



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2026, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano †
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari †
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Profesor Emérito de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova **Marco Benvenuti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Fiammetta Borgia, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "Tor Vergata" **Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza" **Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna **Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Anna Cavaliere, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno **Giovanni Cellamare**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto e religione, Università di Salerno **Sara De Vido**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia **Valeria Di Comite**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro" **Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Carmela Elefante, Associato di Diritto e religione, Università di Salerno **Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València **Valentina Faggiani**, Professoressa Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona **Ana C. Gallego Hernández**, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli" **Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS **Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravalle, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari **Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova **Luigi Kalb**, Ordinario f.r. di Procedura Penale, Università di Salerno
Gianfranco Liace, Associato di Diritto dell'economia, Università di Salerno **Luisa Marin**, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria **Simone Marini**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa **Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille **Michele Messina**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina-Esperto Giuridico presso la Rappresentanza Permanente d'Italia a Bruxelles
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino **Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre **Michele Nino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Foggia **Anna Oriolo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa **Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Alessandra Viviani**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Siena
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza" **Alessandra Zanobetti**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno





Indice-Sommario 2026, n. 2

Editoriale

La riforma della legislazione sulla cittadinanza tra Corte costituzionale e Corte di giustizia dell'Unione europea p. 1
Bruno Barel

Saggi, Articoli e Commenti

Free movement of persons in the agreement between the EU and the United Kingdom in respect of Gibraltar. Special status of military personnel p. 21
Pablo Antonio Fernández Sánchez

Storia diplomatica: Italia-Europa-Occidente p. 44
Massimo Panebianco

¿Hacia un modelo de Estado híbrido? Entre *court-packing* e intentos de revertir la *backsliding* p. 53
Valentina Faggiani

Vulnerabilità digitale del minore e forme di tutela nel contesto europeo p. 93
Gisella Pignataro

The case law of the European Court of Human Rights regarding contested territories: “Differentiated” jurisdiction as a panacea or as an Achilles’s heel? p. 120
Elisa Ruozzi

The EU legal framework on social security for migrants: A comparative assessment of national practices p. 139
Paolo Iafrate

Il danno ambientale sistemico e la soglia di gravità: tra qualificazione giuridica e tutela giurisdizionale p. 163
Adelaide Francesca Daniela Luminari



FOCUS

The EU as a Global Security Provider: Countering Transnational Crime and New Cooperation Architectures

Collected Papers of the Jean Monnet Module (2023-2026) Transnational Crime & EU Law: Towards Global Action against Cross-border Threats to Common Security, Rule of Law and Human Rights (EU-GLOBACT) – (Coordinator: Prof. Dr. Anna Oriolo)

Presentazione del Focus/Focus Overview
Anna Oriolo

p. 185

Parte I

Contrasto alla criminalità transnazionale e minacce globali/Countering Transnational Crime and Global Threats

Traffico illecito di armi via mare, criminalità transnazionale e sicurezza globale: verso un nuovo paradigma di legalità universale
Anna Oriolo

p. 191

The tragedy of the global commons in the age of artificial intelligence: Illegal mining, transnational crime, and the future of EU global enforcement
David Schultz

p. 216

The European legal framework on the return of cultural objects: An effective tool to foster civil and administrative cooperation between EU Member States?
Fulvia Staiano

p. 241

Il ruolo degli Stati nella prevenzione e nella repressione degli illeciti contro il patrimonio culturale subacqueo: obiettivi e strumenti comuni tra la Convenzione UNESCO del 2001 e le politiche dell'Unione europea
Patrizia Vigni

p. 257

Parte II

Nuove architetture di cooperazione e strumenti di contrasto dell'Unione europea/New Cooperation Architectures and Enforcement Tools of the European Union

Il principio di fiducia reciproca nella cooperazione giudiziaria penale a dieci anni dal caso *Aranyosi*. Alcune considerazioni sull'attualità del “doppio test” alla luce della sentenza *Commissione c. Ungheria (Valeurs de l'Union)*
Angela Festa

p. 281

Intelligence, diritti umani e sicurezza: criticità e prospettive in ambito internazionale ed europeo
Francesco Focillo

p. 312



War-crimes investigations: New technologies, new complexities, new vulnerabilities. A strategic shortfall or evolutionary opportunity for NATO p. 334
Luigi Bramati

AI tools for combating transnational crime within the EU p. 345
Roxana Matefi

Parte III

Responsabilità e giustizia penale/Accountability and Criminal Justice

Luci e ombre (soprattutto) occidentali sul consolidamento della giustizia penale internazionale p. 355
Paolo Bargiacchi

The EU's cross-border cybercrime enforcement and the limits of extraterritorial jurisdiction p. 388
Heybatollah Najandimanesh

La vittima di tratta al centro della sicurezza in Europa tra standard CEDU e nuove sfide nell'era digitale p. 410
Anna Iermano

La regolamentazione delle catene di approvvigionamento in Europa come strumento per combattere la criminalità: dall'opposizione alla convergenza dei modelli francese e italiano p. 442
Virginie Mercier

La responsabilità penale degli enti creditizi nella gestione delle misure restrittive UE: tra obblighi di garanzia e nuove fattispecie sovranazionali di incriminazione p. 453
Carmine Renzulli

Parte IV

Diritti umani e minacce transfrontaliere/Human Rights and Cross-Border Threats

La *transnational repression* quale minaccia “rinnovata” a diritti umani e sicurezza: la necessità di una risposta mirata da parte dell'Unione europea p. 465
Stefano Busillo

Children pornography, online sextorsion, revenge porn: the provisions of Greek penal code and the EU regulatory developments p. 507
Georgios Nouskalis

Intelligenza artificiale e “fenomeno religioso” nel prisma dei diritti umani p. 518
Daniela Marrani

Postfazione/Afterword p. 539
Angela Di Stasi

Appendice p. 541
EU-GLOBACT Policy Recommendations and Guidelines
Francesco Focillo, Emanuele Sorgente

LA TRANSNATIONAL REPRESSION QUALE MINACCIA “RINNOVATA” A DIRITTI UMANI E SICUREZZA: LA NECESSITÀ DI UNA RISPOSTA MIRATA DA PARTE DELL’ORDINAMENTO DELL’UNIONE EUROPEA

Stefano Busillo*

SOMMARIO: 1. Introduzione: un fenomeno criminoso *multifac*ie e plurioffensivo. – 2. L’attenzione della comunità internazionale e dell’UE verso la repressione transnazionale. – 3. La difficile identificazione della natura dell’obbligazione di contrasto alla repressione transnazionale: generica “prevenzione” oppure criminalizzazione della condotta? – 3.1. La definizione di obbligatorietà per gli Stati in accordo con la Dichiarazione ONU sui Difensori dei diritti umani e l’ICCPR. – 3.2. Le obbligazioni derivanti dalla CEDU in forza della prassi giurisprudenziale della Corte di Strasburgo. – 3.3. La necessità di risposta in capo all’Unione europea quale conseguenza dell’applicazione dello *Human Rights Based Approach*. – 4. La possibile risposta dell’Unione europea: una questione anzitutto definitoria. – 5. Il diritto penale dell’UE quale *extrema ratio* per il contrasto alla repressione transnazionale. – 5.1. La repressione transnazionale quale nuovo *eurocrime*: una sfera di criminalità grave e transnazionale? – 5.2. La tortuosa strada del ravvicinamento legislativo degli ordinamenti statali. – 6. La soluzione del potenziamento del *Global Human Rights Sanctions Regime*. – 7. Conclusioni: l’inevitabile coinvolgimento di altre politiche settoriali a prescindere dalla soluzione identificata dal legislatore dell’Unione.

1. Introduzione: un fenomeno criminoso *multifac*ie e plurioffensivo

In un momento storico di crescente tensione politica non sorprende che l’attenzione della Comunità internazionale, ove l’Unione europea (UE) naturalmente si colloca, si focalizzi sulle “minacce” alla sovranità statale. Queste, sebbene talvolta rappresentate da fenomeni risalenti, appaiono oggi esacerbate, da un lato, dalla sempre più netta divergenza tra interessi politici ed economici degli attori in gioco – si pensi al complesso rapporto UE-Cina o UE-Iran – come pure, dall’altro lato, da una nuova e determinante attenzione nei confronti dei diritti fondamentali dell’individuo coinvolti in

Double-blind peer reviewed article.

* Professore a contratto in Diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Salerno. Indirizzo e-mail: sbusillo@unisa.it.

tali logiche. Tanto emerge da un duplice studio, condotto nel giugno 2025 e nel gennaio 2026 da parte del Parlamento europeo¹, incentrato sul fenomeno della c.d. *transnational repression*, considerando che tale fenomeno criminoso si colloca proprio all’intersezione tra diritti umani, ingerenza straniera e minacce ibride. Si consideri che è stato stimato che, dal 2014 al 2025, sono stati globalmente monitorati 1.325 casi di azioni statali contro individui in sedi extraterritoriali, di cui più di 140 nella sola Unione europea².

In via generalissima, può dirsi che la repressione transnazionale fa riferimento ad un ampio ventaglio di atti da parte di uno Stato terzo³, il cui scopo è controllare, mettere a tacere o coartare – nei casi più gravi anche attraverso il ricorso all’omicidio – individui dissidenti che cercano di esercitare i propri diritti fondamentali di riunirsi, associarsi ed esprimersi al di fuori del territorio di detto Stato terzo oppressore. Un esempio pratico è rappresentato dall’avvelenamento da polonio-210 dell’ex spia russa, Alexander Litvinenko, cagionato da agenti del governo russo nel 2006 sul territorio del Regno Unito⁴. In contemporanea, nella figura in questione il profilo della tutela dei diritti fondamentali è tanto evidente quanto lo è quello dell’ingerenza straniera se si considera il vasto impiego extraterritoriale di mezzi segreti e/o coercitivi, minando la partecipazione libera e spontanea alla democrazia dello Stato che “ospita” il dissidente. In tal senso, è valido l’esempio di persecuzione degli studenti cinesi e di Hong Kong all’estero, incapaci di potere dare il proprio genuino apporto politico non solo nei

¹ N. SCHENKKAN, Z. CSAKY, E. DIRKS, A. DUKALSKIS, *Perpetrators and Methods of Transnational Repression and Possible Counter-Strategies*, studio per il Parlamento europeo (PE 775.286), gennaio 2026; S. FURSTENBERG, M. MICHAELSEN, S. ANSTIS, *Transnational Repression of Human Rights Defenders: The Impacts on Civic Space and the Responsibility of Host States*, studio per il Parlamento europeo, PE 754.475, giugno 2025.

² I numeri sono estrapolati dall’ultima relazione annuale della ONG FreedomHouse (Y. GOROKHOVSKAIA, G. VAUGHAN, *Collaboration and Resistance: Tracking Transnational Repression in 2025*, in FreedomHouse, aprile 2026, p. 1). V. anche Amnesty International, *Rapporto 2026 la situazione dei diritti umani nel mondo*, 2026, pp. 274 e 530. V. in part. p. 245: “Gli stati hanno ampliato la repressione transfrontaliera [negli ultimi anni]”.

³ Secondo l’OHCHR, *Transnational Repression*, 18 giugno 2025, la repressione transnazionale può manifestarsi in forma di: i) atti di violenza ed intimidazione extraterritoriale, ovvero sorveglianza esplicita, rapimenti, assassinii, aggressioni, perquisizioni da parte di agenzie statali straniere, arresti arbitrari, sparizioni forzate ed estradizioni; ii) ostacoli alla mobilità, come il rifiuto arbitrario dei servizi consolari o del rinnovo del passaporto, la revoca della nazionalità e il rifiuto del rientro nel paese d’origine; iii) molestie tramite l’uso improprio dell’etichettatura e della designazione formale di “terrorista”, procedimenti penali in contumacia, cause strategiche contro la partecipazione pubblica (c.d. SLAPPs) minacce o attacchi digitali, come *hacking*, uso di *malware*, *phishing*, molestie e sorveglianza online, campagne diffamatorie, *doxing*, blocco di siti web o interruzione dell’accesso ad Internet, nonché attacchi informatici contro individui e organizzazioni; iv) abusi delle leggi di sicurezza con disposizioni extraterritoriali come base per i mandati di arresto, richieste di estradizione, arresti illegali o deportazioni basate sulla cooperazione bilaterale o regionale, ad es. abuso delle *red notices* di Interpol; v) punizioni “per procura” nei confronti di parenti o associati nel paese di origine.

⁴ Come acclarato in Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 21 settembre 2021, ricorso n. 20914/07, *Carter c. Russia*.

confronti dello Stato terzo di origine, ma anche all'interno degli Stati europei di cui sono ospiti⁵.

Il fenomeno sembra, ad un primo sguardo, porre simultaneamente a rischio una pluralità di beni giuridici quali, *in primis*, la vita/incolumità fisica personale ed altri rilevanti diritti dei consociati (proprietà, libertà personale, libertà di espressione, ecc.), come pure la piena integrità dello Stato-apparato⁶.

Sebbene nell'immaginario collettivo le azioni più significative vengano identificate con infiltrazioni di agenti governativi sotto copertura, va segnalato che di sovente il fenomeno tende a concretizzarsi mediante l'utilizzo di soggetti delegati (*proxy*), quali gruppi di criminalità organizzata che vengono assoldati dallo Stato terzo oppressore per azioni di intimidazione e violenza nei confronti degli interessati⁷. Ma la condotta può concretizzarsi anche contando su attori legali, quali i governi degli Stati ospitanti, magari facendo uso di strumenti quali l'extradizione o gli "avvisi rossi" dell'Interpol⁸. Similmente, la repressione transnazionale si è aggiornata, impiegando nuove forme di oppressione digitale che includono, *ex multis*, violazioni di domicili digitali ed incitamento all'odio *online* contro i propri obiettivi. Dunque, entrambe le "nuove" manifestazioni del fenomeno ne suggeriscono una complessa dimensione transnazionale che ne compromette la definizione univoca. Tra l'altro, si tratterebbe pur sempre di atti, qui indifferentemente diretti o indiretti, che sono da soli insufficienti ad innescare la legittima risposta militare da parte dello Stato la cui territorialità risulta lesa. Pertanto, il fenomeno dovrebbe essere ricompreso nella definizione di minacce ibride, come rientranti nelle priorità dettate dalla Bussola strategica dell'Unione europea⁹.

Ad oggi, a livello dell'Unione, la risposta alla repressione transnazionale è stata per lo più affidata alla diplomazia dell'UE, ovvero al Servizio europeo per l'azione esterna

⁵ Amnesty International, *Repressione transnazionale: studenti cinesi all'estero minacciati e sorvegliati*, 13 maggio 2024.

⁶ La dottrina è concorde su tale aspetto. Cfr. A. DUKALSKIS ET AL., *The Long Arm and the Iron Fist: Authoritarian Crackdowns and Transnational Repression*, in *Journal of Conflict Resolution*, 2023, n. 6, pp. 1051-1079; M. MICHAELSEN, K. RUIJGROK, *Autocracy's Long Reach: Explaining Host Country Influences on Transnational Repression*, in *Democratization*, 2023, n. 2, pp. 290-331; N. SCHENKKAN, I. LINZER, *Out of Sight, Not Out of Reach: The Global Scale and Scope of Transnational Repression*, in *Freedom House*, 2021; G. TSOURAPAS, *Global Autocracies: Strategies of Transnational Repression, Legitimation, and Co-Optation in World Politics*, in *International Studies Review*, 2020, n. 3, pp. 616-644; J.H.R. DEMERITT, *The Strategic Use of State Repression and Political Violence*, Oxford, 2016.

⁷ M. VUKČEVIĆ, *Respect for Human Rights and the Concept of Transnational Organised Crime (Challenges in the Rule-of-Law Field)*, in *EUWEB Legal Essays*, 2024, n. 1, pp. 89-96.

⁸ Problema rilevato anche dalla decisione n. 2023-09, della Commissione di controllo Interpol, riguardante un problema applicativo di *red notice* in un caso di potenziale violazione del *ne bis in idem*, ovvero di un caso di "accanimento" contro un soggetto dissidente politico già sanzionato dallo Stato ospitante. Tanto dimostra che la repressione transnazionale può arrivare anche al non rispetto del principio del *ne bis in idem* "estradizionale", così come concepito da A. ORIOLO, *Ne bis in idem, Diritto internazionale e interazione tra ordinamenti*, Torino, 2026, pp. 18-19.

⁹ EEAS, *A Strategic Compass for Security and Defence*, 2022. V. anche la relazione al Consiglio da parte dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence*, del 11 aprile 2025, HR(2025) 73, p. 8 ss.

(EEAS)¹⁰. Tuttavia – pur essendovi, come si vedrà, delle sovrapposizioni con l’attuale legislazione europea di settore in specifici frangenti – ci si deve domandare se la predisposizione di una pertinente legislazione UE sia ormai inderogabile. A questa conclusione sono pervenuti, con le proprie debite differenze, due documenti commissionati dal Parlamento europeo. Il riferimento è ad un primo studio del 2025, che ad esempio suggerisce un potenziamento del *Global Human Rights Sanctions Regime* (GHRSR) e del mandato di Europol, oltre che un impiego ampio della direttiva sulla *Corporate Sustainability Due Diligence*¹¹; sia ad un secondo documento del 2026, a sostegno dell’idea che “in line with the adoption of an EU definition, Member States should adopt official definitions of transnational repression or make clear how it fits under existing foreign interference laws and policies”¹². Un aspetto relevantissimo di queste proposte è – alternativamente o cumulativamente a seconda del punto di vista degli autori – la presenza di un intervento: i) meramente integrativo dell’attuale ordinamento dell’Unione, oppure; ii) creativo-progressivo, nel senso di dovere prevedere una nuova legislazione *ad hoc*, che possa spingere gli Stati membri ad una risposta armonizzata contro la repressione transnazionale.

Sulla base di questa dicotomia, emergono una serie di questioni giuridiche. Anzitutto, ci può chiedere se, e come, l’Unione europea “debba” – nel senso di essere obbligata dal diritto internazionale generale o particolare – prevenire il fenomeno. La risposta dell’UE, infatti, potrebbe benissimo consistere in azioni di mera natura amministrativa e, al massimo, mediante regimi di tutela delle vittime di repressione transnazionale senza che sia fatto ricorso al diritto penale (*extrema ratio*). In second’ordine, si dovrebbe comprendere se all’obbligo di prevenzione del fenomeno (eventualmente, di criminalizzazione) corrisponde un assorbimento della repressione transnazionale in atti e politiche UE già esistenti, oppure se debba farsi ricorso ad una nuova legislazione specifica, facendo leva in particolar modo sui primi due paragrafi dell’art. 83 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE). In terz’ordine, rileva la problematica della definizione di questa figura criminosa che, laddove impiegata nell’ordinamento dell’Unione europea, indifferentemente in via integrativa o creativa, necessita di chiarezza in vista di un potenziale raccordo con il noto principio di legalità del diritto penale.

Pertanto, con le massime cautele del caso, il presente contributo si propone di dare una possibile soluzione all’insieme dei dubbi suesposti. Dapprima ciò sarà possibile attraverso un’analisi della considerazione mostrata dalla comunità internazionale e dall’UE nei confronti della repressione transnazionale (Sezione 2). Di seguito,

¹⁰ EEAS, *EU Guidelines on Human Rights Defenders*, 21 giugno 2016. Ad esempio, l’EEAS ha spinto per l’inclusione di clausole sui diritti umani all’interno degli accordi internazionali. Parallelamente, al di fuori di qualsiasi attività normativa, ha anche esortato all’addestramento delle autorità per consentire l’identificazione della repressione transnazionale.

¹¹ Su cui si v. V. MERCIER, *Un devoir de vigilance en construction pour les entreprises européennes en matière de durabilité afin de lutter contre les crimes transnationaux*, in A. ORIOLO, A.R. CASTALDO, A. DI STASI, M. NINO (a cura di), *Criminalità transnazionale e Unione europea*, Napoli, 2024, pp. 531-554.

¹² N. SCHENKKAN, Z. CSAKY, E. DIRKS, A. DUKALSKIS, *op. cit.*, p. 57.

l'indagine tenderà di evidenziare se per l'UE esista o meno un obbligo di prevenire il fenomeno e, se del caso, se questo possa sostanziarsi anche in un effettivo obbligo di criminalizzazione. Il vaglio di atti di *soft law* e di *hard law*, come pure della pertinente giurisprudenza della Corte di Strasburgo rappresenterà il principale metodo impiegato per rispondere a tale quesito (Sezione 3). Verrà poi considerata la possibile iniziativa di contrasto, dell'Unione europea alla repressione transnazionale, qui considerata necessaria, dando spazio alla problematica riguardante la definizione della figura (Sezione 4). Saranno poi tenute in conto le azioni normative che il legislatore dell'Unione potrà intentare in adempimento al supposto obbligo di prevenzione, ovvero un ricorso alla propria competenza di diritto penale (Sezione 5) ed al *Global Human Rights Sanctions Regime* (Sezione 6). Infine, verranno elaborate delle conclusioni sia per delineare i principali rilievi emersi nella ricerca, sia per dimostrare l'inevitabile compenetrazione con altre politiche non investite dal contributo, a dimostrazione del fatto che l'azione dell'Unione diviene necessaria anche per via dell'impatto che la repressione transnazionale simultaneamente ha sull'azione interna ed esterna dell'UE (Sezione 7).

2. L'attenzione della comunità internazionale e dell'UE verso la repressione transnazionale

Nonostante non possa dirsi che la repressione transnazionale sia un fenomeno recente, è opportuno osservare come la Comunità internazionale se ne stia occupando, a volte in via incidentale e alle volte in via diretta¹³, solamente a partire dalla fine degli anni '90 e perdipiù mediante atti di *soft law*¹⁴.

Segnatamente, per tutela *incidentale* dal fenomeno si può intendere quella accordata dal Comitato dei diritti umani (UNHRC) nel *General Comment No. 34*, sulla libertà di espressione di cui al Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) del 1966, il quale vieta di limitare la libertà di espressione con l'intento di mettere a tacere qualsiasi difesa della democrazia multipartitica, dei principi democratici e dei diritti umani¹⁵ – finalità tipiche dell'attivismo dei dissidenti fuggiti da uno Stato oppressore. In maniera

¹³ L'incidentalità risiederebbe nel fatto che, come nel caso dei commenti generali agli articoli del Patto sui diritti civili e politici, la tutela nei confronti di vittime di repressione transnazionale – ovvero il ragionamento dell'attore internazionale (corte, comitato, organo politico, ecc.) – origini da una protezione inizialmente accordata ad uno specifico diritto leso dalla condotta dello Stato oppressore. Tutto sommato, non rileva per l'attore internazionale che il soggetto leso sia incidentalmente vittima di repressione transnazionale. Pertanto, in questi casi, si segue un percorso logico opposto a quello dell'inquadramento della repressione transnazionale in modo diretto. In quest'ultima ipotesi, come si vedrà per la Dichiarazione sui Difensori dei diritti umani (*infra*), l'attore internazionale avvia il proprio ragionamento partendo dal contrasto alla repressione transnazionale per poi successivamente pervenire alla tutela di plurimi diritti connessi.

¹⁴ Senz'altro, si può riconoscere che il coinvolgimento dei governi di taluni Stati nelle condotte in parola ha reso problematico lo sviluppo del pertinente diritto internazionale.

¹⁵ UNHRC, General Comment No. 34 del 29 luglio 2011, *on article 19: freedoms of opinion and expression*, CCPR/C/GC/34, parr. 21 e 23.

non dissimile, il *General Comment No. 37*, sul diritto di riunirsi pacificamente, ha valenza per la repressione transnazionale in quanto in esso si osserva che l'uso delle tecnologie di sorveglianza da parte degli Stati, anche terzi rispetto al territorio ove un individuo risieda, può interferire con la capacità dei soggetti di far esercizio del diritto in parola. Inoltre, il Comitato per i diritti umani ha sostenuto nello stesso atto che tali condotte possono ledere anche il diritto alla riservatezza, di cui all'art. 17 ICCPR, nonché “other rights of participants and bystanders”¹⁶. Si ritiene che questi ultimi documenti, per quanto non investano direttamente la repressione transnazionale, possano avere valenza soprattutto sotto il profilo della tutela contro condotte criminose transnazionali perpetrate con mezzi digitali, oltre che per altre forme di silenziamento dei dissidenti più tradizionali.

Quale forma di intervento *direttamente* teso ad arginare il fenomeno, particolarmente significativa è invece la c.d. “Dichiarazione sui difensori dei diritti umani”, adottata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (ONU) nel 1998¹⁷. La Dichiarazione – oltre ad una serie di obblighi per gli Stati di cui *infra* – include disposizioni richiamanti i diritti individuali da tutelare in ipotesi di repressione, tra cui: il diritto di aggregarsi allo scopo di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali (art. 5); il diritto di ottenere informazioni riguardo a tutti i diritti umani e le libertà fondamentali (art. 6); il diritto di discutere delle proprie idee riguardo i diritti umani (art. 7); il diritto di attirare l'attenzione su ogni aspetto della propria attività che possa ostacolare o impedire la promozione dei diritti fondamentali (art. 8); il diritto a rimedi effettivi a fronte di violazioni sorte proprio durante la promozione/difesa di diritti umani (art. 9).

Indubbiamente, la Dichiarazione – a dispetto della sua valenza, che prescinde da situazioni transnazionali – ha il merito di essere il primo vero atto *ad hoc* sul tema, oltre che di individuare con precisione i diritti “necessari” ai dissidenti per potere praticare un libero attivismo politico al di fuori del proprio Stato di origine. La stessa ha anche l'utilità di identificare i “difensori dei diritti umani” quale categoria privilegiata di vittime della repressione transnazionale. Ciò ha particolarmente senso se si collega la repressione dei difensori dei diritti umani ad un effetto dissuasorio verso i rimanenti consociati (*chilling effect*), come ribadito dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR)¹⁸ e come confermato diffusamente da atti di

¹⁶ UNHRC, General Comment No. 37 del 27 luglio 2020, *on article 21: right of peaceful assembly*, CCPR/C/GC/37, parr. 1 e 19. Sicuramente, tra gli “other rights” non può non includersi il diritto alla vita, come si evince da UNHRC, General comment No. 36 del 3 settembre 2019, *on article 6: right to life*, CCPR/C/GC/36.

¹⁷ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti*, del 9 dicembre 1998, A/RES/53/144; Relazione speciale, *Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*, luglio 2011

¹⁸ OHCHR, *op. cit.*, p. 2.

soft law da parte di altre pseudo-organizzazioni, come il G7, ed organizzazioni internazionali in senso stretto, tra cui l'Unione europea¹⁹.

Più di recente, sempre a livello globale, proprio la dichiarazione del 17 giugno 2025 da parte dei *leader* del G7 dimostra una crescente preoccupazione per il fenomeno, arrivando a definire quest'ultimo come una “aggressive form of foreign interference”²⁰. Inoltre, con tono grave, la repressione transnazionale viene indicata quale minaccia alla “national security, state sovereignty, the safety and human rights of victims, and principles of international law”. La dichiarazione del G7, dunque, non offre solo una lista ufficiosa dei beni giuridici a rischio, ma – letta in congiunzione con il resto del testo – si ritiene essere anche formulata secondo l'ordine di importanza da darsi alla difesa di questi in accordo con la volontà dei dichiaranti. Pertanto, la sicurezza e la sovranità precederebbero i diritti individuali²¹.

A tal proposito, si scorge una tangibile differenza rispetto all'azione regionale in contrasto alla pratica, che si è invece dimostrata particolarmente sensibile alla duplice finalità di tutela dello stato di diritto sostanziale, oltre che del mantenimento dell'integrità delle relazioni internazionali. Con la risoluzione 2509 (2023), il Consiglio d'Europa ha solennemente sottolineato la contrarietà della repressione transnazionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), alludendo a quest'ultima come strumento utile a perseguire entrambe le finalità citate (“both as a guardian of human rights and as a guarantor of peace, stability and the rule of law in Europe”)²². Cionondimeno, la risoluzione rileva soprattutto sotto l'aspetto della responsabilizzazione degli Stati, dato che fa riferimento alla repressione transnazionale quale violazione di plurime disposizioni CEDU, come nel caso degli artt. 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura) e 5 (diritto alla libertà e alla

¹⁹ Ad es., v. EEAS, *op. cit.*; Risoluzione del Parlamento europeo, *sugli orientamenti dell'UE sui difensori dei diritti umani*, del 16 marzo 2023, P9_TA(2023)0086. Da parte della società civile, v. Amnesty International, *Open Letter: The EU Must Address the Chilling Effect of Transnational Repression on Freedom of Expression and Academic Freedoms on Chinese Students*, 2024 documento depositato nell'*EU Transparency Register*, n. 11063928073-34.

²⁰ *G7 Leaders' Statement on Transnational Repression*, firmato a Kananaskis (Canada) il 17 giugno 2025. La dichiarazione riprende ed espande alcuni dei contenuti già espressi con il *memorandum* “Charlevoix commitment on defending democracy from foreign threats” del 2018. Non a caso, nello stesso anno è stato istituito il Meccanismo di risposta rapida del G7 per rafforzare il coordinamento tra i propri membri al fine di identificare e rispondere adeguatamente alle minacce straniere alle democrazie occidentali.

²¹ Le potenze del G7 sono particolarmente preoccupate per l'avanzamento della repressione transnazionale digitale. Non a caso, M. MICHAELSEN, J. THUMFART, *Drawing a Line: Digital Transnational Repression Against Political Exiles and Host State Sovereignty*, in *European Journal of International Security*, 2023, n. 8, p. 169, considerano che “digital transnational repression violates host state sovereignty because it affects the government's capacity to protect fundamental and human rights on its territory, which goes against the sovereign choice of a state to adhere to such norms”.

²² Risoluzione 2509 (2023) e raccomandazione 2257 (2023) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *Transnational repression as a growing threat to the rule of law and human rights*, del 23 giugno 2023, par. 9. Sullo stesso tema, ma in maniera meno decisa da parte del CdE, v. anche risoluzione 2252 (2019) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *Sergei Magnitsky and beyond – fighting impunity by targeted sanctions*, del 22 gennaio 2019. Sul ruolo della Convenzione come guardiana dei valori indicati nella risoluzione 2509 (2023), v. A. DI STASI, *Introduzione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2025, pp. 1-14.

sicurezza). Vengono inclusi nel novero dei diritti a rischio anche quelli enucleati negli artt. 6 (giusto processo), quale la difficoltà di ricorrere a rimedi giudiziali in caso di violazioni, ed 8 (riservatezza), per quanto concerne soprattutto la nuova repressione transnazionale digitale, nonché nell’art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione (proprietà), per i casi di danneggiamento, indebito sequestro o confisca²³. Tra l’altro, viene stabilito espressamente dall’atto che un’eventuale attività di collaborazione tra lo Stato terzo oppressore e lo Stato ospitante la vittima costituirà ugualmente una violazione della Convenzione secondo un modello di responsabilità condivisa. Di conseguenza, particolare attenzione è stata devoluta al tema dell’abuso delle *red notices* presso l’Interpol, quale canale di legittima cooperazione tra Stati impiegato tuttavia per scopi chiaramente illeciti²⁴.

Ed è nell’azione regionale che naturalmente si inserisce l’insieme di atti non vincolanti a cui, nel merito, è pervenuta l’UE. Al pari del Consiglio d’Europa, aspetti pregnanti per l’Unione europea sono quelli afferenti alla necessità di protezione dei diritti fondamentali delle vittime, in questa sede coperti anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE), segnalando le “notevoli difficoltà nel presentare denunce, chiedere protezione o intraprendere azioni legali” a causa della natura transnazionale del fenomeno ed impegnando l’Unione al sostegno delle vittime con “iniziative quali *ProtectDefenders.eu* e il Fondo europeo per la democrazia”²⁵. Tale prospettiva è emersa con forza in una recente risoluzione del Parlamento europeo, del novembre 2025, volta al contrasto della repressione transnazionale dei difensori dei diritti umani²⁶, come pure nelle conclusioni del Consiglio sulle priorità dell’UE in materia di diritti umani per il 2025²⁷, sui cui si discuterà in tema di obbligatorietà *infra*.

Sono inoltre venute alla luce criticità già acclamate dalla comunità internazionale, come nel caso della svolta digitale della fattispecie²⁸ e dell’abuso di canali legittimi di

²³ Risoluzione 2509 (2023), cit., parr. 10 e 12.

²⁴ Ivi, parr. 11 e 17, in cui emerge in particolare, la possibile violazione dell’obbligo di *non refolement*. V. anche Risoluzione 2161 (2017) dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, *Abusive use of the Interpol system: the need for more stringent legal safeguards*, del 26 aprile 2017; Commissione per gli affari giuridici e i diritti umani, *Interpol reform and extradition proceedings: building trust by fighting abuse*, del 15 ottobre 2019, Doc. 14997. A dir il vero, il tema è emerso anche nella citata dichiarazione del G7 del giugno 2025.

²⁵ Comunicazione della Commissione, *Strategia dell’UE per la società civile*, del 12 novembre 2025, COM/2025/790 final, par. 3.1.

²⁶ Risoluzione del Parlamento europeo, *Contrastare la repressione transnazionale dei difensori dei diritti umani*, del 13 novembre 2025, P10_TA(2025)0258. V. anche Risoluzione del Parlamento europeo, *sugli orientamenti dell’UE sui difensori dei diritti umani*, del 16 marzo 2023, P9_TA(2023)0086.

²⁷ Conclusioni del Consiglio, *sulle priorità dell’UE nelle sedi delle Nazioni Unite competenti in materia di diritti umani nel 2025*, del 27 gennaio 2025, Doc. 5638/25, par. 30. In termini simili, vi è anche EEAS, *Council Conclusions on EU Priorities in UN Human Rights For 2024*, 23 gennaio 2024.

²⁸ Raccomandazione del Parlamento europeo al Consiglio e alla Commissione, *in seguito all’esame delle denunce di infrazione e di cattiva amministrazione nell’applicazione del diritto dell’Unione in relazione all’uso di Pegasus e di spyware di sorveglianza equivalenti*, del 15 giugno 2023, P9_TA(2023)0244. V. anche COM/2025/790 final, cit., par. 5.2: “L’UE ha intensificato l’azione di tutela dello spazio civico e dei difensori dei diritti umani, anche quando sono bersaglio di azioni di repressione transnazionale *offline* e *online*”.

cooperazione tra Stati membri UE e Stati terzi²⁹. Soprattutto, l'Unione appare preoccupata per le "le ingerenze straniere nello spazio informativo"³⁰ e delle ricadute sull'esercizio della democrazia nel territorio dell'Unione³¹, al punto da divenire una priorità del programma politico varato dalla seconda Commissione Von Der Leyen³².

Conclusivamente, può dirsi che il diritto (morbido) internazionale, nonché dell'Unione europea, compiono un'attività di ricognizione di una pluralità dei diritti individuali lesi in ipotesi di repressione transnazionale che, affiancandosi alle prerogative di difesa degli interessi statali, potrebbero e dovrebbero stimolare un intervento degli Stati facenti parte dell'intera comunità internazionale o, comunque, del gruppo regionale di Stati europei.

3. La difficile identificazione della natura dell'obbligazione di contrasto alla repressione transnazionale: generica "prevenzione" oppure criminalizzazione della condotta?

La natura dell'intervento richiesto per il contrasto alla repressione transnazionale diviene un complesso argomento di discussione. Anzitutto, va compreso se, in particolare l'Unione europea e/o i suoi Stati membri, siano propriamente vincolati alle prescrizioni degli atti considerati nella Sezione precedente e, se del caso, in che modalità quest'obbligo venga a sostanzarsi.

3.1. La definizione di obbligatorietà per gli Stati in accordo con la Dichiarazione ONU sui Difensori dei diritti umani e l'ICCPR

Volgendo nuovamente lo sguardo al diritto internazionale non regionale, è corretto considerare che "le norme convenzionali globali sui crimini transnazionali creano certamente obblighi di prevenzione e repressione a carico degli Stati", come nel caso

²⁹ Raccomandazione del Parlamento europeo al Consiglio e alla Commissione, *per i negoziati in vista di un accordo di cooperazione tra l'Unione europea e l'Organizzazione internazionale della polizia criminale (OIPC-INTERPOL)*, del 5 luglio 2022, P9_TA(2022)0275, parr. Q e 33: "invita la Commissione, nel contesto di tale accordo, a esaminare le possibili modalità in cui l'ESP potrebbe affrontare il problema degli 'avvisi rossi' e delle diffusioni di matrice politica". V. anche 2024 EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World, 22 maggio 2025, p. 25.

³⁰ Comunicazione della Commissione, *sul piano d'azione per la democrazia europea*, del 3 dicembre 2020, COM/2020/790 final. V. anche risoluzione del Parlamento europeo, *sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione*, del 1° giugno 2023, P9_TA(2023)0219.

³¹ Comunicazione della Commissione, *sulla difesa della democrazia*, del 12 dicembre 2023, COM/2023/630 final, Sez. 3, *passim*.

³² U. VON DER LEYEN, *Europe's Choice – Political guidelines for the next European Commission 2024-2029*, 18 luglio 2024, p. 23: "Our democratic systems and institutions are under attack. We have seen a rise in the number of threats from internal and foreign actors – whether hostile governments or nonstate actors. The methods used are now harder to track, more damaging and easier to deploy with digital tools and social media". In tal senso, è legittimo chiedersi se siano stati i rischi per l'integrità degli Stati membri, più che per i diritti fondamentali delle vittime, a motivare la Commissione.

dell’UNTOC o dell’UNCAC³³. Tuttavia, è necessario ponderare se lo stesso possa dirsi per la repressione transnazionale, che non è oggetto di diritto pattizio *ad hoc*.

Con riguardo alla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei diritti umani, è indubbio che questa presenti una serie di disposizioni che proclamano la responsabilità primaria ed il dovere di proteggere e promuovere tutti i diritti umani coinvolti dalla repressione transnazionale. Ciò deve avvenire, tra l’altro, prendendo gli Stati “le misure necessarie” ad offrire garanzie giuridiche e condizioni sociali necessarie al godimento dei diritti fondamentali (art. 2). Gli Stati risultano dunque gravati da una “responsabilità di prendere appropriate misure legislative, giudiziarie, amministrative o di altro genere, per promuovere la comprensione dei propri diritti civili, politici, economici, sociali e culturali da parte di tutte le persone che si trovano sotto la sua giurisdizione” (art. 14, par. 1)³⁴. In tal senso, l’inclusione delle “misure legislative” e “giudiziarie” potrebbe suggerire non solo un obbligo di mera azione in capo agli Stati – se si accetta come tale la locuzione “responsabilità” – ma anche di attivazione dell’ordinamento amministrativo o penale degli stessi. Inoltre, ogni Stato “*deve* prendere tutte le misure necessarie per assicurare la protezione” (enfasi aggiunta) di chiunque sia coinvolto dal fenomeno (art. 12, par. 2). Dalla protezione dei diritti degli *human rights defenders*, in via interpretativa, discendono corrispondenti obblighi giuridici di prevenzione, anche in forma di deterrenza attraverso sanzioni avverso le condotte lesive dei diritti.

Ciò emerge guardando una relazione speciale del 2009 relativa alla Dichiarazione, secondo cui “[f]ailure by States to prosecute and punish such perpetrators is a clear violation of article 12 of the Declaration on Human Rights Defenders”. Tanto impone un’armonizzazione del diritto penale degli Stati in forza della Dichiarazione³⁵. Al contempo, non è chiaro se ciò debba portare all’identificazione negli ordinamenti nazionali di una nuova fattispecie penale rubricata “repressione transnazionale”, dato che il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite si limita a ribadire la necessità di “prosecution of terrorism, cybercrimes or national security offences, defamation and libel laws and other and other measures used to address threats in this regard”³⁶.

³³ A. ORIOLO, *Criminalità transnazionale e Unione europea: verso un approccio human-rights based nell’azione globale per la sicurezza comune*, in A. ORIOLO, A.R. CASTALDO, A. DI STASI, M. NINO (a cura di), *op. cit.*, p. 204. Le due convenzioni possono comunque essere utili a coprire precise condotte ricomprese nella repressione transnazionale, come nel caso dell’impiego di gruppi criminali “delegati” dagli Stati oppressori (UNTOC) o di ufficiali dello Stato ospitante corrotti per acconsentire all’extradizione o dar luogo a sequestri e confische ai danni dei dissidenti ivi residenti (UNCAC).

³⁴ V. anche l’art. 2, par. 1, della Dichiarazione, che ripropone un ventaglio di azioni in maniera più generica: “intraprendere ogni misura legislativa, amministrativa o di altro genere che possa essere necessaria”.

³⁵ Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya*, del 30 dicembre 2009, A/HRC/13/22, parr. 42 e 63, ove in particolare si richiama la necessità di far giustizia contro le azioni di gruppi armati non statali e società private (*proxy*). La criminalizzazione rappresenta una “risposta” necessaria anche in accordo con l’interpretazione del Patto sui diritti civili e politici, di cui al UNHRC, *General Comment No. 34*, cit.

³⁶ Risoluzione del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Human rights defenders and new and emerging technologies: protecting human rights defenders, including women human rights defenders, in the digital age*, del 4 aprile 2025, A/HRC/RES/58/23, par. 9.

In ogni caso, sebbene la lettera della Dichiarazione ONU sui Difensori dei diritti umani sembri alludere a prescrizioni obbligatorie per gli Stati, la sua stessa natura suggerisce diversamente. Infatti, com'è noto, una dichiarazione non è atto di diritto internazionale vincolante per i destinatari, potendosi dire che al massimo essa sia un documento "condiviso" dai membri dell'organizzazione internazionale e che, nel caso dell'ONU, sia atto di carattere generale e solenne, capace di contribuire allo sviluppo progressivo del diritto internazionale³⁷. Più che altro, tentativamente, se ne potrebbe assumere il valore vincolante laddove si accetti la teoria delle consuetudini istantanee, tale che una dichiarazione approvata per *consensus* dall'Assemblea Generale ONU costituisca la prova dell'*opinio juris* dell'intera Comunità internazionale, sebbene questa tesi non convinca chi scrive³⁸.

In alternativa, si potrebbe cercare di comprendere se si tratti di una dichiarazione dotata di valore di accordo internazionale (in forma semplificata). Ciò è ammissibile per la dottrina laddove vi sia un'equiparazione in modo "espresso ed inequivocabile" tra l'inosservanza degli obblighi ascrivibili Carta ONU e quelli promanati dalla dichiarazione. In caso di risposta affermativa, la dichiarazione vincolerebbe gli Stati che l'hanno sostenuta con il proprio voto in sede di Assemblea Generale³⁹. Ebbene, l'art. 20 della Dichiarazione sancisce che gli Stati membri non debbano sostenere quelle attività di repressione transnazionale che rappresentino una condotta contraria alla Carta ONU, senza tuttavia potersi profilare in senso pieno un'equiparazione tra i pertinenti inadempimenti⁴⁰. Vieppiù, proprio perché che la Dichiarazione è stata adottata per *consensus*, senza votazione, non è plausibile l'identificazione dei voti assembleari con la sottoscrizione di un accordo in forma semplificata⁴¹. Pertanto, non è possibile concludere nemmeno in questo caso che si tratti di un testo effettivamente vincolante.

Quale ultima istanza, si potrebbe ammettere una valenza giuridica piena per la Dichiarazione in analisi laddove si identifichi il suo contenuto con lo *jus cogens*, al pari di alcune disposizioni della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948⁴². Vero è che la repressione transnazionale viola una vasta gamma di diritti fondamentali dell'uomo, tra cui il diritto alla vita, dando adito a teorizzazioni favorevoli ad un

³⁷ P. PENNETTA, *Capitolo VIII – Atti normativi*, in A. DI STASI, P. PENNETTA, S. CAFARO, C. NOVI, I. INGRAVALLO, G. MARTINO, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, II ed., Milano, 2024, p. 309.

³⁸ Questa teoria peccherebbe nell'omettere totalmente la *diuturnitas* quale reiterazione di un certo comportamento in un lasso di tempo non meglio specificato. Così già in autorevole dottrina, *ex multis*, B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, XIII ed., 2023, p. 515 ss.; M. PANEBIANCO, *Diritto internazionale pubblico*, IV ed., Napoli, 2013, p. 174 ss.

³⁹ B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, p. 518; P. PENNETTA, *op. cit.*, p. 309.

⁴⁰ Art. 20 della Dichiarazione: "Nulla nella presente Dichiarazione deve essere interpretato in modo tale da permettere agli Stati di sostenere e promuovere attività di individui, gruppi di individui, istituzioni o organizzazioni non-governative contrarie alle norme della Carta delle Nazioni Unite".

⁴¹ Come risultante dal riepilogo dei voti, consultabile su <https://digitallibrary.un.org/record/265855?v=pdf>.

⁴² Risoluzione 217 A (III) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *International Bill of Human Rights*, del 10 dicembre 1948. Tale testo include disposizioni di *jus cogens* in accordo con la giurisprudenza della Corte Internazionale di giustizia, come nel caso del divieto di tortura in Corte internazionale di giustizia, *Belgium v. Senegal*, sentenza del 20 luglio, 2012, par. 99.

obbligo di repressione del fenomeno *uti universi*⁴³; tuttavia, è anche opportuno considerare che non tutti i diritti lesi sono assoluti, quale ad esempio il diritto alla *privacy*. Alla luce di quanto stabilito, un’obbligazione al contrasto del fenomeno (in ottemperanza al diritto internazionale generale) sarebbe per gli Stati, al massimo, parziale.

Infine – abbandonata la possibilità di impiegare pienamente la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei diritti umani – quale “piano di riserva” viene in considerazione l’ampia portata del citato Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, che rappresenta effettivamente una forma di diritto pattizio a tutela di diritti e libertà lese dalla repressione transnazionale. Ad es., il *General Comment No. 31*, sulla natura delle obbligazioni derivanti dal Patto, determina obblighi positivi in capo alle Alte Parti per la protezione degli individui dalle violazioni da parte di terzi, osservando che potrebbero esserci circostanze in cui la mancata garanzia dei diritti del Patto, come richiesto dall’art. 2 ICCPR, comporti ugualmente una violazione dello stesso. Questa circostanza può presentarsi quando gli Stati Parte abbiano permesso tali violazioni oppure mancato di adottare “misure appropriate”, nonché quando non abbiano esercitato la dovuta diligenza per prevenire, *punire*, indagare o riparare il danno causato da tali atti da parte di persone o entità private⁴⁴. Pertanto, l’ICCPR rappresenta uno strumento sì “incidentale”⁴⁵, ma completo, per acclarare che – almeno per gli Stati parti dell’ICCPR che sono anche membri dell’UE – esiste un obbligo di prevenzione verso la repressione transnazionale. Tale obbligo può, ma non deve, concretizzarsi attraverso il ricorso al diritto penale.

3.2. Le obbligazioni derivanti dalla CEDU in forza della prassi giurisprudenziale della Corte di Strasburgo

Il problema della non vincolatività degli atti espressamente pensati per arginare il fenomeno in esame, prima richiamato, è esteso anche alle posizioni adottate dal

⁴³ V.M. VARUN, *Human Rights-Based Approach to Combat Transnational Crime*, in *eu crim*, 2020, n. 2, pp. 154-156: «[t]ransnational crime violates core human rights with a *jus cogens* status, and hence the offence of transnational crime is a *jus cogens* crime». Nell’opinione dell’A., la combinazione dello *human rights based approach*, su cui v. *infra*, Sezione 3.3, e la responsabilità statale per il rispetto dello *jus cogens* porta ad un obbligo di predisposizione di “reasonable measures to prevent [violations]”, come pure un diritto universale di reagire al fine di eradicare la repressione transnazionale quale “global menace”. Si osservi che l’A. sostiene l’esistenza della responsabilità degli Stati adottando come riferimento all’art. 1 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionali illeciti, senza però includere nel ragionamento l’art. 40 del Progetto. Eppure, solamente l’art. 40 si riferisce a gravi violazioni di obblighi previsti da norme imperative del diritto internazionale generale (*jus cogens*).

⁴⁴ UNHRC, *General Comment No. 31* del 26 maggio 2004, *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, par. 8. V. anche par. 18: “States parties should also assist each other to bring to justice persons suspected of having committed acts in violation of the Covenant that are punishable under domestic or international law”. Sull’esistenza di “positive obligations” di questo tipo, v. A. CHUBB, K.R. LYER, *Transnational Human Rights Violations: Addressing the Evolution of Globalized Repression through National Human Rights Institutions*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2024, n. 16, pp. 770-793.

⁴⁵ V. *supra*, Sezione 2.

Consiglio d'Europa. In particolare, la citata risoluzione 2509 (2023), come pure la pertinente raccomandazione 2257 (2023), insistono sull'esistenza di "[p]rocedural obligations to investigate and punish the authors of such violations" (enfasi aggiunta) a carico del "perpetrator State, the host State or both" unitamente ad un obbligo di cooperazione tra gli Stati membri del CdE in casi transnazionali implicanti gravi violazioni di diritti individuali⁴⁶.

Sembra qui esservi un'iniziativa più decisa – in forma di obbligazione di prosecuzione penale e non di generica prevenzione – rispetto alla più datata risoluzione 2252 (2019), sul caso Magnitsky, ove vengono richiamati gli Stati alla *possibilità* di ricorso a sanzioni di diritto amministrativo, ovvero a "consider enacting legislation or other legal instruments enabling their executive [...] to impose targeted sanctions on individuals reasonably believed to be personally responsible for serious human rights violations for which they enjoy impunity on political grounds or owing to corrupt practices"⁴⁷.

Se è pacifico che la risoluzione 2509 (2023) sulla repressione transnazionale non rappresenti un atto di *hard law* di per sé, è altrettanto vero che essa può assumere forza giuridica nei punti in cui la stessa richiama la pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU)⁴⁸. Addirittura, al par. 21, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa invita la Corte "to fully apply and, if need be, develop its case law on extraterritorial jurisdiction to cover all possible acts of transnational repression having their origin or producing their effects in member States" dato che dovrebbe esservi "no gap in protection against transnational repression committed within the Convention legal space".

La risoluzione ha segnatamente ripreso da *Carter c. Russia* il passaggio secondo cui le "targeted violations" da parte di uno Stato Parte nel territorio di un altro Stato Parte, non solo ne costituiscono una violazione, ma minano l'intera efficacia della Convenzione come custode dei diritti umani e della pace in Europa⁴⁹. Nel caso in analisi, la Corte, per la prima volta, ha espressamente stabilito che l'art. 2 CEDU si

⁴⁶ Risoluzione 2509 (2023), cit., par. 10.

⁴⁷ Risoluzione 2252 (2019), cit., par 13.1. È opportuno ribadire che il caso riguardante Sergej Leonidovič Magnitskij, dissidente russo di origine ucraina, non è di natura transnazionale in quanto l'arresto dello stesso è avvenuto a Mosca nel 2008. Sull'obbligo di criminalizzazione in forza della CEDU, v. R. CHENAL, *Obblighi di criminalizzazione tra sistema penale italiano e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Legislazione Penale*, 2006, n. 1, p. 178 ss.

⁴⁸ Risoluzione 2509 (2023), cit., parr. 3, 6, 7 e 13. In tema, v. L. LAVRYSEN, *Human Rights in a Positive State. Rethinking the Relationship Between Positive and Negative Obligations under the European Convention on Human Rights*, Londra, 2016, in part. pp. 1-44; D. XENOS, *The Positive Obligations of the State under the European Convention on Human Rights*, Londra, 2012, p. 107 ss.; A. MOWBRAY, *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*, Oxford-Portland, 2004, p. 221 ss., i quali riconoscono concordemente che, ormai da tempo, la Corte EDU ha abbandonato la visione secondo cui i diritti umani impongano solo obblighi negativi verso le autorità statali.

⁴⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Carter v. Russia*, cit., par. 138. La Corte ha ritenuto la Russia responsabile – attraverso l'impiego dei sigg. Lugovoy e Kovtun, che non erano organi statali russi al momento del fatto – per la violazione del diritto alla vita di Alexander Litvinenko, ex spia russa avvelenata con polonio a Londra nel 2006.

applica agli assassinii transnazionali (di matrice politica), adottando una sorta di approccio funzionale all’extraterritorialità⁵⁰. Così, qualsiasi atto di repressione “fisica” transnazionale commesso da un agente dello Stato (membro) oppressore all’estero determinerebbe anche la co-responsabilità dello Stato ospitante, membro del CdE, ai sensi della Convenzione. Per la corretta applicazione della CEDU ne consegue un obbligo procedurale, quantomeno di indagare su tale condotta, in capo a quest’ultimo⁵¹.

Inoltre, nel caso di specie, la natura transnazionale dei fatti ha imposto ai ricorrenti di dimostrare se la condotta equivallesse all’esercizio coercizione fisica sulla vittima da parte dello Stato straniero oppressore (Russia), ovvero se fosse stato eseguito da individui che agivano come agenti del medesimo⁵². Dunque, al fine di stabilire se la condotta fosse attribuibile alla Federazione russa, la Corte ha richiamato l’applicazione dei criteri di cui all’art. 8 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti, del 2001, stabilendo che gli agenti si sono effettivamente mossi sotto la direzione e il controllo di Mosca⁵³.

Quale risultato, considerando le numerose e diverse modalità operative della repressione transnazionale, la disposizione può essere utile ad identificare la responsabilità statale anche in caso di impiego “per procura” di gruppi di criminalità organizzata. Infatti, l’articolo allude ai casi in cui “the person or group of persons is in fact acting on the instructions of, or under the direction or control of, that State in carrying out the conduct”. In subordine, si ritiene che l’applicazione dell’art. 11 del Progetto, sui comportamenti riconosciuti e adottati da uno Stato come propri, potrebbe alternativamente soddisfare l’esigenza di “coprire” altre ipotesi riguardanti i *proxy perpetrators* assoldati dallo Stato oppressore⁵⁴. Ma la giurisprudenza di Strasburgo si è spinta oltre.

Se è vero che il concetto di giurisdizione e responsabilità estese allo Stato ospitante è divenuto applicabile nei confronti dell’art. 2 CEDU (diritto alla vita) grazie a *Carter c. Russia*, altra giurisprudenza ha dimostrato che le altre disposizioni della CEDU sono similmente applicabili, soprattutto in casi di trasferimento di individui oltreconfine. Da

⁵⁰ M. MILANOVIC, *European Court Finds Russia Assassinated Alexander Litvinenko*, in *EJIL:Talk!*, 23 settembre 2021. In questo modo viene superata la giurisprudenza contraria espressa in Corte europea dei diritti dell’uomo, decisione del 12 dicembre 2001, ricorso n. 52207/99, *Bankovic e altri c. Belgio ed altri 16 Stati*, ove la Corte ha stabilito che sganciare una bomba su una persona da un aereo, come capitato nei bombardamenti NATO contro la Radio Televisione Serba in Belgrado non era sufficiente a creare un legame giurisdizionale ai sensi dell’art. 1 della CEDU. V. anche il ricorso interstatale trattato in Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 21 gennaio 2021, ricorso n. 8263/08, *Georgia c. Russia (II)*.

⁵¹ Corte europea dei diritti dell’uomo, *Carter v. Russia*, cit., par. 131.

⁵² Ivi, par. 150-152.

⁵³ Ivi, par. 166. I criteri di attribuzione della paternità richiedono che vi siano circostanze concrete (nel caso di specie, l’uso del polonio quale *pattern* impiegato per altri omicidi attribuiti alla Russia) ed evidenti motivi politici che lascino con tutta probabilità pensare a direttive statali per l’uccisione di un obiettivo. In questo caso, al fine di dimostrare la non attribuibilità dell’atto nei propri confronti, occorrerà un’inversione dell’ordine della prova a carico dello Stato accusato.

⁵⁴ In effetti, in Corte Internazionale di giustizia, *Nicaragua c. Stati Uniti*, sentenza del 27 giugno 1986, par. 115, vengono stabiliti standard di attribuzione molto elevati, quali il controllo effettivo da parte degli organi statali sulla condotta di attori non statali, o comunque delle prove che lo Stato abbia dato istruzioni dirette di compiere un atto specifico a tali attori.

esse può dipendere perfino la dotazione dell'ordinamento nazionale di nuove norme di diritto penale, laddove altri rimedi siano considerati insufficienti⁵⁵.

Ad esempio, in *Soering c. Regno Unito*, la Corte ha riconosciuto ai sensi della Convenzione una responsabilità dello Stato ospitante laddove esista il rischio che la specifica persona richiesta per l'estradizione sia torturata o altrimenti maltrattata (art. 3 CEDU)⁵⁶. Essa ha anche tenuto conto di possibili casi di detenzione arbitraria a detrimento del diritto alla libertà e alla sicurezza perpetrati in vista del trasferimento transfrontaliero verso uno Stato terzo oppressore (art. 5 CEDU)⁵⁷. Tra l'altro, la Corte ha sancito la responsabilità di prevenire casi di repressione transnazionale anche quando l'estradato debba confrontarsi con il rischio di diniego di giustizia da parte dello Stato terzo (art. 6 CEDU)⁵⁸. Del resto, in accordo con la più volte richiamata risoluzione dell'Assemblea parlamentare del CdE, gli Stati ospitanti hanno un'obbligazione di “not to render, transfer, deport or extradite persons vulnerable to transnational repression, [...] if there is a real risk of a violation of one of the core Convention rights by the requesting State”⁵⁹.

In virtù del principio di *non refoulement*, la non rendizione del soggetto richiesto deve occorrere anche facendo impiego di relazioni geopolitiche sulla situazione esistente nello Stato richiedente l'estradizione⁶⁰, il vissuto dell'interessato (magari un dissidente) risultante dalle sue dichiarazioni e da altri materiali di supporto⁶¹, nonché qualsiasi altro fatto di cui le autorità competenti siano o dovrebbero essere a conoscenza⁶². Tuttavia, nel più recente caso *U c. Francia* si è dimostrato che non

⁵⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 28 ottobre 1998, ricorso n. 23452/94, *Osman c. Regno Unito*, par. 115-117, ove emerge che la CEDU mira a proteggere i diritti e le libertà individuali non solo attraverso la previsione del “giusto processo” ed il divieto di disposizioni penali vaghe o retroattive, ma anche imponendo agli Stati l'emanazione e l'effettiva applicazione di norme penali contro gravi violazioni dei diritti fondamentali, come atti di omicidio illecito compiuti da attori statali contro individui. V. anche Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 18 giugno 2013, ricorso n. 14326/11, *Banel c. Lituania*, par. 48; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 28 marzo 2000, ricorso n. 22492/93, *Kılıç c. Turchia*, par. 62; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 28 marzo 2000, ricorso n. 22535/93, *Mahmut Kaya c. Turchia*, par. 85: “the Court has said on a number of occasions that the effective judicial system required by Article 2 may, and under certain circumstances must, include recourse to the criminal law”.

⁵⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 luglio 1989, ricorso n. 14038/88, *Soering c. Regno Unito*. La Corte ha anche ritenuto che la violazione congiunta degli art. 3 e 8 CEDU possa portare ad “enact criminal-law provisions”. Così anche in Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 4 dicembre 2003, ricorso n. 39272/98, *M.C. c. Bulgaria*, par. 153.

⁵⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 11 giugno 2019, ricorso n. 42305/18, *Ozdil e altri c. Moldavia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 10 marzo 2022, ricorso n. 41326/17, *Shenturk e altri c. Azerbaijan*.

⁵⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 17 gennaio 2012, ricorso n. 8139/09, *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito*.

⁵⁹ Risoluzione 2509 (2023), cit., par. 11.

⁶⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 2 settembre 2010, ricorso n. 32476/06, *Y.P. e L.P. c. Francia*, par. 41-45.

⁶¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 luglio 2016, ricorso n. 78514/14, *R.V. c. Francia*, par. 58.

⁶² Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 21 gennaio 2011, ricorso n. 30696/09, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09. V. anche Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 24 luglio 2014, ricorso n.

sempre il quadro della CEDU affronta in maniera coerente le questioni relative alla repressione transnazionale⁶³.

Altri casi di giurisprudenza di rilievo da parte della Corte di Strasburgo investono violazioni del diritto di proprietà (art. 1, Primo Protocollo CEDU) a seguito di attivazione di meccanismi di cooperazione giudiziaria. Infatti, in *Shorazova c. Malta*, si è avuto occasione di chiarire che sia i tribunali nazionali che la Corte EDU hanno il dovere di valutare la proporzionalità e l'equità delle misure richieste tramite assistenza reciproca, ovvero considerando la natura dell'interferenza, l'obiettivo perseguito, la natura dei diritti di proprietà interferiti nonché il comportamento del richiedente e delle autorità statali interferenti, ovvero le loro motivazioni⁶⁴.

E ancora, sebbene non ricollocabili nell'alveo di situazioni transnazionali affrontate dalla Corte, sicuramente rilevano i principi espressi dalla Corte per la tutela della *privacy* e della propria persona nello spazio digitale, considerato che gli Stati oppressori fanno utilizzo di comunicazioni digitali per molestare e intimidire le proprie vittime oltre i confini nazionali. Da un lato, la Corte ha costantemente stabilito che la raccolta e la conservazione sistematica dei dati da parte dei servizi di sicurezza nei confronti di determinati individui costituisce violazione della vita privata (art. 8 CEDU)⁶⁵. Dall'altro, la stessa ha stabilito che le minacce e le molestie *online* suscitanti sentimenti di paura, ansia e impotenza possono essere sufficientemente gravi da costituire trattamenti disumani (art. 3 CEDU)⁶⁶. È stato perfino eccepito che, se il caso lo richiede, “where fundamental values and essential aspects of private life are at stake. Effective deterrence is indispensable in this area and it can be achieved only by criminal-law provisions”⁶⁷.

28761/11, *Al Nashiri c. Polonia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 31 maggio 2018, ricorso n. 33234/12, *Al Nashiri c. Romania*; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 31 maggio 2018, ricorso n. 46454/11, *Abu Zubaydah c. Lituania*; Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 13 dicembre 2012, ricorso n. 39630/09, *El-Masri c. Macedonia*.

⁶³ Si v. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 15 maggio 2024, ricorso n. 53254/20, *U c. Francia*, ove, piuttosto che valutare la situazione corrente dei dissidenti russi e l'alto rischio di maltrattamenti in Cecenia, come sarebbe previsto dalla giurisprudenza appena richiamata, la Corte ha fondato la propria decisione sul fatto che l'attivismo del richiedente non fosse recente e pertanto non sufficiente come prova dell'interesse delle autorità russe nei suoi confronti.

⁶⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 3 marzo 2022, *Shorazova c. Malta*, ricorso n. 51853/19, par. 113. V. anche il par. 110 in cui la Corte ritiene le prove fornite sufficienti a determinare la natura politica dell'attivazione del meccanismo, ritenendo che il soggetto colpito fosse un “established political adversary to the Kazakh regime and could be the subject of reprisals on their part, including trumped up charges”.

⁶⁵ A titolo d'esempio, v. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 28 gennaio 2003, ricorso n. 44647/98, *Peck c. Regno Unito*, par. 59. Un caso ancor più patologico è quello della c.d. *mass surveillance*, come discusso da M. NINO, *La normalizzazione della sorveglianza di massa nella prassi giurisprudenziale delle corti di Strasburgo e Lussemburgo: verso il cambio di paradigma del rapporto privacy v. security*, in questa *Rivista*, 2022, n. 2, pp. 105-133.

⁶⁶ *Ex multis*, v. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 9 luglio 2019, ricorso n. 41261/17, *Volodina c. Russia*, par. 75.

⁶⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 26 marzo 1985, ricorso n. 8978/80, *X e Y c. Paesi Bassi*, par. 27. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 16 marzo 2000, ricorso n. 23144/93, *Özgür Gündem c. Turchia*, parr. 42-43.

Conclusivamente, può anzitutto notarsi che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha esaminato diversi casi che possono qualificarsi come di repressione transnazionale, senza tuttavia mai far utilizzo di questa terminologia. In sostanza, la Corte ha eccepito una "co-responsabilità" degli Stati membri nel prevenire le violazioni della CEDU pur laddove cagionate da una condotta addebitabile ad altro Stato. Al di là della necessità di astenersi dalla commissione di violazioni da parte propria, è evidente che tale obbligazione per gli Stati del Consiglio d'Europa consiste in un generico obbligo positivo di prevenzione che può – ma non deve, al pari dell'ICCPR – essere adempiuto anche attraverso la criminalizzazione delle condotte lesive, se del caso⁶⁸.

Senz'altro, l'eventuale esigenza di criminalizzazione prospettata può essere parzialmente soddisfatta dagli attuali ordinamenti penali nazionali – attraverso, caso per caso, la persecuzione del delitto di omicidio, di tortura, di *hate speech*, ecc. – pur non rilevando per le figure di reato esistenti la finalità di oppressione e di *silencing* dello Stato terzo. Non è invece ancora noto se la Corte EDU intenderà in futuro la repressione transnazionale quale figura (ampia ed) autonoma di reato, inclusiva di questi ulteriori elementi costitutivi e così come intesa dalla risoluzione 2509 (2023), al fine di assicurare una prevenzione a tutto tondo contro il fenomeno⁶⁹. Per assicurare questo risultato, si ritiene che l'obbligo di criminalizzazione del reato di repressione transnazionale, in quanto tale, dovrebbe essere stabilito facendo ricorso ad una nuova e distinta convenzione piuttosto che alla sola applicazione della CEDU⁷⁰.

3.3. La necessità di risposta in capo all'Unione europea quale conseguenza dell'applicazione dello *Human Rights Based Approach*

L'obbligatorietà di una risposta preventiva ed eventualmente penale a carico degli Stati membri del Consiglio d'Europa, nei termini poc'anzi descritti, risulta naturalmente estesa nei confronti degli Stati membri dell'Unione europea. Com'è noto, infatti, l'interità degli Stati UE è titolare di *membership* anche nell'altra organizzazione regionale. Vieppiù, quanto riportato in precedenza deve considerarsi valido anche per le

⁶⁸ V. SCALIA, *Profili penalistici e obblighi di tutela*, Torino, 2009, p. 98, nota che le sentenze della Corte EDU contenenti un obbligo di criminalizzare per proteggere i diritti fondamentali influenzano (direttamente) l'ordinamento penale dello Stato citato in giudizio e (indirettamente) l'ordine giuridico penale degli altri Stati, per evitare di essere chiamati dai propri cittadini a rispondere a Strasburgo sulla medesima violazione, portando ad una sorta di armonizzazione tra i sistemi penali dei diversi Stati Parti della Convenzione.

⁶⁹ Sui problemi di tale figura, v. *infra*, Sezione 4. Elementi indicativi potrebbero emergere dal Corte europea dei diritti dell'uomo, domanda del 28 marzo 2025, ricorso n. 10691/21, *Ucraina c. Russia (IX)*. L'Ucraina ha infatti presentato ricorso interstatale per fatti attribuiti alla Russia prima della sua fuoriuscita dal Consiglio d'Europa, sostenendo che questa ha dato luogo ad azioni di assassinio mirate contro dissidenti ed oppositori, sia sul proprio territorio che di altri Stati membri del Consiglio d'Europa, nonché ad una prassi di inerzia investigativa e di insabbiamento di tali operazioni.

⁷⁰ Come in effetti desiderato da più esponenti della società civile. Cfr. IPHR & State Capture, *Position Paper: The Need for a Council of Europe Convention on Transnational Repression*, 24 giugno 2025; Article 19, *Council of Europe: It's Time for a Convention on Transnational Repression*, 3 dicembre 2025. In somma sintesi, per i promotori della convenzione *ad hoc*, la base per l'intero trattato è rappresentata dal testo della risoluzione 2509 (2023), cit.

istituzioni dell’Unione europea. Infatti, da un lato, andrebbe considerata la futura adesione dell’UE al Consiglio d’Europa e alla CEDU, di cui all’art. 6, par. 2, TUE; dall’altro, va debitamente segnalata la “clausola di equivalenza” ex art. 52, par. 3, CDFUE per cui, laddove la Carta di Nizza contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU l’interpretazione e la portata degli stessi sono pari a quelli conferiti dalla Convenzione.

Per via della clausola di equivalenza, i destinatari della Carta di Nizza – *istituzioni europee* e Stati membri, ex art. 51 CDFUE – dovranno tener conto anche della pertinente giurisprudenza della Corte EDU con riguardo ai (corrispondenti) diritti proclamati nella CDFUE⁷¹. Tale aspetto è decisivo, se si considera che la giurisprudenza della Corte di giustizia sulla repressione transnazionale è assai inferiore a quella della Corte di Strasburgo⁷². Al massimo, tracce del fenomeno, in forma di “abusi” di strumenti di cooperazione giudiziaria nei confronti di specifici individui, potrebbero in via incidentale collegarsi alla giurisprudenza riguardante il Mandato d’arresto europeo⁷³.

Con riguardo ai soli Stati membri, rimane persuasiva quella tesi che sostiene una lettura evolutiva del principio di leale cooperazione ex art. 4, par. 3, TUE. Infatti, com’è

⁷¹ Sono ivi richiamabili gli artt. 1 (dignità), 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura), 6 (libertà e sicurezza), 7 (vita privata), 8 (protezione dei dati), 10 (libertà di pensiero), 11 (libertà d’espressione), 12 (libertà di riunione e associazione), 18 (diritto d’asilo), 19 (protezione in caso di allontanamento) e 47 (giusto processo) CDFUE.

⁷² Tuttavia, degli sviluppi potrebbero emergere nel prossimo futuro dato che the “in the area of criminal law [...] ECJ’s awareness of fundamental rights has grown considerably”. Così A. ORIOLO, *Transnational Crime and EU Law: Towards Global Action against Cross-Borders Threats to Common Security, Rule of Law and Human Rights*, in *Bulletin of the Transilvania University of Brasov*, 2024, n. 16, p. 204.

⁷³ In tal senso, è rilevante il test promanato da Corte di giustizia, sentenza del 5 aprile 2016, *Aranyosi e Căldăraru*, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, per cui è necessario un accertamento bifasico sia del *rischio generale*, ove l’autorità competente per l’esecuzione deve valutare se vi siano prove oggettive e aggiornate che indichino carenze sistemiche o generalizzate dello Stato richiedente, sia del *rischio specifico*, in caso di esito positivo della prima fase, in cui l’autorità deve verificare se esistano motivi reali e concreti per ritenere che quel preciso individuo sarà sottoposto a trattamenti inumani o degradanti una volta consegnato, come nel caso di un dissidente politico. Peculiarmente, la decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, *relativa al mandato d’arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*, del 13 giugno 2002, in GUUE L 190 del 18 luglio 2002, pp. 1-20, prevede al considerando 12 il rispetto dei diritti fondamentali, del contenuto dell’art. 6 TUE e della CDFUE, tale che il Mandato d’arresto europeo non debba essere emesso “al fine di perseguire penalmente o punire una persona a causa del suo sesso, della sua razza, religione, origine etnica, nazionalità, lingua, opinione politica o delle sue tendenze sessuali oppure che la posizione di tale persona possa risultare pregiudicata per uno di tali motivi”. In tema, v. ex multis A. FESTA, *Effetti delle violazioni dello Stato di diritto nell’esecuzione del mandato d’arresto europeo e nelle procedure di estradizione e consegna verso Paesi terzi*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2025, n. 1, pp. 1-40; T. RUSSO, *Seeking a Methodological Approach to Combat Transnational Crime: A Look at the Research Carried Out in the Jean Monnet Chair EUVALWEB*, in I. BODROŽIĆ (ed.), *Investigating and Proving Contemporary Forms of Crime: Scientific Approaches*, Belgrado, 2025, pp. 2-20; L.S. ROSSI, *Fiducia reciproca e mandato d’arresto europeo. Il “salto nel buio” e la rete di protezione*, in questa Rivista, 2021, n. 1, pp. 1-14; E. PISTOIA, *La cooperazione giudiziaria in materia civile e penale*, in R. TORINO, C. DI MAIO (a cura di), *Diritto e politiche dell’Unione europea*, Milano, 2020, p. 500 ss.; V. MITSILEGAS, *The Symbiotic Relationship Between Mutual Trust and Fundamental Rights in Europe’s Area of Criminal Justice*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2015, n. 4, p. 457 ss.

noto, questo impone agli Stati membri di adottare “ogni misura” atta ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o dal diritto derivato. Pertanto, dal combinato disposto del principio e delle disposizioni della Carta di Nizza, come risultanti dall’interpretazione “equivalente” della Corte di Strasburgo, risulterebbe un obbligo di criminalizzazione delle condotte lesive dei diritti tutelati dalla CDFUE⁷⁴.

Ma, al netto di quanto sinora chiarito, si ritiene che vi possano essere motivi aggiuntivi utili a rendere la risposta dell’Unione europea “necessaria”, ovvero obbligata.

Vagliando gli atti che si sono preminentemente occupati della repressione transnazionale, le Conclusioni del Consiglio sulle priorità dell’UE nelle sedi delle Nazioni Unite competenti in materia di diritti umani del 2025 affermano che l’Unione “[c]ondannerà fermamente qualsiasi forma di rappresaglia contro i difensori dei diritti umani e le organizzazioni della società civile”. Ciò sarà possibile concentrandosi “sui rischi specifici cui devono far fronte alcune categorie di difensori dei diritti umani” attraverso la “promozione di un ambiente sicuro e costruttivo per la società civile e i difensori dei diritti umani, compresi quelli in esilio”, tra l’altro anche *online*⁷⁵. Dalle Conclusioni, dunque, emergerebbe più che altro un impegno politico di partenza che, al limite, può sostanziarsi in azioni di prevenzione e non già di criminalizzazione.

Tuttavia, diverso è il caso della risoluzione del Parlamento europeo sul contrasto alla repressione transnazionale dei difensori dei diritti umani del 13 novembre 2025⁷⁶. Al par. 10 della stessa viene espressamente ricordato che, “sebbene la sicurezza nazionale resti di esclusiva competenza degli Stati membri, la portata e la natura transfrontaliera di tali pratiche *richiedono una risposta coordinata a livello di Unione*” (enfasi aggiunta). La risoluzione dettaglia il contenuto di questo auspicio, invitando gli Stati membri “a codificare la repressione transnazionale nella loro legislazione nazionale, con lo scopo di sostenere le istituzioni governative nell’individuazione e nella prevenzione della repressione transnazionale” (par. 24); “a configurare come reato le attività di *intelligence* esterna che prendono di mira i dissidenti in esilio in quanto forma di repressione transnazionale digitale” (par. 26) ed; “a valutare l’imposizione di sanzioni mirate nei confronti di tali Stati e degli autori di atti di repressione transnazionale contro i difensori dei diritti umani” (par. 30).

E, in effetti, la prospettata codificazione del reato da parte degli ordinamenti penali degli Stati membri potrebbe portare alla necessità di un’armonizzazione a livello di Unione. Tanto può avvenire alternativamente dettando norme minime, *ex ante*, per la definizione dei reati e delle sanzioni prima della propria introduzione nel diritto penale nazionale (art. 83, par. 1, TFUE) oppure, *ex post*, per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri solo dopo che sia intervenuta un’autonoma codificazione interna (art. 83, par. 2, TFUE).

⁷⁴ A.M. MAUGERI, *Fundamental Rights in the European Legal Order, Both as a Limit on Punitive Power and as a Source of Positive Obligations to Criminalise*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2013, n. 4, p. 395.

⁷⁵ Doc. 5638/25, cit., par. 30.

⁷⁶ P10_TA(2025)0258, cit.

A consuntivo, nella risoluzione del Parlamento europeo viene raccomandato il ricorso a sanzioni amministrative ed al diritto penale per contrastare efficacemente il fenomeno, tale che “la mancanza di azioni di prevenzione e risposta alla repressione transnazionale rischia di *compromettere la credibilità* dell’Unione quale zona sicura per coloro che fuggono dalle persecuzioni e difendono i diritti umani” (enfasi aggiunta, par. 35), cui si aggiunge il ben noto problema dell’ingerenza straniera e dei rischi per la sovranità dei paesi ospitanti. L’azione dell’Unione è dunque ritenuta necessaria sia in forma preventiva che repressiva ed è finalizzata alla tutela di plurimi beni giuridici e la previsione di nuove specifiche fattispecie segna un grado di progressività ulteriore rispetto al quadro del Consiglio d’Europa, dove – si è detto – sembra essere sufficiente far ricorso a figure di reato già esistenti.

Cionondimeno, ci si può chiedere dove risieda l’obbligatorietà dell’intervento in questione. È evidente che la risoluzione sia di per sé incapace di produrre effetti vincolanti per gli Stati membri e per le stesse istituzioni europee. Nel caso di specie, non è possibile nemmeno applicare quella teoria che sostiene che taluni atti di *soft law* dell’UE siano divenuti *hard law* per prassi applicativa degli Stati membri⁷⁷. Eppure, attraverso il prisma dei diritti fondamentali, si potrebbe ritenere che i Trattati prescrivano un obbligo di contrasto alla repressione transnazionale.

In primo luogo, la peculiare figura del difensore dei diritti umani non deve essere vista esclusivamente come una vittima della repressione transnazionale, ovvero come il soggetto passivo i cui diritti risultino lesi. Al contrario, quest’ultimo va inteso come un individuo residente nell’UE che ha come proprio scopo – anche a rischio della propria incolumità – la tutela e la promozione dei diritti di altri consociati, segnatamente di quelli residenti nel proprio Stato di origine. E, prendendo come riferimento la lettera dell’art. 21 TUE, diviene manifesta un’identità di scopi tra l’azione esterna dell’Unione europea ed i difensori di diritti umani. Infatti, l’Unione “si prefigge di promuovere nel resto del mondo” valori quali “democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà”⁷⁸.

Alla luce di questa sovrapposizione di intenti, è possibile considerare che la mancata prevenzione del fenomeno della repressione transnazionale a danno dei difensori dei diritti umani da parte dell’Unione europea implicherebbe il tradire questi

⁷⁷ A. AUSFELDER ET AL., *EU Soft-Law: Non-Binding but Enforceable*, in *European Law Journal*, 2024, n. 4, p. 675, evidenziano che tale possibilità si realizzi, come nel caso degli orientamenti della Commissione in materia di aiuti di Stato, laddove vi sia “a strong degree of formalisation when providing precise provisions and formulating obligations for processes within EU institutions. And while they are not hard law (not a directive, regulation, or decision), they constitute a rather hard type of soft law, as they apply precise and binding rules and procedures established in hard law extending to Member states”.

⁷⁸ P9_TA(2023)0086, cit., par. B: “considerando che i difensori dei diritti umani sono alleati essenziali negli sforzi profusi dall’UE per proteggere e promuovere i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto e prevenire i conflitti in tutto il mondo; che è pertanto nell’interesse fondamentale dell’UE e dei suoi Stati membri sostenere il loro lavoro e proteggerli”. Secondo i dati raccolti da S. FURSTENBERG, M. MICHAELSEN, S. ANSTIS, *op. cit.*, tra il 2014 e il 2024 sono stati ufficialmente registrati negli Stati membri dell’UE ben 92 episodi di repressione transnazionale contro difensori dei diritti umani, 22 contro giornalisti e 70 contro attivisti politici.

obiettivi sanciti dal diritto primario. Da ciò, si sostiene, discende quantomeno un obbligo di prevenzione e, quale *extrema ratio*, di criminalizzazione della repressione transnazionale.

In secondo luogo, sempre leggendo il fenomeno in ottica della tutela dei diritti fondamentali, il c.d. *human rights based approach* potrebbe portare alla medesima conclusione. In questo caso, però, il beneficio verrebbe esteso a qualsiasi individuo oppresso a prescindere dal proprio attivismo politico.

Tale metodo di legiferazione “asigna agli Stati la posizione di *duty-bearers*, in quanto portatori di obblighi ‘internazionali’ di rispettare, proteggere e promuovere i diritti umani anche nella lotta ai *cross-border crimes*”⁷⁹. Ed è un approccio che pare esser condiviso dal Parlamento europeo dato che, nella propria risoluzione del 2025, “sottolinea che l’Unione e gli Stati membri devono rispettare il dovere di diligenza in materia di diritti umani nei loro rapporti con governi noti per praticare o consentire la repressione transnazionale”⁸⁰.

Così, a differenza del *criminal justice approach* – un metodo prevalentemente repressivo che si attua solo dopo la commissione del reato transnazionale e che “di per sé, non sembra in grado di sradicare in modo soddisfacente le violazioni transfrontaliere”⁸¹ – un’obbligazione di prevenzione effettiva del fenomeno in capo all’Unione ed ai suoi Stati membri discende dal preesistente obbligo di tutelare i diritti fondamentali delle vittime di repressione transnazionale. Pertanto, sarà necessario far ricorso ad un’azione che “metta al centro dell’*international discourse* la tutela multilivello della persona”, richiedendo l’impiego di “tutti gli strumenti teorico-generalisti e operativi di prevenzione e contrasto che il diritto internazionale contemporaneo offre agli Stati e alle organizzazioni internazionali”⁸², tra cui per forza di cose si colloca anche il diritto penale, comunque condizionato dal rispetto dei diritti umani dei responsabili⁸³.

⁷⁹ A. ORIOLO, *Criminalità transnazionale e Unione europea: verso un approccio human-rights based nell’azione globale per la sicurezza comune*, cit., p. 172. Proprio con riguardo l’Unione, l’A. eccepisce “l’insufficiente attenzione prestata alle garanzie individuali che sembra caratterizzare l’azione dell’UE di contrasto ai crimini transnazionali e i possibili deficit nella tutela della c.d. *rule of law* sostanziale” (p. 180). Cfr. A. ASHWORTH, *Positive Obligations in Criminal Law*, Londra, 2013; F. BESTAGNO, *Diritti umani e impunità. Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, Roma, 2003.

⁸⁰ P10_TA(2025)0258, cit., par. 32.

⁸¹ A. ORIOLO, *Criminalità transnazionale e Unione europea: verso un approccio human-rights based nell’azione globale per la sicurezza comune*, cit., p. 179.

⁸² P. BARGIACCHI, *L’Unione europea quale Global Judicial Hub di contrasto all’emergenza dei crimini transnazionali e internazionali*, in A. ORIOLO, A.R. CASTALDO, A. DI STASI, M. NINO (a cura di), *op. cit.*, Napoli, 2024, p. 59.

⁸³ S. DEMEKE, *A Human Rights-Based Approach for Effective Criminal Justice Response to Human Trafficking*, in *Journal of International Humanitarian Action*, 2024, n. 9, p. 10: “HRBA is considered appropriate to shape the traditional criminal justice approach from prosecuting the crime into both protection of survivors, and prosecution of criminals with due process of law”; A. ORIOLO, *Criminalità transnazionale e Unione europea: verso un approccio human-rights based nell’azione globale per la sicurezza comune*, cit., p. 180, evidenzia “l’insufficiente attenzione prestata alle garanzie individuali che sembra caratterizzare l’azione dell’UE di contrasto ai crimini transnazionali e i possibili deficit nella tutela della c.d. *rule of law* sostanziale”.

Alla luce delle precedenti considerazioni, che spaziano dagli obblighi incombenti sugli Stati membri e istituzioni europee alla luce della CEDU, come pure delle altre argomentazioni poc'anzi ipotizzate, è possibile concludere che l'Unione europea è soggetta ad un'*obbligazione* di prevenzione della repressione transazionale, che tuttavia si evolve in una *mera facoltà* di criminalizzazione del fenomeno. La criminalizzazione rimane una via percorribile, ma non forzata, e così sarà pertanto trattata nel prosieguo del presente ragionamento.

4. La possibile risposta dell'Unione europea: una questione anzitutto definitoria

A prescindere da quale potrebbe essere la natura della futura risposta dell'Unione all'obbligo in questione, un problema preliminare è quello della definizione di “repressione transnazionale”. Infatti, “l'assenza di una definizione universalmente adottata” viene dal Parlamento europeo definita come ostacolo per il contrasto al fenomeno⁸⁴. Tale passaggio è, nelle previsioni di una bozza del 2026 riguardante la prossima risoluzione sulla repressione transazionale, ritenuto un'azione necessaria da parte del legislatore dell'Unione e degli Stati membri⁸⁵. Quest'osservazione diviene ancor più decisiva laddove l'UE decida di ricorrere al diritto penale per stabilire che tale condotta è, in effetti, da intendersi come un'unica ed ampia figura di reato da dettagliare in qualche modo. Contemporaneamente, l'inquadramento della stessa in una definizione autonoma è utile anche al fine di evitare che essa sia assorbita nel novero delle ingerenze straniere; cosa che potrebbe portare a risposte politiche enfaticanti la resilienza istituzionale dello Stato ospitante piuttosto che la protezione dei diritti umani. Peraltro, si precisa che, se in futuro l'Unione europea dovesse definire la repressione transazionale quale fenomeno che preminentemente lede gli interessi di sicurezza nazionale, allora gli artt. 4, par. 2, TUE e 72 TFUE potrebbero impedire l'attivazione del Titolo V TFUE, sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Al momento, nelle parole del Parlamento europeo, non è possibile ritenere che sia così⁸⁶.

Ciò posto, sfortunatamente la repressione transazionale non presenta ad oggi una definizione condivisa o ufficiale, sebbene a vario titolo taluni Stati⁸⁷, organizzazioni

⁸⁴ P10_TA(2025)0258, cit., lett. B.

⁸⁵ Comitato Affari Esteri del Parlamento europeo, *Draft Report on the European Parliament Resolution on countering transnational repression – Towards an EU strategy to protect Europe's sovereignty and democratic values*, 2025/2179(INI), 6 febbraio 2026. AFET_PR(2026)778365, par. 2: “Calls on the Commission, the Council and Member States to adopt a common EU definition of TNR based on the definition set out in this report”.

⁸⁶ P10_TA(2025)0258, cit., par. 10: “sebbene la sicurezza nazionale resti di esclusiva competenza degli Stati membri, la portata e la natura transfrontaliera di tali pratiche richiedono una risposta coordinata a livello di Unione”.

⁸⁷ Ad es., v. il Capo 19 del Codice penale svedese, come emendato da SFS 2014:383, *Lag om ändring i brottsbalken* (Legge di modifica del Codice penale), offre una definizione ufficiale e pienamente positivizzata della condotta. Invece, per gli Stati Uniti, si fa riferimento ad un documento informale prodotto dall'Federal Bureau of Investigation (FBI) e disponibile all'indirizzo <https://www.fbi.gov/investigate/counterintelligence/transnational-repression>, che però è destinato ad

internazionali⁸⁸ e la dottrina⁸⁹ abbiano tentato di ovviare a questo aspetto. Tra gli atti di maggiore interesse per la presente indagine, la citata risoluzione del Parlamento europeo sui difensori dei diritti umani del novembre 2025 offre una definizione più dettagliata⁹⁰. Al contrario, la bozza di risoluzione del febbraio 2026 ha inteso essere più generica ed omnicomprensiva⁹¹.

In primis può dirsi che, quale elemento oggettivo della fattispecie, l'ambito geografico rappresenta l'aspetto distintivo della repressione appunto "transnazionale". Esso è senza eccezioni definito da azioni transfrontaliere che, pur originando in uno Stato terzo oppressore, occorrono o producono effetti all'interno dello Stato ospitante la vittima. Inoltre, come anticipato nella Sezione introduttiva, è pacifico che si tratti di una (eventuale) figura di reato plurioffensivo, ledendo o minacciando beni giuridici quali l'integrità e l'ordine pubblico dello Stato ospitante, come pure uno o più diritti fondamentali della vittima.

Senza dubbio vi è omogeneità nel ritenere l'attore statale quale autore tipico della condotta, ovvero un agente dello Stato d'origine della vittima. Tuttavia, anche qui, solo alcuni documenti citano il coinvolgimento di attori per procura (in particolare, i gruppi criminali localizzati nello Stato ospitante)⁹². Pertanto, in termini di tipizzazione penale, si potrebbe parlare di reato proprio, se si segue la prima soluzione, o di reato comune, se si opta per la seconda, che in effetti è stata scelta dagli atti di *soft law* dell'UE.

L'intento *astratto* della condotta, poi, è mettere a tacere, punire, scoraggiare o controllare il dissenso politico all'estero, mentre l'azione *concreta* conseguente a tale scopo può essere quella di ostacolare la difesa dei diritti umani in patria, forzare il

essere incluso in un atto legislativo in caso di successo della proposta U.S., Bill HR 3654, *Transnational Repression Policy Act*, 118th Cong, 1st Sess, 2023.

⁸⁸ P10_TA(2025)0258, cit., par. 1; *G7 Leaders' Statement on Transnational Repression*, cit.; OHCHR, *op. cit.*, p. 1; risoluzione 2509 (2023), cit.

⁸⁹ *Ex multis*, v. S. FURSTENBERG, M. MICHAELSEN, S. ANSTIS, *op. cit.*; N. SCHENKKAN, Z. CSAKY, E. DIRKS, A. DUKALSKIS, *op. cit.*

⁹⁰ P10_TA(2025)0258, cit. par. 1: "propone di definire la repressione transnazionale come attacchi e minacce da parte di Stati, tra cui i regimi autoritari e i loro intermediari, che intendono difendere e promuovere i loro interessi al di là dei confini nazionali per costringere, controllare o ridurre al silenzio dissidenti, oppositori politici, giornalisti, attivisti, difensori dei diritti umani e membri della diaspora, mediante un'ampia gamma di metodi fisici, quali uccisioni mirate, sequestri, violenze, vessazioni e rimpatri forzati, sparizioni e deportazioni, nonché un uso improprio strategico degli strumenti giuridici, tra cui l'abuso di servizi consolari, procedure di estradizione o 'avvisi rossi', e gli arresti, nonché metodi non fisici, quali sorveglianza digitale, intimidazioni, ricatti e minacce nei confronti delle famiglie dei difensori dei diritti umani".

⁹¹ AFET_PR(2026)778365, cit., par. 2: "Defines TNR as deliberate acts or threats carried out by states, including repressive or authoritarian governments and their proxies, to advance their interests by reaching across borders to intimidate, silence, coerce or harm individuals or groups living abroad". Curiosamente, in un secondo momento anche il Consiglio d'Europa ha presentato, senza farla ufficialmente propria, una definizione più sintetica rispetto a quella proposta nella risoluzione 2509 (2023), cit. V. Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *Explanatory memorandum by Sir Christopher Chope, relatore, sulla risoluzione 2509*, del 5 giugno 2023, Doc. 15787 Report, par. 2: "The motion for a resolution referred to the term 'transnational repression' as 'actions authorised by governments and their security and intelligence services against their nationals, political challengers, civil society activists and journalists residing abroad'".

⁹² Ad es., come fatto dall'UE, e da OHCHR, *op. cit.*, p. 1, mentre il G7 ed il CdE non ne fanno menzione.

ritorno o scoraggiare altri individui attraverso la paura o la ritorsione⁹³. Da ciò ne consegue che l'intensità richiesta dall'elemento soggettivo sarebbe quella del dolo specifico.

La vittima è identificata generalmente in individui in condizione di esilio o diaspora, tra cui in particolare i difensori dei diritti umani, i giornalisti o gli attivisti percepiti come dissidenti dallo Stato d'origine. L'identificazione (non esaustiva) delle vittime-tipo è presente nei pertinenti atti dell'UE, mentre non è sempre considerata rilevante da altri documenti⁹⁴. In tal senso, si ritiene che – anche in ossequio di una *broad protection* per le vittime intesa dalle Nazioni Unite⁹⁵ – è preferibile che la fattispecie non sia vincolata all'aspetto soggettivo della vittima.

La natura della condotta spazia da azioni di coercizione fisica (omicidi, rapimenti) o morale (minacce) ad abusi legali/amministrativi (avvisi Interpol, cancellazioni di passaporti), nonché interferenze e molestie (sorveglianza, *hate speech*, ecc.). Pertanto, si tratterebbe di una fattispecie a condotta alternativa. Tuttavia, è arduo stabilire con maggior chiarezza se essa debba essere intesa in forma vincolata o libera, rischiando alternativamente o di lasciare fuori dallo spettro della criminalizzazione alcune condotte non tipizzate, o di identificare una figura ampia, ma poco delineata a dispregio del requisito di tassatività. Tale problematica va confrontata con la tendenza a prevedere liste che – sebbene dichiaratamente non esaustive e non replicate in maniera difforme – descrivono precise condotte. Inoltre, alcuni atti giuridici presentano una categorizzazione del tipo genere-specie, mentre altri si limitano ad una lista di condotte priva di sottoinsiemi⁹⁶. Con riguardo all'Unione, la definizione correntemente proposta nella bozza di risoluzione sulla criminalità transnazionale del febbraio 2026 fa ricorso ad una macro-categorizzazione, risultando però priva di esempi chiarificatori in senso stretto⁹⁷. Invece, la risoluzione del 2025 presenta caratteristiche opposte⁹⁸.

A tal riguardo, sempre in ottica di diritto penale, si segnala che la Corte EDU ammette che il testo delle disposizioni criminalizzanti possa non sempre presentare una

⁹³ S. ANSTIS, R.J. DEIBERT, *Silenced by Surveillance: The Impacts of Digital Transnational Repression on Journalists, Human Rights Defenders, and Dissidents in Exile*, in *Knight First Amendment Institute at Columbia University*, 2025, n. 5, p. 2, notano che “[t]he intent behind acts of transnational repression helps differentiate transnational repression from other cross-border state activity”.

⁹⁴ Risoluzione 2509 (2023), cit. Al contrario, alcuni autori come E. MONGELLI, A. TURSI, V. VITULLI, *Domestic Capacity to Address Transnational Repression*, 2025, p. 24, sostengono la positivizzazione di “a legal victim-centred definition of TNR”.

⁹⁵ UNCHR, *Transnational Repression: What is Transnational Repression?*, 18 giugno 2025, ove si allude a condotte attuate contro la “human rights advocacy”.

⁹⁶ La risoluzione 2509 (2023) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, par. 1, propone quattro categorie principali di repressione transnazionale – “direct attacks”, “co-opting other countries to act against a target”, “impediments to mobility” e “threats from a distance” (*genus*) – che si vanno a dettagliare in condotte indicate nello stesso paragrafo (*species*).

⁹⁷ AFET_PR(2026)778365, cit., par. 5: “Underlines that TNR encompasses a wide range of tactics, including: (1) physical TNR; (2) legal and administrative abuse; (3) non-physical coercive methods”. Tuttavia, quando in altre parti della bozza i *desiderata* del Comitato divengono più precisi sembra esservi un indiretto approfondimento degli atti integranti le categorie proposte. Ciò, ad esempio, è riscontrabile con riguardo al digitale ed all'abuso di strumenti di cooperazione di polizia o giudiziaria.

⁹⁸ P10_TA(2025)0258, cit. par. 1.

precisione assoluta. Infatti, tra le tecniche-tipo di regolamentazione compatibili con la CEDU figura il ricorso a categorie generali piuttosto che a liste esaustive, la cui interpretazione e applicazione dipendono dall'attività giudiziaria⁹⁹. Del resto, è patrimonio consolidato della giurisprudenza della Corte di Strasburgo che il formante giurisprudenziale contribuisca necessariamente alla progressiva evoluzione del diritto penale¹⁰⁰. Alla luce di quanto riportato, entrambe le alternative proposte dalla risoluzione del 2025 e dalla bozza del 2026 – pur essendo antitetiche – possono essere considerate soddisfacenti.

Infine, è interessante notare che taluni autori hanno perfino sostenuto che “an official definition is not a prerequisite for action”, alludendo ad una certa flessibilità del risultante intervento di contrasto¹⁰¹. L'affermazione è certamente compatibile con il generico obbligo di prevenzione sinora prospettato; tuttavia, diviene non più condivisibile laddove si ammetta un potenziale ricorso all'armonizzazione del diritto penale sostanziale da parte dell'Unione europea, ipotesi che invece impone la tassatività delle fattispecie¹⁰².

5. Il diritto penale dell'UE quale *extrema ratio* per il contrasto alla repressione transnazionale

Per quanto, in presenza di opzioni alternative, il ricorso al diritto penale non dovrebbe costituire la prima scelta del legislatore europeo, tale direttrice d'intervento – per la sua stretta correlazione con la problematica definitoria e per la sua compenetrazione con il diritto penale sostanziale già esistente – richiede di essere analizzata per prima. Tale possibilità è difatti rappresentata nella risoluzione del Parlamento europeo del 2023, ove si ritiene che i responsabili della repressione transnazionale, indifferentemente agenti governativi o soggetti delegati, “dovrebbero essere citati in giudizio, denunciati e sanzionati”¹⁰³.

⁹⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 25 maggio 1993, ricorso n. 14307/88, *Kokkinakis c. Grecia*, par. 40; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 15 novembre 1996, ricorso n. 17862/91, *Cantoni c. Francia*, par. 31.

¹⁰⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 24 aprile 1990, ricorso n. 11801/85, *Kruslin c. Francia*, par. 29.

¹⁰¹ N. SCHENKKAN, Z. CSAKY, E. DIRKS, A. DUKALSKIS, *op. cit.*, p. 2. Cfr. S. MONAGHAN, *Hybrid CoE Paper 12: Deterring Hybrid Threats: Towards a Fifth Wave of Deterrence Theory and Practice*, marzo 2022, p. 1: “a general understanding of the concept is more useful than a fixed definition”. Cfr. la tesi opposta di V. CHKHIKVADZE, *Transnational Repression as a Growing Threat to Democracy and Human Rights*, in *Geopolitics*, 2026, n. 27, p. 7: “First, the international community should work toward establishing a universally accepted definition of transnational repression to provide a clearer legal and policy framework”.

¹⁰² Cfr. la giurisprudenza di Strasburgo, valida anche per l'UE, a presidio del principio di tassatività, tra cui *ex multis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Kokkinakis c. Grecia*, cit., par. 52; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 29 marzo 2006, ricorso n. 67335/01, *Achour c. Francia*, par. 41; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 20 gennaio 2009, ricorso n. 75909/01, *Sud Fondi e altri c. Italia*, par. 107.

¹⁰³ P9_TA(2023)0086, cit., par. 39.

Quale conseguenza dell’architettura dei Trattati post-Lisbona, la disposizione di riferimento non può che essere l’art. 83 TFUE, descrivente una competenza penale indiretta¹⁰⁴, che è ormai pervenuta alla sua fase di integrazione “positiva” in cui l’Unione può addirittura imporre agli Stati membri di prevedere nei propri ordinamenti certe figure di reato¹⁰⁵. A tal proposito, al netto del noto “freno d’emergenza” di cui al par. 3, l’applicazione dell’articolo si realizza in due modalità distinte, ricomprese nei parr. 1 e 2.

Nel par. 1 è stabilita la competenza penale *autonoma* dell’Unione, secondo cui questa può disporre “norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni”. Tale previsione è accompagnata da una lista di sfere di criminalità, i c.d. *eurocrimes*, in cui tale azione è ammessa¹⁰⁶. Inoltre, l’ultimo periodo dell’art. 83, par. 1, TFUE riconosce al Consiglio – alla luce delle tendenze evolutive della criminalità – la possibilità di individuare “altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo”. Nel par. 1, l’autonomia legislativa si sostanzia quindi in un’azione creativa e di potenziale progressività dell’Unione, che può benissimo essere *ex ante* rispetto ad interventi di criminalizzazione propri degli Stati membri. Tale azione è in ogni caso giustificata dalla necessità di contrasto nei confronti di reati gravi e di natura transnazionale, ovvero dai suoi criteri applicativi, ed è pertanto stata definita di “securitised criminalisation”¹⁰⁷.

Nel par. 2, diversamente, si fa riferimento alla competenza penale *accessoria*, ossia al “ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale” tramite norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni laddove ciò sia “indispensabile per garantire l’attuazione efficace di una politica dell’Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione”. In questo caso si può parlare di un’azione legislativa penale dell’UE successiva ed ordinatoria rispetto a quella dell’Unione stessa e degli Stati membri (settori armonizzati), il cui scopo è – nella maggioranza dei casi – quello di razionalizzare *ex post* fattispecie penali esistenti, ma magari poco uniformi. Anche per tali motivi, i requisiti/criteri di transnazionalità e di particolare gravità di cui al par. 1 lasciano qui spazio ad un ambito applicativo più vasto, ovvero quei settori in cui l’UE abbia già dato vita a misure di armonizzazione. Così, tale impiego del diritto penale sostanziale è stato considerato di “functional criminalisation”, nonché appunto accessorio, siccome non può prescindere –

¹⁰⁴ A. ORIOLO, *Transnational Crime and EU Law: Towards Global Action against Cross-Borders Threats*, cit., p. 200.

¹⁰⁵ T. RUSSO, *The Evolution of European Criminal Competence in the Fight Against Transnational Crime*, in *EUWEB Legal Essays*, 2024, n. 1, p. 59. Cfr. i risultati politici e giuridici risultanti da Corte di giustizia, sentenza del 13 settembre 2005, *Commissione c. Consiglio*, causa C-176/03; Corte di giustizia, sentenza del 23 ottobre 2007, *Commissione c. Consiglio*, causa C-440/05.

¹⁰⁶ Identificati in “terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata”.

¹⁰⁷ V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law*, Londra, 2022, p. 115.

a differenza dell'art. 83, par. 1, TFUE – dalla previa esistenza di norme europee a carattere extrapenale bisognose di tutela¹⁰⁸.

La diversità emergente dalle condizioni di applicazione dei due paragrafi impone un'analisi separata su come la repressione transnazionale possa essere oggetto dell'una o dell'altra modalità di intervento.

5.1. La repressione transnazionale quale nuovo *eurocrime*: una sfera di criminalità grave e transnazionale?

L'art. 83, par. 1, co. 3, TFUE è stato indicato peculiarmente come una “disposizione che consente *de facto* una modifica, in forma ‘semplificata’, del testo dei Trattati”¹⁰⁹. E, infatti, allo scopo di aggiornare l'elenco delle sfere di criminalità, è necessaria una decisione adottata dal Consiglio all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo¹¹⁰.

La previsione della repressione transnazionale nella lista degli eurocrimini è da intendersi come una linea d'intervento complicata, ma non impossibile. L'integrazione degli *eurocrimes*, alle volte addirittura definito incompleti in partenza¹¹¹, è difatti già avvenuta nel 2022 con l'inclusione delle violazioni delle misure restrittive adottate nell'ambito del *Global Human Rights Sanctions Regime*, mentre altri tentativi sono sinora rimasti privi di successo¹¹².

Prima di tutto, bisogna razionalmente chiedersi se l'attivazione dell'ultimo periodo dell'art. 83, par. 1, TFUE, sia necessaria. Se considerata sufficiente, la combinazione delle sfere di “terrorismo”, “corruzione”, “criminalità informatica” e “criminalità organizzata” già potrebbe grossomodo ricomprendere la repressione transnazionale a vario titolo¹¹³. Non sarebbe sbagliato, in effetti, ammettere che il fenomeno costituisce una mera “veste politica” per le sfere di criminalità già coperte e tipizzate dall'art. 83, par. 1, co. 2, TFUE. Da tanto non deriverebbe, di certo, la necessità di aggiornamento dell'elenco in questione.

¹⁰⁸ V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law*, cit., p. 117; A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2012, n. 1, p. 44 ss.

¹⁰⁹ A. DI STASI, *Introduzione – Spazio europeo, rivisitate priorità dell'UE e garanzia dei valori comuni europei. La cooperazione giudiziaria in materia penale per la repressione dei cross-border crimes*, in A. ORIOLO, A.R. CASTALDO, A. DI STASI, M. NINO (a cura di), *op. cit.*, p. 231.

¹¹⁰ Aspetto criticato da G. GRASSO, *Dopo il Trattato di Lisbona: quale «sistema penale» europeo?*, in G. GRASSO, L. PICOTTI, R. SICURELLA, *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2011, p. 697: “è da lamentare in effetti che una tale decisione [...] venga adottata secondo una procedura che svisceri il ruolo del Parlamento europeo, confinato alla approvazione di un testo predisposto dal Consiglio”.

¹¹¹ A. DAMATO, *La cooperazione giudiziaria in materia penale*, in G. TESAURIO (a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, IV ed., Vol. 2, 2021, p. 359, nota che razzismo e xenofobia sono indicati nell'art. 67 TFUE, ma non replicati nell'art. 83, par. 1, TFUE.

¹¹² Sui cui *infra*. Gli altri tentativi si sono registrati nei confronti dei crimini ambientali (2022/2051(INL)) e dell'*hate speech* (COM(2021) 777 final). Sull'ultimo v. M. NINO, *Il rapporto tra libertà di espressione e discorsi d'odio nell'era digitale alla luce della normativa internazionale ed europea*, in A. ORIOLO, A.R. CASTALDO, A. DI STASI, M. NINO (a cura di), *op. cit.*, p. 784.

¹¹³ P10_TA(2025)0258, parr. 5-9.

Tuttavia, così facendo, la spinta riformatrice proveniente dagli atti UE considerati nelle Sezioni che precedono risulterebbe inconcludente e addirittura immotivata. In particolare, per quanto spesso coincidenti, le sfere di criminalità attualmente incluse nel paragrafo sono prive di quei riferimenti ai beni giuridici tutelati, alle ragioni della condotta, alla identificazione delle vittime-tipo e alla attenzione verso altre peculiari manifestazioni criminogene tipiche della repressione transnazionale. Infatti, le “norme minime” richiamate nell’art. 83, par. 1, TFUE, ovvero le pertinenti direttive, possono arrivare perfino a definire precisi elementi del reato, tra cui la natura dell’*actus reus* (la pletora di condotte integranti la repressione transnazionale) e della *mens rea* (dolo specifico del *silencing*)¹¹⁴. Per questi motivi, il ragionamento deve procedere immaginando un’attivazione del Consiglio in tal senso.

Dunque, per quanto riguarda il soddisfacimento della prima condizione per l’inclusione di una nuova sfera di criminalità, è necessario valutare se la repressione transnazionale sia considerabile un crimine *grave*. La Corte di giustizia ha reso noto che gli Stati membri possono così considerare i reati “quali quelli di cui all’articolo 83, paragrafo 1, secondo comma, TFUE [quando] costituiscono un attentato particolarmente grave a un interesse fondamentale della società, tale da rappresentare una minaccia diretta per la tranquillità e la sicurezza fisica della popolazione”¹¹⁵. Ebbene, il requisito di particolare gravità – che non è qui afferente ad una situazione emergenziale, bensì strutturata – appare rispettato dalla serietà dei termini impiegati da tante organizzazioni internazionali, compresa l’Unione stessa.

Tuttavia, seguendo l’idea di un interventismo legislativo restrittivo, per taluni addirittura il Consiglio “must prove whether the new crime concerned meets the requirements of particular seriousness”¹¹⁶. Tale più stringente presupposto appare comunque soddisfatto, da un lato, dalle Conclusioni del Consiglio sul quadro dei diritti umani del 27 gennaio 2025¹¹⁷ e, dall’altro, dalle spiegazioni del regolamento di esecuzione (UE) 2025/1396, sempre del Consiglio, riguardante sanzioni GHRSR per episodi di sistematica repressione transnazionale da parte dell’Iran¹¹⁸.

¹¹⁴ Esempi di tale livello di dettaglio sono: art. 2 della direttiva 2011/36/UE, sulla tratta di esseri umani; artt. 3-6 della direttiva 2011/93/UE, sull’abuso di minori; artt. 3-7 della direttiva 2013/40/UE, sui *cyberattacks*; art. 3 della direttiva 2014/62/UE, sulla contraffazione di moneta, artt. 3-12 della direttiva (UE) 2017/541, sul terrorismo; art. 3 della direttiva (UE) 2018/1673, sul riciclaggio; artt. 3-7 della direttiva (UE) 2019/713, sulle frodi; art. 3 della direttiva (UE) 2024/1226, sulla violazione delle *smart sanctions*; artt. 3-8 della direttiva (UE) 2024/1385, sulla violenza di genere.

¹¹⁵ Corte di giustizia, sentenza del 22 maggio 2012, *P.I. c. Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, causa C-348/09, par. 28. Tale definizione sembra basata su parametri assai diversi rispetto a quella prospettata nell’art. 2, lett. b), UNTOC: “‘Serious crime’ shall mean conduct constituting an offence punishable by a maximum deprivation of liberty of at least four years or a more serious penalty”.

¹¹⁶ P. ASP, *The Substantive Criminal Law Competence of the EU*, Stoccolma, 2012, p. 81.

¹¹⁷ Doc. 5638/25, cit., par. 30.

¹¹⁸ Regolamento di esecuzione (UE) 2025/1396 del Consiglio, *che attua il regolamento (UE) 2020/1998, relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani*, del 15 luglio 2025, in GUUE L, 2025/1396 del 15 luglio 2025, considerando 3: “L’Unione è preoccupata per la repressione transnazionale esercitata da organismi statali iraniani attraverso il continuo ricorso a intermediari, in particolare coinvolgendo criminali e reti della criminalità organizzata, nei confronti di dissidenti e difensori dei diritti umani in tutto il mondo, anche sul territorio dell’Unione. Tali criminali e reti della

Un'interpretazione ulteriormente restrittiva sostiene che il riferimento alla particolare gravità sembra “presupporre un intervento su settori che devono avere già registrato a livello nazionale una reazione di tipo penale” tale che, più che “una primigenia valutazione di necessità di pena”, emerge una necessità di lotta a fenomeni già penalizzati¹¹⁹. Se – per assurdo – si accettasse questa tesi, allora non potrebbe dirsi che la figura sia dotata di particolare gravità. Del resto, la criminalizzazione della repressione transnazionale da parte degli Stati membri è stata finora assai limitata, come si vedrà *infra*. Ciò chiarito, tale rappresentazione porterebbe ad un depotenziamento della “autonomia” del diritto penale rinvenibile nell'art. 83, par. 1, TFUE e per tal ragione essa non convince.

Circa il secondo requisito, è necessario dimostrare che la repressione sia appunto dotata di una *dimensione transnazionale*. Ad un primo sguardo, l'aggettivazione usata crea un filo diretto con l'art. 3, par. 2, UNTOC¹²⁰. Lo stesso stabilisce che un reato è di natura transnazionale – potremmo dire “di carattere transnazionale” in riferimento alla precisa lettera dell'art. 83, par. 1, co. 1, TFUE – se: a) commesso in più di uno Stato; b) commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato; c) commesso in uno Stato, ma in esso è implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; o d) commesso in uno Stato, ma con effetti sostanziali in un altro Stato. Tali ipotesi sembrano essere a grandi linee riconducibili alla repressione transnazionale¹²¹.

L'uso dell'art. 83, par. 1, TFUE sarebbe in ogni caso consentito guardando al suo supposto ampio spettro applicativo. Pur essendo vero che la disposizione richieda la transnazionalità del “crimine”, è altresì certo che alcune sfere di criminalità incluse nell'articolo possono consumarsi anche solo in uno Stato membro (ad es., terrorismo)¹²². Con ciò si vuole ribadire che la disposizione guarderebbe ad una

criminalità organizzata sono stati responsabili di gravi violazioni o abusi dei diritti umani, quali uccisioni extragiudiziali, sommarie e arbitrarie, nonché sparizioni forzate di persone critiche nei confronti delle azioni o delle politiche della Repubblica islamica dell'Iran, o di persone considerate oppositori della Repubblica islamica dell'Iran”.

¹¹⁹ C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cassazione penale*, 2010, n. 3, p. 334.

¹²⁰ Invece, riguardo gli elementi caratteristici del crimine organizzato di cui all'art 2, lett. a), UNTOC, la disposizione può essere utile a coprire solo alcune condotte integranti la repressione transnazionale, ossia l'impiego per delega di gruppi criminali locali, senza però risultare decisiva per il prosieguo del presente ragionamento.

¹²¹ Segnatamente, mentre la lett. a) sembra riferirsi a casi molto al limite e difficile immaginazione, invece le lett. b) e c) possono di sicuro essere confacenti ad azioni di agenti governativi preparate, pianificate, dirette o controllate dallo Stato oppressore, come pure l'uso di gruppi di criminalità organizzata come *proxy*. Anche il criterio di cui alla lett. d) è invero integrato dalla repressione transnazionale quando ci si riferisce, ad esempio, agli effetti procurati da azioni digitali transfrontaliere avviate nello Stato terzo oppressore e produttive di effetti negativi sulle vittime residenti nello Stato ospitante. In tema, v. *ex multis* C. PONTI, *Crimini Internazionali e Diritto Internazionale*, Milano, 2010.

¹²² La direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio*, del 15 marzo 2017, in GUUE L 88 del 31 marzo 2017, pp. 6-21, impiega l'art. 83, par. 1, TFUE come base giuridica pur risultando evidente nell'articolato che la propria applicazione è estesa sia a condotte inter-statali che infra-statali.

“dimensione” e non per forza ad un “elemento transazionale”, quale rappresentato dall’art. 3, par. 2, UNTOC¹²³. Al contempo, l’ambito applicativo così esteso sarebbe confermato dal fatto che la competenza UE è definita in base a “sfere di criminalità” piuttosto che a reati specifici. Così, sarebbe evidente che gli *eurocrimes* non siano fattispecie di per sé, bensì categorie dettagliabili nella legislazione secondaria¹²⁴. In termini definitivi, questo sembra essere il caso della repressione transnazionale.

Inoltre, è giusto osservare che la “dimensione transazionale” è un requisito soddisfatto – alternativamente e non cumulativamente – dal carattere del reato, dalle sue implicazioni e dalla “particolare necessità di combatterli su basi comuni”. In tal senso, è apprezzabile quell’interpretazione che guarda a quest’ultimo presupposto come la necessità di dover dimostrare il *valore aggiunto* dell’azione comune a livello UE¹²⁵. A tal riguardo, il Parlamento europeo ha già evidenziato come “la portata e la natura transfrontaliera di tali pratiche richiedono una risposta coordinata a livello di Unione”, suggerendo l’esistenza del valore aggiunto in questione¹²⁶. Inoltre, per altro verso, esso è anche desumibile dall’attuale “natura decentrata” del regime di contrasto ai *cross-border crimes* che “rischia di compromettere il diritto a un processo equo di coloro che sono accusati di violazioni transfrontaliere”¹²⁷, tale da richiedere un intervento su base comune.

In sintesi, l’art. 83, par. 1, TFUE può essere attivato anche laddove si ammetta che “il carattere” di transnazionalità della repressione transnazionale sia alle volte difficilmente dimostrabile e, soprattutto, anche quando si riconosca che questa sia un reato “contenitore” – un *genus* – anziché una fattispecie specifica che presenti sempre e comunque detto “elemento” di transnazionalità. Alla luce di quanto emerso, si sostiene che la repressione transnazionale possa essere oggetto della facoltà di integrazione degli eurocrimini di cui all’art. 83, par. 1, co. 3, TFUE, sebbene solo quale *extrema ratio*¹²⁸.

5.2. La tortuosa strada del ravvicinamento legislativo degli ordinamenti statali

Si è detto in precedenza che l’art. 83, par. 2, TFUE attribuisce all’Unione una competenza penale accessoria condizionata dall’essere *i)* un’azione indispensabile, *ii)* in

¹²³ Conclusioni dell’Avvocato generale P. PIKAMÄE, presentate il 24 marzo 2021, nelle cause riunite C-845/19 e C-863/19, *Okrazhna prokuratura*, par. 40.

¹²⁴ V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law*, cit., p. 115, il quale aggiunge che, a maggior ragione, a queste sfere di criminalità possono corrispondere una vasta gamma di reati o sanzioni. Cfr. M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN, *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2024, p. 1372, i quali sostengono invece la limitatezza dell’art. 83, par. 1, TFUE: “unlike in Article 82(2)(d) TFEU, the extension here is limited”.

¹²⁵ V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law After Lisbon. Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*. Oxford-Portland, p. 59. Così anche B. UDVARHELYI, *The Scope of Eurocrimes and Their Possible Extension*, in *European Integration Studies*, 2025, n. 2, p. 658.

¹²⁶ P10_TA(2025)0258, cit., par. 10.

¹²⁷ A. ORIOLO, *Criminalità transnazionale e Unione europea: verso un approccio human-rights based nell’azione globale per la sicurezza comune*, cit., p. 208.

¹²⁸ Cfr. B. UDVARHELYI, *op. cit.*, p. 677, che invece non ritiene si debba limitare il ricorso al diritto penale UE: “it is important to point out that the growth of the legal harmonisation activity of the European Union and the excessive criminalisation and repression cannot be considered a negative tendency, since common EU norms and regulations are necessary to ensure effective fight against cross-border criminality”.

forma di norme minime, *iii*) da predisporre in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, allo scopo di *iv*) ravvicinare delle disposizioni legislative penali degli Stati membri, che quindi già dovrebbero essere esistenti in teoria. Di conseguenza, è necessario verificare se la repressione transnazionale possa soddisfare l'insieme di questi presupposti.

Per quanto riguarda il requisito dell'*indispensabilità* dell'azione, il Trattato ha certamente adottato una soglia elevata per l'intervento dell'UE nell'ambito della criminalizzazione c.d. funzionale, "but it is unclear what kind of action meets this threshold"¹²⁹. In effetti, rispetto all'elemento normalmente richiesto dai Trattati, ovvero la "necessità", l'*indispensabilità* sembra presentare un *quid pluris* non meglio definito. Al massimo, si può ritenere che, nell'applicazione del paragrafo, il legislatore dell'Unione debba essere prudente, poiché è richiesto il rispetto della natura di *extrema ratio* delle misure penali, anche in forza del fatto che queste potrebbero essere viste come un'ingerenza dell'UE nei confronti delle competenze riservate ai propri Stati membri¹³⁰. Inoltre, il legislatore dell'Unione deve essere consapevole che l'inefficienza dell'*acquis* dovuta a carenze sostanziali delle regole in questione (ad es., mancanza di chiarezza o eccessiva complessità) non può essere risolta semplicemente cambiando la natura delle sanzioni. Alla luce di quanto sinora tentativamente chiarito, può ritenersi che l'*indispensabilità* dell'azione dell'Unione con riguardo la repressione transnazionale sia accertata, al pari dell'art. 83, par. 1, TFUE, dall'urgenza dei documenti prodotti dall'Unione¹³¹.

Sul requisito/limitazione afferente alla predisposizione di *norme minime*, è possibile affermare che, com'è noto, il prodotto legislativo "atteso" dopo l'attivazione dell'art. 83, par. 2, TFUE è la direttiva. Ci si può domandare se tale atto tipico sia sufficiente ad inglobare la repressione transnazionale quale fattispecie penale assai articolata, ovvero integrata da numerose condotte alternative (si è detto: omicidio, violazione di domicilio informatico, indebita estradizione, ecc.). In tal senso, più che originare una fattispecie *ad hoc*, la direttiva potrebbe contribuire al ravvicinamento delle legislazioni nazionali attraverso la tecnica legislativa della moltiplicazione delle circostanze aggravanti¹³². I reati esistenti, in altre parole, verrebbero aggiornati con nuove circostanze che includano, quale esempio, un aggravamento della pena in caso di dolo specifico legato agli scopi tipici della repressione transnazionale. Infatti, la "tipizzazione per circostanze come strumento per segnalare uno specifico disvalore del fatto al ricorrere di

¹²⁹ V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law*, cit., 118.

¹³⁰ W. BOGENSBERGER, *Article 83 TFEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, II ed., Oxford, 2024, p. 1372, ritiene che un'interpretazione così restrittiva sia supportata anche dal principio di proporzionalità di cui all'art. 5, par. 4, TUE e, in particolare per le sanzioni penali, dall'art. 49, par. 3, CDFUE. Addirittura, l'A. ritiene che "evidence must exist that measures relating to substantive criminal law are required to ensure the effective implementation of those Union policy measures" (enfasi aggiunta).

¹³¹ P9_TA(2023)0086, cit. ; P10_TA(2025)0258, cit. ; P10_TA(2026)0015, cit.

¹³² A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Milano, 2001. Cfr. C.F. GROSSO, M. PELISSERO, D. PETRINI, P. PISA, *Manuale di diritto penale*, III ed., Milano, 2020, p. 140 ss., sez. "Criteri di tecnica legislativa".

determinati elementi era già in uso negli atti normativi di terzo pilastro. Le odierne direttive sviluppano ulteriormente questa prassi, in ciò agevolate dall’innalzamento dello standard di determinatezza”¹³³. Pertanto, è indubbio che le “norme minime” siano uno strumento adeguato al contrasto della repressione transnazionale.

Con riguardo alla necessità che l’azione dell’UE investa un settore che sia già stato oggetto di misure di armonizzazione, questa è stata definita “a condition that does not appear to adequately fulfil the Union’s delimiting function of criminal law intervention”¹³⁴. In sostanza, è richiesto verificare se la repressione transnazionale riguardi un settore armonizzato, un requisito in astratto facilmente accertabile, verificando se *de jure condito* vi siano già stati interventi europei in materia. Tuttavia, in concreto, sono stati messi in discussione i dettagli di questa verifica, in particolare sull’aspetto temporale (quanto tempo deve essere passato dall’avvenuta armonizzazione?) e sulla possibilità che la criminalizzazione possa avvenire nei casi in cui non sia avvenuta alcuna armonizzazione precedente, nonché sul grado dell’armonizzazione occorsa¹³⁵. Senza possibilità di risolvere in questa sede i dubbi ivi rappresentati, è plausibile ritenere che la repressione transnazionale sia già stata oggetto, in via diffusa, di alcuni settori armonizzati. Un riferimento certo è quello alle politiche digitali¹³⁶ e di asilo¹³⁷ mentre – al di là delle *smart sanctions* – risulta proibitivo il richiamo alle politiche di gestione delle relazioni internazionali, della difesa e della gestione delle minacce ibride sotto la PESC, ove è notoriamente “esclusa l’adozione di atti legislativi” ex art. 24, par. 1, TUE. Per tale motivo, sembra difficile affermare che il requisito in esame sia al momento soddisfatto appieno.

E ancora, circa il *ravvicinamento di disposizioni legislative degli Stati membri in materia penale*, il soddisfacimento di tale condizione risulta perfino più arduo. Infatti, laddove non si faccia ricorso a figure di reato già esistenti, ovvero gli ordinamenti statali *in toto*, è difficile stabilire se disposizioni penali *ad hoc* sulla repressione transnazionale siano già state positivizzate negli ordinamenti degli Stati membri. Atteso che esiste un

¹³³ G. PANEBIANCO, *La tipizzazione per circostanze nel diritto penale dell’Unione europea*, in AA.VV., *Diritto penale dell’Unione europea e nell’Unione europea*, Pisa, 2023, p. 320.

¹³⁴ T. RUSSO, *The Evolution of European Criminal Competence in the Fight against Transnational Crime*, cit. p. 63. Cfr. A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell’Unione Europea: problemi e prospettive*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2012, n. 1, p. 44 ss.

¹³⁵ A sostegno dell’interpretazione restrittiva della competenza dell’Unione, v. J. ÖBERG, *Union Regulatory Criminal Law Competence after the Lisbon Treaty*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2011, n. 19, pp. 314-316. Per l’interpretazione estensiva, v. S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, III ed., Oxford, 2011, pp. 775-776, ove l’A. sostiene che, anche se non si può affermare che esista una politica UE da implementare efficacemente in assenza di armonizzazione in specifiche aree del diritto, non vi è nulla nell’attuale quadro giuridico del Trattato di Lisbona che richieda la piena armonizzazione quale condizione preliminare.

¹³⁶ Ad es., l’art. 35 del *Digital Service Act*, ovvero del regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE, del 19 ottobre 2022, in GUUE L 277 del 27 ottobre 2022, pp. 1-102.

¹³⁷ Ad es. l’art. 10 della direttiva qualifica, ovvero direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, del 13 dicembre 2011, in GUUE L 337 del 20 dicembre 2011, pp. 9-26.

impegno futuro riconducibile alla *Declaration of Principles to Combat Transnational Repression* del 2023, firmata da Estonia, Germania, Lettonia, Lituania e Slovacchia¹³⁸, non è possibile constatare che gli Stati membri abbiano incluso negli attuali ordinamenti apposite norme penali sulla repressione transnazionale, ad eccezione della Svezia¹³⁹. Ad esempio, mentre vi sono utili disposizioni su sicurezza ed *intelligence* in Francia¹⁴⁰, è stata di recente pubblicata nei Paesi Bassi una legge di contrasto ad attività di spionaggio da parte di paesi terzi, specialmente attraverso mezzi digitali, per la tutela degli interessi nazionali nonché dei soggetti oppressi, in particolare dissidenti politici e studenti¹⁴¹. La Germania, pur avendo incluso la repressione transnazionale quale criticità interna all'interno del rapporto annuale del 2023 sulla protezione della Costituzione, non ha fatto ancora propriamente ricorso ad attività legislativa¹⁴². In Italia esisterebbe un quadro per lo più frammentato, fondato su disposizioni a cavallo tra la disciplina migratoria ed estradizionale¹⁴³. Pertanto, l'idea di ravvicinare gli ordinamenti

¹³⁸ I governi degli Stati membri UE richiamati, insieme ad Australia, Cile, Kosovo e Stati Uniti, hanno infatti firmato nel marzo 2023 tale atto politico secondo cui “la repressione transnazionale è una minaccia per la democrazia e i diritti umani in tutto il mondo”. I firmatari si sono impegnati a: aumentare la consapevolezza della minaccia della repressione transnazionale per i funzionari; aumentare la sensibilizzazione verso potenziali obiettivi di repressione transnazionale, in coordinamento con la società civile, per allertare potenziali obiettivi di minacce, informare dei loro diritti e spiegare come segnalare gli incidenti; stabilire procedure chiare affinché il pubblico possa segnalare alle autorità nazionali attacchi, minacce o molestie da parte di Stati o attori stranieri; garantire che le leggi interne conferiscano ai funzionari l'autorità e gli strumenti necessari per catturare e perseguire i responsabili della repressione transnazionale; garantire che attivisti per i diritti umani e organizzazioni della società civile abbiano accesso a forum internazionali; aumentare la responsabilità dei fautori della repressione transnazionale attraverso sanzioni mirate e conseguenze diplomatiche; premere per una maggiore trasparenza dell'Interpol, nonché riforme nelle procedure interne per l'uso delle *red notices*, ove necessario per garantire che questi non siano abusate; tenere conto delle pratiche di repressione transnazionale di altri paesi quando si considerano accordi bilaterali di sicurezza, trattati di estradizione, aiuti esteri e pratiche di condivisione delle informazioni; e ostacolare, anche attraverso controlli sulle esportazioni e restrizioni sulle licenze, l'uso improprio delle tecnologie di sorveglianza per la repressione digitale transnazionale.

¹³⁹ SFS 2014:383, *Lag om ändring i brottsbalken*, cit.

¹⁴⁰ Loi n. 2015-912, *relative au renseignement*, del 25 luglio 2015, in JORF n. 0171 del 26 luglio 2015, art. L. 811-3, che ha esteso il numero di obiettivi che possono giustificare la sorveglianza extragiudiziale tra cui interessi in politica estera, attuazione degli obblighi europei e internazionali della Francia e prevenzione di ogni forma di interferenza straniera, nonché la prevenzione del terrorismo, della criminalità organizzata e della delinquenza e di: i) attacchi alla natura repubblicana delle istituzioni; ii) azioni volte alla continuazione o alla ricostituzione di gruppi sciolti (articolo L. 212-1 del codice penale penale francese); iii) violenza collettiva suscettibile di arrecare grave danno alla pace pubblica.

¹⁴¹ WGK013359, *tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafvordering BES in verband met de uitbreiding van de strafbaarheid voor schadeloebrengende gedragingen ten behoeve van een buitenlandse mogendheid (uitbreiding strafbaarheid spionageactiviteiten)*, del 21 marzo 2025, in Stb. 2025, 76.

¹⁴² Bundesministerium des Innern und für Heimat, *Brief summary 2023 Report on the Protection of the Constitution – Facts and Trends*, 2023, pp. 58 e 63.

¹⁴³ Sul *non-refoulement*, v. artt. 2 e 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, in GU n. 191 del 18 agosto 1998. Sull'extradizione, v. art. 698 c.p.p., ove è sancito che “[n]on può essere concessa l'extradizione per un reato politico né quando vi è ragione di ritenere che l'imputato o il condannato verrà sottoposto ad atti persecutori o discriminatori”. Cfr. su altri aspetti procedurali, v. art. 700 c.p.p. e ss. Per le recenti novità della strategia nazionale per la lotta al crimine transnazionale, si v. F. FOCCILLO, *Criminalità transnazionale e Mediterraneo (allargato) nelle strategie italiane di difesa e sicurezza*, in *Iura & Legal Systems*, 2024, n. 3, pp. 4-14.

nazionali risulta difficilmente praticabile a fronte di un’inesistenza negli stessi di una disciplina effettiva sulla repressione transnazionale, dovendosi invece solo guardare alle fattispecie già tipizzate cui potrebbero essere aggiunte le citate circostanze aggravanti. Al contempo si riconosce che tale argomentazione non sia così forte siccome il par. 2 dell’art. 83 TFUE non allude espressamente a fattispecie penali già esistenti e, guardando alla pocanzi citata tecnica legislativa delle circostanze aggravanti, il problema è in ogni caso aggirabile dall’integrazione degli attuali ordinamenti penali degli Stati membri.

Ne consegue che, più per le ambiguità riguardanti il soddisfacimento delle altre condizioni, l’esercizio da parte dell’Unione di una competenza penale “autonoma” (art. 83, par. 1, TFUE) sarebbe comunque preferibile a quella “accessoria” (art. 83, par. 2, TFUE).

6. La soluzione del potenziamento del *Global Human Rights Sanctions Regime*

Una direttrice di intervento alternativa all’impiego dei parr. 1 o 2 dell’art. 83 TFUE può essere l’emendamento del c.d. *Global Human Rights Sanctions Regime*, noto anche come “Legge Magnitsky” dell’UE. E, in effetti, si deve riconoscere che la figura della repressione transnazionale – per via della componente “governativa” legata all’azione dello Stato terzo oppressore – potrebbe problematicamente collocarsi in una posizione mediana tra l’oggetto dell’art. 83 TFUE e dell’art. 21 TUE, riguardante l’azione esterna dell’Unione.

Istituito nel 2020 in forza del regolamento (UE) 2020/1998 e della decisione (PESC) 2020/1999¹⁴⁴, com’è noto, il regime consente all’Unione di adottare avverso specifici individui misure restrittive, in forma di atti amministrativi, quale risposta a gravi violazioni o abusi dei diritti umani. Ad oggi, il GHRSR prevede come sanzioni il congelamento dei beni ed il divieto di concessione del visto. La *ratio* della disciplina è costringere i soggetti colpiti a desistere dalla propria condotta, oltre che ottenere un effetto di deterrenza verso quelli non immediatamente interessati dalle sanzioni.

La risoluzione del novembre 2025 sui difensori dei diritti umani, da parte del Parlamento europeo, ha espressamente suggerito all’Unione di “valutare l’imposizione di sanzioni mirate nei confronti di tali Stati e degli autori di atti di repressione transnazionale contro i difensori dei diritti umani”¹⁴⁵. Similmente, una risoluzione più recente, del gennaio 2026, lamenta che “la repressione transnazionale non è ancora stata inclusa nell’elenco delle gravi violazioni dei diritti umani che comportano sanzioni a norma della legge Magnitsky dell’UE”, tra l’altro assumendo toni piuttosto polemici

¹⁴⁴ Regolamento (UE) 2020/1998 del Consiglio, *relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani*, del 7 dicembre 2020, in GUUE L 410I del 7 dicembre 2020, pp. 1-12; decisione (PESC) 2020/1999 del Consiglio, *relativa a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani*, del 7 dicembre 2020, in GUUE L 410I del 7 dicembre 2020, pp. 13-19.

¹⁴⁵ P10_TA(2025)0258, cit., par. 30. V. anche, per il Consiglio d’Europa, la risoluzione 2252 (2019), cit.

verso il Consiglio per la gestione dello strumento citato¹⁴⁶. L'atto, se non altro, chiede un impiego del regime con "maggiore flessibilità e frequenza in caso di crimini internazionali fondamentali o di gravi violazioni dei diritti umani", un aggiornamento delle tipologie di sanzioni (ad es., aggiungendo restrizioni per appalti pubblici o servizi finanziari) ed il passaggio dall'unanimità ad un voto a maggioranza qualificata nel Consiglio, dato che le questioni oggetto della Legge Magnitsky non afferiscono direttamente al settore militare o della difesa¹⁴⁷.

Per quanto riguarda l'aspetto dell'inclusione della repressione transnazionale nelle condotte punibili dal regime, rilevano due disposizioni gemelle, ovvero l'art. 2, par. 1, del regolamento (UE) 2020/1998 e l'art. 1, par. 1, della decisione (PESC) 2020/1999. Queste fanno riferimento, alla lett. c), a "gravi violazioni o ai gravi abusi", incluse: esecuzioni e uccisioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie; la sparizione forzata di persone e; detenzioni o arresti arbitrari. Vieppiù, la lett. d) degli stessi articoli identifica "altre violazioni o altri abusi dei diritti umani" – nella misura in cui sono diffusi, sistematici o comunque motivo di seria preoccupazione per quanto concerne gli obiettivi PESC stabiliti all'art. 21 TUE¹⁴⁸ – tra cui le interferenze nella libertà di riunione pacifica e di associazione, nella libertà di opinione e di espressione e nella libertà di religione o di credo. Infine, il regime ammette tra i destinatari delle sanzioni "soggetti statali", "altri soggetti che esercitino un controllo o un'autorità effettivi su un territorio" e "altri soggetti non statali", da cui discenderà una pacifica inclusione anche dei soggetti non governativi che agiscono per procura dello Stato oppressore¹⁴⁹. Può dunque dirsi che la repressione transnazionale aderisce ai criteri oggettivi e soggettivi previsti per la comminazione delle sanzioni GHRSR.

Cionondimeno, riguardo l'aspetto definitorio della figura¹⁵⁰, rileva che – nonostante la propria natura giuridica di atto amministrativo sia chiara – le sanzioni in questione si

¹⁴⁶ Risoluzione del Parlamento europeo, *Combattere l'impunità con le sanzioni dell'UE, incluso il regime globale di sanzioni dell'UE in materia di diritti umani (cosiddetta "legge Magnitsky dell'UE")*, del 21 gennaio 2026, P10_TA(2026)0015, par. I. Cfr. par. 11, sull'inclusione nel regime della repressione transnazionale digitale.

Per gli aspetti polemici, v. par. P: "il Consiglio continua a non tenere in debita considerazione le risoluzioni del Parlamento recanti raccomandazioni riguardo a ulteriori iscrizioni in elenco". Cfr. P9_TA(2023)0086, cit., par. 49, ove due anni prima il Parlamento europeo chiedeva già "un'azione rapida della Commissione e degli Stati membri in risposta alle richieste del Parlamento di adottare sanzioni mirate in caso di pesanti repressioni nei confronti dei difensori dei diritti umani", oltre che di essere "pienamente integrato nella politica dell'UE in materia di difensori dei diritti umani".

¹⁴⁷ P10_TA(2026)0015, cit., parr. J, Q, AB e 18. Cfr. N. SCHENKKAN, Z. CSAKY, E. DIRKS, A. DUKALSKIS, *op. cit.*, p. 56; V. CHKHIKVADZE, *op. cit.*, p. 7, i quali sostengono che il regime attuale, anche se imperfetto, è adeguatamente flessibile.

¹⁴⁸ La natura di tali criteri è stata criticata poiché "[f]rom an international law perspective, on the other hand, it would be difficult to accept that the seriousness of violations likely to trigger the adoption of restrictive measures could depend solely on a subjective interpretation of the EU, in the light of the objectives of its external action policy". Così C. BEAUCILLON, *Long-Arm Collective Sovereignty Through the EU: The EU Global Human Rights Sanctions Regime Transcending the Limits of the Fight Against Impunity*, in *European Papers*, 2023, n. 3, p. 1684.

¹⁴⁹ In tema, v. le riflessioni di F. FAVUZZA, *International Human Rights Law in the EU Global Human Rights Sanctions Regime*, in *Eurojus*, 2024, n. 2, pp. 259-273.

¹⁵⁰ Definizione necessaria anche per la risoluzione P10_TA(2026)0015, cit., par. 12.

presentano quali misure “semi-penali”. Da un lato, a partire dal 2022, la violazione di dette sanzioni è annoverata tra gli *eurocrimes* per via dell’attivazione dell’ultimo periodo dell’art. 83, par. 1, TFUE¹⁵¹. In tal senso, si potrebbe parlare di misure *indirettamente* o *mediatamente* penali¹⁵². Dall’altro, pur essendo evidente che le misure restrittive non siano il risultato di una sentenza pronunciata da un giudice, il loro scopo e i loro effetti possono, al pari delle *smart sanctions* del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, essere in alcuni casi paragonate proprio a pene o misure di sicurezza. In tal senso potrebbero essere intese come misure *sostanzialmente* penali.

Da ciò derivano potenziali dubbi dato che, tutto sommato, l’impiego del GHRSR rifugge solo apparentemente il problema dell’*extrema ratio* del diritto penale. Ma tali incertezze risultano fortemente temperate dal fatto che, in effetti, il diritto penale origina nel caso di specie da una violazione della specifica sanzione e non già dalla violazione originaria (dei diritti umani, dell’integrità territoriale, ecc.).

Eppure, si può sostenere che dall’avvicinamento, o addirittura dalla parificazione *de facto*, tra sanzioni amministrative e penali consegua la necessaria applicazione del principio di tassatività del comportamento sanzionato, inteso a livello UE per qualsiasi sanzione che abbia effetti negativi sul destinatario¹⁵³. Pertanto, in caso di inclusione della repressione transnazionale nel GHRSR, la discussa problematica circa la chiara definizione della figura non può che tornare al centro dell’attenzione anche con riguardo alla Legge Magnitsky. La criticità è qui accentuata dal fatto che il regime punisce, sì, forme di “sostegno finanziario, tecnico o materiale” – il che potrebbe ben valere per i gruppi di criminalità organizzata o altri *proxy* – tuttavia, non provvede in nessun caso a stabilire la natura/scopo del legame associativo¹⁵⁴.

Ne consegue che, al netto di alcuni *gap* definitivi, l’insieme degli elementi prospettati dall’attuale “regime” copre certamente il ventaglio di condotte che uno Stato

¹⁵¹ Decisione (UE) 2022/2332 del Consiglio, *relativa al riconoscimento della violazione delle misure restrittive dell’Unione come una sfera di criminalità che risponde ai criteri di cui all’articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea*, del 28 novembre 2022, in GUUE L 308, del 29 novembre 2022. V. anche direttiva (UE) 2024/1226 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell’Unione e che modifica la direttiva (UE) 2018/1673*, del 24 aprile 2024, in GUUE L, 2024/1226, del 29 aprile 2024. A riguardo, T. RUSSO, *The Evolution of European Criminal Competence*, cit., p. 63, parla di un caso di “effective implementation of EU policies through criminal law”, che supera la precedente dimensione normativa ristretta alla “expansion of domestic incriminatory offences or the introduction of new ones”.

¹⁵² V. in tema L. BERNARDINI, *La funzione “servente” della giustizia penale nell’enforcement delle sanzioni economiche dell’UE*, in A. ORIOLO, A.R. CASTALDO, A. DI STASI, M. NINO (a cura di), *op. cit.* p. 95: “la recente criminalizzazione della violazione delle *economic sanctions* dell’UE rivela cristallinamente come il diritto penale venga impiegato dal legislatore – sia europeo che nazionale – come mezzo strumentale ad uno scopo, segnatamente, quello di ‘correggere’ le carenze esistenti all’interno di uno specifico sistema normativo, caratterizzato da una scarsa applicazione”.

¹⁵³ Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2012, *Procedimenti penali a carico di Marcello Costa e Ugo Cifone*, cause riunite C-72/10 e C-77/10, par. 74: “Il principio di certezza del diritto esige inoltre che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, in particolare quando esse possano avere conseguenze sfavorevoli per gli individui”.

¹⁵⁴ Art. 3, par. 3, lett. b), del regolamento (UE) 2020/1998; art. 2 par. 1, lett. b), ed art. 3, par. 1, lett. b) della decisione (PESC) 2020/1999. Sul problema dei destinatari della misura, v. anche regolamento di esecuzione (UE) 2025/1396, cit., considerando 3.

oppressore può attuare contro una vittima di repressione transnazionale. Sotto questo punto di vista, la sua inclusione nell'articolato della decisione e del regolamento pertinenti, quale nuova figura *ad hoc*, sembrerebbe essere per lo più una forma di consapevolezza del problema piuttosto che un'espansione effettiva dell'area di azione del GHRSR. Al massimo, l'identificazione espressa della categoria di vittima-tipo della repressione transnazionale, oltre che ad un raffinamento dell'aspetto del "legame" Stato-soggetti delegati sul territorio, potrebbe costituire un valore aggiunto per le correnti disposizioni.

In definitiva, lo strumento è da considerarsi una valida opzione d'intervento tenendo in conto che "[s]ebbene il regime escluda alcune gravi violazioni transazionali", ad esempio la corruzione o la stessa repressione transnazionale, "il GHRSR rimane uno strumento essenziale che rafforza il ruolo di attore globale dell'UE nella tutela dei diritti umani anche in materia di politica estera"¹⁵⁵. Addirittura, si ritiene che questo dovrebbe essere lo strumento impiegato in prima battuta dall'Unione, così da far ricorso al diritto penale sostanziale solo in ipotesi di fallimento nel contrasto alla repressione transnazionale da parte del presente "regime".

7. Conclusioni: l'inevitabile coinvolgimento di altre politiche settoriali a prescindere dalla soluzione identificata dal legislatore dell'Unione

In somma sintesi, la repressione transnazionale rappresenta un fenomeno globale, oggetto di atti non vincolanti riconducibili a plurime organizzazioni internazionali, tra cui non da ultima l'Unione europea. La condotta è annoverabile tra le espressioni di quello che si potrebbe definire "autoritarismo transnazionale" di certi Stati terzi oppressori. Infatti, si tratta di un'applicazione extraterritoriale di leggi o mere condotte con finalità repressive e mediante azioni dirette o indirette. Inoltre, la diffusione della repressione transnazionale segnala un cambiamento allarmante che permette di registrare lo sfruttamento della globalizzazione e della tecnologia – nonché, nel caso dell'UE, del mercato unico e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia – porre nuove sfide per le democrazie nella salvaguardia dei propri valori fondamentali.

Guardando alla totalità di atti di diritto internazionale considerati, risulta pacifico che vi sia un'ammissione della responsabilità condivisa tra lo Stato oppressore e quello ospitante la vittima di repressione transnazionale. Da una parte, infatti, la condotta può integrare un illecito sia per il diritto internazionale che per quello interno, magari non volontariamente sanzionata da dallo Stato ospitante. Dall'altra, sebbene la repressione transnazionale sia riconducibile a Stati terzi oppressori, la sua efficacia dipende spesso da debolezze istituzionali all'interno degli Stati ospitanti. In tal senso, non sorprende che le risposte politiche orientate alla sicurezza nazionale e alla sovranità non siano

¹⁵⁵ A. ORIOLO, *Criminalità transnazionale e Unione europea: verso un approccio human-rights based nell'azione globale per la sicurezza comune*, cit., p. 205. Cfr. AFET_PR(2026)778365, capo "Positioning the EU as a global leader in countering TNR".

sinora riuscite a far rispettare gli obblighi dello Stato ospitante di proteggere i residenti da fonti esterne di repressione. Al contrario, le politiche di contrasto al fenomeno dovrebbero porre maggiore enfasi sulle vittime e sui diritti fondamentali di queste eventualmente lesi o a rischio, come pure sullo stato di diritto sostanziale.

Mediante una lettura offerta dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e l'applicazione del c.d. *human rights based approach*, è possibile concludere che dall'attenzione verso i diritti umani scaturisce un *obbligo* di contrasto alla repressione transnazionale, che *può* anche tradursi in una criminalizzazione della condotta. Certamente, la criminalizzazione della repressione transnazionale sarebbe non solo deducibile in via facoltativa, bensì in forma manifesta e vincolante, nel caso in cui il Consiglio d'Europa vari una convenzione *ad hoc* poi ratificata dagli Stati interessati.

Ad ogni modo, l'Unione europea non è estranea a tale obbligo di prevenzione, ma poiché la repressione transnazionale tange le politiche interne ed esterne dell'UE e ne sfrutta le lacune giuridiche, l'azione dei soli Stati membri si è rivelata insufficiente. Al contrario, un'azione coordinata a livello dell'Unione è necessaria – e, alla luce di quanto riportato, potremmo invero dire “obbligata” – per garantire efficacia e coerenza sanzionatoria, impedendo ai responsabili di sfruttare le differenze ordinamentali tra gli Stati membri.

La strada preferibilmente percorribile, si ritiene, è l'integrazione dell'attuale *Global Human Rights Sanctions Regime* – quale meccanismo solo indirettamente penale, a metà strada tra PESC e art. 83 TFUE (dal 2022) – capace di garantire un valido compromesso tra flessibilità, proporzionalità della sanzione ed efficacia applicativa. In subordine, vista la natura di *extrema ratio* del diritto penale, si è sottolineata l'idoneità della competenza penale autonoma dell'Unione – ex art. 83, par. 1, TFUE – ad includere la repressione transnazionale nell'elenco degli eurocrimini. Invece, salvo sviluppi nei settori attualmente armonizzati dall'UE e nelle politiche penali degli Stati membri, più complesso appare l'esercizio della competenza penale accessoria dell'UE, di cui all'art. 83, par. 2, TFUE. Quale soluzione paracadute, si sottolinea che l'art. 84 TFUE dà in ogni caso all'Unione la facoltà di stabilire “misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità” a condizione che tale sostegno non sia assimilabile ad un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari statali.

La risposta dell'Unione europea, assai dipendente dalla definizione che verrà in futuro formalmente attribuita alla repressione transnazionale, non può che riverberarsi anche in altre politiche sinora solo marginalmente considerate. L'adozione di una definizione uniforme del fenomeno, in particolare, potrà supportare altri obiettivi delle altre politiche interessate, migliorandone così il coordinamento e l'attuazione.

Ad esempio, vista l'importanza per l'abuso degli strumenti di cooperazione di polizia, non si sono considerati gli effetti per Europol. Nel caso una (qualsiasi) azione di contrasto sia predisposta da parte dell'UE nei confronti della repressione transnazionale, Europol servirà quale piattaforma di supporto alle forze dell'ordine ed alle autorità giudiziarie per la condivisione di conoscenze e prassi virtuose sul fenomeno. Tuttavia,

in primis, a seconda della soluzione adottata dal legislatore dell'Unione, potrebbe essere necessario aggiornare l'Allegato I al regolamento (UE) 2016/794 al fine di includere la repressione transnazionale nel mandato dell'Agenzia¹⁵⁶. Di recente il mandato di Europol ha anche incluso la “violazione delle misure restrittive dell'Unione”, che pure rappresenta la soluzione preferibile tra quelle prospettate¹⁵⁷. Inoltre, Europol potrebbe innovativamente fungere da filtro contro l'abuso degli avvisi rossi di Interpol, magari attraverso restrizioni ulteriori da aggiungersi all'attuale art. 25, par. 1, lett. a), del regolamento omonimo, riguardante la decisione di adeguatezza per il trasferimento di dati personali a paesi terzi e ad organizzazioni internazionali.

Ulteriormente, sembra opportuno che la futura risposta dell'Unione possa dare maggiore attenzione alla vittima ed ai suoi diritti, che in effetti rappresentano l'*input* iniziale del presente ragionamento. In tal senso, non solo si dovrebbe guardare ad un potenziamento dei meccanismi per la tutela dei difensori dei diritti umani, quali *ProtectDefenders.eu*, ma anche ad una tutela che sia non “categorizzata”. In forza del riconoscimento della necessità di contrastare la repressione transnazionale, si prevede un'applicazione mirata della direttiva 2012/29/UE, sulla tutela delle vittime di reato¹⁵⁸, e della direttiva (UE) 2024/1069, sulle azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica¹⁵⁹. Viepiù, vista la forte compenetrazione con il diritto di asilo e la politica migratoria, è interessante la proposta di “una categoria specifica per i difensori dei diritti umani a rischio” nel codice dei visti europeo¹⁶⁰ e, in forza del nuovo regolamento qualifiche, dell'accrescimento delle tutele nei confronti dei dissidenti

¹⁵⁶ V. i *desiderata* inclusi in P10_TA(2025)0258, cit., par. 34; AFET_PR(2026)778365, cit., par. 29. Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI*, dell'11 maggio 2016, in GUUE L 135 del 24 maggio 2016, pp. 53-114.

¹⁵⁷ Regolamento (UE) 2025/2611 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che modifica il regolamento (UE) 2016/794 per quanto riguarda il potenziamento del sostegno di Europol e il rafforzamento della cooperazione di polizia per prevenire e combattere il traffico di migranti e la tratta di esseri umani*, del 16 dicembre 2025, in GUUE L, 2025/2611 del 22 dicembre 2025, art. 1, n. 6), lett. b). L'attuale mandato presenta altre figure in buona parte sovrapponibili alle condotte tipiche della repressione transnazionale quali: terrorismo; criminalità organizzata; omicidio volontario e lesioni personali gravi; rapimento, sequestro e presa di ostaggi; razzismo e xenofobia; nonché criminalità informatica.

¹⁵⁸ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI*, del 25 ottobre 2012, in GUUE L 315 del 14 novembre 2012, pp. 57-73. V. in particolare l'art. 22, riguardante la valutazione individuale delle vittime per individuarne le specifiche esigenze di protezione, ovvero: a) le caratteristiche personali della vittima, quale potrebbe essere il ruolo di attivista politico, ma anche di mero dissidente; b) il tipo o la natura del reato, che potrebbe riferirsi alla natura politica dello stesso; c) le circostanze del reato, in potenza afferenti anche alla sua transnazionalità.

¹⁵⁹ Direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi*, dell'11 aprile 2024, in GUUE L, 2024/1069 del 16 aprile 2024. La direttiva è simbolicamente parte del “Pacchetto sulla difesa della democrazia” e, nei considerando 13 e 43, fa espresso riferimento al contesto transfrontaliero ed alle pressioni provenienti da Stati terzi.

¹⁶⁰ P9_TA(2023)0086, cit., par. 42.

politici richiedenti asilo¹⁶¹. L’idea di base sarebbe garantire che la designazione di “paesi d’origine sicuri” e “paesi terzi sicuri” nel contesto del Nuovo Patto tenga conto delle pratiche di repressione transnazionale da parte degli Stati d’origine.

I più volte accennati risvolti digitali del fenomeno richiedono poi una piena responsabilizzazione della società civile. Ciò può sostanziarsi in un aggiornamento del regolamento sui prodotti a duplice uso¹⁶², che obbliga gli Stati membri a monitorare le esportazioni di *software* di sorveglianza e controllo, in modo da evitarne l’uso repressivo verso soggetti residenti sul proprio territorio. Doverosa sarà anche l’attenzione verso le *big tech companies*, per evitare forme di molestia e di strumentalizzazione dei *social media* a detrimento dei dissidenti politici residenti nell’UE¹⁶³. In tal senso, potrebbe essere necessario specificare che la repressione transnazionale digitale debba essere incorporata nell’ambito dei “rischi sistemici”, di cui le piattaforme regolamentate sono responsabili, come individuati dal regolamento sui servizi digitali¹⁶⁴.

Infine, in ottica di gestione della *membership* attuale e futura, è anzitutto emblematico come il Parlamento europeo abbia denunciato che “la repressione transnazionale avviene anche nel territorio degli Stati membri dell’Unione e, in alcuni casi, con la complicità degli stessi Stati membri”¹⁶⁵. Ci si può pertanto domandare se una reiterazione di tali condotte possa portare all’attivazione dell’art. 7 TUE per violazione grave e persistente dei valori di cui all’art. 2 TUE – oppure l’applicazione del regolamento di condizionalità, che pure fa riferimento a “decisioni arbitrarie o

¹⁶¹ AFET_PR(2026)778365, cit., par. 32. Cfr., sul rispetto degli obblighi internazionali in ambito di diritto di asilo, P10_TA(2025)0258, cit., par. 19. Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante norme sull’attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio*, del 14 maggio 2024, in GUUE L, 2024/1347 del 22 maggio 2024, art. 4, par. 4, ove si parla di indizi rilevanti quali “persecuzioni o danni gravi o minacce dirette di siffatte persecuzioni o danni” e art. 5, par. 2, su “se il rischio di persecuzione o di danno grave si basa su circostanze che il richiedente ha creato dopo aver lasciato il paese d’origine”.

¹⁶² Regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce un regime dell’Unione di controllo delle esportazioni, dell’intermediazione, dell’assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso (rifusione)*, del 20 maggio 2021, in GUUE L 206 dell’11 giugno 2021, pp. 1-461.

¹⁶³ M. NINO, *Il rapporto tra libertà di espressione e discorsi d’odio nell’era digitale alla luce della normativa internazionale ed europea*, cit., p. 784, giustamente insiste sul fatto che le azioni delle autorità pubbliche inquirenti “non sarebbero efficaci se non fossero accompagnate da un coinvolgimento sempre maggiore delle società private che offrono servizi online”.

¹⁶⁴ EEAS, *EU-US recommended actions for online platforms on protecting Human Rights Defenders online*, 11 marzo 2024; comunicazione congiunta della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Scudo europeo per la democrazia a puntello di democrazie solide e resilienti*, del 12 novembre 2025, JOIN/2025/791 final; P10_TA(2025)0258, cit., parr. I-K; AFET_PR(2026)778365, cit., par. 22.

¹⁶⁵ P10_TA(2025)0258, cit., par. 31.

illegittime assunte da autorità pubbliche”¹⁶⁶. A questa possibile, ma difficile, azione verso gli Stati già membri dell’UE si somma una speculare attenzione verso gli Stati candidati all’adesione. Infatti, il Comitato sugli affari esteri del Parlamento europeo ha inserito nella propria bozza di risoluzione un richiamo alla Commissione perché includa la repressione transnazionale “as a category in its rule of law and enlargement reports”¹⁶⁷. Invero, il Parlamento europeo aveva già commentato nel 2018 l’accordo di associazione tra l’UE e la Moldova, oggi paese candidato, esortando le “le autorità moldove ad assicurare che qualsiasi richiesta di estradizione proveniente da paesi terzi sia trattata in maniera trasparente, seguendo le procedure giudiziarie nel pieno rispetto delle norme e dei principi europei”¹⁶⁸.

Quanto sinora stabilito certifica la totale aderenza della repressione transnazionale sia alla sfera dell’azione interna che esterna. Pertanto, a maggior ragione, un’adeguata risposta dell’Unione europea al fenomeno sembra tanto “obbligata” quanto utile ad assicurare una consolidata “common aim” delle azioni UE che fanno entrambe riferimento alla lotta al crimine transnazionale¹⁶⁹.

ABSTRACT: Oggetto di plurime risoluzioni e studi recentissimi del Parlamento europeo, la “repressione transnazionale” si riferisce a quelle azioni intraprese dai governi di alcuni Stati per mettere a tacere, intimidire o danneggiare individui al di fuori dei propri confini nazionali. Il presente contributo propone dapprima un’analisi della considerazione mostrata dalla comunità internazionale e dall’Unione europea nei confronti della repressione transnazionale. Di seguito, tenterà di evidenziare se per l’UE esista o meno un obbligo di prevenire il fenomeno e, se del caso, se questo possa sostanzarsi anche in un effettivo obbligo di criminalizzazione. Il vaglio di atti di *soft law* e di *hard law*, come pure della pertinente giurisprudenza della Corte di Strasburgo rappresenterà il principale metodo impiegato per rispondere a tale quesito. L’elaborato prenderà poi in considerazione l’entità della possibile iniziativa di contrasto, dell’Unione europea alla repressione transnazionale, qui considerata necessaria, dando spazio alla problematica riguardante la definizione della figura. Saranno poi tenute in conto le azioni normative che il legislatore dell’Unione potrà intentare in adempimento al supposto obbligo di prevenzione, ovvero un ricorso alla propria competenza di diritto penale *ex art. 83 TFUE* ed al *Global Human Rights Sanctions Regime*. Infine,

¹⁶⁶ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione*, del 16 dicembre 2020, in GUUE L 433I del 22 dicembre 2020, pp. 1-10, art. 3, lett. b).

¹⁶⁷ AFET_PR(2026)778365, cit., par. 38.

¹⁶⁸ Risoluzione del Parlamento europeo, *sull’applicazione dell’accordo di associazione tra l’UE e la Moldova*, del 14 novembre 2018, P8_TA(2018)0458, par. 29.

¹⁶⁹ T. RUSSO, *Afterword. The New Dimension of EU Security in a Transnational Justice and Governance System*, in T. RUSSO, A. ORIOLO, G. DALIA (a cura di), *Solidarity and Rule of Law. The New Dimension of EU Security*, Berlino, 2023, p. 296.

verranno tracciate delle conclusioni sia per delineare i principali rilievi emersi nella ricerca, sia per dimostrare l’inevitabile compenetrazione con altre politiche non investite dall’indagine, a dimostrazione del fatto che l’azione dell’Unione diviene necessaria anche per via dell’impatto che la repressione transnazionale simultaneamente ha sull’azione interna ed esterna dell’UE.

KEYWORDS: Competenza penale dell’UE – Difensori dei diritti umani – *Global Human Rights Sanctions Regime* – Human Rights Based Approach – Repressione transnazionale.

TRANSNATIONAL REPRESSION AS “RENEWED” THREAT TO HUMAN RIGHTS AND SECURITY: THE NEED FOR A TARGETED RESPONSE FROM THE EU LEGAL SYSTEM

ABSTRACT: The subject of many recent resolutions and studies by the European Parliament, “transnational repression” refers to those actions taken by the governments of certain states to silence, intimidate or harm individuals outside their national borders. This paper first proposes an analysis of the approach taken by the international community and the European Union towards transnational repression. It will then try to highlight whether or not there is an obligation for the EU to prevent this phenomenon and, if so, whether this might also take the form of an effective obligation to criminalise. The screening of soft and hard law acts, as well as the relevant case law of the Strasbourg Court, will be the main method used to address this question. The paper will then consider the scope of the EU’s possible initiative to counter transnational repression, which is deemed necessary here, whilst addressing the issue of defining the concept. Consideration will then be given to the regulatory actions that the EU legislator may take in fulfilment of the supposed obligation of prevention, namely by recourse to its criminal law competence pursuant to art. 83 TFEU and the Global Human Rights Sanctions Regime. Finally, conclusions will be drawn both to outline the main findings of the research and to demonstrate the inevitable interplay with other policies not covered by the study, thereby showing that EU action becomes necessary also because of the impact that transnational repression simultaneously has on the EU’s internal and external action.

KEYWORDS: EU criminal competence – Human rights defenders – Global Human Rights Sanctions Regime – Human Rights Based Approach – Transnational repression.