Osservazioni critiche alla legislazione russa sugli “agenti stranieri” alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

di Ferdinando Franceschelli

Title: Critical remarks on the Russian legislation on 'foreign agents' in the light of the case-law of the European Court of Human Rights

Keywords: Articles 8, 10 and 11 ECHR; Foreign agent; Financing and other forms of support from abroad; Labelling; Transparency; Stigmatising effect; Forced dissolution of organisations as a drastic sanction; Obligation to submit reports

1. - Con sentenza del 22 ottobre 2024, divenuta definitiva il 22 gennaio 2025 (nel prosieguo, in breve: “sentenza”), la Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, III sezione, si è pronunciata sul caso *Kobaliya e altri c. Russia* (ricorsi n. 39446/16 e altri 106, presentati tra il 2016 e il 2023) relativo alla violazione reiterata e diffusa di alcuni diritti garantiti dalla CEDU che, secondo le doglianze dei ricorrenti, era stata perpetrata dalle autorità russe mediante l'applicazione della legislazione in materia di “agenti stranieri” (tra i primi commenti, cfr. L. Acconciamesa, *States' International Obligation(s) to Repeal Domestic Legislations Incompatible with the European Convention on Human Rights*, in *EJIL:Talk!*, 4 dicembre 2024).

La legislazione in questione è strutturata in modo tale da classificare come “agenti stranieri” talune tipologie di organizzazioni non governative, di media e di individui che ricevono finanziamenti da parte di istituzioni straniere. Tale normativa è stata introdotta allo scopo dichiarato di rispondere a presunte esigenze di sicurezza nazionale e di trasparenza ma, di fatto, essa va a interferire con il godimento dei diritti e a comprimere l'operatività di coloro che si oppongono o che potenzialmente potrebbero opporsi alle scelte politiche del governo russo, etichettandoli come portatori di interessi di potenze straniere in contrasto con l'interesse nazionale.

La violazione delle prescrizioni contenute nelle disposizioni in parola ha comportato l'applicazione nei confronti dei trasgressori di sanzioni pecuniarie elevate e, nei casi più gravi, lo scioglimento forzato delle organizzazioni ritenute responsabili.

La Corte di Strasburgo ha ravvisato nella normativa in questione la finalità di punire e intimidire determinate categorie di soggetti e l'ha giudicata, altresì, stigmatizzante e fuorviante, oltretutto applicata in modo eccessivamente discrezionale e arbitrario. La Corte ha, dunque, stabilito all'unanimità che vi è stata

una violazione dell'art. 10 (libertà di espressione) e dell'art. 11 (libertà di riunione e di associazione) della CEDU nei confronti di tutti i ricorrenti, e che c'è stata una violazione dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU nei confronti dei singoli ricorrenti designati con lo *status* di agenti stranieri.

2. - Nel ripercorrere sinteticamente i principali sviluppi registrati nella normativa in questione dagli esordi al momento attuale, si può collocare temporalmente la sua origine al luglio 2012, quando il Parlamento russo ebbe a modificare la legislazione che disciplinava le “organizzazioni senza scopo di lucro” e le “organizzazioni sociali” con l'introduzione della nozione di “agente straniero”. Gli emendamenti in questione hanno comportato delle conseguenze significative per le organizzazioni che ricevevano finanziamenti dall'estero che fossero impegnate in attività genericamente classificabili come “politiche”, ossia svolte a favore di una certa causa.

Da allora, infatti, sono scaturiti per loro gli obblighi di iscrizione in un apposito registro tenuto dal ministero della giustizia nel quale sono classificate come “organizzazioni che svolgono funzioni di agenti stranieri”; di pubblicare le informazioni concernenti le loro attività; di rispettare i c.d. “requisiti di etichettatura”, che impongono di contrassegnare ogni documento e pubblicazione con un avviso che riveli il loro *status* di “agenti stranieri”; di contabilizzare e rendicontare periodicamente i finanziamenti ricevuti dalle istituzioni estere e le modalità in cui essi vengono utilizzati (A. Di Gregorio, *La giurisprudenza costituzionale della Russia nel biennio 2014-2015*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 5, 2021-2044).

La violazione di questi obblighi è punibile con sanzioni di natura penale e amministrativa, ivi inclusa la sospensione delle attività dell'organizzazione e lo scioglimento, senza che sia necessario a tal fine un provvedimento dell'autorità giudiziaria.

Per dare attuazione alla normativa del 2012, dal febbraio dell'anno successivo è stata avviata una campagna di ispezioni su scala nazionale che ha interessato oltre mille organizzazioni non governative (cfr. Comitato economico e sociale europeo, *La società civile in Russia*, Parere n. 2015/C 230/08, 10 dicembre 2014, par. 4.8).

Tentativi di minimizzare i reali effetti che sarebbero potuti scaturire dall'applicazione della legislazione in questione sono stati effettuati sia dalle autorità politiche russe, sia dalla Corte costituzionale del Paese che, con la sentenza n. 10-P dell'8 aprile 2014, ha affermato la legittimità costituzionale della neo-introdotta normativa sull'agente straniero e ha fornito una definizione di tale figura. Nonostante le rassicurazioni, tuttavia, nel Paese si è ingenerato un clima di discredito nei confronti delle organizzazioni destinatarie delle disposizioni di legge che, col passare del tempo, ha assunto finanche i tratti di un'aperta ostilità e sfiducia, essendosi radicato un sospetto generalizzato che le attività da esse svolte confliggevano con gli interessi del Paese.

Un'altra modifica legislativa risale al giugno 2014 con l'attribuzione al ministro della giustizia della competenza a classificare di propria iniziativa determinate organizzazioni come “agenti stranieri”, facoltà, questa, di cui il titolare del dicastero si è immediatamente avvalso inserendo molte di esse in tale categoria.

Nel novembre 2017 l'ambito di applicazione della normativa sugli “agenti stranieri” è stato ulteriormente ampliato prevedendo l'attribuzione di tale *status* anche ai *media* stranieri che ricevono direttamente o indirettamente finanziamenti esteri.

Tra la fine del 2019 e il 2020 sono intervenute ulteriori modifiche che, da un lato, hanno finito per far ricadere nella categoria di “agente straniero” le persone fisiche, compresi i giornalisti indipendenti e i *blogger*; da un altro, hanno comportato un inasprimento delle sanzioni a carico dei trasgressori; e, da un altro lato ancora,

hanno previsto l'introduzione di alcuni divieti connessi allo svolgimento di attività politiche.

Inoltre, con la normativa adottata il 30 dicembre 2020, è stato rafforzato ancor più il controllo sui soggetti destinatari di finanziamenti dall'estero che partecipano alla vita politica del Paese, potendo essere attribuito lo *status* di "agente straniero" a ogni individuo impegnato politicamente, finanche in attività meramente ancillari come quella consistente nell'osservazione delle iniziative politiche assunte nel Paese. È stato istituito, in aggiunta, uno specifico registro dei singoli individui che partecipano alla vita politica del Paese e che raccolgono informazioni sulle attività militari nell'interesse di soggetti stranieri. (A. Di Gregorio, *Il sistema politico e costituzionale della Russia un anno dopo la Grande Riforma Putiniana: tra legislazione attuativa, chiusura identitaria e fragilità politica*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, 2021, 1, 209-222, in part. 213-214).

Infine, con gli emendamenti approvati nel 2022, è stata elaborata una definizione ancora più ampia e generica di "agente straniero", che include sia ogni organizzazione e individuo che riceva erogazioni di natura finanziaria dall'estero, sia coloro che, in qualche misura, risultino essere sotto l'influenza di entità o di persone straniere. Tale nozione include forme di sostegno anche meramente tecnico, come l'assistenza organizzativa e la guida metodologica. Essendo stato così esteso l'ambito di applicazione della normativa in questione, ne consegue che la platea dei soggetti classificabili come "agenti stranieri" si è dilatata ampiamente e che, inoltre, percepire fondi da istituzioni straniere non costituisce più un requisito strettamente necessario ai fini dell'attribuzione di questo *status*.

Anche le disposizioni che disciplinano i "requisiti di etichettatura" poc'anzi citati hanno subito delle modifiche nel corso del tempo, prevedendo che venga reso pubblico lo *status* di "agente straniero" non solo nei documenti, ma anche negli *account* dei *social media* e nei siti *web*, in tutte le comunicazioni, ivi inclusi i *post* sui *social media* e finanche negli interventi svolti in tribunale.

Oltre a quanto detto, per chi è classificato come agente straniero, perdipiù, è preclusa la possibilità di ricoprire cariche pubbliche, elettive o di nomina; di partecipare a procedure elettorali; di ricevere aiuti o sovvenzioni statali; di insegnare in istituti scolastici statali; di produrre contenuti per minori; di trasmettere pubblicità sui *media*.

3. - Il Parlamento europeo e altri autorevoli organi hanno criticato apertamente la legislazione russa sugli "agenti stranieri", censurando come essa interferisca illecitamente sull'operato delle organizzazioni della società civile e degli oppositori politici.

Il Parlamento europeo, con Risoluzione del 19 dicembre 2019 (P9_TA(2019)0108), ha condannato la legislazione sugli agenti stranieri, così come modificata, stigmatizzandola per essere un mezzo per vessare e reprimere le organizzazioni della società civile che cooperano con i donatori internazionali o che esprimono opinioni politiche. Ha invitato le autorità russe ad abrogarla immediatamente per allinearsi sia alla Costituzione russa, sia agli obblighi vigenti nel quadro del diritto internazionale, esortandole altresì a cessare di assumere un atteggiamento ostile nei confronti della società civile.

La Commissione Venezia (*European commission for democracy through law*) che, come noto, costituisce di un organismo operante in seno al Consiglio d'Europa con lo scopo di assistere gli Stati nel consolidamento e nel rafforzamento delle istituzioni democratiche, ha ripetutamente stigmatizzato il fatto che la legislazione russa in questione interferisse con diversi diritti umani protetti ai sensi della CEDU, in particolare con gli artt. 7 (*nulla poena sine lege*), 10 (libertà di espressione), 11

(libertà di riunione e di associazione) e 13 (diritto a un ricorso effettivo). La Commissione Venezia ha precisato che la previsione di conseguenze giuridiche automatiche (c.d. “*blanket prohibitions*”) nei confronti delle organizzazioni della società civile possa considerarsi accettabile solo ed esclusivamente in casi estremi nei quali le attività di queste ultime costituiscano serie minacce per lo Stato o per i principi democratici fondamentali, ossia che rispondano a esigenze sociali impellenti, purché siano proporzionate e sia legittimo l’obiettivo che perseguono e, inoltre, a condizione che le misure in questione siano applicate sulla base di criteri chiari e dettagliati e disposte in base a un provvedimento giudiziario, oppure che la legittimità di tali misure possa essere sottoposta al vaglio della magistratura attraverso un appropriato ricorso (cfr. Parere n. 814/2015, 13 giugno 2016, CDL-AD(2016)020). La medesima Commissione, evidenziando la propria preoccupazione per gli effetti della legislazione russa sulle organizzazioni, sugli individui, sui *media* e sulla società civile in generale, in particolare per via degli impatti negativi che essa provoca sul godimento dei diritti civili e politici, ha raccomandato alla Russia di abbandonare il regime speciale di registrazione, *reporting* e pubblicità richiesto a tali soggetti quando ricevono delle forme di sostegno dall’estero e di eliminare l’utilizzo dell’etichetta di “agente straniero” (cfr. Parere n. 1014/2020, 6 luglio 2021, CDL-AD(2021)027).

A sua volta, il Consiglio per i diritti umani dell’ONU, facendo proprie le considerazioni svolte dallo *Special Rapporteur sulla situazione dei diritti umani nella Federazione russa*, ha stabilito che la legislazione russa in parola, così come a più riprese emendata, comportando un’ingerenza indebita sui diritti alla libertà di espressione e alla libertà di associazione in tutto il Paese, ha provocato, in definitiva, l’effetto di modificare il funzionamento della società civile russa (*Situation of human rights in the Russian Federation*, U.N. Doc. A/HRC/54/54, 15 settembre 2023).

Inoltre, in seno all’OSCE, tanto l’Assemblea Parlamentare (*Dichiarazione di Helsinki*, 5-9 luglio 2015), quanto l’ODIHR - Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (*OSCE/ODIHR Submission of Information about an OSCE Participating State under Consideration in the Universal Periodic Review Process - The Russian Federation*, 44th Session, Oct.-Nov. 2023), da un lato, hanno esortato la Russia a porre fine ai tentativi di screditare i gruppi della società civile che ricadono nella categoria di “agenti stranieri”, e, dall’altro, hanno censurato la legislazione russa in materia, poiché giudicata restrittiva e – nella misura in cui prevede forme eccessivamente penetranti di sorveglianza e onerosi obblighi di rendicontazione – strumentale rispetto all’obiettivo del governo di comprimere illegittimamente l’ambito di attività di coloro che ricevono sostegno dall’estero.

4. - La Russia non è l’unica potenza ad aver adottato una normativa diretta a disciplinare il ruolo degli “agenti stranieri”: diversi Stati hanno ravvisato l’esigenza di dotarsi di strumenti che, nel perseguire finalità di trasparenza, consentano di contrastare le eventuali influenze e ingerenze illecite di altri Paesi (su questi temi, cfr. E. Korkea-aho, “*This Is Not a Foreign Agents Law*”: *The Commission’s New Directive on Transparency of Third Country Lobbying*, in *VerfBlog*, 19 dicembre 2023).

Tra i Paesi che hanno introdotto disposizioni in materia di “agenti stranieri” figurano, *in primis*, gli Stati Uniti che sin dal 1938, per impedire il dilagare della propaganda nazista, hanno approvato il FARA (*US Foreign Agents Registration Act*) che si applica a coloro che agiscono per conto di soggetti stranieri, come governi, società, organizzazioni ed individui. Il FARA prevede obblighi di *disclosure* e di *reporting* ed è strutturato in modo tale da consentire al governo e alla popolazione di identificare le fonti di informazioni provenienti dagli “agenti stranieri” e di valutarne l’impatto sulla definizione delle politiche nazionali.

Esempi più attuali si registrano sia in Australia che, nel 2018, ha introdotto il FITS (*Foreign Influence Transparency Scheme*) ai sensi del quale è prevista l'iscrizione in un pubblico registro di coloro che agiscono per finalità di influenza politica per conto di soggetti stranieri; sia nel Regno Unito, che si prepara a dare attuazione al discusso FIRS (*Foreign Influence Registration Scheme*), approvato nel quadro del *National Security Bill* del 2023 che, una volta attuato, dovrebbe costituire una parte fondamentale della risposta con cui il governo intende contrastare le interferenze straniere occulte. Ulteriori modelli, differentemente modulati, si rinvengono *inter alia* negli ordinamenti di altri Paesi come Canada (con il FITR - *Foreign Influence Transparency Register* approvato nel 2024, ma non ancora attuato), Nicaragua, Israele, Francia e Finlandia.

Deve darsi atto, inoltre, dei tentativi, naufragati, che sono stati esperiti da parte dei governi del Kenya e del Kirghizistan di introdurre norme sugli “agenti stranieri” che, per come strutturate, avrebbero rischiato di comprimere la capacità di operare delle organizzazioni della società civile (N. Berger-Kern - F. Hetz - R. Wagner - J. Wolff, *Defending Civic Space: Successful Resistance Against NGO Laws in Kenya and Kyrgyzstan*, in *Global Policy Volume*, 2021, 12, Suppl. 5, 84-94. V. anche Commissione Venezia, Parere n. 1162/2023, 14 ottobre 2024, CDL-AD(2024)033).

Con la succitata Dichiarazione di Helsinki del 2015, l'OSCE ha anche invitato “vivamente” le ex Repubbliche sovietiche del Kirghizistan, del Kazakistan e del Tagikistan ad astenersi dall'approvare una legge sugli “agenti stranieri” analoga a quella in vigore nella Federazione russa.

Con riguardo, poi, alle proposte di legge “sugli agenti d'influenza” presentate a più riprese dal governo turco, la massiccia mobilitazione della società civile ha indotto le autorità del Paese a desistere, per il momento, dal proseguire nell'*iter* di approvazione.

In Georgia, invece, nel 2024, è stata adottata una legge di ispirazione filo-russa sulla “trasparenza da influenze straniere”, nella quale è previsto che ricadano nella categoria di “agente straniero” le organizzazioni che ricevono finanziamenti dall'estero oltre la soglia del venti per cento: al ricorrere di tale condizione esse devono obbligatoriamente iscriversi in un apposito registro tenuto dal ministero della giustizia dichiarando di essere portatrici degli interessi di una potenza straniera; e sono, altresì, tenute a fornire una serie di informazioni relative all'attività svolta.

Tale iniziativa legislativa appare in contrasto con gli impegni assunti dal Paese nel presentare la domanda di adesione all'Unione europea (nel marzo 2022, a distanza di una settimana dall'inizio dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia), con lo *status* di Paese candidato successivamente ottenuto e con le prescrizioni formulate nel 2023 a tal riguardo dalla Commissione europea (*Communication on EU Enlargement policy - Georgia 2023 Report*, SWD(2023) 697 final, 8 novembre 2023). La legislazione in questione è stata criticata dall'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza che, con uno *Statement* del 15 maggio 2024, ha rilevato come il suo spirito e il suo contenuto siano incompatibili con le norme e i valori fondamentali dell'Unione.

Il Parlamento europeo, l'OSCE e la Commissione di Venezia, *inter alia*, si sono pronunciati a loro volta a tal riguardo assumendo posizioni critiche sulle disposizioni in questione. Rispettivamente, il Parlamento europeo, con Risoluzione del 25 aprile 2024 (P9_TA(2024)0381) ha censurato l'inosservanza degli impegni assunti dalla Georgia al momento della presentazione della domanda di adesione all'Unione europea. L'OSCE ha evidenziato come la pratica consistente nell'etichettare come “agenti stranieri” coloro che ricevono un sostegno dall'estero sia idonea potenzialmente a stigmatizzarli e a gettare discredito sulle loro attività (OSCE-ODHIR, *Georgia: Note of the Legislative Initiatives on Transparency and Regulation of Associations Funded from Abroad of So-called “Foreign Agents Laws” and*

Similar Legislation and Their Compliance with International Human Rights Standards, Parere n. NGO-GEO/465/2023 [JB], 25 luglio 2023).

La Commissione Venezia (Parere urgente n. 1190/2020, 24 giugno 2024, CDL-AD(2024)020) ha stigmatizzato il contenuto della normativa in questione, raccomandandone, *inter alia*, l'abrogazione poiché suscettibile di incidere negativamente sui destinatari cui essa è rivolta, in particolare sulle libertà di associazione e di espressione, sul diritto alla *privacy*, sul diritto di partecipare alla vita politica del Paese e sul rispetto del divieto di discriminazione.

La Slovacchia e l'Ungheria, da parte loro, si sono orientate verso iniziative legislative di analogo tenore. L'Ungheria, peraltro, già in passato, nel 2017, aveva adottato la legge n. LXXVI sulla trasparenza delle organizzazioni civili che ricevono finanziamento dall'estero la quale prevedeva obblighi di iscrizione in uno speciale registro, di dichiarazione e di pubblicità a carico di talune categorie di organizzazioni della società civile che beneficiavano direttamente o indirettamente di un sostegno estero – sotto forma di denaro o altri attivi patrimoniali – di importo superiore a una soglia quantificata in poco più di 20.000 euro; contemplando, inoltre, la possibilità di applicare sanzioni alle organizzazioni che non rispettavano gli obblighi in questione.

Con sentenza del 18 giugno 2020 (*Commissione c. Ungheria*, C-78/18) la Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione europea ha accolto il ricorso per inadempimento presentato dalla Commissione contro l'Ungheria, stabilendo che la legislazione del Paese in questione non era conforme al diritto dell'Unione e qualificando come discriminatorie e ingiustificate le misure in essa previste concernenti i finanziamenti esteri percepiti dalle organizzazioni della società civile (per alcune osservazioni critiche, cfr. M. Coli, *Quale strategia nell'utilizzo della procedura di infrazione a tutela dello Stato di diritto in Ungheria? Prime riflessioni sulla sentenza della Corte di Giustizia sulla c.d. "Lex NGO" (C-78/18)*, in *SIDIBlog*, 29 giugno 2020). Le restrizioni imposte alle organizzazioni che ricevevano un sostegno da parte di soggetti stabiliti al di fuori di tale Paese, difatti, non erano compatibili, secondo la Corte, con gli obblighi posti a carico degli Stati membri ai sensi dell'art. 63 TFUE sulla libera circolazione dei capitali, nonché con quelli sul rispetto della vita privata e familiare, sulla protezione dei dati di carattere personale e sulla libertà di associazione, sanciti rispettivamente dagli artt. 7, 8 e 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cfr. D. Diverio, *La Corte di giustizia conferma l'ormai inestricabile intreccio fra libertà economiche e diritti fondamentali nel mercato interno*, in questa *Rivista*, 2020, 3, 4383-4392). La Corte ha confermato, in questo modo, il proprio orientamento inteso a contrastare fermamente il fenomeno del c.d. *rule of law backsliding*, che consiste nel tentativo di alcuni governi di indebolire sistematicamente i fondamenti su cui si fonda lo Stato di diritto (cfr. K.L. Scheppele, L. Pech, *What is Rule of Law Backsliding?*, in *VerfBlog*, 2 marzo 2018).

A sua volta la Commissione europea, in un documento di lavoro sullo Stato di diritto, ha stigmatizzato la legislazione ungherese evidenziando come in essa possano ravvisarsi quelle caratteristiche proprie di uno strumento finalizzato ad esercitare pressioni sulla società civile, soprattutto nel caso in cui quest'ultima assuma una posizione critica rispetto all'operato del governo (Commissione, *Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sullo Stato di diritto in Ungheria*, COM(2020) 580 final, 30 settembre 2020, 21; con commento di A. Sangiorgi, *Osservatorio sulle organizzazioni non governative n. 5/2024. Il ruolo della società civile nel reporting europeo sullo stato di diritto*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2024, 1040-1049).

Anche la Commissione Venezia (Parere n. 889/2017, 20 giugno 2017, CDL-AD(2017)015), prima dell'adozione da parte dell'Ungheria della legislazione in questione, si era pronunciata sulla relativa proposta di legge rilevando come se, da un lato, il dichiarato obiettivo di trasparenza del governo magiaro da cui scaturiva

la proposta potesse ritenersi legittimo, da un altro lato, tuttavia, ciò non avrebbe dovuto costituire il pretesto per esercitare un controllo indebito sulle organizzazioni non governative o per limitarne le attività.

La citata pronuncia che la Corte di Lussemburgo ha reso nel caso *Commissione c. Ungheria* e l'intensa attività di protesta svolta dalla società civile ungherese hanno portato nel 2021 il Parlamento di questo Paese ad abrogare, a soli quattro anni dalla sua approvazione, la legge sulla trasparenza delle organizzazioni finanziate dall'estero.

Venendo al contesto dell'Unione europea, l'agenda delle sue istituzioni include attualmente un progetto di Direttiva con cui, nel perseguire finalità di protezione e di rafforzamento dei valori democratici, esse di propongono di incrementare i livelli di trasparenza nelle attività di *lobbying* - ossia di rappresentanza di interessi - che vengono svolte per conto di Paesi terzi, prevedendo così che i soggetti coinvolti in tali attività siano iscritti in un apposito registro nazionale (Commissione, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce requisiti armonizzati nel mercato interno sulla trasparenza della rappresentanza d'interessi esercitata per conto di paesi terzi e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937*, COM(2023) 637 final, 12 dicembre 2023). Il contenuto della proposta di direttiva è coerente, fondamentalmente, con quanto già stabilito in un accordo interistituzionale concluso il 1° luglio 2021 tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, che a sua volta costituisce il punto di approdo di precedenti iniziative simili; in tale accordo viene disciplinata l'iscrizione in un apposito "Registro per la trasparenza" dei soggetti impegnati nell'influenzare i processi decisionali dell'Unione.

Gli strumenti sin qui sinteticamente descritti, seppur apparentemente accomunati dalla caratteristica di prevedere oneri procedurali, di registrazione e di *reporting* per i soggetti ai quali sono rivolti, presentano significative differenze nello scopo che mediante essi si intende raggiungere.

Alcuni, che possono ritenersi tendenzialmente legittimi - e che hanno un impatto limitato sui destinatari delle norme e sulle loro attività - sono indirizzati esclusivamente a perseguire più efficacemente le esigenze di trasparenza e di sicurezza nazionale in merito all'operato delle organizzazioni o degli individui che ricevono finanziamenti dai Paesi stranieri.

Altri, invece, come quello introdotto nell'ordinamento russo, si collocano nel quadro di una strategia volta deliberatamente a indebolire i fondamenti della democrazia e dello Stato di diritto per acquisire il controllo totale sul Paese e devono considerarsi, per questo motivo, illegittimi. Essi, imponendo gravosi oneri procedurali e di rendicontazione e prevedendo l'esclusione dalla vita pubblica del Paese, incidono significativamente sullo svolgimento delle attività di individui, organizzazioni della società civile e imprese, ne limitano considerevolmente l'ambito di operatività e, in caso di inosservanza delle disposizioni, li espongono al rischio di gravi sanzioni. In questi casi, le norme sugli "agenti stranieri" costituiscono uno strumento dei governi autoritari per delegittimare, screditare e isolare coloro che si pongono in posizione critica rispetto al regime - al fine di mettere a tacere ogni contestazione concernente l'utilizzo di metodi antidemocratici e la violazione dei diritti umani - stigmatizzandoli come soggetti che sono portatori di interessi di potenze straniere e che, in quanto tali, confliggono con l'interesse dello Stato in cui operano (cfr. I. Kirova, *Foreign agent laws in the authoritarian playbook*, in *New Eastern Europe*, 17 settembre 2024).

5. - Prima di essere adita nel caso *Kobaliya*, la Corte EDU già in precedenza aveva avuto occasione di affrontare il tema della corrispondenza alla CEDU della normativa sullo *status* di "agente straniero" in vigore nell'ordinamento russo. Con

una sentenza del 14 giugno 2022 emanata nel procedimento *Ecodefence e altri c. Russia* (ricorsi n. 9988/13 e altri 60) la Camera della Corte, III sezione, si era pronunciata sulla violazione del diritto alla libertà di associazione di 73 ONG e dei loro direttori nel periodo 2012-2022 a causa delle restrizioni sproporzionate imposte dalla legge sugli “agenti stranieri” in vigore in Russia, delle sanzioni per il mancato rispetto dei suoi requisiti e del conseguente scioglimento di alcune di queste ONG (cfr. F. Kriener, *Ecodefence v Russia: The ECtHR’s stance on Foreign Funding of Civil Society*, in *EJIL:Talk!*, 21 giugno 2022. M. Balducci, *La Corte europea si pronuncia sulla legge russa sui finanziamenti stranieri alle ONG*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2022, 8-9, 1812-1814).

Con un intervento di terzo presentato ai sensi dell’art. 36 della CEDU nel corso del procedimento in questione, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa ha prodotto in giudizio delle Osservazioni nelle quali anch’egli ha messo in evidenza come l’applicazione di questa legge abbia avuto un “*chilling effect*” sul lavoro delle organizzazioni della società civile nella Federazione Russa e abbia interferito notevolmente con i diritti alla libertà di associazione e di espressione di molte organizzazioni non commerciali e dei difensori dei diritti umani, a volte con gravi conseguenze. Come ha evidenziato il Commissario, oltre alle difficoltà nell’ottenere finanziamenti, questi gruppi e le persone che vi lavorano sono stati sottoposti a ostracismo, molestie e persino aggressioni fisiche (*Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, CommDH(2017)22, 5 luglio 2017).

Nel caso *Kobaliya* la Corte, all’unanimità, ha stabilito che le disposizioni su cui si basava la categoria di “agente straniero” erano contrarie all’art. 11 della CEDU poiché le restrizioni ad essa associate limitavano la capacità dei ricorrenti di partecipare alla vita pubblica e di impegnarsi nelle attività che essi avevano sempre svolto. L’etichetta di “agente straniero”, infatti, determinava un clima generalizzato di diffidenza, paura e ostilità nei loro confronti, che rendeva difficoltoso operare nei rispettivi ambiti di competenza. Tali restrizioni, pertanto, venivano giudicate dalla Corte come non necessarie in una società democratica (cfr. P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn, L. Zwaak (cur.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 2006, Antwerpen - Oxford, 750), né il governo era stato in grado di addurre ragioni adeguate a sostegno della propria decisione di creare questo *status* di “agente straniero” o di dimostrare che tali misure favorissero l’obiettivo dichiarato di ottenere un aumento del livello di trasparenza. Perdipiù, le sanzioni comminate dovevano considerarsi non soltanto eccessive, ma anche prive del requisito della prevedibilità, poiché la normativa in questione non forniva alcuna indicazione sui criteri applicabili, tanto per valutare la gravità di una condotta, quanto per graduare conseguentemente la sanzione corrispondente.

6. - Con la sentenza *Kobaliya*, come già accennato, la Corte EDU ha stabilito che l’applicazione della normativa sugli “agenti stranieri” vigente in Russia ha comportato una violazione dei diritti dei ricorrenti garantiti dalla CEDU, in particolare del diritto alla libertà di espressione, di quello alla libertà di riunione e associazione e del diritto al rispetto della vita privata e familiare. I giudici di Strasburgo hanno osservato, peraltro, che le modifiche intervenute nella normativa hanno progressivamente comportato un allontanamento sempre più sostanziale dai valori tutelati dalla CEDU.

A giudizio della Corte è stato ostacolato in modo significativo lo svolgimento delle attività degli individui e delle organizzazioni che, in base alla legge, erano stati classificati come “agenti stranieri”: essi, difatti, a pena di pesanti sanzioni, da un lato, dovevano soggiacere a gravosi obblighi di rendicontazione ed etichettatura, e, dall’altro, erano soggetti a limitazioni in ordine alla partecipazione alle commissioni

elettorali, all'organizzazione di campagne politiche, alla possibilità di contribuire all'educazione dei minori.

In questo senso, per la Corte, la designazione di “agente straniero” costituisce una forma di etichettatura stigmatizzante e fuorviante per coloro che rientravano in tale categoria. È giudicata stigmatizzante poiché, dalle risultanze del procedimento, lo *status* di “agente straniero” era comunemente associato al concetto di “nemico del popolo” o di “traditore”. È ritenuta, al contempo, fuorviante perché con tale designazione si dava l'impressione distorta che la mera ricezione di finanziamenti o di altre modalità di sostegno provenienti da potenze straniere potesse essere equiparata o implicasse una forma di controllo da parte di queste ultime sul presunto “agente straniero”.

Non essendo stato affatto dimostrato che i soggetti designati come “agenti stranieri” fossero stati remunerati da soggetti situati in altri Paesi, secondo la Corte doveva considerarsi eccessivo e sproporzionato il monitoraggio delle loro spese personali che veniva attuato attraverso relazioni dettagliate che essi erano tenuti a presentare con cadenza trimestrale: l'obbligo di rivelare informazioni particolareggiate sulle loro attività quotidiane, sulle loro questioni finanziarie e sulle transazioni effettuate con amici e familiari costituiva, per la Corte, una grave forma di ingerenza nella loro vita privata, del tutto sproporzionata rispetto ad eventuali, asserite, esigenze di trasparenza, che sembrava non avere altro scopo se non quello di opprimere, di punire e di intimidire i destinatari della legge (per un inquadramento generale, v. S. Bartole – B. Conforti – G. Raimondi, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 2001, Padova, 307-309).

La Corte, inoltre, ha giudicato non giustificabili e in contrasto con l'art. 8 della CEDU le disposizioni in vigore nel Paese che, senza prevedere un'adeguata valutazione delle condotte individuali degli interessati, imponevano sia restrizioni all'esercizio di intere categorie di attività professionali, all'accesso alle cariche elettive, allo svolgimento di funzioni pubbliche e all'impiego all'interno di imprese private, sia il divieto di insegnare ai bambini e di creare prodotti ad essi destinati (con riferimento all'elemento della valutazione delle condotte menzionate cfr. Corte EDU, V Sez., caso *Polyakh e al. c. Ucraina*, ricorsi nn. 58812/15 e altri 4, Sentenza, 17 ottobre 2019, par. 295-306. Con riguardo alla nozione di vita privata, non limitata alla cerchia intima in cui il singolo può vivere la sua vita personale, ma nella accezione di diritto allo sviluppo personale e a sviluppare rapporti con altri e con il mondo esterno, anche in ambito professionale: Corte EDU, Camera, caso *Niemietz c. Germania*, ricorso n. 13710/88, Sentenza, 16 dicembre 1992, par. 29). La Corte, perdipiù, ha ravvisato nel *modus operandi* seguito dalle autorità russe ai fini dell'attribuzione dello *status* di “agente straniero”, un'eccessiva discrezionalità, evidenziando come tale *status* fosse stato assegnato in modo improprio. Il governo russo, peraltro, per nessuna delle posizioni dei ricorrenti è stato in grado di fornire prove a sostegno della propria tesi secondo la quale essi avrebbero agito nell'interesse di istituzioni straniere o sotto il loro controllo.

La Corte ha osservato, inoltre, che i criteri utilizzati per designare i ricorrenti come “agenti stranieri” ai sensi delle disposizioni in vigore nel Paese avevano un ambito di applicazione nei confronti delle ONG ancora più esteso di quelli che la Corte aveva valutato nel caso *Ecodefence*. Difatti, a differenza di quella precedente, la normativa di cui i ricorrenti contestavano la rispondenza alla CEDU nel caso *Kobaliya* prevedeva che dovesse ritenersi integrato il requisito della “influenza straniera” - quindi che si potesse essere designati come “agenti stranieri” - al ricorrere di qualsiasi forma di sostegno dall'estero, anche in mancanza di emolumenti in denaro, in combinazione con la partecipazione ad attività di diffusione di informazioni al pubblico quali, ad esempio, l'attività giornalistica e

l'amministrazione di un *social media*; mentre non occorre che fossero fornite prove dello svolgimento di azioni nell'interesse di soggetti stranieri.

Per la Corte tali disposizioni non possono essere considerate necessarie al raggiungimento degli obiettivi dichiarati dalle autorità russe consistenti nel migliorare i livelli di sicurezza nazionale e di aumentare la trasparenza. Pertanto, secondo i giudici di Strasburgo, la designazione di “agente straniero” di un ampio numero di organizzazioni della società civile e di individui, che discende dall'applicazione sistematica e non occasionale di questa normativa, esclude ogni possibilità di giustificazione delle interferenze che essa provoca sulla vita privata dei destinatari cui si rivolge.

Per quanto riguarda specificamente le doglianze dei ricorrenti relative alla violazione dei diritti alla libertà di espressione e alla libertà di associazione previsti rispettivamente dagli artt. 10 e 11 della CEDU, la Corte ha ribadito l'esistenza di una stretta connessione tra essi.

Nella precedente sentenza *Ecodefence* - che riguardava, come detto, delle ONG e i rispettivi direttori - la Corte ha riconosciuto il nesso tra i due diritti in questione, stabilendo che la protezione delle opinioni e la libertà di esprimerle sono gli obiettivi della libertà di associazione e ha deciso, pertanto, di esaminare i ricorsi ai sensi dell'art. 11 della CEDU, interpretandolo alla luce dell'art. 10, nella misura in cui l'applicazione di misure restrittive alle associazioni ricorrenti era stata, almeno in parte, una reazione alle loro opinioni e dichiarazioni.

Nella sentenza *Kobaliya* qui in commento, invece, la Corte ha esaminato tali aspetti separatamente. Essa, difatti, avendo rilevato che i ricorrenti nel caso in esame non erano soltanto delle associazioni ma anche degli individui designati come “agenti stranieri”, i quali lamentavano di aver subito gravi limitazioni al godimento dei loro diritti alla libertà di espressione e di associazione dopo essere stati designati come “agenti stranieri”, ha deciso di esaminare i ricorsi in base a entrambe le disposizioni di cui agli artt. 10 e 11 della CEDU, separatamente considerate.

Con riguardo all'art. 10, la Corte ha constatato che l'introduzione dei requisiti di etichettatura e di divulgazione al pubblico prescritti dall'ordinamento russo, progressivamente ampliati in forza di successivi interventi legislativi che ne hanno determinato un'applicazione indiscriminata, imprevedibile e arbitraria, aveva provocato l'effetto di veicolare alla popolazione messaggi distanti dalle effettive posizioni dei destinatari della legge; e, inoltre, aveva impedito a questi ultimi di fare un uso effettivo dei *social media*, essendo stati applicati nei loro confronti dei limiti quantitativi molto stringenti all'utilizzo di caratteri su alcune piattaforme.

La Corte ha osservato che la legge russa che prescrive di inserire l'indicazione di “agente straniero” in ogni pubblicazione proveniente dalle organizzazioni e dagli individui designati con tale *status* è stata applicata in modo indiscriminato, senza tener conto del contenuto o del contesto effettivo delle pubblicazioni. Questo approccio, per i giudici di Strasburgo, è incompatibile con gli standard di libertà di espressione previsti dall'art. 10 della Convenzione, che richiedono che sia effettuata una valutazione caso per caso, che tenga conto dello specifico contesto di riferimento.

Con specifico riferimento all'art. 11 della CEDU, le citate disposizioni che disciplinano lo *status* di “agente straniero”, complessivamente considerate, costituiscono per la Corte un'interferenza illecita all'esercizio della libertà di associazione, nella misura in cui prevedono l'attribuzione di tale etichetta di “agente straniero” e il suo obbligatorio utilizzo, costringendo così le organizzazioni a divulgare notizie stigmatizzanti che esse non condividono affatto; comportando, inoltre, oneri aggiuntivi a carico delle organizzazioni che sono necessari alla predisposizione dei rapporti periodici prescritti; sottendendo e veicolando, nella terminologia stessa di “agente straniero”, un messaggio di ostilità che non corrisponde alla realtà dei fatti.

La Corte ha stabilito, inoltre, che il regime delle sanzioni che si applica alle violazioni della legge sugli “agenti stranieri” costituisce un’ingerenza illecita con l’art. 11 della CEDU, specificamente nella misura in cui prevede lo scioglimento forzato di un’organizzazione quando si configura una reiterazione delle violazioni stesse. Per la Corte, in realtà, lo scioglimento forzato di un’organizzazione rappresenta l’*extrema ratio*, ossia la sanzione più drastica che si possa comminare, che, pertanto, dovrebbe essere applicata solo in circostanze eccezionali, come risposta alla perpetrazione di illeciti di particolare importanza. Ciò implica, di conseguenza, che si richiede necessariamente allo Stato di dimostrare che lo scioglimento forzato sia giustificato dal fatto che la condotta illecita ascritta all’organizzazione abbia effettivamente raggiunto una soglia molto elevata di gravità, tale da rendere ogni altra tipologia di sanzione inidonea al raggiungimento del risultato atteso, costituito *in primis* dalla cessazione dell’illecito.

Da ultimo, va osservato che entrambe le libertà, di espressione e di associazione, sottendono anche una “dimensione negativa”. In particolare, con riguardo alla libertà di espressione sancita dall’art. 10 della CEDU, la Corte, rimarcando tale “dimensione negativa”, ha evidenziato che effettivamente i ricorrenti erano stati costretti a divulgare l’informazione di essere stati designati come “agenti stranieri” contro la loro volontà, in violazione proprio del loro “diritto negativo” alla libertà di espressione. La Corte ha affermato, a tal riguardo, che “una protezione olistica della libertà di espressione comprende necessariamente sia il diritto di esprimere le proprie idee che il diritto di rimanere in silenzio; altrimenti, il diritto non può essere pratico o efficace” (cfr. Sentenza, par. 84, traduzione nostra).

Sulla base di queste premesse, nella propria opinione concorrente annessa alla sentenza in commento il giudice Serghides si è pronunciato in merito al “diritto negativo” alla libertà di associazione: egli ha, infatti, osservato che l’obbligo che la normativa russa pone a carico dei ricorrenti consistente nell’apporre l’etichetta di “agente straniero” a tutte le loro comunicazioni, potrebbe essere considerato come una forma di violazione del “diritto negativo alla libertà di espressione”. Ed ha argomentato che un’affermazione di tale “dimensione negativa” della libertà di espressione, secondo questa accezione, si rinverrebbe proprio nell’ambito della sentenza stessa; ragionando in tal senso, al pari del diritto di non unirsi in un’associazione che fa da *pendant* alla libertà di associazione, anche il diritto di non essere costretti a esprimere un messaggio che non si condivide – come accade per l’obbligo di etichettatura citato – costituirebbe una modalità di esercizio del diritto alla libertà di espressione (Sentenza, Opinione concorrente del giudice Serghides, parr. 5-6).

7. - La Federazione russa è vincolata al rispetto dei diritti umani sia in base alla normativa interna, in particolare ai sensi della Costituzione in vigore nel Paese; sia in forza degli obblighi internazionali che si è impegnata a rispettare nella qualità di membro del Consiglio d’Europa (sino alla sua espulsione decretata il 16 marzo 2022 con effetto immediato, per cui la CEDU ha trovato applicazione nei confronti di tale Stato fino al 16 settembre 2022; sul punto cfr. A. Saccucci, *Brevi considerazioni sull’espulsione della Russia dal Consiglio d’Europa e sulle sue conseguenze*, in *SIDIBlog*, 26 aprile 2022; in tema di ammissibilità dei ricorsi nel caso in commento, v. Sentenza, parr. 55-58), dell’OSCE – Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e delle Nazioni Unite; sia di atti di fonte internazionale, oltre alla citata CEDU, quali la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo e il Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Da questi strumenti discende un obbligo per gli Stati di assicurare che siano tutelati ed affermati – *inter alia* – il diritto al rispetto della vita privata e familiare e le libertà di espressione, di riunione e di associazione. Le eventuali restrizioni da parte degli Stati all’esercizio di tali diritti e libertà, per essere legittime, devono

soddisfare le previste condizioni di legalità, legittimità, necessità, proporzionalità e non discriminazione (cfr. Commissione Venezia, *Joint guidelines on freedom of association*, 17 dicembre 2014, CDL-AD(2014)046. Commissione Venezia, Parere n. 1162/2023, 14 ottobre 2024, CDL-AD(2024)033, par. 107).

Tuttavia, con l'adozione di misure legislative in materia di "agenti stranieri" a mano a mano sempre più stringenti, le autorità russe hanno gradualmente limitato le attività di intere categorie di individui e di organizzazioni della società civile e hanno ingenerato un diffuso clima di sfiducia nei loro confronti, interferendo con il godimento dei diritti umani dei destinatari delle misure, in particolare con il diritto al rispetto della vita privata e familiare e con le libertà di espressione e di associazione, come ha stabilito la Corte di Strasburgo nella sentenza qui in commento.

In un rapporto del 2022, pronunciandosi in termini generali in merito alle misure che gli Stati, in determinati casi, applicano nei confronti delle organizzazioni della società civile che ricevono sostegno dall'estero, lo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sui diritti alla libertà di riunione e associazione pacifica ha osservato che "l'imposizione generalizzata dell'etichetta di "agente straniero" a tutte le organizzazioni della società civile e gli onerosi obblighi di rendicontazione, divulgazione e registrazione imposti a queste ultime per il solo fatto di ricevere finanziamenti stranieri non possono essere considerati necessari, in una società democratica, a garantire un obiettivo legittimo come quello di assicurare la trasparenza del settore della società civile" (ONU-AG, *Access to resources*, U.N. Doc. A/HRC/5023, 10 maggio 2022, par. 28, nostra traduzione).

Come precisato dalla Corte EDU nel caso qui in commento, l'etichetta di "agente straniero", oltre ad essere stigmatizzante, è risultata fuorviante per la generalità dei consociati nella misura in cui ha impropriamente veicolato il messaggio che vi fosse un rapporto di dipendenza tra coloro che ricevevano e coloro che fornivano un supporto dall'estero, nonostante il fatto che l'esistenza di un tale legame non fosse stata minimamente provata.

Benché le autorità russe abbiano cercato di sostenere la tesi secondo cui la legislazione sugli "agenti stranieri" emanata andrebbe ricondotta nell'alveo di una prassi diffusa e comune anche ad altre giurisdizioni, in realtà le norme in vigore in Russia su questa materia sono tra le poche presenti negli ordinamenti nazionali a tratteggiare in modo distorto il rapporto che sussiste tra chi viene etichettato come "agente straniero" e i soggetti esteri che l'hanno finanziato o *aliunde* sostenuto. Difatti, ad esempio, il FARA, in vigore, come già ricordato, negli Stati Uniti dal 1938, che viene considerato dal governo russo come un modello di riferimento per la propria normativa in questa materia, è stato adottato in tutt'altra situazione e con obiettivi ben diversi, ossia nel contesto di gravi tensioni internazionali che sarebbero sfociate di lì a poco nella seconda guerra mondiale, al fine di limitare la diffusione e l'influenza della propaganda nazi-fascista che si cercava di accreditare anche sul territorio degli Stati Uniti. Il FARA, così come inizialmente concepito, è stato strutturato sia in modo da prevedere delle definizioni sufficientemente precise di "agente straniero" e di "potenza straniera"; sia con la finalità consistita non già di proibire le attività di propaganda politica, quanto, piuttosto, di fare emergere in modo trasparente la posizione ricoperta e l'operato dei soggetti impegnati nella propaganda per conto di potenze straniere, sotto il loro controllo, la loro direzione o nel loro interesse. L'obiettivo del FARA non consiste, dunque, nel colpire e punire gli oppositori, interferendo con il godimento dei loro diritti e delle loro libertà, mentre sembra che queste caratteristiche possano tendenzialmente rinvenirsi nella legge russa sugli "agenti stranieri" e nell'applicazione che ne viene fatta.

Al pari del FARA, ulteriori strumenti, come il citato FITS recentemente approvato nel Regno Unito ed altri ancora, richiedono, perché possano essere applicati, che siano acquisiti degli elementi concreti di prova in merito all'esistenza

di una stretta relazione tra il soggetto straniero e il soggetto interno (ossia l'organizzazione o l'individuo destinatario della norma), nella quale si ravvisino le caratteristiche del controllo del primo sul secondo, della direzione, della dipendenza o simili, non rilevando a tal fine il solo elemento della ricezione di finanziamenti o di altre forme di sostegno dall'estero.

In base al paradigma che è stato accolto nella legge russa in vigore, invece, si verifica che i soggetti che ricevono un supporto in qualsiasi forma – ossia a titolo di finanziamento, di assistenza organizzativa, di guida metodologica o altro – sia direttamente da soggetti stranieri, sia indirettamente attraverso l'intervento di cittadini russi, pur in mancanza di elementi comprovanti l'esistenza di forme di controllo, siano classificati come “agenti” di un altro Stato all'esito di una valutazione del tutto discrezionale e scevra da parametri obiettivi e predeterminati, pertanto arbitraria, che viene effettuata dalle autorità russe.

Questo vizio di fondo, da un lato, ha portato a designare come “agenti stranieri” – stigmatizzandoli, vessandoli e limitandone drasticamente i diritti e le libertà – gli oppositori politici e coloro che esprimono forme di dissenso rispetto all'operato del governo; dall'altro, come rilevato dalla Corte, ha creato una percezione distorta nella comunità in merito alla sussistenza di situazioni di controllo e di interferenza su questi soggetti da parte di potenze straniere, pur non essendo state minimamente fornite prove concrete concernenti un presunto legame con esse, con l'effetto di minare la trasparenza, anziché rafforzarla, come vorrebbe la narrazione proposta dalle autorità russe per difendere la propria posizione.

Ferdinando Franceschelli
Ricercatore (RTD-B) in Diritto internazionale
Università degli Studi “G. d'Annunzio” di Chieti-Pescara
ferdinando.franceschelli@unich.it