

La Corte africana condanna il  
Ruanda nel caso Ingabire:  
violati il diritto alla difesa  
e la libertà di esprimersi sul genocidio  
del 1994



# La Corte africana condanna il Ruanda nel caso Ingabire: violati il diritto alla difesa e la libertà di esprimersi sul genocidio del 1994\*

Nota a [ACtHPR](#), sentenza del 24 novembre 2017, *In the matter of Ingabire Victoire Umubozza v. Republic of Rwanda*

## 1. Introduzione

Con la sentenza del 24 novembre 2017, la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli ha concluso il travagliato procedimento relativo al ricorso presentato il 3 ottobre del 2014 da Victoire Ingabire Umubozza nei confronti del Ruanda, che aveva portato lo Stato africano a ritirare nel 2016 la dichiarazione che consente a individui e organizzazioni non governative di presentare ricorso diretto<sup>1</sup>.

La ricorrente, presidente del raggruppamento dei partiti dell'opposizione denominato "Forze democratiche unite" (UDF), non legalmente riconosciuto dalle autorità competenti, aveva adito la Corte africana per lamentare violazioni da parte delle autorità ruandesi dei suoi diritti fondamentali relativamente al suo arresto, al successivo processo a carico e alla condanna subita.

A lungo in esilio in Europa, la leader delle opposizioni era tornata in Ruanda nei primi mesi del 2010, con l'obiettivo di registrare il partito da lei presieduto e farlo partecipare alle future elezioni politiche.

Tuttavia, nel febbraio 2010 veniva già convocata dalle autorità di polizia giudiziaria per rispondere delle accuse di sostegno al terrorismo e di propaganda dell'ideologia del genocidio. Per tali ragioni, il 21 aprile 2010, veniva arrestata come misura cautelare, in virtù di indizi di colpevolezza gravi, precisi e concordanti relativamente ai reati contestati. Successivamente, a seguito di udienza, veniva rilasciata ma le veniva ritirato

---

\* Nota valutata dalla direzione del Focus.

<sup>1</sup> Su tali aspetti sia consentito di rinviare al commento contenuto in un precedente numero del Focus Africa, A. SANGIORGI, "Gli effetti della Brexit sulla giurisdizione della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli?", in *Federalismi.it*, Focus Africa n. 2 del 20/11/2017.

il passaporto, con l'obbligo di non allontanarsi dalla città di Kigali. Veniva in seguito nuovamente arrestata nell'ottobre del medesimo anno e rinviata a giudizio.

In esito al procedimento interno, in data 13 dicembre 2013 i giudici della Corte Suprema del Ruanda la condannavano a quindici anni di reclusione per i reati di cospirazione al fine di indebolire il governo e la Costituzione attraverso atti di terrorismo, guerra o altri mezzi violenti, di minimizzazione del genocidio del 1994<sup>2</sup> e di diffusione di voci con l'intento di incitare la popolazione a rovesciare le autorità esistenti.

Nel suo ricorso contro lo Stato del Ruanda, la dissidente lamentava una violazione del diritto alla presunzione di innocenza, del diritto a un equo processo e del diritto all'irretroattività della legge penale (sanciti all'art. 7 dalla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e agli artt. 14 e 15 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), nonché del diritto alla libertà di espressione (di cui all'art. 9 della Carta africana e all'art. 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici).

Nell'adire la Corte di Arusha, la leader dell'opposizione aveva altresì chiesto ai giudici l'abrogazione delle disposizioni interne relative al reato di ideologia del genocidio, la revisione del suo processo, con revoca dei provvedimenti emanati nel procedimento interno, la sua pronta scarcerazione, nonché il risarcimento dei danni patiti e il rimborso delle spese di lite.

## **2. Sulla giurisdizione della Corte e l'ammissibilità del ricorso**

La Corte ha anzitutto esaminato, come da suo Regolamento di procedura, le eccezioni del governo relative alla giurisdizione e all'ammissibilità del ricorso.

Quanto alla giurisdizione della Corte, il governo del Ruanda aveva obiettato che le richieste della ricorrente tendessero a un riesame e a un ribaltamento delle decisioni interne, contrario a quanto previsto nel sistema africano, posto che la Corte africana non è né una Corte di appello né un'istituzione con potere legislativo tale da abrogare o riformare la normativa o le decisioni interne.

Sul punto la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza, con la quale aveva già chiarito di non potersi considerare un grado di giudizio di appello delle pronunce dei tribunali interni<sup>3</sup>, ma di non precludersi per

---

<sup>2</sup> Come noto, nel 1994 il Ruanda è stato teatro di un atroce e sanguinario atto di genocidio per lo più ai danni della popolazione Tutsi.

<sup>3</sup> Si veda in proposito *Ernest Francis Mtingwi c. Malawi*, dec. del 15 marzo 2013, § 14. Si tratta di un orientamento in linea con il principio di sussidiarietà del giudice internazionale e che trova riscontro nella consolidata giurisprudenza delle Corti regionali gemelle: ad esempio la Corte europea ha spesso ribadito di non costituire una "quarta istanza di giudizio" (si veda ad esempio *Kemmache c. Francia* (n. 3), sent. 24 novembre 1994, § 44). Similmente, la Commissione e

questo un esame sulla compatibilità dei procedimenti interni con gli standard internazionali in materia di diritti umani sanciti dalla Carta africana e dagli altri strumenti di cui il governo convenuto è parte.

Relativamente ai profili di ammissibilità, lo Stato convenuto sosteneva che la ricorrente non aveva esaurito i ricorsi interni: in particolare, il Ruanda contestava alla ricorrente di non aver sollevato questione di legittimità costituzionale della normativa in materia d'ideologia di genocidio e di non aver chiesto la revisione delle sentenze definitive ritenute ingiuste, come prevede l'ordinamento interno. La Corte ha innanzitutto preso nota del fatto che, in effetti, la ricorrente aveva impugnato la legge sull'ideologia del genocidio, lamentandone l'incostituzionalità<sup>4</sup>, e che la Corte Suprema del Ruanda aveva rigettato il ricorso ritenendolo infondato. Quanto invece alla possibilità di chiedere la revisione delle sentenze definitive "ingiuste", i giudici africani hanno chiarito che si tratta di un rimedio straordinario<sup>5</sup> che, in quanto tale, non può essere ritenuto effettivo e dunque da esperire da parte dei ricorrenti. Invero, come eccepito dalla ricorrente, solo l'Ombudsman può presentare una petizione alla Corte suprema per la revisione; inoltre, i requisiti previsti dalla legge per l'accesso a tale rimedio fanno riferimento, da un lato, a pregiudizi nel corso del processo e dall'altro, a errori di natura tecnica o procedurale<sup>6</sup>, non suscettibili di rimediare alle doglianze di violazione lamentate da Victoire Ingabire.

---

la Corte interamericana hanno recepito tale dottrina della "fourth instance" sostenendo che "*it is not the function of the Inter-American Commission on Human Rights to act as a quasi-judicial fourth instance and to review the holdings of the domestic courts of the OAS member states.*" (Commissione interamericana dei diritti dell'uomo, risoluzione n. 29/88, caso 9260, Giamaica, sent. 14 settembre 1988, OEA/Ser.L/V/II.74 doc. 10 rev.1).

<sup>4</sup> Nel corso del procedimento a suo carico la ricorrente aveva presentato ricorso alla Corte Suprema lamentando l'illegittimità costituzionale degli articoli dal 2 al 9 della Legge n. 18/2008 del 23 luglio 2008, che reca disposizioni relative alla repressione del crimine dell'ideologia di genocidio, nonché dell'art. 4 della Legge n. 33bis/2003 del 6 settembre 2003, la quale punisce il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra. In particolare, Victoire Ingabire lamentava l'ambiguità e la scarsa intellegibilità delle previsioni di legge sopra richiamate, ritenendo che fossero suscettibili di rendere arbitrarie le decisioni giudiziarie in violazione dei diritti fondamentali degli individui sanciti dalla Costituzione del Ruanda, e in particolare della libertà di espressione.

<sup>5</sup> Ai sensi della giurisprudenza dei due organi giurisdizionali istituiti nell'ambito del meccanismo di controllo africano, la Corte e della Commissione, il significato generalmente accettato di rimedio interno – da esperire prima di qualsiasi comunicazione davanti alla Commissione africana o ricorso dinanzi alla Corte di Arusha – attiene ai rimedi ordinari di *common law* esistenti nelle giurisdizioni dei rispettivi Stati contraenti della Carta e normalmente accessibili alle persone che chiedono giustizia (cfr. Corte africana, *Alex Thomas c. Tanzania*, sent. 29 novembre 2015, § 63; Comm. Africana, *Southern Africa Human Rights NGO Network e altri c. Tanzania*, comunicazione n. 333/2006, § 64 e *Interights, Institute For Human Rights and Development in Africa and Association Mauritanienne des Droits de l'Homme c. Mauritania*, comunicazione n. 242/2001, § 27).

<sup>6</sup> L'art. 81 della legge organica n. 3/2012 che il governo ha richiamato nei propri scritti difensivi come disposizione contenente un rimedio da esperire prevede tre casi di revisione: la prima ipotesi riguarda i casi in cui vi sia "*unquestionable evidence of corruption, favouritism or nepotism*" sconosciuti alla parte nel corso della procedura, la seconda attiene a "*provisions and irrefutable evidence*" che il giudice ha ignorato, e, infine, il terzo caso concerne le sentenze inesigibili "*due to the drafting of its content*".

### 3. Sulla violazione del diritto alla presunzione di innocenza e del diritto di difesa

Superate le problematiche in punto di procedura, la Corte africana è passata a esaminare il merito della controversia, valutando le diverse doglianze che Victoire Ingabire aveva sollevato: violazione dell'equo processo, dell'eguaglianza di fronte alla legge e della libertà di espressione e di opinione.

I giudici di Arusha hanno anzitutto affrontato la questione dell'equità del processo interno svoltosi nei confronti di Victoire Ingabire. La ricorrente aveva in primo luogo lamentato la violazione del diritto alla presunzione di innocenza, sostenendo che gli atti di terrorismo avvenuti nella città di Kigali avessero costituito un pretesto per la procura al fine di accusare l'oppositrice politica di collusione con il terrorismo e forzare i coimputati a confessare e accusare l'odierna ricorrente. Il governo ruandese ha respinto ogni accusa.

Nell'esaminare tale profilo di doglianza, la Corte africana ha voluto chiarire l'importanza della presunzione di innocenza quale diritto umano fondamentale, sancito, da un lato, all'art. 7, § 1, b) della Carta africana e, dall'altro, dall'art. 14, § 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici: l'essenza di tale diritto – nelle parole della Corte – risiede nel prescrivere che ogni imputato sia considerato innocente in tutte le fasi del procedimento, dall'indagine preliminare all'emissione della sentenza e fino a quando la sua colpevolezza non sia stabilita secondo quanto stabilito dalla legge<sup>7</sup>. Tuttavia, nel merito, i giudici di Arusha hanno ritenuto che la ricorrente non avesse provato la violazione, non avendo addotto prove che la sostanziasse.

Nel ricorso si denunciava inoltre che alcuni testimoni, coimputanti insieme a Victoire Ingabire, erano stati molestati e intimiditi. In particolare, secondo la tesi della ricorrente, il procuratore, senza informare i giudici né la difesa, aveva ordinato una perquisizione delle celle dei testi in loro assenza e che questi erano stati altresì indebitamente interrogati, senza la presenza di un loro difensore. Inoltre, la ricorrente accusava la procura di aver utilizzato tale materiale in successive udienze contro di lei. Infine, contestava una serie di abusi subiti dal collegio difensivo, quali le difficoltà nell'ottenere delle visite di colloquio con la ricorrente, il diniego della possibilità di controinterrogare i coaccusati, nonché le ricerche sistematiche del team dei difensori da parte dei servizi segreti.

---

<sup>7</sup> Cfr. § 84 della sentenza in commento.

Il governo si difendeva sostenendo che le perquisizioni ai testi della difesa erano state condotte solo a seguito della loro testimonianza nel corso del processo e che si tratta comunque di una prassi comune per soggetti in detenzione.

Quanto alle perquisizioni sui difensori, il governo ruandese chiariva che i controlli di sicurezza si erano resi necessari successivamente agli attacchi terroristici verificatisi a Kigali. Negava infine di aver frapposto ogni ostacolo alla difesa della ricorrente.

La Corte africana, dopo aver ribadito l'importanza del diritto di difesa e, come corollario essenziale, del diritto di chiamare testimoni a proprio discarico, i quali devono essere protetti da intimidazioni e rappresaglie, ha chiarito che – pur se in linea di principio l'interrogatorio di testimoni a discarico da parte delle autorità statali è contrario agli standard del diritto internazionale – tuttavia nel caso *de quo* tale interrogatorio si era svolto solo dopo la testimonianza dei coaccusati nel corso del processo a Victoire Ingabire, e che quindi nella specie non si era concretata, sotto questo profilo, una violazione del diritto di difesa.

Lo stesso dicasi per quanto attiene alle lamentate perquisizioni dei coimputati detenuti e del team di difesa: invero, da un lato, le perquisizioni a campione di persone in stato di detenzione costituiscono una prassi non suscettibile, in quanto tale, di arrecare violazione ai diritti sanciti in materia di diritti umani; dall'altro, nella giornata di udienza nel corso della quale sono stati perquisiti i difensori della ricorrente erano stati eseguiti dei controlli a tutto il pubblico che aveva assistito al processo, in ragione del recente attacco terroristico nella capitale. Le perquisizioni apparivano dunque legittime e proporzionate alle circostanze specifiche del caso.

Una violazione del diritto di difesa, garantito dall'art. 7, § 1, lett. c) della Carta africana, è stata invece riscontrata nella mancata informazione alla difesa circa il continuo sequestro di documentazione, usata poi contro l'imputata, nel diniego della possibilità di controinterrogare i coimputati, nonché nella difficoltà dei difensori di incontrare la propria assistita e nel clima generale di minacce e intimidazioni subite dai testimoni della difesa. La Corte di Arusha ha, infatti, chiarito che il diritto alla difesa non va inteso come limitato alla scelta del proprio difensore, estendendosi ad esempio anche alla possibilità di interrogare e contro esaminare i testimoni, di organizzare ed esprimere la propria strategia difensiva nel corso del procedimento penale, di consultarsi con l'assistito, nonché di essere messi a conoscenza della documentazione del processo per poterla esaminare.

#### **4. Sulla violazione del principio di imparzialità dei giudici e del principio di legalità in materia penale**

I giudici africani si sono poi occupati della doglianza di violazione relativa all'imparzialità dei giudici interni che avevano condannato la dissidente politica.

Nel ricorso quest'ultima sosteneva che sia il tribunale di primo grado che la Corte Suprema non avevano reagito alle intimidazioni dei testimoni della difesa da parte della procura e anzi avevano sostenuto che le stesse non avessero comunque comportato alcun impatto sulle testimonianze. Anche le vibranti proteste del collegio di difesa circa il comportamento scorretto dell'accusa erano rimaste senza ascolto. Il tutto, secondo la difesa di Victoire Ingabire, a dimostrazione della parzialità dei giudici interni, che il governo convenuto invece contestava recisamente.

Sul punto, la Corte africana ha richiamato i principi e le linee guida della Commissione africana sul diritto a un equo processo e all'assistenza legale in Africa, secondo le quali l'imparzialità di un organo giudiziario può essere determinata secondo tre fattori: anzitutto la posizione del magistrato (come ad esempio nel caso in cui un procuratore che abbia indagato sul caso successivamente sieda nel collegio con funzione giudicante); in secondo luogo l'aver espresso precedentemente opinioni suscettibili di influenzare il processo o, infine, l'aver già svolto un ruolo nel procedimento penale in corso (ad esempio esser stati membri del collegio giudicante in un precedente grado di giudizio).

Posto che nel caso di specie, Victoire Ingabire non ha provato alcuno dei sopramenzionati fattori, la Corte ha rigettato la doglianza relativa all'imparzialità dei giudici interni.

La ricorrente aveva inoltre lamentato la violazione del principio di legalità e nello specifico dell'aver subito un'applicazione retroattiva del reato di ideologia di genocidio.

Invero, se inizialmente la ricorrente era stata rinviata a giudizio per il reato di istigazione al genocidio previsto alla L. 18 del 23 luglio 2008, nel corso del procedimento penale nei suoi confronti la Corte Suprema aveva riqualificato il reato sulla base della nuova legge entrata in vigore il 28 ottobre 2013.

I giudici di Arusha hanno ribadito l'importanza del principio di irretroattività della legge penale, contenuto tra l'altro all'art. 7, § 2 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (oltre che dall'art. 15 del Patto

internazionale sui diritti civili e politici), in base al quale è proibita un'applicazione retroattiva di norme penali a fatti verificatisi prima dell'entrata in vigore delle suddette leggi, salvo il caso della *lex mitior*<sup>8</sup>.

Nella fattispecie oggetto della sentenza in commento la Corte africana ha osservato che la ricorrente era stata condannata per reati commessi tra il 2003 e il 2010 e che le pene dei reati per i quali era stata inizialmente rinviata a giudizio erano state successivamente modificate da leggi del 2012 e del 2013, entrambe favorevoli alla ricorrente. Inoltre, la sentenza ha chiarito che il principio d'irretroattività della legge penale non preclude la riqualificazione del reato nel corso del procedimento penale. Ciò che invece risulta proibito è l'applicazione di una nuova normativa maggiormente afflittiva.

La circostanza che la pena sancita alla fine del processo da parte della Suprema Corte fosse superiore a quella disposta in primo grado, all'esito della riqualificazione dei reati, era dovuta piuttosto al mancato riconoscimento delle circostanze attenuanti nel giudizio di ultimo grado e alla condanna per un ulteriore reato per il quale la ricorrente era stata precedentemente assolta.

Per tali ragioni, la Corte ha dichiarato la non violazione dell'art. 7, § 2 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

## **5. Sulla violazione della libertà di espressione**

I giudici africani si sono infine occupati della lamentata violazione della libertà di espressione, garantita all'art. 9 della Carta.

Nel suo ricorso, Victoire Ingabire sosteneva di essere stata condannata per “minimizzazione” di genocidio in ragione delle opinioni espresse durante il suo discorso al Memoriale del genocidio di Kigali, dove aveva affrontato un complesso discorso riguardante la gestione del potere, l'amministrazione della giustizia, la storia della nazione e gli attacchi che miravano a sminuire la figura dell'ex Presidente della Repubblica, ma non aveva – a suo dire – mai tentato di minimizzare o banalizzare il genocidio.

La ricorrente rimarcava inoltre che le leggi penali del Ruanda sulla negazione del genocidio fossero vaghe e poco chiare e, dunque, non rispettose dei requisiti stabiliti dal diritto internazionale. Con la verosimile conseguenza di condanne non sostanziate e corroborate da solide prove e di un uso politico di tale strumento repressivo.

---

<sup>8</sup> In virtù del principio del *favor rei*, la legge successiva che depenalizzi un reato o comunque preveda una pena più lieve va applicata anche alle ipotesi di reato che si siano verificate prima della sua entrata in vigore.

Il governo del Ruanda richiamava la teoria del margine di apprezzamento relativamente alla previsione di nuovi reati, alla loro portata applicativa e al relativo trattamento sanzionatorio, ma la ricorrente sosteneva che tale principio non veniva in rilievo, poiché farebbe riferimento allo spazio di manovra che gli organi sovranazionali di controllo garantiscono alle autorità nazionali nel rispetto dei loro obblighi internazionali in materia di diritti umani. Il governo convenuto chiariva poi che la libertà di espressione trova delle limitazioni che devono tener conto del contesto sociale e della storia del paese di riferimento: nel caso del Ruanda c'erano dunque tutti i requisiti per l'emanazione di una normativa penalistica in materia di genocidio. Peraltro il reato di negazione di genocidio è previsto in altri stati, per cui a maggior ragione si impone l'applicazione del principio di sussidiarietà e del margine di apprezzamento. Secondo il governo del Ruanda, infatti, il contenuto dei diritti garantiti dalla Carta non può che venire influenzato dal contesto interno nel quale tali diritti operano.

Nell'intervento di terzi autorizzato dalla Corte, la Commissione nazionale per la lotta al genocidio argomentava che la teoria del doppio genocidio al quale la ricorrente avrebbe fatto riferimento non costituisse nient'altro che una negazione revisionistica del genocidio perpetrato nel 1994 contro i Tutsi: a suo dire, tale teoria intenderebbe trasformare il genocidio del 1994 in un massacro interetnico, in tal modo esonerando i perpetratori, i loro complici e i simpatizzanti di tale triste pagina della storia del Ruanda. La ricorrente avrebbe tentato nei suoi discorsi di confondere le acque sul genocidio del 1994, tramite l'affermazione di due genocidi, per cui i Tutsi erano altrettanto colpevoli rispetto ai loro carnefici.

Nell'occuparsi di quest'ultima doglianza di violazione, la Corte africana ha ricordato anzitutto che il diritto alla libertà di espressione costituisce uno dei diritti fondamentali protetti dal diritto internazionale dei diritti umani, il cui rispetto è cruciale e indispensabile per lo sviluppo libero dell'umana persona e la creazione di una società democratica<sup>9</sup>.

Tuttavia, pur consapevole della sua portata, la Corte riconosce che tale diritto non costituisce un diritto assoluto e può subire delle limitazioni. Applicando i criteri previsti dalla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e degli altri organismi internazionali e regionali a tutela dei diritti umani<sup>10</sup>, la Corte

---

<sup>9</sup> In queste parole sembra riecheggiare, da un lato, il *General Comment* n. 34 del Comitato dei diritti dell'uomo sulla libertà di espressione, che ha definito la libertà di espressione come la "pietra angolare" di ogni società libera e democratica (*General Comment* 34, CCPR/C/GC/34, 12 settembre 2011, § 2) e, dall'altro, l'adagio della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha nel tempo definito la libertà di espressione, sancita all'art. 10 CEDU, come il "cane da guardia" delle moderne democrazie (cfr. *Goodwin c. Regno Unito*, sent. 27 marzo 1996, § 39).

<sup>10</sup> In tal senso, si veda la sentenza *Lobé Isoa Konate c. Burkina Faso* del 5 dicembre 2014, in cui la Corte africana ha chiarito che il termine "*within the law*" contenuto all'art. 9 della Carta africana consente restrizioni all'esercizio della

ha quindi subito sgomberato il campo sul fatto che la restrizione alla libertà di espressione della ricorrente, nel caso di specie, fosse prevista dalla legge, tenuto conto che Victoire Ingabire è stata proprio condannata per i reati di minimizzazione e negazione del genocidio a seguito del discorso al Memoriale del genocidio di Kigali e degli altri interventi in materia.

A questo proposito, la ricorrente aveva contestato la chiarezza e la prevedibilità della norma. La Corte africana, pur notando la genericità delle previsioni normative ruandesi che puniscono il reato di negazione o di minimizzazione del genocidio del 1994, ha comunque considerato che per tali reati è difficile prevedere una specifica e precisa fattispecie e che comunque bisognava tener conto del margine di apprezzamento dello Stato nell'individuare e proibire determinate condotte attraverso lo strumento del diritto penale.

I giudici di Arusha concludevano, dunque, che le norme incriminatrici fossero concepite in maniera tale da permettere agli individui di prevedere e adattare il loro comportamento alle condotte da esse vietate.

Restava pertanto da verificare se tale restrizione perseguiva uno scopo legittimo e se era proporzionata e necessaria in una società democratica.

Quanto al primo aspetto, la Corte africana ha fatto proprio il ragionamento del governo convenuto sulla necessità di proteggere la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico. In particolare, sebbene l'art. 9, § 2 della Carta africana non enuclei in quali casi le limitazioni al diritto siano possibili e quali gli scopi ammessi per tale restrizione, la Corte – richiamando l'art. 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici<sup>11</sup> e l'art. 27 della Carta<sup>12</sup> – ha statuito che le restrizioni alla libertà di espressione possono essere previste per salvaguardare i diritti altrui, la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la morale pubblica e la salute<sup>13</sup>. Per tali ragioni, i giudici di Arusha hanno constatato che i reati per i quali la ricorrente era stata condannata costituivano crimini gravi con potenziali serie ripercussioni sulla sicurezza dello Stato e l'ordine pubblico, che proprio tali norme miravano a tutelare; pertanto la restrizione perseguiva uno scopo legittimo.

---

libertà, purché queste *i*) siano previste dalla legge, *ii*) perseguano uno scopo legittimo e *iii*) siano necessarie e proporzionate, come ci si deve aspettare in una società democratica (cfr. §§ 145-166 della sopracitata sentenza).

<sup>11</sup> Il § 3 del suddetto articolo prevede che le restrizioni alla libertà di espressione “shall only be such as are provided by law and are necessary: (a) For respect of the rights or reputations of others; (b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.”

<sup>12</sup> L'art. 27, § 2 della Carta di Banjul sancisce che: “The rights and freedoms of each individual shall be exercised with due regard to the rights of others, collective security, morality and common interest.”

<sup>13</sup> La Corte africana ha fatto riferimento alla propria giurisprudenza (cfr. *Lobé Issa Konate, cit.*, §§ 134-135). Tale interpretazione era stata precedentemente proposta altresì nella giurisprudenza della Commissione africana (cfr. *Media Rights Agenda, Constitutional Rights Project c. Nigeria*, comunicazione n. 105/93-128/94-130/94-152/96, 31 ottobre 1998, §§ 68-69).

L'ultimo punto che la Corte africana ha valutato è stato quello – invero centrale – della necessità e della proporzionalità della restrizione alla libertà di espressione della dissidente politica.

Nei paragrafi della sentenza dedicati al suddetto aspetto, si riscontra un interessante *excursus* delle esperienze giurisprudenziali delle cugine corti regionali, quella europea<sup>14</sup> e quella interamericana<sup>15</sup>, le quali hanno nel tempo chiarito che in materia di discorsi politici, e in particolare per quelli concernenti critiche al governo o a suoi rappresentanti, o che involgono figure pubbliche, è necessario un più alto standard di tolleranza e che la libertà di espressione protegge anche i discorsi che scioccano, disturbano o offendono.

La Corte africana ha inoltre chiarito che il test sulla necessità e la proporzionalità della restrizione vada effettuato in concreto, ossia tenendo in particolare conto le peculiari circostanze nelle quali le espressioni e i discorsi hanno avuto luogo.

Nel caso di specie, era notorio che Victoire Ingabire, opponente politica del governo e leader *in pectore* della coalizione di partiti dell'opposizione, aveva svolto dei discorsi politici, e in particolare quello al Memoriale del genocidio di Kigali, che secondo i giudici interni erano volti a minimizzare il genocidio avvenuto nel 1994 in Ruanda nei confronti della popolazione Tutsi, a propagandare la teoria del doppio genocidio e a delegittimare il governo.

I giudici di Arusha hanno anzitutto tenuto a precisare di essere pienamente consapevoli delle atrocità del genocidio avvenuto nel Ruanda e hanno chiarito che ciò spiegava l'esigenza delle autorità interne di adottare tutte le misure necessarie a promuovere l'integrazione sociale e la fratellanza tra la popolazione e a impedire che incidenti simili accadano in futuro. Pur tuttavia, le leggi che sanzionino la minimizzazione, la propaganda o la negazione del genocidio non possono spingersi sino a negare i diritti e le libertà sanciti dagli standard internazionali in materia di diritti umani.

Il compito che la Corte si è attribuito è stato dunque quello di valutare la natura delle opinioni espresse dalla ricorrente, al fine di stabilire se le sanzioni penali comminate alla dissidente politica, alla luce delle circostanze del caso, erano state proporzionate e necessarie.

---

<sup>14</sup> A partire dal leading case *Handyside c. Regno Unito* del 7 dicembre 1976, la Corte di Strasburgo ha sviluppato un articolato ragionamento sulla libertà di espressione, che è considerata tra quelle che maggiormente devono essere confrontate con gli altri diritti e libertà. Secondo la Corte europea, si tratta invero di una libertà che “mantiene una specifica importanza di sistema che va oltre il diritto del singolo” (sul punto, V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL e L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Il Mulino, 2016, p. 307 e ss.).

<sup>15</sup> *Vecer-Bronstein c. Perù*, sent. 6 febbraio 2001, § 145 e ss; *Ricardo Canese c. Paraguay*, sent. 31 agosto 2004, § 98.

Dopo aver preso atto che vi erano divergenze tra la versione della ricorrente, la versione dell'Alta Corte e quella della Corte Suprema sul discorso svolto al memoriale<sup>16</sup> dove si faceva riferimento anche alle perdite subite dagli Hutu, la Corte ha ritenuto, nel dubbio, di dover fare affidamento sulla versione della ricorrente, sostanzialmente coerente a quella richiamata dai giudici di primo grado e comunque non contestata dal governo ruandese nelle sue memorie difensive.

Ebbene, i giudici africani hanno anzitutto preso atto che in uno Stato dove sia stato perpetrato un crimine quale il genocidio, la sensibilità della materia giustifica una valutazione differente di ogni commento ed opinione sul punto rispetto all'espressione di altre opinioni. In conseguenza, dichiarazioni che minimizzano inequivocabilmente l'entità o gli effetti del genocidio o che insinuino il dubbio non possono costituire un esercizio legittimo della libertà di espressione e dovrebbero essere proibite dalla legge.

Tuttavia, la Corte di Arusha, nel caso di specie, ha ritenuto che le opinioni espresse dalla ricorrente non banalizzassero o minimizzassero in alcun modo il genocidio contro i Tutsi, né propagassero la teoria del doppio genocidio. Nel proprio *reasoning*, i giudici hanno altresì spiegato che imporre restrizioni severe ai diritti fondamentali (attraverso il ricorso a sanzioni penali) sulla sola base del contesto di un determinato paese è in contrasto con la Carta di Banjul, poiché ciò creerebbe un'atmosfera dove i cittadini non possono liberamente disporre dei propri diritti e delle proprie libertà.

Quanto infine alla condanna della ricorrente per i reati di sedizione e congiura ai danni dello Stato, la Corte africana ha ribadito che lo spazio per restrizioni alla libertà di espressione nel contesto del dibattito politico o di questioni di interesse pubblico è molto più limitato. Le ingerenze al diritto di critica, infatti, devono essere quanto più possibile limitate, anche quelle più violente e dissacranti, a maggior ragione quelle provenienti da una figura politica dell'opposizione, e le autorità governative e statali devono prestare pertanto una maggiore tolleranza alle critiche per assicurare il pluralismo.

Tra l'altro, soggiunge la Corte, nulla nelle dichiarazioni della dissidente politica ruandese lasciava trapelare un incitamento alla sedizione o una minaccia alla sicurezza dello Stato e se pure, in via di mera ipotesi, si

---

<sup>16</sup> Mentre nella versione del discorso indicata dalla Corte Suprema si parla di “*another side of genocide: the one committed against the Hutu*”, nella versione del discorso richiamata dalla High Court si sostiene che Victoire Ingabire avrebbe parlato degli Hutu come “*victims of crimes against humanity and war crimes*”. La ricorrente sostiene invece che nel suo discorso si era semplicemente riferita a “*another untold story with regard to the crimes against humanity committed against the Hutus. The Hutus who lost their loved ones are also suffering; they think about the love ones who perished and are wondering: when will our dead ones also be remembered?*”.

volesse riscontrare la necessità di una tale restrizione, la stessa non sarebbe comunque proporzionata agli scopi perseguiti, poiché le autorità statali in quel caso ben avrebbero potuto adottare misure meno afflittive.

Le restrizioni alla libertà di espressione di Victoire Ingabire non erano dunque necessarie in una società democratica e per tali ragioni il Ruanda è stato condannato per violazione dell'art. 9 § 2 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, nonché dell'art. 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Conclusa l'analisi sulle violazioni sollevate, con riferimento alle altre istanze contenute nel ricorso, la Corte africana ha anzitutto ribadito di non essere un quarto grado di giudizio e dunque ha rigettato le richieste di abrogazione delle disposizioni interne relative al reato di ideologia del genocidio, di revisione del suo processo e di revoca dei provvedimenti presi nel procedimento interno. Sulla richiesta di scarcerazione, i giudici hanno invece ricordato che tale misura può essere concessa solo in circostanze eccezionali<sup>17</sup> e che nella specie la ricorrente non aveva fornito sufficienti prove alla Corte per poterla accordare.

Infine, la Corte di Arusha ha riservato a una successiva fase del procedimento l'esame delle domande risarcitorie e di rimborso delle spese legali, concedendo termine alle parti per esprimere le proprie osservazioni in merito.

## 6. Alcune riflessioni conclusive

La sentenza in commento, pur con qualche timidezza, ha meritoriamente dichiarato l'incompatibilità del processo svoltosi nei confronti di Victoire Ingabire e della sua successiva condanna con gli standard internazionali in materia di diritti umani, come già era stato denunciato da vari osservatori internazionali<sup>18</sup>. E tuttavia, la suddetta pronuncia non appare immune da una serie di osservazioni critiche.

Nel ragionamento della Corte di Arusha, lascia anzitutto perplessi il mancato accertamento di violazione dell'art. 7 della Carta africana con riferimento alla perquisizione dei coimputati di Victoire Ingabire,

---

<sup>17</sup> Si può far riferimento ai casi *Alex Thomas c. Tanzania*, cit., § 157 e *Mohamed Abubakari c. Tanzania*, sent. del 3 giugno 2016, § 234, dove la Corte chiarisce che l'ordine di scarcerazione può essere concesso in via eccezionale solo se in mancanza conseguirebbe per il ricorrente un doppio pregiudizio, incompatibile con i diritti fondamentali sanciti dalla Carta.

<sup>18</sup> Tra gli altri, Amnesty International, che ha inviato propri osservatori per assistere al processo di primo e secondo grado, ha denunciato a più riprese l'iniquità della procedura e le violazioni alla libertà di espressione (si veda, in ultimo, Amnesty International Report, *Setting the scene for elections. Two Decades of silencing dissent in Rwanda*, 2017, pag. 13-14, disponibile al seguente link: <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/07/AFR4765852017ENGLISH-Final.pdf?x25872>).

testimoni nel processo nei confronti della ricorrente. Ed invero, non si comprende bene come i giudici internazionali, pur avendo constatato l'incompatibilità di tali condotte poste in essere dalle autorità statali con gli obblighi internazionali in materia di diritti umani (i quali, si badi bene, stabiliscono pur sempre un standard minimo e insopprimibile di tutela), non riscontrino poi la violazione del diritto alla difesa ipotizzando che tale intimidazione non abbia avuto effetti nel caso di specie, poiché concretizzatasi a seguito delle testimonianze. A parte la dubbia credibilità di tale ultima conclusione, se solo di pensi agli effetti deleteri che un clima di intimidazione possa avere sull'equità complessiva di un processo, non appare conforme al diritto internazionale l'utilizzo di prove e testimonianze ottenute sotto un clima di minacce e perquisizioni: la prassi internazionale<sup>19</sup> non permette la deroga del diritto a un equo processo in violazione di diritti non derogabili quali il divieto assoluto di torture e trattamenti inumani o degradanti o per altre forme di coercizione<sup>20</sup>.

Un secondo profilo di criticità della sentenza Ingabire riguarda la confusione che i giudici della Corte sembrano fare tra i due distinti concetti di imparzialità e indipendenza. Mentre invero la prima nozione attiene all'assenza di pregiudizi e conflitti di interessi, sia sotto il profilo soggettivo (non parteggiare per alcuna delle due parti), sia sotto il profilo oggettivo (essere percepiti agli occhi terzi come imparziali), con la nozione di indipendenza si suole far riferimento all'assenza di legami con altri organismi o istituzioni, alle modalità della nomina dell'organo e, infine, all'esistenza di specifiche regole che tutelino l'organo da eventuali pressioni dall'esterno.

In questo senso, sembra esserci un passo indietro rispetto al precedente orientamento espresso nella sentenza *APDH c. Costa d'Avorio*, nella quale la Corte di Arusha aveva fornito una più puntuale definizione dei due concetti<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Si veda in proposito lo *General Comment* del Comitato sui diritti umani in materia di diritto all'equo processo (General Comment No. 32, CCPR/C/GC/32, 23 agosto 2007, § 6).

<sup>20</sup> Una codificazione di tale prassi è riscontrabile all'art. 8, § 3 della Convenzione americana sui diritti umani del 1969, ai sensi del quale "La confessione da parte dell'accusato sarà valida solo se fatta al di fuori di qualunque forma di coercizione." La Corte interamericana ha nel tempo valorizzato tale norma, chiarendo anzitutto che per coercizione non ci si deve riferire solo alle nozioni di tortura o di trattamenti inumani e degradanti ma a qualsiasi forma di interferenza con l'espressione spontanea della volontà di una persona. I giudici americani hanno inoltre statuito che sussiste una violazione dell'equo processo anche nel caso di dichiarazioni o confessioni ottenute con la coercizione che riguardano non la propria persona ma un terzo (cfr. *Cabrera Garcia e Montiel Flores c. Mexico*, sent. 26 novembre 2010, §§ 166-167).

<sup>21</sup> *Actions pour la protection des droits de l'Homme (APDH) c. Costa d'Avorio*, sent. 18 novembre 2016, § 117 e ss. Del rischio di una distinzione meramente tautologica tra le nozioni di imparzialità e indipendenza nella giurisprudenza della Corte africana si era già lamentato il giudice algerino Ouguergouz nella sua *dissenting opinion* all'appena citata

Infine, non è condivisibile l'interpretazione e la conseguente applicazione del principio del margine di apprezzamento, con riferimento alla violazione della libertà di espressione: nel valutare il primo dei tre criteri che giustificano una restrizione alla libertà di espressione, ovverosia l'esistenza di una base legale, la Corte africana ha richiamato tale principio per dichiarare conforme all'art. 9 della Carta la normativa ruandese in materia di negazione o minimizzazione del genocidio. È stato dunque omesso ogni giudizio circa l'accessibilità e la prevedibilità di tale normativa, pur se nel ricorso della dissidente politica vi era una puntuale doglianza di violazione in tal senso. Ora, il diritto internazionale osta a una fattispecie incriminatrice che non sia formulata con sufficiente precisione, poiché ciò non consentirebbe a un individuo di regolare conseguentemente la propria condotta. Si pensi alle esperienze giurisprudenziali della Corte europea e della Corte interamericana che hanno codificato le nozioni di "accessibilità" del precetto e "prevedibilità" delle conseguenze sanzionatorie<sup>22</sup>. Ancora, il *General Comment* n. 34 del Comitato dei diritti umani sulla libertà di espressione ha espressamente codificato tali principi al § 25, spingendosi a chiarire che "A law may not confer unfettered discretion for the restriction of freedom of expression on those charged with its execution. Laws must provide sufficient guidance to those charged with their execution to enable them to ascertain what sorts of expression are properly restricted and what sorts are not."

Un esame della normativa ruandese in tal senso era dunque necessario e avrebbe probabilmente condotto i giudici di Arusha a una dichiarazione di violazione della libertà di espressione della ricorrente già per l'assenza di una base legale della restrizione. Una conclusione anche metodologicamente più neutra, poiché avrebbe evitato alla Corte africana di entrare nel merito della valutazione del discorso della Ingabire, che già i giudici interni avevano valutato come sanzionabile.

Ed invero, la valutazione del ruolo delle vittime Hutu nel genocidio dei Tutsi dovrebbe spettare piuttosto agli storici e non essere materia del contendere dinanzi ai tribunali, a prescindere dalla loro natura interna o internazionale<sup>23</sup>.

---

sentenza contro la Costa d'Avorio: Ouguerougouz aveva sottolineato ai colleghi che l'indipendenza di un organo giudiziario e dei suoi membri, ossia il non dipendere da nessun'altra autorità, è requisito sì necessario ma non sufficiente, che va di pari passo con l'altrettanto indispensabile requisito dell'imparzialità, ovvero la necessità di non prendere posizione per alcuna delle parti in giudizio, di non avere pregiudizi e di non essere in una posizione di conflitto di interessi. Un richiamo alla chiarezza che purtroppo al momento appare inascoltato.

<sup>22</sup> Sulle due nozioni si vedano – *ex multis* – il *leading case* della Corte europea *Sunday Times c. Regno Unito (n.1)*, sent. 26 aprile 1979, § 49 e i casi della Corte interamericana *Kimel c. Argentina*, sent. 2 maggio 2008, § 67 e *Mémoli c. Argentina*, sent. 22 agosto 2013, §§ 136-137.

<sup>23</sup> Sul punto si possono riscontrare differenti posizioni da parte dei diversi organismi internazionali. Da un lato, nel più volte richiamato *General Comment* n. 34 del Comitato dei diritti umani si sancisce la generale incompatibilità di

Tra l'altro, appare irragionevolmente sostenere che il caso di specie attenga a una chiara ipotesi di negazionismo, delle quali altri organi di aggiudicazione internazionali si sono in passato occupati (con orientamenti non sempre concordanti<sup>24</sup>). La ricorrente, anche nella versione fornita dai tribunali interni, non contesta né confuta l'esistenza del genocidio del 1994 ai danni della popolazione di etnia Tutsi, limitandosi piuttosto a chiedere – nella sua veste di leader politico – che ruolo e che riconoscimento possono aver le vittime Hutu. Insomma, un'ardita ma coraggiosa presa di posizione nel difficile processo di riconciliazione ruandese a seguito degli atroci eventi del 1994.

Da qui l'accusa di minimizzazione e di propaganda della teoria del doppio genocidio, che però la Corte africana stessa sembra aver smentito.

In ogni caso, a tutto concedere, pur volendo avallare la tesi del governo del Ruanda e dei suoi tribunali sulla minimizzazione del genocidio da parte della dissidente politica, appare francamente eccessivo sanzionare una tale condotta con lo strumento penalistico, che deve sempre costituire l'*extrema ratio*, posto che la sua applicazione si risolve nella privazione della libertà per l'individuo di cui si accerti la responsabilità. Più conforme allo scopo perseguito in questo caso, ossia il non compromettere il percorso riconciliativo di una nazione ferita dal genocidio, potrebbe essere – a parere di chi scrive – la via della tutela risarcitoria in sede civile (previa dimostrazione dell'illeceità dell'opinione espressa).

Infine, anche a non condividere le suddette conclusioni, non si può prescindere da una pretesa di maggiore tassatività e determinatezza della normativa penalistica in commento: una fattispecie di reato

---

leggi che sanzionano con lo strumento del diritto penale l'espressione di opinioni su fatti storici (anche se tali opinioni siano erranee o contengano interpretazioni non corrette del passato) con gli obblighi internazionali in materia di libertà di espressione (e in particolare con l'art. 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici), pur facendo salve le limitazioni alla libertà in parola di cui al § 2 dell'art. 19 del Patto e quanto previsto al successivo art. 20, relativamente ai discorsi d'incitamento all'odio e alla propaganda in favore della guerra (§ 49 del General Comment). Dall'altro, la Corte di Strasburgo, probabilmente in ragione di una maggiore sensibilità europea in materia, è intervenuta più volte in fattispecie concernenti ipotesi di c.d. negazionismo o revisionismo della Shoah, con un forte messaggio di condanna di tale approccio, che è stato ritenuto un abuso di diritto ai sensi dell'art. 17 CEDU (cfr. *Lehideux e Isorni c. Francia*, sent. 23 settembre 1998, § 51; *Chaumy e altri c. Francia*, sent. 29 giugno 2004, § 69 e *Garandy c. Francia*, dec. 24 giugno 2003).

<sup>24</sup> Ad esempio, nel caso *Lehideux e Isorni*, la Corte europea ha ritenuto che sanzionare penalmente una propaganda politica tendente a riabilitare la figura di Pétain, storico leader della Repubblica di Vichy, fosse una restrizione sproporzionata alla libertà di espressione e che altri rimedi di natura civilistica sarebbero stati più appropriati a tutelare la dignità delle vittime dell'antisemitismo; invece, nel caso *Garandy* e nel caso *Chaumy*, la Corte ha ritenuto che la negazione di un crimine contro l'umanità costituisca una delle più odiose forme di incitamento all'odio e conseguentemente una seria minaccia all'ordine pubblico, incompatibile con la democrazia e i diritti umani.

eccessivamente vaga, quale quella normata in Ruanda in materia di negazione del genocidio del 1994, può infatti prestarsi facilmente ad abusi da parte delle autorità a danno delle minoranze.

A tale conclusione, concorre altresì la considerazione circa la grande delicatezza degli interessi in gioco: da un lato la libertà di espressione, definita anche in dottrina come “*the touchstone of all rights*”<sup>25</sup> e, dall’altro, l’esigenza di tutela della dignità delle vittime di crimini odiosi e dei loro prossimi congiunti (oltre che dell’opinione pubblica più in generale) dal revisionismo storico. Il bilanciamento mai semplice tra i due opposti interessi ci porta a esigere un innalzamento degli standard di tutela, con inevitabili conseguenze per ambo gli interessi in gioco. In altre parole, non si può da un lato limitare la libertà di espressione senza che tale, pur legittima, limitazione sia provvista delle apposite guarentigie dello Stato di diritto. Anzi, come chiarito dal Comitato dei diritti dell’uomo “*when a State party imposes restrictions on the exercise of freedom of expression, these may not put in jeopardy the right itself. The Committee recalls that the relation between right and restriction and between norm and exception must not be reversed*”<sup>26</sup>.

Insomma, pur se l’accertamento di violazione della libertà di espressione nel caso di specie appare molto importante e significativo, l’iter argomentativo seguito dalla Corte africana dei diritti dell’uomo e dei popoli non sembra altrettanto solido e convincente: la violazione della libertà di espressione andava piuttosto riscontrata per l’assenza di una base legale nel diritto interno, tenuto conto dell’eccessiva indeterminatezza della fattispecie incriminatrice.

A parziale discolpa della giovane Corte regionale, può sicuramente dirsi che la strada nella quale si è incuneata la giurisprudenza africana è di quelle tra le più impervie e meno munite di consolidati orientamenti e affidabili certezze. Il tutto, in un caso che già aveva creato non pochi crucci alla Corte africana, per via della crisi aperta dallo Stato del Ruanda in corso di procedura tramite il ritiro della dichiarazione con la quale permetteva a singoli individui e organizzazioni non governative di adire direttamente i giudici di Arusha.

*alessio sangiorgi*

---

<sup>25</sup> D. MOECKLI, S. SHAH e S. SIVAKUMARAN (eds.), *International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2014, pag. 225.

<sup>26</sup> General Comment n. 34, cit., § 21.