Parlamento europeo
2024-2029

Commissione per gli affari esteri

2025/2179(INI)

6.2.2026

PROGETTO DI RELAZIONE

"Contrastare la repressione transnazionale: verso una strategia dell'UE per proteggere la sovranità e i valori democratici dell'Europa"
(2025/2179(INI))

Commissione per gli affari esteri

Relatrice: Hannah Neumann

PR_INI

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

MOTIVAZIONE 10

ALLEGATO: DICHIARAZIONE DEI CONTRIBUTI 12

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

"Contrastare la repressione transnazionale: verso una strategia dell'UE per proteggere la sovranità e i valori democratici dell'Europa"
(2025/2179(INI))

Il Parlamento europeo,

– visti i valori fondanti dell'Unione europea, quali la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani,

– visti i crescenti atti di repressione transnazionale e la responsabilità degli Stati membri di proteggere tutte le persone che risiedono nel loro territorio,

– visto il trattato sull'Unione europea, in particolare gli articoli 3 e 21,

– vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

– visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare gli articoli 83 e 215,

– vista la dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani del 1998,

– viste le risoluzioni del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite del 4 aprile 2025, dal titolo "Human rights defenders and new and emerging technologies: protecting human rights defenders, including women human rights defenders, in the digital age" (Difensori dei diritti umani e tecnologie nuove ed emergenti: proteggere i difensori dei diritti umani, comprese le donne attive nella difesa dei diritti umani, nell'era digitale), e del 1° luglio 2025, dal titolo "Civil society space" (Spazio della società civile),

– vista la nota informativa dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani sulla repressione transnazionale[1], pubblicata il 18 giugno 2025,

– visti i principi intitolati "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework" (Principi guida su imprese e diritti umani: attuare il quadro delle Nazioni Unite "Protect, Respect and Remedy"), approvati con la risoluzione 17/4 16 del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite del 16 giugno 2011,

– visti gli orientamenti dell'UE sui difensori dei diritti umani, adottati nel giugno 2004 e aggiornati nel 2008, e la sua risoluzione del 16 marzo 2023 sugli orientamenti dell'UE sui difensori dei diritti umani[2],

– viste le conclusioni del Consiglio del 27 gennaio 2025 sulle priorità dell'UE nelle sedi delle Nazioni Unite competenti in materia di diritti umani nel 2025,

[1] https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/transnational-repression.
[2] GU C, C/2023/409, 23.11.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/409/oj.

– visto il piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024, prorogato fino al 2027,

– visto il regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali)[3],

– vista la direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859[4],

– vista la relazione annuale dell'UE sui diritti umani e la democrazia nel mondo del 2024,

– vista la comunicazione della Commissione del 12 novembre 2025, dal titolo "Strategia dell'UE per la società civile" (COM(2025)0790),

– vista la sua raccomandazione del 15 giugno 2023 destinata 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[5],

– vista la comunicazione congiunta della Commissione e dell'alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza del 12 novembre 2025, dal titolo "Scudo europeo per la democrazia a puntello di democrazie solide e resilienti" (JOIN(2025)0791),

– vista la comunicazione congiunta della Commissione e dell'alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza del 5 giugno 2025, dal titolo "Una strategia digitale internazionale per l'Unione europea" (JOIN(2025)0140),

– vista la sua risoluzione del 13 novembre 2025, dal titolo "Contrastare la repressione transnazionale dei difensori dei diritti umani"[6],

– vista la sua risoluzione del 22 ottobre 2025 sulla situazione in Bielorussia a cinque anni dalle elezioni presidenziali fraudolente[7],

– visti la dichiarazione dei leader del G7 sulla repressione transnazionale del 17 giugno 2025 e il dialogo multipartecipativo del G7 sulla repressione transnazionale del febbraio 2025,

– visto il comunicato della riunione dei ministri degli Esteri del G7 del 19 aprile 2024, dal titolo "Affrontare le sfide globali, promuovere i partenariati",

– viste la risoluzione 2509 (2023) e la raccomandazione 2257 (2023) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, dal titolo "Transnational repression as a growing

[3] GU L 277 del 27.10.2022, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj.
[4] GU L, 2024/1760, 5.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj.
[5] GU C, C/2024/494, 23.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/494/oj.
[6] Testi approvati, P10_TA(2025)0258.
[7] Testi approvati, P10_TA(2025)0249.

threat to the rule of law and human rights" (La repressione transnazionale come minaccia crescente per lo Stato di diritto e i diritti umani),

– visto lo studio della sua direzione generale delle Politiche esterne dell'Unione, del giugno 2025, dal titolo "Transnational repression of human rights defenders: The impacts on civic space and the responsibility of host states" (Repressione transnazionale dei difensori dei diritti umani: gli impatti sullo spazio civico e la responsabilità degli Stati ospitanti)[8],

– visto lo studio della sua direzione generale delle Politiche esterne dell'Unione, del gennaio 2026, dal titolo "Perpetrators and methods of transnational repression and possible counter-strategies" (Autori e metodi della repressione transnazionale e possibili strategie di contrasto)[9],

– vista la settima relazione della sessione 2024-25 della commissione mista per i diritti umani del parlamento del Regno Unito, dal titolo "Transnational repression in the UK" (Repressione transnazionale nel Regno Unito),

– vista la relazione annuale pubblicata dal ministero federale tedesco dell'Interno nel giugno 2025, dal titolo "Verfassungsschutzbericht 2024",

– visto l'articolo 55 del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione per gli affari esteri (A10-0000/2025),

A. considerando che la repressione transnazionale è una pratica deliberata con cui gli Stati o i loro mandatari si estendono oltre i loro confini per intimidire, mettere a tacere, sottoporre a coercizioni o danneggiare individui o gruppi residenti all'estero, compromettendo in tal modo i diritti umani fondamentali, la partecipazione democratica, lo Stato di diritto e la sovranità degli Stati ospitanti;

Definire un'interpretazione comune di "repressione transnazionale" a livello dell'UE

1. ritiene che la repressione transnazionale costituisca una grave violazione dei diritti umani e una forma di ingerenza straniera e, in alcuni casi, un tipo di minaccia ibrida che compromette la governance democratica, lo Stato di diritto, i diritti fondamentali, nonché la sovranità e la sicurezza degli Stati ospitanti;

2. invita la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri ad adottare una definizione comune di "repressione transnazionale" a livello dell'UE, sulla base della definizione contenuta nella presente relazione;

---

[8] Parlamento europeo, direzione generale delle Politiche esterne dell'Unione, unità Analisi e supporto delle politiche esterne, "Transnational repression of human rights defenders: The impacts on civic space and the responsibility of host states" (Repressione transnazionale dei difensori dei diritti umani: gli impatti sullo spazio civico e la responsabilità degli Stati ospitanti), agosto 2025, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/754475/EXPO_STU(2025)754475_EN.pdf.

[9] Parlamento europeo, direzione generale delle Politiche esterne dell'Unione, unità Analisi e supporto delle politiche esterne, "Perpetrators and methods of transnational repression and possible counter-strategies" (Autori e metodi della repressione transnazionale e possibili strategie di contrasto), gennaio 2026, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2026/775286/EXAS_STU(2026)775286_EN.pdf.

3. definisce la repressione transnazionale come azioni o minacce deliberate attuate dagli Stati, compresi governi repressivi o autoritari e i loro mandatari, per promuovere i propri interessi agendo oltre i confini nazionali al fine di intimidire, mettere a tacere, sottoporre a coercizioni o danneggiare individui o gruppi residenti all'estero;

4. osserva che tra i bersagli della repressione transnazionale figurano dissidenti, oppositori politici, accademici, giornalisti, avvocati, difensori dei diritti umani e le loro reti di sostegno, nonché i rispettivi familiari;

5. sottolinea che la repressione transnazionale comprende un'ampia gamma di tattiche, tra cui:

   1) repressione transnazionale fisica;

   2) abusi giuridici e amministrativi;

   3) metodi coercitivi non fisici;

Rafforzare il coordinamento dell'UE, la raccolta dei dati e la risposta istituzionale

6. invita la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) a istituire un meccanismo dell'UE di raccolta dei dati, monitoraggio e segnalazione in materia di repressione transnazionale;

7. evidenzia il ruolo essenziale svolto dalla società civile nel documentare le forme più occulte di repressione transnazionale;

8. sottolinea che il problema della sottosegnalazione ha carattere strutturale; chiede pertanto canali di segnalazione accessibili, che tengano conto dei traumi subiti e che garantiscano la riservatezza e la sicurezza delle vittime;

9. invita gli Stati membri a fornire una formazione specializzata alle autorità competenti e a istituire canali di segnalazione dedicati e meccanismi di risposta rapida per le vittime e le organizzazioni della società civile;

10. invita la Commissione e gli Stati membri a istituire una rete di punti di contatto nazionali sulla repressione transnazionale per facilitare scambi regolari di esperienze e buone pratiche;

11. invita il Consiglio a nominare un coordinatore per contrastare la repressione transnazionale;

12. invita la Commissione, in stretta cooperazione con il SEAE, ad adottare un approccio esteso a tutta l'UE che garantisca il coordinamento e la condivisione delle informazioni;

Rafforzare la protezione e il sostegno alle persone oggetto di repressione transnazionale

13. chiede un approccio globale alla repressione transnazionale incentrato sulle vittime;

14. invita gli Stati membri a riconoscere il danno psicosociale come parte integrante della repressione transnazionale;

15. invita gli Stati membri a riconoscere la persecuzione giudiziaria come una forma di repressione transnazionale e a garantire l'accesso a mezzi di ricorso efficaci, proporzionati e applicabili;

16. invita le autorità di contrasto e di sicurezza a istituire canali di sensibilizzazione e comunicazione affidabili e duraturi con le comunità colpite dalla repressione transnazionale;

17. invita la Commissione e gli Stati membri ad adottare misure di protezione sensibili alla dimensione di genere per le donne colpite dalla repressione transnazionale;

18. invita il SEAE ad aggiornare il piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia e gli orientamenti dell'UE sui difensori dei diritti umani per affrontare esplicitamente la repressione transnazionale;

Prevenire e rispondere a forme specifiche di repressione transnazionale

Repressione transnazionale fisica

19. chiede l'istituzione di un quadro dell'UE per affrontare la natura transfrontaliera della repressione transnazionale fisica;

Repressione transnazionale digitale e basata sulla tecnologia

20. invita l'UE e i suoi Stati membri a riconoscere, prevenire e contrastare le forme digitali di repressione transnazionale, compresa la loro dimensione di genere;

21. chiede un'applicazione rigorosa e coerente del regolamento sui servizi digitali;

22. chiede che la repressione transnazionale digitale sia esplicitamente integrata nell'ambito dei "rischi sistemici" ai sensi del regolamento sui servizi digitali;

23. esprime profonda preoccupazione per l'uso di spyware e tecnologie di sorveglianza da parte di paesi terzi e dei loro mandatari;

Coercizione per procura e repressione su base familiare

24. riconosce le rappresaglie contro i familiari delle persone in esilio come una forma di repressione transnazionale;

25. invita gli Stati membri a utilizzare il ricongiungimento familiare e altri percorsi di protezione per ridurre l'esposizione alla coercizione per procura;

Affrontare le strutture che consentono la repressione transnazionale

26. invita la Commissione e gli Stati membri a individuare, valutare e attenuare le vulnerabilità dei sistemi amministrativi, giuridici e finanziari che possono essere sfruttate ai fini della repressione transnazionale;

Abuso dei meccanismi di cooperazione internazionale

27. invita gli Stati membri a rifiutare, documentare e segnalare le richieste informali, coercitive o extragiudiziarie da parte di autorità straniere;

28. invita gli Stati membri a garantire che le autorità competenti che ricevono i dati Interpol siano adeguatamente formate per valutare e individuare i rischi di abuso;

29. evidenzia che è essenziale un ulteriore controllo delle richieste di estradizione e degli avvisi Interpol da parte dei governi notoriamente impegnati nella repressione transnazionale;

Strumenti finanziari e amministrativi di repressione

30. invita le autorità di regolamentazione finanziaria dell'UE a riconoscere che il quadro antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo (AML/CFT) e i quadri di cibersicurezza del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) possono essere strumentalizzati; chiede pertanto lo sviluppo di garanzie e meccanismi di ricorso;

31. invita le autorità di contrasto e giudiziarie a cooperare con le autorità di regolamentazione finanziaria per prevenire e affrontare tali abusi;

Abuso dei sistemi di asilo e migrazione

32. invita gli Stati membri ad aggiornare i loro orientamenti per le autorità competenti in materia di asilo e migrazione al fine di garantire che i richiedenti appartenenti a gruppi comunemente presi di mira dalla repressione transnazionale siano identificati come soggetti a un rischio maggiore;

33. invita gli Stati membri a riconoscere che la negazione dei servizi consolari è una forma di repressione transnazionale e a garantire che le vittime e i loro figli possano accedere a una documentazione civica alternativa;

Rafforzare la deterrenza e la responsabilità

34. sottolinea la necessità di aumentare il costo della repressione transnazionale per i paesi che vi partecipano e di rafforzare la deterrenza;

35. invita gli Stati membri a rafforzare le misure preventive e di responsabilità, compresi i controlli sui diplomatici, gli interpreti e altri attori coinvolti nella repressione transnazionale;

36. invita la Commissione e gli Stati membri ad aumentare gli investimenti nelle indagini forensi, finanziarie e digitali sulla repressione transnazionale;

Consolidare la posizione dell'UE come leader mondiale nella lotta alla repressione transnazionale

37. invita la Commissione e il SEAE a integrare sistematicamente la lotta alla repressione transnazionale nell'azione esterna dell'UE;

38. invita la Commissione a includere la repressione transnazionale come categoria nelle sue relazioni sullo Stato di diritto e sull'allargamento;

39. invita la Commissione a fare della repressione transnazionale una priorità nell'attuazione dello scudo europeo per la democrazia;

40. invita le future presidenze del Consiglio a dare priorità alla questione della repressione transnazionale nell'agenda dell'UE e ad adoperarsi per definire un approccio coerente dell'UE per contrastarla;

°

° °

41. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

MOTIVAZIONE

La repressione transnazionale è diventata una delle minacce più gravi e sottovalutate alla democrazia, ai diritti umani e alla sovranità e alla sicurezza dello Stato all'interno dell'Unione europea. Una volta associato principalmente a pratiche autoritarie al di fuori dei confini europei, si tratta oggi di un fenomeno sempre più diffuso nel territorio dell'UE, che prende di mira, tra gli altri, esuli, vittime delle diaspore, giornalisti, difensori dei diritti umani, attivisti politici, organizzazioni umanitarie e loro donatori, rappresentanti delle imprese e loro entità residenti nell'Unione.

Ricorrendo a una gamma ampia e in continua evoluzione di tattiche fisiche, legali, finanziarie, amministrative, digitali e per procura, gli Stati responsabili cercano di mettere a tacere il dissenso, intimidire le comunità e limitare la partecipazione civica a livello transfrontaliero. Tali pratiche compromettono i diritti fondamentali e lo spazio democratico all'interno dell'Unione, violando nel contempo la sovranità degli Stati membri attraverso ingerenze straniere occulte e coercitive e limitando la capacità delle persone residenti nell'UE di difendere la democrazia, i diritti umani e la responsabilità nei loro paesi di origine.

L'urgenza di affrontare la repressione transnazionale si è intensificata in quanto i soggetti responsabili sfruttano sempre più le tecnologie digitali, gli strumenti di sorveglianza, le norme AML/CFT e i quadri in materia di cibersicurezza del GAFI, i quadri di conformità finanziaria, i meccanismi di cooperazione internazionale e i sistemi migratori in modi che spesso rimangono al di sotto delle soglie tradizionali in materia di criminalità o sicurezza. Queste tattiche si sono evolute più rapidamente delle risposte politiche concepite per contrastarle. Allo stesso tempo, la repressione transnazionale rimane notevolmente sottostimata e sistematicamente sottovalutata, il che si traduce in un persistente deficit di protezione per le persone prese di mira.

Dal momento che la repressione transnazionale interessa sia le politiche interne che quelle esterne dell'UE e sfrutta le lacune giuridiche e istituzionali transfrontaliere, le frammentarie risposte nazionali sono insufficienti. È necessaria un'azione coordinata a livello dell'Unione per garantire la coerenza, colmare le lacune e impedire ai soggetti responsabili di sfruttare le differenze tra gli Stati membri. Pertanto, sebbene gli Stati membri siano colpiti in modo diverso dalla repressione transnazionale, la presente relazione invita tutti gli Stati membri ad affrontare congiuntamente la minaccia da essa rappresentata.

Inoltre, la credibilità dell'Unione quale attore globale impegnato a favore della democrazia e dei diritti umani dipende dalla sua capacità di proteggere le persone residenti sul suo territorio dalla repressione da parte di Stati stranieri. Il mancato rispetto di tale impegno non solo mette in pericolo le vittime, le comunità interessate e le entità associate, ma indebolisce anche l'azione esterna dell'Unione e mina la fiducia nelle istituzioni democratiche, l'integrità finanziaria e la competitività europea.

Le raccomandazioni contenute nella presente relazione rispondono alla crescente minaccia della repressione transnazionale nell'Unione europea e all'assenza di una strategia dell'UE coerente e incentrata sulle vittime. Mirano a colmare le lacune esistenti in materia di protezione proponendo un approccio globale basato sui diritti umani, sulla resilienza democratica e sulla difesa della sovranità dell'UE attraverso le seguenti azioni: (1) definire un'interpretazione comune di "repressione transnazionale" a livello dell'UE; (2) rafforzare il

coordinamento dell'UE, la raccolta dei dati e la risposta istituzionale; (3) rafforzare la protezione e il sostegno alle vittime della repressione transnazionale; (4) prevenire e rispondere a forme specifiche di repressione transnazionale, (5) affrontare le strutture che consentono la repressione transnazionale, (6) rafforzare la deterrenza e l'assunzione di responsabilità e (7) consolidare la posizione dell'Unione europea come leader mondiale nella lotta alla repressione transnazionale.

ALLEGATO: DICHIARAZIONE DEI CONTRIBUTI

Conformemente all'allegato I, articolo 8, del regolamento, la relatrice dichiara di aver incluso nella sua relazione contributi su questioni attinenti all'oggetto del fascicolo che ha ricevuto, ai fini dell'elaborazione del progetto di relazione, dai rappresentanti di interessi che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio[1], o dai rappresentanti delle pubbliche autorità di paesi terzi, incluse le loro missioni diplomatiche e ambasciate, qui di seguito elencati:

1. Rappresentanti di interessi che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio
World Uyghur Congress
Araminta
Cairo Institute for Human Rights
Citizen Lab
Egyptian Human Rights Forum
European Centre for Non-Profit Law
Free Russia Foundation
Global Initiative against Transnational Organised Crime
Human Rights Watch
International Partnership for Human Rights
Law and Democracy Support Foundation
Miaan Group
Open Dialogue Foundation
Reporters Without Borders
Lancaster University
The Campaign for Hong Kong
Tibet Initiative Deutschland
United4Eritrea
World Liberty Congress
UN Special Representative on Human Rights in Russia
ALQST
Bureau du Tibet Brussels
Bundesministerium des Innern (BMI)
Bundesamt für Verfassungsschutz
Auswärtiges Amt
European External Action Service
DG JUST
DG HOME
DG INTPA
OHCHR
Council of Europe

[1] Accordo interistituzionale del 20 maggio 2021 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio (GU L 207 dell'11.6.2021, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).

Freedom House Deutsches Institut für Menschenrechte Committee to Protect Journalists Permanent Representation of Germany to the European Union Permanent Representation of Ireland to the European Union Permanent Representation of France to the European Union Permanent Representation of the Netherlands to the European Union Permanent Representation of Sweden to the European Union Bündnis 90/Die Grünen in the German Bundestag EU Coordinator on Counterterrorism EuroMed Rights Heinrich-Böll-Stiftung
2. Rappresentanti delle pubbliche autorità di paesi terzi, incluse le loro missioni diplomatiche e ambasciate
UK Foreign, Commonwealth & Development Office

L'elenco che precede è compilato sotto l'esclusiva responsabilità della relatrice.

Quando delle persone fisiche sono identificate nell'elenco con il loro nome, la loro funzione o entrambi, la relatrice dichiara di aver sottoposto alle persone fisiche interessate l'informativa del Parlamento europeo sulla protezione dei dati n. 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), che definisce le condizioni applicabili al trattamento dei loro dati personali e i diritti connessi a tale trattamento.