

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

CASO NAVALNY: LA GC DELLA CORTE EDU CONDANNA LA RUSSIA SU TUTTI I FRONTI, RICONOSCENDO ANCHE LA VIOLAZIONE DELL'ART. 18 CEDU

Posted on 26 Novembre, 2018 by [Silvia Filippi](#)

Il 15 novembre 2018 la *Grande Chambre* della Corte EDU si è pronunciata sui cinque ricorsi riuniti (n. 29580/12 e al.) promossi dal blogger e attivista politico di opposizione Aleksey Navalny nei confronti della Russia. Il ricorrente lamentava la violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza, sotto il profilo della legalità dell'arresto e della detenzione (art. 5 par. 1 CEDU), del diritto ad un equo processo (art. 6), della libertà di riunione e associazione (art. 11), nonché dei limiti ammessi alla restrizione dei diritti (art. 18). Tale giudizio è stato deferito alla *Grande Chambre* a seguito dell'ammissione della richiesta ex art. 43 proveniente da entrambe le parti dopo la pronuncia emessa dalla Terza Sezione il 2 febbraio 2017, con la quale la Corte, unanimemente, aveva riconosciuto la violazione degli articoli 5, 6 e 11, pur non identificando motivazioni politiche alla base delle condotte statuali. Questa volta la GC, oltre a confermare la sussistenza delle violazioni già riscontrate, statuisce che

l'inasprimento delle azioni assunte dalle autorità nei confronti del ricorrente, correlato all'incremento delle sue attività di contestazione del Presidente Putin e del suo *entourage*, sia stato dettato dal deliberato intento di tenere sotto controllo l'opposizione, facendo così venir meno quel pluralismo politico che concorre a dare forma ad un assetto politico effettivamente democratico di cui lo Stato di diritto è espressione. Tuttavia, la presenza di un'opinione separata, *partly concurring, partly dissenting*, firmata da cinque giudici, testimonia la persistenza di una non pacifica delimitazione dell'area di applicazione dell'art. 18, nonostante il "dual test" fissato dalla GC in *Merabishvili v. Georgia* (n. 72508/13, 28 novembre 2017). In circa 60 anni di attività della Corte, questa è solo l'undicesima volta che viene censurata tale tipologia di abuso.

La Russia, che solo lo scorso anno è stata parte in circa un terzo dei casi esaminati dalla Corte ed è tra gli Stati con il più basso tasso di esecuzione delle decisioni, è così stata condannata al risarcimento dei danni e delle spese patiti dal ricorrente, nonché richiamata (come già avvenuto di recente in *Lashmankin and Others v. Russia*, n. 57818/09 e al., 7 febbraio 2017) a dotarsi di una legislazione interna che rispetti il diritto di riunione e associazione come delineato dalla Convenzione, sopperendo all'inadeguatezza strutturale delle norme vigenti in materia, che allo stato lasciano ampio spazio alle arbitrarie interferenze della forza pubblica e non contemplano una proporzionata reazione a manifestazioni che, pur non essendo state autorizzate, si svolgano pacificamente. La GC al par. 49 sottolinea anzi il fatto che, al momento della decisione, il Comitato dei Ministri stava ancora monitorando l'esecuzione del giudizio *Lashmankin* e che, proprio in occasione dell'incontro dei membri di tale organo, avvenuto lo scorso giugno, è stata adottata la decisione CM/Del/Dec(2018)1318/H46-21, nella quale, al punto 6 in particolare, si esprime l'intento di "assistere" la Russia nell'opera di miglioramento della legislazione in materia di libertà di riunione. La sentenza giunge così in una fase particolarmente delicata per i rapporti tra la Corte EDU e la Federazione russa, dal momento che

non sembra inverosimile una sua fuoriuscita dal sistema del Consiglio d'Europa, come di recente affermato dal Segretario Thorbjørn Jagland.

La decisione, oltre che per l'indubbio rilievo giuridico, si segnala per il suo riverbero mediatico, stante l'ormai raggiunta popolarità del ricorrente che, in diretta dalla Corte di Strasburgo, ha espresso (ovviamente) via social la sua soddisfazione per la sentenza, non mancando di sottolinearne l'importanza per il tutt'ora elevato numero di persone che ogni giorno in Russia viene messo in stato di detenzione per ragioni platealmente, anche se non dichiaratamente, politiche.

Nel corso degli anni N. è stato arrestato innumerevoli volte (da ultimo nel settembre di quest'anno), ma in particolare nello spettro di valutazione della Corte sono rientrati sette arresti, verificatisi tra il 2012 ed il 2014 nell'ambito di manifestazioni o sit - in di protesta nei confronti del governo, che non in tutti i casi erano stati autorizzati. Il ricorrente è stato soggetto a periodi di detenzione brevi, oscillanti da pochi giorni a qualche settimana, quanto bastava per tenerlo lontano dallo spazio pubblico nei momenti cruciali precedenti gli appuntamenti elettorali, e quindi reso politicamente inoffensivo senza però quel clamore che sarebbe stato prevedibilmente suscitato dentro ed oltre i confini se gli fosse stata inflitta un'unica, lunga, pena detentiva.

Quanto alla violazione degli art. 5, 6 e 11 la GC condivide in pieno quanto deciso dalla Terza Sezione, in particolare enfatizzando alcuni aspetti, quali l'insussistenza di un "pressing social need" che a detta del Governo avrebbe giustificato l'intervento della forza pubblica (par. 86), nonché lo stretto legame che caratterizza libertà di espressione e libertà di riunione, richiamando la giurisprudenza che fa capo a *Ezelin c. Francia*, 26 aprile 1991 (par. 98) e l'effetto potenzialmente deterrente alla partecipazione al dibattito politico dei sostenitori dell'opposizione causato dall'arresto di una delle personalità più in vista di tale area (par.153).

Ora vale la pena soffermarsi sulla violazione dell'art. 18, che appunto

non era stata riscontrata nella decisione camerale di febbraio. Da quanto allegato dal ricorrente, emerge che la ragione sottostante ai suoi arresti e all'inflizione di sanzioni amministrative consisteva proprio nell'individuazione dello stesso come attivista politico di opposizione. La GC riconosce che, di fatto, N. sia stato arrestato per sette volte in un lasso di tempo relativamente breve e con modalità pressoché identiche. Questa, secondo il Governo, sarebbe stata l'ovvia conseguenza della deliberata messa in atto di condotte illegittime, ma, secondo i giudici di Strasburgo "the pretexts for the arrests were becoming progressively more implausible" (par. 167 - 8), riconoscendo così nell'art. 18 l'elemento caratterizzante del ricorso (par. 164) e valutandolo soprattutto in relazione al quinto ed al sesto arresto subito. Secondo la versione ufficiale, N. sarebbe stato arrestato nel quinto caso in quanto a capo di una "marcia", mentre emerge che lo stesso stesse abbandonando il luogo in cui si era svolta una manifestazione subito dispersa e le persone ed i giornalisti che stavano percorrendo la stessa strada non fossero al suo seguito; nel sesto caso sarebbe invece stato arrestato mentre stava di fronte al palazzo di giustizia, pacificamente, dietro al cordone della polizia e non distinguendosi in alcun modo dalle altre persone presenti.

Analizzando gli eventi nel loro complesso, si assiste ad un progressivo intensificarsi della severità delle autorità nei confronti del ricorrente, tenendo altresì conto dell'evoluzione legislativa in materia (in particolare la Legge federale sugli eventi pubblici n. 54 - FZ del giugno 2004) registrata nel periodo di riferimento: le sanzioni pecuniarie dovute per alcune infrazioni sono state aumentate di venti volte e sono state introdotte nuove fattispecie di reato (par. 172). Secondo la GC appare quindi chiara l'intenzione della Russia di "bring the opposition's political activity under control" e di perseguire il ricorrente non come individuo ma come figura di riferimento dell'opposizione, danneggiando così non solo lo stesso ed i suoi sostenitori ma "the very essence of democracy" (par. 174), in cui la libertà individuale può essere limitata solo in nome dell'interesse

generale, quella "higher freedom" di cui ai lavori preparatori dell'art. 18 (par. 51). Viene quindi riscontrato, oltre ogni ragionevole dubbio, l'intento di "suppress that political pluralism which forms part of *effective political democracy governed by the rule of law*, both being concepts to which the Preamble to the Convention refers". Ma non c'è piena condivisione su questo punto.

Nell'opinione separata annessa alla sentenza, cinque giudici dichiarano di aver votato contro il riconoscimento della violazione dell'art. 18, ritenendo sufficiente riferirsi agli art. 5 ed 11. Accomunati dal "firm belief" che il richiamato articolo non sia lo strumento giuridico adatto cui ricorrere in situazioni assimilabili a quella in oggetto, affermano che, semmai, si sarebbe dovuto ricorrere all'art. 17, riguardante l'abuso di diritto. Pur riconoscendo che il ricorrente non aveva invocato tale disposizione e che sarebbe inappropriato disquisire su quale sarebbe stato l'esito della vicenda nel caso in cui ciò fosse avvenuto (par. 3 - 4), i giudici analizzano gli ambiti di applicazione dell'art. 17 e fanno un confronto con l'art. 18. Nonostante il primo non sia mai stato applicato nei confronti delle Alte Parti Contraenti (né dalla Corte né dalla precedente Commissione), bensì solo nei confronti di individui o gruppi, se ne valorizza il dato letterale, che mette gli Stati al primo posto dell'elenco dei soggetti destinatari e se ne sottolineano le potenzialità della sua applicazione come fattispecie autonoma (l'art. 18, invece, si accompagna ad altre violazioni, in questo caso gli art. 5 ed 11), ritrovandone l'antecedente ideale nell'art. 30 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (par. 12 - 16). L'art. 18 viene di contro ricondotto allo sviamento di potere di matrice francese (par. 23) ed in rapporto alla disposizione precedente viene considerato "perhaps (...) redundant and unnecessary" (par. 25), censurandone altresì l'applicazione al caso di specie in quanto da riferirsi a situazioni da valutarsi nel lungo termine e non rispetto a singoli avvenimenti.

Ebbene, a questo proposito i giudici autori dell'opinione separata sembrano trascurare che, anche se la sentenza richiama

esplicitamente la violazione dell'art. 18 solamente in relazione a due delle sette azioni contestate, queste non rappresentano altro che la manifestazione più evidente di un atteggiamento generalizzato assunto dalla Russia, come anche dimostrato dai numerosi casi, decisi e pendenti, meno noti ma che lamentano le stesse violazioni. Inoltre, proprio una delle argomentazioni dei cinque giudici a sfavore della disposizione, costituisce in realtà la prova del suo non essere assolutamente ridondante ed inutile: al par. 24 se ne lamenta la difficile applicabilità in quanto "in addition to the abuse of power, it requires the proof of bad faith, of hidden unmentionable motives in relation to the application of a particular restriction to a particular identified right in the context of a particular incident". In tale inciso si trova risposta al perché, fino ad oggi, la Corte abbia individuato una violazione di tale disposizione solo in 11 casi e al perché, soprattutto in una fase in cui le c.d. "democrazie illiberali" si stanno consolidando, l'art. 18 CEDU sia più necessario che mai.