Discorso per l'audizione alla Commissione Esteri della Camera dei Deputati – 24 giugno 2025 – Nuvola Galliani

Onorevoli Deputate e Deputati,

grazie per l'opportunità di intervenire oggi.

Buongiorno, mi chiamo Nuvola Galliani e intervengo oggi a nome di International Partnership for Human Rights, un'organizzazione indipendente con sede a Bruxelles e Kyiv, attiva dal 2008 nella promozione dei diritti umani, soprattutto nei Paesi dell'ex spazio sovietico. Il nostro approccio si basa su una stretta collaborazione con i partner locali: documentiamo le violazioni, forniamo assistenza legale alle vittime e portiamo avanti attività di advocacy a livello nazionale e internazionale.

Nel mio intervento di oggi vorrei contestualizzare il rapporto italiano che presentiamo con FIDU, collocandolo all'interno di un progetto più ampio che IPHR ha lanciato nell'aprile 2024, interamente dedicato alla repressione transnazionale – o "TNR" – con un focus particolare sulle pratiche messe in atto dalla Federazione Russa nei confronti dei propri oppositori all'estero.

Con questo termine ci riferiamo a quelle pratiche con cui regimi autoritari colpiscono i propri oppositori anche quando si trovano all'estero, limitandone la libertà d'azione, intimidendoli, talvolta perseguitandoli apertamente. Parliamo, ad esempio, di estradizioni strumentali, sorveglianza, minacce, attacchi ai familiari rimasti in patria, uso politico dei mandati Interpol, revoca arbitraria di documenti, pressioni nei procedimenti d'asilo o – nei casi più estremi – omicidi mirati.

In quanto area che ospita un numero significativo di rifugiati e comunità in esilio provenienti da tutto il mondo, l'Europa è emersa come uno dei principali teatri delle attività di TNR, con agenti statali e intermediari legati a Russia, Iran, Cina, Turchia, Ruanda ed Egitto coinvolti in numerosi casi documentati.

L'ONG americana Freedom House ha documentato 1035 casi di TNR nel mondo dal 2014, che coinvolgono 44 stati di origine e 100 stati ospitanti, mettendo a rischio circa 3,5 milioni di persone.

Nel continente europeo, gli Stati autoritari hanno preso di mira esiliati, attivisti, giornalisti e dissidenti che cercavano rifugio o contribuivano alla costruzione di movimenti democratici dall'estero. Tra gli attacchi fisici di alto profilo, gli avvelenamenti di dissidenti da parte della

Russia rappresentano esempi emblematici. La Turchia ha abusato del sistema Interpol e di accordi bilaterali per arrestare attivisti curdi e presunti gülenisti. Allo stesso modo, le intimidazioni dell'Iran contro giornalisti in esilio nel Regno Unito e le stazioni di polizia "informali" cinesi nelle città europee evidenziano la natura sistemica e pervasiva del fenomeno TNR.

Dopo l'invasione su larga scala dell'Ucraina nel 2022, la repressione transnazionale esercitata dalla Russia si è intensificata, diventando una componente sistemica della sua strategia contro dissidenti e rifugiati politici all'estero.

Il nostro progetto ha quattro obiettivi principali:

1. Documentare e indagare i casi di TNR, con particolare attenzione all'azione della Federazione Russa,;

2. Rafforzare la resilienza delle comunità in esilio, anche tramite formazione e micro-finanziamenti;

3. Fornire assistenza legale e supporto d'emergenza alle vittime, in particolare in caso di estradizione, pressione consolare o necessità di ricollocamento rapido;

4. E promuovere responsabilità e consapevolezza politica, tramite analisi giuridiche e campagne pubbliche.

All'interno di questo progetto abbiamo prodotto rapporti nazionali su più Paesi europei – Germania, Francia, Regno Unito – e ora Italia. Questi rapporti analizzano in particolare le modalità con cui la repressione transnazionale esercitata dalla Federazione Russa si manifesta nei Paesi ospitanti, con l'obiettivo di offrire, da un lato, uno strumento di orientamento per le persone prese di mira e, dall'altro, una valutazione tecnica rivolta alle autorità per individuare lacune e proporre soluzioni.

Ciò che emerge da questo lavoro comparativo è che, pur con sistemi giuridici e strumenti diversi, le lacune strutturali sono molto simili in tutti i Paesi esaminati:

- In nessuno di questi contesti esiste oggi una definizione giuridica chiara di repressione transnazionale, né una normativa penale che la qualifichi come reato autonomo.
- Manca spesso un coordinamento sistemico tra i diversi livelli istituzionali e una comprensione condivisa e coerente del fenomeno.

- Le forme più subdole di TNR, quelle che non configurano reati veri e propri – come la revoca dei documenti o le minacce indirette – finiscono per essere ignorate o sottovalutate;
- Infine, le vittime restano spesso senza protezione adeguata, o addirittura percepite con sospetto, soprattutto quando provengono da contesti geopolitici sensibili.

In Francia e nel Regno Unito, l'attenzione alla TNR si è sviluppata soprattutto in chiave di sicurezza nazionale. Questo ha favorito alcune reazioni istituzionali, ma ha anche prodotto una risposta sbilanciata, più orientata alla prevenzione del rischio che alla tutela dei diritti. Anche in Germania abbiamo osservato un approccio frammentato, con un ruolo crescente attribuito ai servizi di sicurezza, ma senza una strategia coordinata o un riconoscimento chiaro del fenomeno.

Affrontare la TNR esclusivamente come una questione di sicurezza nazionale è problematico: rischia di portare a una criminalizzazione implicita delle comunità in esilio, in cui anche le potenziali vittime possono essere percepite come potenziali autori di reato. Questo approccio può giustificare restrizioni ai diritti proprio nei confronti di coloro che avrebbero bisogno di protezione e fiducia istituzionale. Tuttavia, è anche una questione di sicurezza nazionale, perché tollerare interferenze sistematiche da parte di regimi autoritari all'interno del proprio territorio mina la sovranità dello Stato ospitante.

Il rapporto sull'Italia, che la mia collega di FIDU presenterà nel dettaglio, si inserisce in questo quadro. Emergono qui carenze strutturali simili:
- Non esiste una definizione normativa di repressione transnazionale, né una normativa penale che la qualifichi come reato autonomo.
- Le istituzioni coinvolte non condividono criteri di riconoscimento o meccanismi comuni di intervento;
- Manca un punto di riferimento istituzionale unico a cui le vittime possano rivolgersi;

Tutto ciò genera una zona grigia giuridica, in cui molte persone in esilio – comprese dissidenti, giornalisti, attivisti e perfino disertori dell'esercito russo – si trovano esposte a minacce, ostacoli amministrativi, misure restrittive arbitrarie, senza però alcuna protezione specifica.

Da un punto di vista comparativo, I rapporti che abbiamo redatto su Germania, Francia, Regno Unito e ora Italia hanno evidenziato – da un lato le difficoltà comuni nel riconoscere e affrontare la repressione transnazionale, e dall'altro le risposte parziali e molto disomogenee adottate a livello nazionale. Per questo, gli studi sulle risposte domestiche al fenomeno della

TNR si inseriscono in un’advocacy anche più ampia verso uno strumento vincolante a livello regionale.

È da qui che nasce la nostra proposta per una Convenzione del Consiglio d’Europa sulla repressione transnazionale:
Una convenzione che non solo fornisca una definizione condivisa del fenomeno, ma che stabilisca anche standard minimi comuni di protezione, fondati su un approccio centrato sui diritti umani, per garantire una risposta più coerente e coordinata da parte degli Stati membri.

Concludo sottolineando che la repressione transnazionale rappresenta una sfida complessa, che richiede risposte coordinate e consapevoli a livello nazionale. In un contesto in cui attori come la Federazione Russa intensificano le loro azioni repressive contro oppositori e dissidenti anche al di fuori dei propri confini, è fondamentale che anche in Italia si sviluppi un approccio strutturato, capace di riconoscere tempestivamente questi rischi e garantire protezione effettiva alle persone prese di mira da atti intimidatori o persecutori.

La dott.ssa Eleonora Mongelli, presenterà ora più nel dettaglio i risultati del rapporto sul contesto italiano, che offrono una base concreta per avviare questa riflessione.

Vi ringrazio per l’attenzione.