).

287. La Corte ha ammesso che l'attività sindacale debba essere adattata per tener

conto della specifica natura della missione delle forze armate e che possano essere imposte anche restrizioni alle forme di azione e di espressione di un'associazione occupazionale e dei suoi iscritti. Tuttavia tali restrizioni non dovrebbero privarli del diritto generale di associazione per difendere i loro interessi occupazionali e non patrimoniali (*Adefdromil c. Francia*, § 55; *Matelly c. Francia*, § 71).

288. Un divieto globale di costituire un sindacato o di aderirvi rivolto al personale militare lede l'essenza stessa della libertà di associazione ed è, in quanto tale, proibito dalla Convenzione (*Adefdromil c. Francia*, § 60; *Matelly c. Francia*, § 75).

## Elenco delle cause citate

La giurisprudenza citata nella presente Guida si riferisce alle sentenze o alle decisioni pronunciate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e alle decisioni o ai rapporti della Commissione europea dei diritti dell'uomo.

Salvo diversa indicazione, tutti i riferimenti riguardano una sentenza di merito pronunciata da una Camera della Corte. L'abbreviazione "(dec.)" indica che la citazione si riferisce a una decisione della Corte e "[GC]" che la causa è stata esaminata dalla Grande Camera.

Nell'elenco che segue le sentenze delle Camere non definitive alla data di ultimazione del presente aggiornamento ai sensi dell'articolo 44 della Convenzione sono contrassegnate da un asterisco (\*). L'articolo 44 § 2 della Convenzione prevede: "La sentenza di una Camera diviene definitiva: (a) quando le parti dichiarano che non richiederanno il rinvio del caso dinnanzi alla Grande Camera; oppure (b) tre mesi dopo la data della sentenza, se non è stato richiesto il rinvio del caso dinnanzi alla Grande Camera; oppure (c) se il collegio della Grande Camera respinge una richiesta di rinvio formulata ai sensi dell'articolo 43". Nei casi in cui il collegio della Grande Camera accoglie la richiesta di rinvio, la sentenza della Camera non diviene definitiva e pertanto non produce effetti giuridici, e la sentenza che diviene definitiva è la successiva sentenza della Grande Camera.

I collegamenti ipertestuali alle cause citate nella versione elettronica della Guida rinviano alla banca dati HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) che permette di accedere alla giurisprudenza della Corte (sentenze, decisioni, cause comunicate, pareri consultivi della Grande Camera, delle Camere e dei Comitati, nonché sintesi giuridiche tratte dai bollettini informativi sulla giurisprudenza), della Commissione (decisioni e rapporti), nonché alle risoluzioni del Comitato dei Ministri.

La Corte pronuncia le sentenze e le decisioni in inglese e/o in francese, le sue due lingue ufficiali. La banca dati HUDOC contiene anche traduzioni di numerose importanti cause in oltre trenta lingue non ufficiali e collegamenti a circa un centinaio di raccolte giurisprudenziali online prodotte da terzi. Tutte le versioni linguistiche disponibili delle cause citate sono accessibili alla voce 'Versioni linguistiche' presente nella banca dati HUDOC la voce appare dopo aver cliccato sul collegamento ipertestuale alla causa.

### —A—

*A. e altri c. Spagna*, n. 13750/88, decisione della Commissione del 2 luglio 1990, *Decisions and Reports* 66, p. 188

*Adefdromil c. Francia*, n. 32191/09, 2 ottobre 2014

*Agit Demir c. Turchia*, n. 36475/10, 27 febbraio 2018

*Ahmed e altri c. Regno Unito*, 2 settembre 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VI

*Akarsubaşı e Alçiçek c. Turchia*, n. 19620/12, 23 gennaio 2018

*Akgöl e Göl c. Turchia*, nn. 28495/06 e 28516/06, 17 maggio 2011

*Alekseyev c. Russia*, n. 4916/07 e altri 2, 21 ottobre 2010

*Aliyev e altri c. Azerbaigian*, n. 28736/05, 18 dicembre 2008

*Animal Defenders International c. Regno Unito* [GC], n. 48876/08, CEDU 2013 (estratti)

*Annenkov e altri c. Russia*, n. 31475/10, 25 luglio 2017

*APEH Üldözötteinek Szövetsége, Iványi, Róth e Szerdahelyi c. Ungheria* (dec.) n. 32367/96, 31 agosto 1999

*Appleby e altri c. Regno Unito*, n. 44306/98, CEDU 2003 VI

*Artyomov c. Russia* (dec.), n. 17582/05, CEDU 2006-XV

*Ashughyan c. Armenia*, n. 33268/03, 17 luglio 2008

*Association of Academics c. Islanda* (dec.), n. 2451/16, 15 maggio 2018

*Association of Citizens "Radko" e Paunkovski c. Ex Repubblica jugoslava di Macedonia*, n. 74651/01, CEDU 2009 (estratti)  
*Association Rhino e altri c. Svizzera*, n. 48848/07, 11 ottobre 2011  
*Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Regno Unito*, n. 11002/05, 27 febbraio 2007  
*Aydin c. Turchia\**, n. 4048/09, 26 maggio 2020

## —B—

*Bączkowski e altri c. Polonia*, n. 1543/06, 3 maggio 2007  
*Balçık e altri c. Turchia*, n. 25/02, 29 novembre 2007  
*Barabanov c. Russia*, nn. 4966/13 e 5550/15, 30 gennaio 2018  
*Barankevich c. Russia*, n. 10519/03, 26 luglio 2007  
*Barraco c. Francia*, n. 31684/05, 5 marzo 2009  
*Barthold c. Germania*, 25 marzo 1985, § 61, Serie A n. 90  
*Bayev e altri c. Russia*, nn. 67667/09 e altri 2, 20 giugno 2017  
*Bekir-Ousta e altri c. Grecia*, n. 35151/05, 11 ottobre 2007  
*Bektashi Community e altri c. Ex Repubblica jugoslava di Macedonia*, nn. 48044/10 e altri 2, 12 aprile 2018  
*Berladir e altri c. Russia*, n. 34202/06, 10 luglio 2012  
*Bollan c. Regno Unito* (dec.), n. 42117/98, CEDU 2000-V  
*Bota c. Romania* (dec.), n. 24057/03, 12 ottobre 2004  
*Bozgan c. Romania*, n. 35097/02, 11 ottobre 2007  
*Budaházy c. Ungheria*, n. 41479/10, 15 dicembre 2015  
*Bukta e altri c. Ungheria*, n. 25691/04, CEDU 2007 III

## —C—

*Cârmuirea Spirituală a Musulmanilor din Republica Moldova c. Moldavia* (dec.), n. 12283/02, 14 giugno 2005  
*Chassagnou e altri c. Francia* [GC], nn. 25088/94, 28331/95 e 28443/95, CEDU 1999-III  
*Cheall c. Regno Unito*, n. 10550/83, decisione della Commissione del 13 maggio 1985, *Decisions and Reports* 42, p. 178  
*Christian Democratic People's Party c. Moldavia*, n. 28793/02, CEDU 2006-II  
*Christian Democratic People's Party c. Moldavia (n. 2)*, n. 25196/04, 2 febbraio 2010  
*Christians against Racism and Fascism c. Regno Unito*, n. 8440/78, decisione della Commissione del 16 luglio 1980, *Decisions and Reports* 21, p. 138  
*Chiesa di Scientology di Mosca c. Russia*, n. 18147/02, 5 aprile 2007  
*Cisse c. Francia*, n. 51346/99, CEDU 2002-III  
*Council of Civil Service Unions c. Regno Unito*, n. 11603/85, decisione della Commissione del 29 gennaio 1987, *Decisions and Reports* 50, p. 228  
*Cumhuriyet Halk Partisi c. Turchia*, n. 19920/13, CEDU 2016 (estratti)

## —D—

*Demir e Baykara c. Turchia* [GC], n. 34503/97, CEDU 2008  
*Disk e Kesik c. Turchia*, n. 38676/08, 27 novembre 2012  
*Danilenkov e altri c. Russia*, n. 67336/01, CEDU 2009 (estratti).  
*Djavit An c. Turchia*, n. 20652/92, CEDU 2003-III  
*Doğan Altun c. Turchia*, n. 7152/08, 26 maggio 2015  
*Drieman e altri c. Norvegia* (dec.), n. 33678/96, 4 maggio 2000

—E—

*Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası c. Turchia*, n. 20641/05, CEDU 2012 (estratti)  
*Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası e altri c. Turchia*, n. 20347/07, 5 luglio 2016  
*Elvira Dmitriyeva c. Russia*, nn. 60921/17 e 7202/18, 30 aprile 2019  
*Emin Huseynov c. Azerbaigian*, n. 59135/09, 7 maggio 2015  
*Enerji Yapı-Yol Sen c. Turchia*, n. 68959/01, 21 aprile 2009  
*Engel e altri c. Paesi Bassi*, 8 giugno 1976, Serie A n. 22  
*Erdel c. Germania* (dec.), n. 30067/04, 13 febbraio 2007  
*Éva Molnár c. Ungheria*, n. 10346/05, 7 ottobre 2008  
*Ezelin c. Francia*, 26 aprile 1991, Serie A n. 202

—F—

*Fáber c. Ungheria*, n. 40721/08, 24 luglio 2012

*Federation of Offshore Workers' Trade Unions e altri c. Norvegia* (dec.), n. 38190/97, CEDU 2002-VI

*Fedotov c. Russia* (dec.), n. 5140/02, 23 novembre 2004

*Friend, the Countryside Alliance e altri c. Regno Unito* (dec.), nn. 16072/06 e 27809/08, 24 novembre 2009

*Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) c. Turchia* [GC], n. 23885/94, CEDU 1999-VIII

*Frumkin c. Russia*, n. 74568/12, 5 gennaio 2016

## —G—

*Gafgaz Mammadov c. Azerbaigian*, n. 60259/11, 15 ottobre 2015

*Galstyan c. Armenia*, n. 26986/03, 15 novembre 2007

*Geotech Kancev GmbH c. Germania*, n. 23646/09, 2 giugno 2016

*Giuliani e Gaggio c. Italia* [GC], n. 23458/02, CEDU 2011 (estratti)

*Gorzelik e altri c. Polonia* [GC], n. 44158/98, CEDU 2004-I

*Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia*, n. 35972/97, CEDU 2001-VIII

*Gülcü c. Turchia*, n. 17526/10, 19 gennaio 2016

*Güler e Uğur c. Turchia*, nn. 31706/10 e 33088/10, 2 dicembre 2014

*Gün e altri c. Turchia*, n. 8029/07, 18 giugno 2013

## —H—

*Hakobyan e altri c. Armenia*, n. 34320/04, 10 aprile 2012

*Herri Batasuna e Batasuna c. Spagna*, nn. 25803/04 e 25817/04, CEDU 2009

*Herrmann c. Germania*, n. 9300/07, 20 gennaio 2011

*Hizb ut-Tahrir e altri c. Germania* (dec.), n. 31098/08, 12 giugno 2012

*Hrvatski liječnički sindikat c. Croazia*, n. 36701/09, 27 novembre 2014

*Huseynli e altri c. Azerbaigian*, nn. 67360/11 e altri 2, 11 febbraio 2016

## —I—

*Ibrahimov e altri c. Azerbaigian*, nn. 69234/11 e altri 2, 11 febbraio 2016

*Ignatencu e Partito comunista romeno c. Romania\**, n. 78635/13, 5 maggio 2020

*İzci c. Turchia*, n. 42606/05, 23 luglio 2013

*İzzettin Doğan e altri c. Turchia* [GC], n. 62649/10, CEDU 2016

## —J—

*Jafarov e altri c. Azerbaigian*, n. 27309/14, 25 luglio 2019

*Jehovah's Witnesses of Moscow e altri c. Russia*, n. 302/02, 10 giugno 2010

*Johansson c. Svezia*, n. 13537/88, decisione della Commissione del 7 maggio 1990, D.R. 65, p. 202

*Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c. Spagna*, n. 45892/09, 21 aprile 2015

## —K—

*Kalifatstaat c. Germania* (dec.), n. 13828/04, 11 dicembre 2006

*Karaçay c. Turchia*, n. 6615/03, 27 marzo 2007

*Karakurt c. Austria* (dec.), n. 32441/96, 14 settembre 1999

*Kasparov e altri c. Russia*, n. 21613/07, 3 ottobre 2013

*Koretskyy e altri c. Ucraina*, n. 40269/02, 3 aprile 2008

*Köll c. Austria* (dec.), n. 43311/98, 4 luglio 2002

*Körtvélyessy c. Ungheria*, n. 7871/10, 5 aprile 2016

*Krupko e altri c. Russia*, n. 26587/07, 26 giugno 2014

*Kudrevičius e altri c. Lituania* [GC], n. 37553/05, CEDU 2015

*Kuznetsov e altri c. Russia*, n. 184/02, 11 gennaio 2007  
*Kimlya e altri c. Russia*, nn. 76836/01 e 32782/03, CEDU 2009

—L—

*Larmela c. Finlandia*, n. 26712/95, decisione della Commissione del 28 maggio 1997, non pubblicata  
*Lashmankin e altri c. Russia*, nn. 57818/09 e altri 14, 7 febbraio 2017  
*Lavisse c. Francia*, n. 14223/88, decisione della Commissione del 5 giugno 1991, Decisions and Reports 70, p. 229  
*Le Compte, Van Leuven e De Meyere c. Belgio*, 23 giugno 1981, Serie A n. 43  
*Les Authentiks e Supras Auteuil 91 c. Francia*, nn. 4696/11 e 4703/11, 27 ottobre 2016  
*Linkov c. Repubblica ceca*, n. 10504/03, 7 dicembre 2006  
*Lovrić c. Croazia*, n. 38458/15, 4 aprile 2017  
*Lucas c. Regno Unito* (dec.), n. 39013/02, 18 marzo 2003

—M—

*Maestri c. Italia* [GC], n. 39748/98, CEDU 2004-I  
*Magyar Keresztény Mennonita Egyház e altri c. Ungheria*, nn. 70945/11 e altri 8, CEDU 2014 (estratti)  
*Malofeyeva c. Russia*, n. 36673/04, 30 maggio 2013  
*Manole and “Romanian Farmers Direct” c. Romania*, n. 46551/06, 16 giugno 2015  
*Matelly c. Francia*, n. 10609/10, 2 ottobre 2014  
*McFeeley c. Regno Unito*, n. 8317/78, § 114, decisione della Commissione del 15 maggio 1980, Decisions and Reports 20, p. 44  
*Members of the Gldani Congregation of Jehovah’s Witnesses e altri c. Georgia*, n. 71156/01, 3 maggio 2007  
*Mesut Yıldız e altri c. Turchia*, n. 8157/10, 18 luglio 2017  
*Metin Turan c. Turchia*, n. 20868/02, 14 novembre 2006  
*Metodiev e altri c. Bulgaria*, n. 58088/08, 15 giugno 2017  
*MİHR Foundation c. Turchia*, n. 10814/07, 7 maggio 2019  
*Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia*, n. 72881/01, CEDU 2006-XI  
*Movimento per il Regno democratico c. Bulgaria*, n. 27608/95, decisione della Commissione del 29 novembre 1995, non pubblicata  
*Mytilinaios e Kostakis c. Grecia*, n. 29389/11, 3 dicembre 2015

—N—

*N.F. c. Italia*, n. 37119/97, CEDU 2001-IX

*National Notary Chamber c. Albania* (dec.), n. 17029/05, 6 maggio 2008  
*National Union of Belgian Police c. Belgio*, 27 ottobre 1975, Serie A n. 19  
*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Regno Unito*, n. 31045/10, CEDU 2014  
*National Turkish Union Kungyun c. Bulgaria*, n. 4776/08, 8 giugno 2017  
*Navalnyy c. Russia* [GC], nos. 29580/12 e altri 4, 15 novembre 2018  
*Navalnyy e Yashin c. Russia*, n. 76204/11, 4 dicembre 2014  
*Nemtsov c. Russia*, n. 1774/11, 31 luglio 2014  
*Novikova e altri c. Russia*, nn. 25501/07 e altri 4, 26 aprile 2016  
*Nurettin Aldemir e altri c. Turchia*, nn. 32124/02 e altri 6, 18 dicembre 2007

## —O—

*Obote c. Russia*, n. 58954/09, 19 novembre 2019  
*Ognevenko c. Russia*, n. 44873/09, 20 novembre 2018  
*Öğrü c. Turchia*, n. 19631/12, 17 ottobre 2017  
*Öllinger c. Austria*, n. 76900/01, 2006-IX  
*“Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy)” c. Ex Repubblica jugoslava di Macedonia*, n. 3532/07, 16 novembre 2017  
*Osmani e altri c. “Ex Repubblica jugoslava di Macedonia”* (dec.), n. 50841/99, CEDU 2001-X  
*Ouranio Toxo e altri c. Grecia*, n. 74989/01, CEDU 2005-X (estratti)  
*O.V.R. c. Russia* (dec.), n. 44319/98, CEDU 2001-V  
*Oya Ataman c. Turchia*, n. 74552/01, 2006-XIII  
*Özbek e altri c. Turchia* n. 35570/02, 6 ottobre 2009

## —P—

*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) e Ungureanu c. Romania*, n. 46626/99, CEDU 2005-I (estratti)  
*Partito nazionalista basco – Organisation régionale d’Iparralde c. Francia*, n. 71251/01, CEDU 2007-II  
*Partito per una società democratica (DTP) e altri c. Turchia*, nn. 3840/10 e altri 6, 12 gennaio 2016  
*Plattform “Ärzte für das Leben” c. Austria*, 21 giugno 1988, Serie A n. 139

*Popov e altri c. Bulgaria* (dec.), n. 48047/99, 6 novembre 2003  
*Primov e altri c. Russia*, n. 17391/06, 12 giugno 2014  
*Protopapa c. Turchia* n. 16084/90, 24 febbraio 2009

## —R—

*Rai ed Evans c. Regno Unito* (dec.), nn. 26258/07 e 26255/07, 17 novembre 2009  
*Ramazanov e altri c. Azerbaigian*, n. 44363/02, 1 febbraio 2007  
*Razvozhayev c. Russia e Ucraina e Udaltsov c. Russia*, nn. 75734/12 e altri 2, 19 novembre 2019  
*Redfearn c. Regno Unito*, n. 47335/06, 6 novembre 2012  
*Refah Partisi (Partito del benessere) e altri c. Turchia* [GC], nn. 41340/98 e altri 3, CEDU 2003-II  
*Rekvényi c. Ungheria* [GC], n. 25390/94, CEDU 1999-III  
*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria*, n. 40825/98, 31 luglio 2008  
*Republican Party of Russia c. Russia*, n. 12976/07, 12 aprile 2011  
*Revert e Legallais c. Francia*, nn. 14331/88 e 14332/88, decisione della Commissione dell’8 settembre 1989, *Decisions and Reports* 62, p. 309

## —S—

*Sanchez Navajas c. Spagna* (dec.), n. 57442/00, CEDU 2001-VI  
*Sáska c. Ungheria*, n. 58050/08, 27 novembre 2012  
*Schmidt e Dahlström c. Svezia*, 6 febbraio 1976, Serie A n. 21  
*Schneider c. Lussemburgo*, n. 2113/04, 10 luglio 2007  
*Schwabe e M.G. c. Germania*, nn. 8080/08 e 8577/08, CEDU 2011-VI (estratti)  
*Sergey Kuznetsov c. Russia*, n. 10877/04, 23 ottobre 2008

*Sidiropoulos e altri c. Grecia*, 10 luglio 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV  
*Sigurður A. Sigurjónsson c. Islanda*, 30 giugno 1993, Serie A n. 264  
*Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* [GC], n. 2330/09, CEDU 2013 (estratti)  
*Siveri e Chiellini c. Italia* (dec.), n. 13148/04, 3 giugno 2008  
*Slavic University in Bulgaria e altri c. Bulgaria* (dec.), n. 60781/00, 18 novembre 2004  
*Sørensen e Rasmussen c. Danimarca* [GC], n. 52562/99 e 52620/99, CEDU 2006-I  
*Socialist Party e altri c. Turchia*, 25 maggio 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III  
*Șolari c. Repubblica di Moldavia*, n. 42878/05, 28 marzo 2017  
*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden c. Bulgaria*, nn. 29221/95 e 29225/95, CEDU 2001-IX  
*Steel e altri c. Regno Unito*, 23 settembre 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VII  
*Süleyman Çelebi e altri c. Turchia (n. 2)*, nn. 22729/08 e 10581/09, 12 dicembre 2017  
*Swedish Engine Drivers' Union c. Svezia*, 6 febbraio 1976, Serie A n. 20  
*Swedish Transport Workers Union c. Svezia* (dec.), n. 53507/99, CEDU 2004-XII (estratti)

## —T—

*Taranenko c. Russia*, n. 19554/05, 15 maggio 2014  
*Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov c. Azerbaigian*, n. 37083/03, CEDU 2009  
*Tek Gıda İş Sendikası c. Turchia*, n. 35009/05, 4 aprile 2017  
*The Gypsy Council e altri c. Regno Unito* (dec.), n. 66336/01, 14 maggio 2002  
*The United Macedonian Organisation Ilinden e Ivanov c. Bulgaria*, n. 44079/98, 20 ottobre 2005  
*The United Macedonian Organisation Ilinden e altri c. Bulgaria*, n. 59491/00, 19 gennaio 2006  
*The United Macedonian Organisation Ilinden e altri c. Bulgaria (n. 2)*, n. 34960/04, 18 ottobre 2011  
*The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN e altri c. Bulgaria*, n. 59489/00, 20 ottobre 2005  
*The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN e altri c. Bulgaria (n. 2)*, nn. 41561/07 e 20972/08, 18 ottobre 2011  
*Tourkiki Enosi Xanthis e altri c. Grecia*, n. 26698/05, 27 marzo 2008  
*Trade Union of the Police in the Slovak Republic e altri c. Slovacchia*, n. 11828/08, 25 settembre 2012  
*Tsonev c. Bulgaria*, n. 45963/99, 13 aprile 2006  
*Tüm Haber Sen e Çınar c. Turchia*, n. 28602/95, CEDU 2006-II  
*Tuskia e altri c. Georgia*, n. 14237/07, 11 ottobre 2018

## —U—

*UNISON c. Regno Unito* (dec.), n. 53574/99, CEDU 2002-I  
*United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia*, 30 gennaio 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I  
*Unite the Union c. Regno d Unito* (dec.), n. 65397/13, 3 maggio 2016  
*Urcan e altri c. Turchia*, nn. 23018/04 e altri 10, 17 luglio 2008

## —V—

*Veniamin Tymoshenko e altri c. Ucraina*, n. 48408/12, 2 ottobre 2014  
*Vialas Simón c. Spagna*, n. 16685/90, decisione della Commissione dell'8 luglio 1992, non pubblicata  
*Vogt c. Germania*, 26 settembre 1995, Serie A n. 323  
*Vona c. Ungheria*, n. 35943/10, CEDU 2013  
*Vörður Ólafsson c. Islanda*, n. 20161/06, CEDU 2010  
*Vyerentsov c. Ucraina*, n. 20372/11, 11 aprile 2013

## —W—

*Weiss c. Austria*, n. 14596/89, decisione della Commissione del 10 luglio 1991, non pubblicata  
*Wilson, National Union of Journalists e altri c. Regno Unito*, nn. 30668/96 e altri 2, CEDU 2002-V

*Women On Waves e altri c. Portogallo*, n. 31276/05, 3 febbraio 2009  
*W.P. e altri Polonia* (dec.), n. 42264/98, CEDU 2004-VII

—Y—

*Yaroslav Belousov c. Russia*, nn. 2653/13 e 60980/14, 4 ottobre 2016  
*Yazar e altri c. Turchia*, nn. 22723/93 e altri 2, CEDU 2002-II  
*Young, James e Webster c. Regno Unito*, 13 agosto 1981, Serie A n. 44  
*Young, James e Webster c. Regno Unito*, nn. 7601/76 e 7896/77, rapporto della Commissione del  
14 dicembre 1979, Serie B, n. 39, p. 36

—Z—

*Zehra Foundation e altri c. Turchia*, n. 51595/07, 10 luglio 2018  
*Zhdanov e altri c. Russia*, nn. 12200/08 e altri 2, 16 luglio 2019  
*Zhechev c. Bulgaria*, n. 57045/00, 21 giugno 2007  
*Ziliberberg c. Moldavia* (dec.), n. 61821/00, 4 maggio 2004  
*Zulkuf Murat Kahraman c. Turchia*, n. 65808/10, 16 luglio 2019